

QUARTA PART

RÈGIM JURÍDIC DE LA CONCENTRACIÓ PARCEL·LÀRIA

CAPÍTOL I

MARC COMUNITARI I CONVENCIONAL

I. BREU EXEGESI DE LA PAC DEL SEGLE XX

1. A la recerca del model comunitari d'agricultura que ha d'informar la CP

La PAC nasqué com el principal nexa d'unió entre els primers signataris dels tractats constitutius i regida pels tres principis cabdals d'unitat de mercat, preferència comunitària i solidaritat financera entre els Estats membres. De bell antuvi, va ser - i en bona mesura encara ho segueix essent, per bé que hagi perdut força relativa¹ - la principal política comuna i l'eix vertebrador de les Comunitats Europees. Tant és així que, en el moment de l'adhesió d'Espanya i Portugal, la PAC abastava més del seixanta per cent dels fons comunitaris pressupostats².

Sobre la base de la constatació de la tradicional depressió del sector agrari arreu de la Unió³, la PAC es va començar a covar a la primigènia Conferència de Stressa de l'any 1955, en la qual varen participar els que havien de ser els sis primers signataris dels tractats constitutius de les Comunitats Europees, amb l'objectiu d'analitzar la problemàtica de la seva agricultura i de cercar la manera d'aportar-hi una solució comuna⁴. La plasmació jurídica de la primera concepció de la PAC es va produir en el Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (en endavant, TCEE), signat a Roma en data 25 de març de 1957,

¹Per bé que, d'aleshores ençà, l'alt percentatge de participació de les inversions i despeses agràries ha anat minvant paulatinament, fins a situar-se per sota del cinquanta per cent del total de la despesa comunitària, hom pot dir que l'esforç de l'UE envers el sector agrari segueix essent no sols important, sinó ben bé prevalent.

²Cfr. Carlos ROMERO HERRERA, *Adhesión de España a la C.E.E. Agricultura*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986.

³El caràcter crònic de la depressió del sector agrari queda evidenciat al contrastar les exposicions de motius de normes tan antigues com la Directiva 72/159/CEE del Consell, de 17 d'abril de 1972, relativa a la modernització de les explotacions agrícoles, amb normes més recents, com ara el nou Reglament (CE) 1257/1999 del Consell, de 17 de maig, de desenvolupament rural. En ambdues s'insisteix en eixa depressió: la primera reconeix que "la estructura agrícola se caracteriza en la Comunidad por un gran número de explotaciones agrícolas, en las que no existen las condiciones estructurales que permitirían garantizar una renta justa y condiciones de vida comparables a las de otras profesiones"; la segona emprà una argumentació similar: "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". Veï aquí una prova prou convincent de la vigència actual de la CP, ben entès que aquesta institució constitueix una de les mesures més eficaces que es poden aplicar per a la resolució dels problemes estructurals de les explotacions agràries.

⁴Cfr José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *Antecedentes de la ...*, op. cit., p. 11 i 12.

formulada a nivell de principi general en la lletra d) de l'art. 3 i desplegada en els arts. 38 a 47⁵.

De 1986 ençà, s'ha produït un canvi substancial en les nostres relacions exteriors, com a conseqüència de la ratificació del Tractat de l'adhesió espanyola a les Comunitats Europees. D'aleshores ençà, la realitat jurídica espanyola ha quedat completament trasbalsada⁶. Res no és ja igual, perquè el Dret comunitari no sols ha penetrat en el nostre ordenament jurídic constitucional, sinó que s'hi ha superposat, en virtut del principi general de primacia de l'ordenament jurídic comunitari sobre el Dret intern dels diferents Estats membres⁷, *conditio sine qua non* per a l'hipotètic establiment futur d'una Europa metanacional, en la qual tots els ciutadans europeus tinguin igualtat de drets i deures, prescindint del seu origen nacional. Aquesta influència comunitària s'ha deixat notar molt especialment en el món agrari, per dos motius principals:

1r) Perquè la PAC és, amb diferència, la política més genuï nament comunitària de totes les que es practiquen a l'UE.

2n) Perquè l'adhesió comportava importants cessions de sobirania en matèria agrària, raó per la qual l'economia agrària ha assolit un paper preponderant en tot el procés d'integració. L'agrari és, en efecte, el sector econòmic en relació al qual s'han cedit més competències a la Comunitat Europea. No és debades que l'agricultura constitueix l'únic sector econòmic al qual es dedica íntegrament algú dels Títols del Tractat de Roma⁸.

En aquestes circumstàncies, el nostre sector agrari s'ha hagut de transformar notablement, quedant el seu desenvolupament força condicionat per les directrius i les subvencions de la PAC - la tradicional, en primer lloc, i, posteriorment, la PAC-II (reforma de 1992, propiciada per l'Acta Única Europea⁹) i la PAC-III (reforma de 1999, en base a l'Agenda 2000) - i, a través d'ella, per les pressions derivades dels acords del GATT¹⁰. La direcció de la política agrària passava així a mans comunitàries, amb els revolucionaris canvis que això comportava. Alguns agraristes s'han manifestat molt crítics amb aquesta influència comunitària¹¹, en primer lloc, perquè consideren que l'adhesió es va fer en condicions adverses per a la nostra agricultura, i en segon lloc, perquè lamenten que s'ha perdut una oportunitat històrica d'aplicar a Espanya una política agrària pròpia¹², més adaptada als interessos espanyols i a la problemàtica específica del nostre sector agrari¹³.

⁵Després de la reforma de Maastricht, aquell fonament inicial ha estat confirmat en els seus propis termes, per bé que ara es troba recollit a la lletra e) de l'art. 3, del renovat Tractat de la Comunitat Europea.

⁶Cfr. Carles A. GASLÒLIBA, *L'agricultura catalana en el context europeu*, "La drecera", núm. 7, març de 1994.

⁷El TJCE defensà amb insistència aquest principi de primacia, quan va ésser posat en dubte pels tribunals constitucionals d'Alemanya i Itàlia, en les seves sentències "*Internationale Handelsgesellschaft*" (*Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, del 17.12.1970. *Recueil* 1970. *Affaire* 11-70, p. 1125 i s.), "*Nold*" (*J. Nold Kohlen - und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes* del 14.5.1974. *Recueil* 1974. *Affaire* 4-73, p. 491 i s.) i "*Hauer*" (*Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz, demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht de Neustadt*, del 13.12.1979. *Recueil* 1979. *Affaire* 44-79, p. 3727 i s.).

⁸En aquell moment històric, s'hi dedicava específicament el Títol II de la Segona Part del TCEE, que es correspon amb el Títol II de la Tercera Part del vigent TCE.

⁹L'Acta Única Europea (en endavant, AUE) ni tan sols esmenta l'agricultura; però va tenir gran influència sobre el sector agrari, per la seva decidida aposta a favor del Mercat Interior i de la cohesió econòmica i social. El finançament comunitari de gran part de les actuacions de CP dutes a terme a Espanya d'aleshores ençà han tingut el seu principal fonament jurídic en aquest innovador tractat comunitari, la implementació del qual havia de provocar la reforma de la PAC de 1992.

¹⁰Cfr. António COVAS, *Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural*, *Coleção Estudos e Análises*, núm. 3, *Direcção Geral de Desenvolvimento Rural*, Lisboa, 1997, p. 7.

¹¹*Vid.*, ad exemplum, Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, *op. cit.*, p. 23 i concordants.

¹²"La política de producciones y precios se hace íntegramente en Bruselas", lamenta Alberto BALLARÍN MARCIAL, *La agricultura del futuro*, *op. cit.*, p. 48, ahora que critica durament la política comunitària d'estructures, que titlla de cada cop més coercitiva per als Estats, vist que les instruccions comunitàries ja no adopten la forma de directives, sinó la de reglaments, que són d'aplicació plena i directa.

¹³Ateses les diferències que hi ha, a l'UE, entre les agricultures nòrdica i mediterrània, el més lògic fóra que aqueixos diferents escenaris fossin també objecte de polítiques agràries diferenciades. No ha estat així, però. La impossibilitat de dur a terme una política agrària autòctona podria ser una de les causes desincentivadores de les actuacions de CP a l'Estat espanyol, durant els darrers decennis, ben entès que no n'és l'única, ja que la retracció d'eixes actuacions té els seus orígens als

Per la nostra part, considerem que aquests plantejaments tenen part de raó, però no es pot negar l'evidència de què la globalització de l'economia internacional - així com la magnitud dels esforços necessaris per a fer front als greus problemes estructurals que pateixen nombroses regions dels diferents països comunitaris - aconsellen una actuació coordinada en aquest àmbit, especialment ara que la política generalitzada d'equilibri pressupostari ha minvat considerablement els recursos disponibles per part de les administracions internes de cada Estat. A més a més, no es pot dir que la PAC sigui una política agrària totalment aliena als interessos dels Estats membres de l'UE, perquè, en primer lloc, tots aquests Estats estan representats al més alt nivell en el Consell, i, en segon lloc, les institucions comunitàries procuren coordinar llurs actuacions de política agrària i de desenvolupament rural amb les dels Estats membres¹⁴.

En qualsevol cas, la influència de la PAC sobre l'agricultura espanyola és un fet evident per a tothom. És aquesta influència la que ens ha dut a analitzar aquesta política comunitària, amb l'objectiu d'identificar el model agrícola europeu, al foment del qual s'ha d'orientar ineluctiblement la CP espanyola - com tota la nostra política agrària¹⁵ -, atesa la seva tradicional finalitat primordial (*vid.* art. 173 de l'LRDA) d'afavorir la viabilitat econòmica de les explotacions agràries.

2. El model agrari productivista de la PAC tradicional (PAC-I)

2.1 Evolució de la política de preus i mercats

De bell antuvi, la PAC es manifestà mitjançant dues formes complementàries d'intervenció sobre el sector agrari: la política de preus i mercats agraris i la política d'estructures.

La política de preus i mercats hi ha predominat tradicionalment (especialment durant els primers anys), fonamentada en l'art. 39.1, lletres a), b) i c) de l'inicial TCEE, i estructurada en base a un seguit d'organitzacions comunes de mercat (en endavant, OCM) constituïdes a l'efecte i encarregades de determinar els preus d'intervenció dels corresponents productes agraris. El seu funcionament s'ha regit tradicionalment pels tres principis cabdals d'unitat de mercat, preferència comunitària i finançament comunitari, mirant de garantir un nivell de vida digne ("equitatiu", en la terminologia del Tractat) als professionals agraris.

En un principi, es promogué un model agrari comunitari productivista, perquè les necessitats d'aquell moment - proper a les acaballes de la segona guerra mundial - aconsellaven garantir abans de tot l'autoabastament alimentari dels països comunitaris. L'objectiu es va cobrir amb escreix.

El foment a ultrança de la productivitat agrària, tanmateix, va conduir a la saturació del mercat agrari, raó per la qual, passats uns anys, en veure que aqueixa promoció productivista ja no ajudava a l'objectiu inicial de l'augment de la renda agrària, sinó en destorbava la consecució¹⁶, es va passar a fomentar algunes mesures desincentivadores de la producció, com ara l'abandonament de l'activitat agrària o l'establiment de quotes màximes de producció dels productes agraris més excedentaris¹⁷. Tantes mesures desincentivadores han acabat per fer pensar a alguns autors¹⁸ que el foment de la productivitat és un objectiu totalment abandonat a nivell comunitari, cosa que neguen uns

anys setanta i primera meitat dels vuitanta, és a dir, abans de l'ahesió.

¹⁴*Vid.* Commission européenne, *L'Europe au service du développement régional*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2a edició, Luxemburg, 1996, p. 17.

¹⁵El Decret 27/1988, de 16 de febrer, sobre ajuts a les explotacions agràries del País Basc, encapçala la seva exposició de motius expressant aquesta necessitat d'adaptació: "Considerando que la integració en la Comunidad Económica Europea hace necesaria la adaptación de los programas estructurales de la Administración Vasca en materia de Agricultura a las directrices básicas de la Política Agraria Comunitaria ...".

¹⁶Cfr. Sabino LARREA, *El comercio exterior agroalimentario en la segunda mitad del siglo XX*, "El campo", núm. 129, extraordinari de juliol-desembre de 1993, p. 188.

¹⁷Així les coses, calia aconseguir una PAC que no incidís tant en el foment de la productivitat com en les mesures directament dirigides a fomentar l'augment directe de la renda agrària. Per això la reforma de la PAC de 1992 va orientar-se decididament cap a l'eliminació dels excedents comunitaris, incorporant-hi tota mena de mesures desincentivadores de la producció agrària.

¹⁸*Vid.*, per tots, María José POBLET MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 296 a 299.

altres¹⁹, mentre que un tercer grup adopta un posicionament més eclèctic²⁰, que considerem és el més assenyat.

A més a més de per haver generat abundosos excedents agraris, també s'ha criticat aquella política inicial per l'excessiu cost financer que representava²¹, essent aquesta una de les raons cabdals per a la reforma del mecanisme emprat tradicionalment per a la seva implementació²². Aquestes crítiques tenen encara més raó de ser quan es comprova la incapacitat palesada per l'aparell comunitari per a l'optimització de tants recursos econòmics com s'han dedicat a la política de preus i mercats²³, vist que gran part dels recursos destinats a augmentar la renda agrària no arribaven realment als professionals agraris²⁴.

2.2 Progressiva implantació de la política comunitària d'estructures

Segons els acords de la Conferència de Stressa de 1955, les dues vessants de la PAC havien de desenvolupar-se conjuntament i de manera coordinada. La realitat, tanmateix, va ésser ben diferent, perquè durant molt de temps, la praxi comunitària es va caracteritzar per un impuls quasi il·limitat a la política de preus i mercats, en detriment de la política d'estructures. Aquest desequilibri entre ambdues vessants de la PAC ha estat criticat per agraristes²⁵ i economistes²⁶, remarcant aquests darrers especialment els abundosos excedents generats com a conseqüència de la prevalença d'una PAC excessivament centrada en la política de preus i mercats.

¹⁹ Vid., per tots, Albert MASSOT MARTÍ, *La Agenda 2000 y su impacto en las agriculturas de las CC.AA. Jornades catalanes sobre agricultura i món rural*, Patronat Català Pro Europa/DARP/Comissió Europea, Lleida, 22 de juny de 1998. És molt significatiu que un funcionari i professor universitari com aquest - destinat a la Divisió d'Agricultura, de la Direcció General d'Estudis del Parlament Europeu, i, per tant, coneixedor de primera mà d'allò que es cou a les institucions comunitàries -, declari sense embuts que "mucho es de temer que con las propuestas de la AgroAgenda 2000 estamos aún lejos de romper con el modelo productivista de la PAC tradicional, en tanto que persiste el ligamen automático entre apoyo y volumen de producción (vía precios, o vía ayudas en función de los rendimientos o el número de cabezas)".

²⁰ Vid., per tots, Luis POMED SANCHEZ, *op. cit.*, p. 150. Aquest autor considera que, a partir de l'anomenada "Reforma MacSharry" (reforma global aprovada pel Consell de Ministres el 21 de maig de 1992), la PAC respon a tot un altre discurs, que resumeix tot dient que, "junto con la preocupación por asegurar la productividad del sector, la nueva PAC persigue igualmente la preservación de otros valores de relevancia comunitaria directamente conectados con la mejora de la calidad de vida".

En sentit similar s'expressava una de les ponències de les IX Jornades sobre CP dels dies 22 i 23 d'octubre de 1999 (vid. Maximilian GEIERHOS, *A concentración parcelaria en Europa ...*, *op. cit.*), en la qual s'arribava a la conclusió de què "precisamente en relación con la Agenda 2000 aparece otra vez con fuerza, en primeiro plano, o aumento de rentabilidad en agricultura, sobre de todo por la reducción de costos e polo ahorro en jornada laboral". No és, doncs, que la productivitat hagi de ser bandejada - cosa que equivaldria a renunciar a l'agricultura, ja que cap activitat econòmica pot subsistir si s'hi anul·la la productivitat -, sinó que eixa productivitat s'ha de modular i conjuminar amb altres objectius, com la protecció del medi ambient o el desenvolupament rural integrat.

²¹ Vid., per tots, Manuela CASTILLO QUERO i Carlos MORENO APARICI, *Respuesta diferencial de los cultivadores cerealistas a la reforma de la PAC en algunas comarcas de Castilla y León*, "Revista Española de Economía Agraria", núm. 178, abril de 1996, p. 193.

²² Cfr. Eduard BES I JAQUES, *Nomenclator de la Unió Europea. Política Agrària Comunitària*, Centre de Formació i Estudis del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, Reus, 1995 (ref. "Fons estructurals. Política d'estructures").

²³ Segons SABINO LARREA, *El comercio exterior agroalimentario ...*, *op. cit.*, p. 188, "lo que está por resolver, más que un problema de costes, es la ineficiencia de los costes de sostenimiento de los precios". Caldria afegir-hi que la política de preus resulta poc defensable front als consumidors, ja que els perjudica per partida doble: d'una banda, han de pagar, via impostos, les subvencions al sector agrari; de l'altra, han de pagar més cars els productes que consumeixen, com a conseqüència d'una poc raonable política de preus i mercats que es destina a mantenir artificialment alts els preus dels productes agraris. Fóra més justa per a ells una PAC basada en una política comunitària d'estructures, com la que ara abordem.

²⁴ Per això un dels trets característics de la reforma de 1992 va ser l'establiment d'ajuts directes a la renda dels professionals agraris, augmentant directament els seus ingressos.

²⁵ Vid., *ad exemplum*, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Política Regional. Mundo rural*, en l'obra col·lectiva *Estudios de Derecho Agrario. Ponencias y comunicaciones del VI Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Asociación Española de Derecho Agrario, Málaga, 1997, p. 19.

²⁶ Vid., *ad exemplum*, Antoine SFEIR i Pierre VALLAUD, *op. cit.*, p. 22, els quals descriuen els desavantatges derivats d'una política econòmica que condueix a eixa situació excedentària. Manifesten, a aquest respecte, que "estos excedentes obligan a los poderes públicos de esos países a una triple intervención. En primer lugar, se desencadena entre ellos una encarnizada lucha por la conquista de los mercados solventes, protegiendo a la vez su mercado interior. También se esfuerzan por reducir su producción, favoreciendo, mediante ayudas, la reducción de la superficie de tierras cultivadas o estableciendo cuotas. Finalmente, fijan unos precios superiores a los costes de producción para mantener su agricultura y para garantizar a los agricultores el mantenimiento de sus rentas". És una crítica que sembla feta a mida per a la PAC dels primers temps del Mercat Comú.

Vist que els mecanismes d'intervenció i de preus agraris no havien assolit les expectatives en ells dipositades²⁷, a partir de l'any 1972, es va començar a desenvolupar la política d'estructures -la vessant de la PAC més relacionada amb la CP -, que havia restat pràcticament congelada fins aleshores. No és casualitat que precisament aquell any s'aprovés la Directiva 72/159/CEE²⁸, que més endavant comentarem, en la qual ja podem trobar una regulació comunitària incipient de la CP.

Quant a la seva teleologia, cal dir que la política d'estructures participa de l'objectiu genèric de la PAC de garantir als professionals agraris una renda agrària que els permeti mantenir un nivell de vida equitatiu, tal com estava previst inicialment en l'art. 39.1 TCEE. Però allò que realment la singularitza és que té una vocació molt més reequilibradora del territori, responent al manament de l'art. 39.2 TCEE, a tenor del qual la PAC ha de reduir els desequilibris que es deriven de l'especial estructura social i de les disparitats estructurals i naturals de les zones rurals²⁹.

D'altra banda, també té com a finalitat la creació d'unes estructures rurals competitives que afavoreixin la viabilitat econòmica de les explotacions agràries. Aquest objectiu s'intenta assolir per la doble via del foment de les explotacions viables i de la desaparició de les que no poden fer front a les lleis del mercat, amb les úniques excepcions - justificades per raons socials i mediambientals - de l'agricultura de muntanya i de les zones desfavorides, així com de la conservació del paisatge natural. L'art. 42 del TCEE aportava un nou tret definidor de la política d'estructures: l'atorgament d'ajuts per a la protecció de les zones desfavorides per les condicions estructurals o naturals. Un reguitzell de normes de Dret derivat³⁰ desplega aqueixos fonaments jurídics de Dret primari, als efectes indicats.

Val a dir que la institució jurídica de la CP sintonitza plenament amb aquesta segona vessant de la PAC, puix que participa dels mateixos trets definidors:

- En primer lloc, la major part de les actuacions de CP es duen a terme a les zones desfavorides, on és més remarcable la necessitat d'agilitar la reforma de les estructures agràries. Per bé que no empra aquesta mateixa terminologia comunitària, l'LRDA disposa taxativament que les actuacions de CP s'han de dur a terme "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad" (art. 171.1). Sovint, aquestes circumstàncies predominen precisament a les zones desfavorides.

- D'altra banda, la CP constitueix una actuació de reforma estructural per antonomàsia. No sols s'hi reforma l'estructura de les explotacions agràries - agrupant-hi les parcel·les de cada propietari -, sinó que també es remodela tota la zona afectada, establint-hi unes noves xarxes de camins rurals i vies pecuàries, i construint-hi les obres d'interès general que es consideren necessàries per a la concentració, d'acord amb el que a aquest objecte disposa l'art. 202.2 de l'LRDA, en relació amb l'art. 62 del mateix text legal.

- A més, la CP té com a finalitat primordial l'augment de la competitivitat de les

²⁷La generació d'excedents agraris no va ser l'única manifestació del fracàs d'aquella inicial orientació de la PAC. Altres efectes no desitjats confirmaven la necessitat d'un canvi de tendència. Així, per exemple, la renda agrària nominal - que aparentment anava augmentant - decreixia en termes reals, mentre que es produïa una remarcable descapitalització humana del camp, alhora que la població activa que hi restava envellia paulatinament. Aitals problemes no es podien resoldre sols amb la política de preus. Calia prendre mesures estructurals, com ara la CP i la transformació en regadiu, mitjançant les quals es creessin les condicions necessàries per a l'augment de la competitivitat de les explotacions agràries i per a la millora de les condicions de vida en el món rural.

²⁸Directiva 72/159/CEE del Consell, de 17 d'abril, relativa a la modernització de les explotacions agràries. Aquesta directiva roman vigent encara a hores d'ara, ben entès que, a diferència del que ha passat amb la regulació espacial de la CP, ha estat objecte de fins a onze actualitzacions successives, la darrera de les quals es va publicar al DOCE núm. L 362, de 31.12.1985, p. 224.

²⁹Un altre tret característic a destacar és que, a diferència de la política de preus i mercats, la d'estructures és una política comunitària cofinançada per l'UE i els Estats membres. I és que l'UE no substitueix, sinó que sols complementa, les intervencions dels Estats membres en aquest àmbit.

³⁰De bell antuvi, aquestes normes adoptaven la forma de directives. Ara, en canvi, s'aproven com a reglaments, la qual cosa ha augmentat la seva força coercitiva sobre la política agrària dels membres de l'UE, com ha quedat dit.

explotacions, aspecte en el qual coincideixen la legislació, la jurisprudència i la doctrina.

- En darrer terme, la política d'estructures de la PAC tendeix a aconseguir l'objectiu de la modernització i racionalització de les explotacions agràries, eradicant la pràctica de les polítiques agràries de caire voluntarista. La CP també respon a aquest plantejament racionalitzador, perquè l'art. 173.c) de l'LRDA obliga a procurar-hi "suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie". És a dir, que les actuacions de CP s'han d'orientar, en primer lloc, a fer que les explotacions agràries siguin econòmiques; i, si això esdevé impossible en algun cas, s'han de suprimir les explotacions que resultin inviables. Aquest doble criteri és el que inspira la política comunitària d'estructures.

En síntesi, hom pot concloure que hi ha una perfecta comunió entre la política comunitària d'estructures i les actuacions públiques de CP, ben entès que ambdues participen d'uns objectius comuns, empenen eines assimilables i tenen la seva principal aplicació pràctica a les zones agràries més desfavorides.

3. Reorientació de la PAC amb la reforma de 1992 (PAC-II)

Com hem vist, en el decurs dels anys seixanta a vuitanta, la CEE va desenvolupar un model de PAC d'orientació productivista a ultrança, fonamentat en una política de preus i mercats que impulsava els pagesos a roturar cada cop més extensions de terreny, per tal d'aprofitar els atractius preus garantits a nivell comunitari. El resultat va ser, d'una banda, la progressiva deforestació de grans extensions de terrenys, a la majoria dels Estats membres, i, de l'altra, la creació d'uns excedents de productes agraris difícilment assumibles.

Aquests efectes indesitjats de la PAC inicial haurien forçat, tard o d'hora, la seva reforma. El llibre verd de l'agricultura europea publicat per la Comissió Europea l'any 1985 ja en preveia la necessitat; però l'aprovació de l'Acta Única Europea, al 1986, va ser el revulsiu final per a l'aprovació de la reforma de 1992, amb la qual s'intentava abordar el primer problema apuntat, aplicant a l'efecte tímides mesures de protecció del medi ambient, alhora que es reduïen en els excedents agraris mitjançant mesures desincentivadores de la producció.

Inspirada en els criteris innovadors de l'AUE - i condicionada pels acords de la Ronda Uruguai del GATT -, la reforma de la PAC de 1992 fou aprovada pel Consell de Ministres del 21 de maig de 1992, introduint-hi una nova filosofia fonamentada en els següents objectius teològics:

1r) Establir un nou marc de la PAC, en el qual es determinin els preus dels productes agraris en funció de les lleis del mercat lliure, fent més competitives les explotacions. Aquest objectiu coincideix amb la finalitat primordial de la CP, la qual cosa suposa que aquesta institució hi quedava potenciada. Per tal de reduir els efectes negatius sobre la renda agrària que podia tenir la davallada dels preus agraris, s'establien ajuts directes compensatoris.

2n) Fomentar el desenvolupament rural en el seu conjunt, per comptes de limitar-se al foment del sector agrari. Aquesta aposta pel desenvolupament rural també afavoria la continuïtat de la CP, atès el seu potencial com eina d'un desenvolupament rural integrat.

3r) Substituir els criteris productivistes a ultrança de la PAC tradicional per un model de desenvolupament sostenible. En aplicació d'aquest objectiu, s'implanten mesures desincentivadores de la producció, com ara el cessament anticipat en l'activitat agrària, la retirada de terres de la producció, l'establiment de guarets obligatoris, etc.

4t) Afavorir les produccions menys intensives i més respectuoses amb el medi ambient, concedint als agricultors ajuts per a la conservació de la natura. Com indica GARCÍA AZCÁRATE, aquesta era la primera vegada que s'introduïen en consideracions de caire mediambiental a la PAC. La nova concepció de la CP ecocompatible que venim defensant s'adiu a aquesta filosofia mediambientalista.

5è) Sotmetre les relacions comercials amb tercers països al principi de reciprocitat,

en el marc internacional dels acords del GATT.

En definitiva, la reforma de 1992 va suposar un canvi qualitativament important del model agrícola comunitari que s'havia impulsat fins aleshores, abandonant antics criteris de foment indiscriminat de la producció, alhora que es començava a reorientar la PAC vers una política més respectuosa amb el medi ambient i vers el model de desenvolupament rural integrat.

Les mesures adoptades en aquest sentit varen ésser, així i tot, massa tímides i no totes ben orientades. Així, per exemple, ben aviat es va poder comprovar que les mesures compensatòries introduïdes amb la PAC-II feien que el sistema de protecció del món agrari resultés encara més car que el de la tradicional, incrementant d'aquesta manera els problemes financers que es tractaven de resoldre. Això va generar tota mena de pressions - internes i externes -, que requerien un canvi més substancial i efectiu en l'orientació de la PAC. Les conclusions finals de l'estudi elaborat pel *Grup de Bruges* ratifiquen aquest criteri.

Calia, doncs, renovar la PAC, incorporant-hi les mesures més adients per a poder atendre necessitats tan imperioses com les següents:

1a) La creixent consciència mediambiental dels ciutadans comunitaris (constatada tant des de les instàncies oficials com des de la doctrina), la qual exigeix que les actuacions que tinguin una incidència sobre el territori - entre les quals, la CP - siguin cada cop més respectuoses amb el medi natural. Les institucions comunitàries han palesat abastament la seva declarada voluntat d'atendre amb generositat aqueixa insistent demanda social, com ho palesen la Declaració de Cork i l'Agenda 2000 - de les quals ens ocuparem tot seguit -, ambdues impulsades per la pròpia Comissió Europea.

2a) Les noves tendències liberalitzadores del comerç internacional - impulsades pels acords de la "Ronda Uruguai" del GATT i per les previsions de la "Ronda del Mil·lenni" de l'OMC -, que suposen un atac frontal al tradicional proteccionisme de la PAC. La seva repercussió negativa sobre el sector agrari comunitari serà cada cop més evident, si no es prenen abans les mesures adients per a evitar-ho. És per això que la reforma s'havia d'haver orientat més a fomentar la competitivitat real de les nostres explotacions agràries que a desincentivar la seva productivitat, com va fer la reforma de 1992.

3a) La futura incorporació a l'UE de Xipre, els països coneguts per les sigles PECO, Malta i Turquia. Aquestes incorporacions requereixen una reforma de la PAC en profunditat, perquè es tracta de països amb un sector agrari absolutament predominant en llurs respectius sistemes econòmics.

4a) L'excessiva incidència dels ajuts agraris en els pressupostos comunitaris (la legitimació dels quals està essent cada dia més qüestionada arreu de la Unió), que encara acaparen prop de la meitat de la despesa comunitària.

4. La PAC-III, una política agrària per a encetar el nou mil·lenni

La PAC-I (tradicional) i la PAC-II (reforma de 1992) ja són història. Al 1999 va, entrar en vigor una nova reforma - la PAC-III -, els trets definidors de la qual varen ésser dissenyats en la Declaració de Cork³¹, essent confirmats poc després en l'Agenda 2000³². L'anàlisi d'ambdós documents és la millor manera de conèixer cap a on anem i quines poden ser les conseqüències d'aquesta nova reforma per a l'esdevenidor de la institució jurídica de la CP.

4.1 Les noves orientacions de la PAC previstes en la Declaració de Cork

Sense rebutjar les mesures adoptades al 1992, la Declaració de Cork proposa una derivació de la PAC vers el desenvolupament rural integrat i sostenible³³, partint a l'efecte d'una doble

³¹L'anomenada "*Declaració de Cork: un camp viu*" és el document amb la qual cloqué la Conferència Europea sobre Desenvolupament Rural, celebrada per més de sis-cents experts agraris a l'esmentada localitat irlandesa els dies 7 al 9 de novembre de 1996, sota el lema "Europa rural - perspectives de futur".

³²Vid. Comissió Europea, *Agenda 2000, op. cit., in totum*.

³³Aquest plantejament ens sembla força encertat, per dos motius principals:

1r) Perquè la millor forma de garantir el futur del sector agrari no és subvencionant a dojo

convicció: d'una banda, el món rural té una riquesa social, cultural, econòmica, ambiental i paisatgística que no es pot deixar perdre; d'altra banda, el sector agrari - el pes específic del qual en relació a la resta dels sectors econòmics està en un constant decliu - ja no té per què monopolitzar els ajuts comunitaris, sinó que aquests s'han de dedicar a promoure l'ampli ventall de possibilitats que ofereix el món rural. Sobre aquesta base argumental, la Declaració de Cork inclou - a banda del preàmbul i de la conclusió final - un total de 10 punts programàtics, en els quals es traspua una decidida voluntat de reorientar els ajuts comunitaris, primant-hi els programes de desenvolupament rural integrat i sostenible.

Amb aquest nou plantejament, el protagonisme històric dels professionals agraris deixa pas a la promoció de la qualitat de vida del conjunt del món rural. El canvi proposat és substancial, puix que es tracta de passar d'una PAC caracteritzada pel seu caire de política sectorial (ajuts al sector agrari) a una nova política de caire més territorial (foment del desenvolupament rural integrat), en la que els professionals agraris han d'assumir un paper de protecció de l'entorn natural. Aquest canvi d'orientació significa el triomf de les tesis de Bertran HERVIEU³⁴, segons el qual, s'ha de passar de la conceptualització del món rural com un espai d'exclusiva responsabilitat dels professionals agraris a una concepció més moderna, com a espai vital en el qual conviuen ciutadans de totes les professions i en el qual la conservació del paisatge, el patrimoni històric i el medi ambient passi a ser responsabilitat de tots els ciutadans³⁵.

En una primera lectura d'aquest document comunitari, hom podria arribar a la conclusió de què s'hi propugna l'abandonament de l'objectiu de foment de la productivitat agrària. Aquest pensament, però, no s'arriba a expressar en tota la declaració, la qual cosa ens sembla correcta, puix que una declaració totalment antiproductivista contrariaria un dels preceptes bàsics del Dret comunitari³⁶, l'art. 39.1 del vigent Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (TCE), a tenor del qual, el primer objectiu de la PAC és (i, doncs, ho haurà de continuar essent, mentre no es canviï aquest precepte³⁷) l'augment de la productivitat agrària.

Al nostre parer, la declaració de referència no suposa una renúncia al foment productiu, sinó una manifestació de voluntat en el sentit de què l'objectiu de la productivitat s'ha de complementar amb el del desenvolupament integrat del món rural, que és molt diferent. Així

l'agricultura i la ramaderia, sinó lluitant contra els desequilibris que a hores d'ara hi ha entre el camp i els grans nuclis urbans, és a dir, implementant-hi una veritable política de desenvolupament rural, que tingui la virtualitat de millorar la qualitat de vida al camp.

2n) Perquè els ajuts amb els quals es preveu compensar la dedicació a la conservació de la natura i a la millora de l'entorn rural augmenten la legitimació social de la política agrària, alhora que suposen noves fonts d'ingressos per als professionals agraris, la renda dels quals podria veure's millorada, interrompint així la seva inveterada tendència depressiva.

³⁴ Vid. Bertrand HERVIEU, *Agricultura y territorio, nuevas orientaciones para la política agraria*, "Revista Española de Economía Agraria", núms. 176-177, febrer-març de 1996, p. 182.

³⁵ La configuració de la protecció del medi ambient en l'art. 45 CE també va en aquest mateix sentit globalitzador, puix que s'hi estableix que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente..., así como el deber de conservarlo".

³⁶ Des de la perspectiva espanyola, contraria també l'art. 38 CE, que inclou un manament als poders públics per a què defensin la productivitat, ja que, en reconèixer el dret a la llibertat d'empresa, estableix que "los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad...". Així sembla haver-ho entès també el TC, ja que ha interpretat aqueix precepte constitucional en el sentit de què "el ejercicio de las potestades que la Ley atribuye a la Administración debe ajustarse no a cualesquiera fines de interés público, sino muy precisamente a "criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos" (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 5).

En qualsevol cas, no es necessiten gaires esforços dialèctics per a demostrar que una política agrària oposada al foment de la productivitat seria pràcticament suïcida, davant el repte de competitivitat que ens imposen els acords del GATT. Ho ha expressat amb meridiana claredat Jaime LAMO DE ESPINOSA, *El marco agrícola que viene*, "Agronoticias", suplement del núm. 33.687, de 26 de desembre de 1996, de "Heraldo de Aragón", p. 7), per a qui l'efecte més important de la creació de l'OMC és que "el aumento de la competencia conduce a la necesidad de mejorar la productividad". I, d'altra banda, les mesures comunitàries d'ajut a la multifuncionalitat agrària no tindrien massa sentit, si suposessin la renúncia a la productivitat agrària, com bé ha argumentat Albert MASSOT MARTÍ, *La Política Agraria Común ante ..., op cit.*, p. 70.

³⁷ Ens sembla una obvietat; però, ja que es posa en dubte la vigència del principi de productivitat, portarem a col·lació el recordatori formal que fa l'anomenada "Recomendación del Consejo de 19 de junio de 2000 relativa a las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad" (DOCE L 210 de 21.8.2000), en el sentit de què "el Tratado exige a los Estados miembros que lleven a cabo sus políticas económicas con miras a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión y en el contexto de las orientaciones generales de política económica (artículo 98)".

ho dona a entendre al punt núm. 8, segons el qual, "s'ha de ... promocionar la inversió productiva i diversificar les economies rurals". Així, doncs, s'imposa un nou canvi de mentalitat i una nova orientació de les nostres explotacions agràries³⁸, si hom vol garantir llur subsistència temps a venir. Els professionals agraris, acostumats a la política de preus i mercats, s'hauran d'adaptar a una política agrària menys sectorial i més ruralista i mediambiental.

En resum, sense abandonar l'objectiu de la productivitat agrària que estan aplicant els Estats membres en llurs respectives polítiques agràries nacionals³⁹, la proposta dels experts de Cork és que l'antiga PAC ha d'ésser substituïda per una política que no s'orienti tant al sector agrari com al conjunt de la població rural, i que propiciï la diversificació econòmica, en el marc d'una política de desenvolupament rural i de protecció del medi ambient. L'objectiu ha d'ésser, doncs, el desenvolupament rural integrat i sostenible.

Pel que fa a la institució de la CP, hem de matisar que el doble objectiu de conservació i millora de l'entorn natural i de racionalització de les estructures agràries s'adiu fil per randa amb les finalitats que inspiren aquestes actuacions públiques. La CP, institució especialment idònia per al foment de la competitivitat de les explotacions agràries, hi té una gran funció a desenvolupar, raó per la qual entenem que el seu futur està garantit de totes totes.

4.2 La reorientació substancial de la PAC en l'Agenda 2000

L'Agenda 2000 constitueix el punt de partida de la PAC del nou mil·lenni. Aquest document-proposta de la Comissió Europea té un triple contingut programàtic: la reestructuració de la base financera de la Comunitat (per tal de garantir que la Unió podrà fer front a la despesa que generen els quinze Estats membres actuals i a la que es generarà temps a venir, amb les noves adhesions), la complementació de la PAC amb una autèntica política rural comunitària i la reforma dels fons estructurals (en endavant, FE) i del Fons de Cohesió (en endavant, FC). A l'anàlisi de les dues primeres matèries dedicarem aquest epígraf, deixant per a més endavant tot el que fa a les polítiques estructurals i de cohesió econòmica i social.

4.2.1 La necessitat de reestructurar la base financera de la Unió

Ningú dubta ja que l'estructura financera de l'UE és cada cop més problemàtica. Òbviament, la PAC - política comunitària a la qual es dediquen més cabals comunitaris⁴⁰ - no en podia restar aliena. Conscients d'aquesta problemàtica, tots els Estats han admès la necessitat de reformar substancialment la PAC actual. El text bàsic per a aquesta reforma és el vector agrari de l'Agenda 2000, document del qual ens interessa particularment l'anàlisi de les noves bases programàtiques que s'hi estableixen per a una reorientació substancial de la PAC.

Interessa, doncs, fer un seguiment de la normativa que se'n deriva, ben entès que de la forma en què es desenvolupin aquestes bases programàtiques dependrà, en gran mesura, el nivell de les aportacions i els ingressos de cada Estat durant el període esmentat, i, de retruc, les seves disponibilitats econòmiques per abordar actuacions de caire estructural, com ara la CP. En qualsevol cas, cal puntualitzar que l'Agenda 2000 no ha estat un document pacífic, sinó que les coincidències entre els actuals membres de l'UE es limiten

³⁸Aquesta necessitat d'adaptació als continus canvis de rumb de la política agrària no constitueix cap novetat històrica, puix que els professionals agraris ja n'estan acostumats. Només cal recordar, a l'efecte, aquest advertiment que va publicar - ara fa dos segles - l'agrari espanyol Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., p. 6, punt 17: "*la suerte del cultivo fué siempre mas ó menos próspera, segun que las Leyes Agrarias animaban ó desalentaban el interes de sus agentes*". El mateix es podria escriure a hores d'ara referit als reglaments i directives que ens arriben de Brusel·les.

³⁹Vid., per tots, Fernando GOMES DA SILVA, *Introducción*, en Direccão Geral de Desenvolvimento Rural, *Desenvolvimento rural. Novas realidades e perspectivas*, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Lisboa, 1997, p. 7. Aquest ministre portuguès basa la política agrària del *Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas* en els tres eixos fonamentals de la competitivitat agrícola, la protecció del medi ambient i el desenvolupament rural. Sembla obvi que el sector agrari mai podrà ser competitiu, si no s'hi fomenta la productivitat, puix que aquesta i la competitivitat són factors econòmics totalment indistingibles.

⁴⁰De fet, cada any augmenta les seves despeses en termes quantitatius, encara que es vagi reduint paulatinament en termes percentuals, respecte al conjunt de la despesa comunitària.

pràcticament al reconeixement de la necessitat de solventar la ja citada problemàtica financera, com més aviat millor.

El més difícil era trobar una fórmula per a aconseguir-ho que tingués la virtualitat d'aconterar tots els Estats membres, atès que cada un d'ells procurava presentar com a panacea de futur la proposta que més afavoria els seus interessos nacionals. La necessitat de l'acord, emperò, era prou evident, i es feia encara més palesa quan es mirava des de la perspectiva de la subsistència del sector agrari⁴¹, ja que, si no s'introduï en les reformes adients, semblava evident que cada cop s'accentuaria més la que la pròpia Agenda 2000 (*vid. p. 27*) cita com a "continua disminució del número de puestos de trabajo en el sector agrario".

4.2.2 Preparatiu per a la reconversió de la PAC en una política rural integrada

Amb l'Agenda 2000, la Comissió proposa un pla de remodelació integral de la PAC, amb la indissimulada intenció de transformar-la després en una política de més envergadura i menys sectorial, de manera que els cabals que s'hi dediquen beneficiïn tot el món rural.

Per bé que literalment no es proposa eixa reconversió, sinó que es parla només d'implantar "una política rural integrada, paralela al proceso de reforma"⁴² de la PAC, una anàlisi en profunditat de l'esmentat document i de les normes comunitàries aprovades per a la seva concreció ens duu a la conclusió de què - si més no, a mig o llarg termini - la PAC acabarà essent subsumida en una autèntica Política Agrícola i Rural Comuna (PARC⁴³). Si s'arriba a implementar aital proposta en aquests termes, seria sens dubte la reforma més radical de tota la història de la PAC.

Elucubracions a part, el que sí que traspua clarament el vector agrari de l'Agenda 2000 és una inqüestionable voluntat de reforma de l'actual PAC, orientada a la consecució d'aquest quàdruple objectiu⁴⁴ (*vid. p. 30 i 31*):

1r) Augment de la competitivitat dels productes agraris, de manera que es puguin adequar els preus comunitaris al mercat internacional, evitant així l'acumulació d'excedents: "... las próximas reformas de la PAC deben aumentar su competitividad tanto en los mercados interiores como en los exteriores".

2n) Millora de la qualitat de vida al món rural: "Otros objetivos clave de la PAC seguirán siendo la necesidad de garantizar un nivel de vida aceptable a la comunidad rural ...".

3r) Implicació dels professionals agraris en la protecció del medi ambient: "La integración de los objetivos medioambientales en la PAC y la ampliación del papel que

⁴¹Cfr. António Covas, *op. cit.*, p. 7, segons el qual, "é o estatuto da política agrícola tradicional que está definitivamente posto em causa".

⁴²*Vid. Agenda 2000, op. cit.*, p. 27.

⁴³Quan encara no s'ha acabat d'aplicar la filosofia de l'Agenda 2000, les institucions comunitàries ja treballen en l'Agenda-2007, en la qual sembla ser que s'inclourà aquesta nova política comunitària. Atès que encara queden anys per a la seva redacció definitiva, no hi podem basar el nostre estudi, però sí que ens quedem amb una idea fixa: ja s'hi està treballant sobre la possibilitat de què, com a conseqüència de l'anomenada "Ronda del Mil·leni", desapareguin tota mena de barreres aranzelàries, així com la major part de les subvencions a l'agricultura. Remarquem aquest punt de partida de les negociacions, perquè confirma la necessitat d'implementar aviat un nou model de CP com el que proposem, que no es basi sols en el foment de la productivitat de les explotacions agràries, sinó que promogui també la diversificació econòmica del món rural (amb la qual cosa s'aconseguirien fonts alternatives de renda) i la protecció del medi ambient (amb la qual cosa es donaria resposta a la creixent consciència mediambiental de la nostra societat, així com al manament de l'art. 45 CE, sense oblidar que les subvencions per a mesures mediambientals tenen garantida la seva continuïtat, sigui quin sigui el resultat de les negociacions de l'OMC).

⁴⁴A banda d'aquests objectius que l'Agenda 2000 qualifica de "polítics", el capítol agrari insisteix (*vid. p. 27, 30, etc.*) en la necessitat de potenciar aquests altres dos objectius de gestió: la resolució del laberint normatiu del Dret comunitari, mitjançant la que es presenta com una "simplificació radical de la normativa de la Unió" i la definitiva implementació del principi de subsidiarietat, que proclamen els Tractats de Maastricht i l'anomenat "Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", annex al Tractat d'Amsterdam, amb la finalitat de descentralitzar la gestió de les polítiques comunitàries, augmentant-hi la participació de les administracions internes.

pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje constituyen otro de los objetivos de creciente importancia para la PAC".

4t) Complementació de la renda agrària mitjançant el foment de la diversificació econòmica: "La creación de posibilidades de renta y empleo complementarias o alternativas para los agricultores y sus familias, tanto dentro de las explotaciones como fuera de ellas, sigue siendo una de las principales metas para el futuro a medida que van reduciéndose las posibilidades de empleo en la agricultura en sentido estricto".

En síntesi, l'Agenda 2000 prepara el camí per a la implantació de la futura PARC, basant-se en l'augment de la diversificació econòmica del medi rural, com a fórmula que hom considera més idònia per a garantir una renda equitativa i la millora de la qualitat de vida al món rural⁴⁵. Si a això li afegim l'aposta de l'Agenda 2000 per la protecció del medi ambient, el paisatge i l'entorn natural, sembla evident que la tendència de futur ens duu a la substitució d'una PAC ja periclitada

- centrada en el foment de la productivitat agrària a ultrança - per una nova política comunitària, més orientada a "produir" territori, és a dir, a fer que el territori rural esdevingui suficientment atractiu, per tal d'evitar el seu despoblament.

Amb aquesta política de desenvolupament rural integrat i sostenible que s'hi pregona, ja no es tracta tant de garantir la renda agrària com a tal, com d'aconseguir que tots els habitants del món rural (siguin o no professionals agraris), puguin trobar-hi fonts alternatives de riquesa, així com unes infraestructures i uns serveis adients, per tal que hi puguin assolir un nivell de qualitat de vida comparable al del món urbà⁴⁶. I tot això, aprofitant al màxim les sinèrgies entre les zones rurals i les urbanes, per tal d'arribar a un nou model de desenvolupament més equilibrat. Si aquesta tendència es confirma, la PAC, tal com havia estat concebuda des de la seva creació, tindria molt poca raó de ser, la qual cosa ens fa pensar que no li queden massa anys de supervivència com a política independent i que acabarà essent subsumida en una futura política rural comunitària, l'eix central de la qual serà el foment del desenvolupament rural integrat i sostenible⁴⁷.

Davant aquesta perspectiva de futur, hom podria preguntar si la dilució de la PAC en una futura PARC podria tenir efectes negatius per a la institució jurídica de la CP, que tant bé s'havia adaptat a l'experiència de la PAC-I, molt més productivista que l'actual⁴⁸.

Entenem que aquest risc no existeix realment, perquè, si bé s'analitza l'Agenda 2000 i els documents comunitaris que se n'han derivat, hom comprova que les tres idees-força que s'hi proposen, pel que aquí interessa, són l'augment de la competitivitat de l'agricultura comunitària, una política de desenvolupament rural i la protecció del medi ambient.

Una concepció moderna de la CP és perfectament compatible amb els nous reptes que

⁴⁵ Així, doncs, la idea clau per a entendre tota l'evolució futura del Dret agrari comunitari serà des d'ara la de la diversificació, que, a la vista de la proposta de la Comissió, s'ha d'entendre en un doble sentit:

- D'una banda, com a dilució dels ajuts comunitaris, fins ara pràcticament monopolitzats pels professionals agraris. Amb la diversificació d'aquests ajuts, se'n podran beneficiar totes les persones que inverteixin a les àrees rurals, prescindint de les activitats professionals que hi desenvolupin.

- D'altra banda, com a diversificació d'activitats i com a foment de la pluriocupació dels professionals agraris, perspectiva de futur en la qual l'agricultor a temps parcial haurà de conviure amb els professionals plenament dedicats a la seva explotació agrària.

⁴⁶ Si realment hom vol reequilibrar el territori, evitant el despoblament rural, caldrà fugir de l'integritisme conservacionista que reclamen els qui voldrien conservar l'espai rural assilvestrat, per a gaudir del turisme capitalí. Per això, ens sembla correcte que l'Agenda 2000 propugni un concepte de desenvolupament rural força compensat i perfectament compatible amb la introducció de les reformes territorials necessàries, de manera que es garanteixi al món rural un nivell de vida similar al del món urbà. Amb aquesta concepció del desenvolupament rural, la viabilitat de la CP està assegurada, ja que el règim jurídic d'aquesta millora obliga a ponderar-hi tots els drets que hi concorren.

⁴⁷ De moment, alguns dels Consells de Ministres d'Agricultura de l'UE - com el celebrat a la vila austríaca de Sant Wolfgang els dies 20 a 22 de setembre de 1998 - ja s'han orientat en aquest sentit.

⁴⁸ Cfr. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 22, per a qui "los principales países de Europa occidental pertenecientes a la CEE iniciaron la coordinación de sus políticas agrarias, concediendo a la concentración parcelaria desde 1962 un valor complementario en la transformación de sus estructuras, justificándola cuando ello supusiera mayor productividad ...".

motiven la nova reforma, puix que el seu objectiu primordial (el foment de la competitivitat de les explotacions agràries⁴⁹) constitueix també una de les finalitats del desenvolupament rural⁵⁰. I pel que fa a la qüestió mediambiental, la CP constitueix una gran oportunitat per a la millora de l'entorn natural de les zones a concentrar. Tot fa pensar, doncs, que la CP es consolidarà com una institució més necessària que mai, cosa que es confirma amb el creixent interès per la CP que s'està detectant últimament en la societat rural⁵¹, així com amb el redescobriment que s'està fent dels anomenats "regadius socials" (que han d'anar precedits per la CP), al comprovar-se que la transformació en regadiu de les zones més depressives contribueix a evitar-ne el despoblament.

En resum, hom pot assegurar que la transformació de la PAC en la PARC que preveuen els esborranys de la que serà la "Agenda 2007" no serà contraproductiu per a la CP. Ben al contrari, la integració d'aquesta institució en uns programes d'actuació de desenvolupament rural integrat i sostenible, ompliria de sentit aquesta institució⁵². A més a més, hi quedaria reforçada la seva legitimació social, ja que, en ser molts més els ciutadans que se'n beneficiarien, serien també més assumibles socialment els cabals públics que s'hi dediquen, així com les intromissions en el dret de propietat de les finques rústiques afectades, que tota CP comporta⁵³. En qualsevol cas, sembla assegurat que els ajuts comunitaris per a reformes estructurals i per a millores mediambientals aniran *in crescendo*, a costa de la tradicional política de preus i mercats, ja que està previst que la PARC sigui més territorial, mediambiental i ruralista que la PAC.

Tot plegat, sembla garantir que hi haurà recursos públics suficients per a donar un nou i definitiu impuls a les actuacions de CP arreu de la Unió, sobretot si es confirmen les previsions de l'esmentada "Agenda 2007", segons les quals, la futura PARC ha de destinar força cabals comunitaris per a la reestructuració de les explotacions agràries, amb la finalitat d'augmentar-ne la superfície de les finques. Si es confirma aquesta previsió, la CP pot conèixer una nova revifada en el si de l'UE.

El repte per als nostres legisladors i per a les nostres administracions públiques⁵⁴ serà saber

⁴⁹Cfr. DAMA (DGA), *El Consejero de Agricultura y Medio Ambiente entrega los títulos de concentración parcelaria en Pedrola* (<http://PrensaDGA.Aragón.net/CIDO/A9607231.Htm>). Esmentem eixa nota de premsa perquè palesa com s'ha assumit aquest criteri teleològic, ja que s'indica que "el consejero ha destacado la importancia de la concentración parcelaria "como un instrumento para mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias, en un momento en el que el sector vive un profundo cambio estructural derivado de la Política Agraria Comunitaria".

⁵⁰Al Dret comparat, aquesta concepció de la CP ja s'està imposant als països que tenen més experiència en la matèria, com ara França (on la CP s'ha institucionalitzat com a eina de desenvolupament rural des de la llei de l'11 de juliol de 1975) i Holanda (on el règim jurídic de la CP forma part de la Llei de Desenvolupament Rural, de 9 de maig de 1985).

La doctrina gala, al seu torn, ens brinda exemples molt interessants de com serveix aquesta institució a la política global de desenvolupament rural. Vet aquí un d'ells: "*Les résultats, cinq ans après: la population et l'effectif scolaire ont augmenté, des entreprises se sont installées, des habitations ont été construites, un aménagement touristique a été réalisé ...*" (vid. M. N., *De l'aménagement foncier au ...*, op. cit., p. 8).

Un dels avantatges que la tècnica moderna ofereix a l'investigador és la possibilitat d'eixamplar l'abast de la seva recerca mitjançant la navegació per Internet. Aquesta pràctica ens ha permès copsar que, mica a mica, es va obrint pas en la nostra societat un estat d'opinió favorable a la institució, que assumeix la CP com una de les eines més avantatjoses per al redreçament del sector agrari. Convé consultar al respecte les següents adreces d'Internet: <http://civila.com/hispania/minaya/anea/pag20.htm> (article de Fausto ANEA, *Hacia donde va el campo?*), <http://www.pangea.org/> (Intervenció d'Alberto BALLARÍN MARCIAL, en l'anomenada "Tertulia abierta sobre el Estado Actual de la Política de Agua en España") i <http://personal.redes-tb.es/alfonso1511/concentracion.htm> (manifest públic, de data 14 de febrer de 1998, *Por un modelo de concentración parcelaria respetuosa con los valores y recursos naturales*).

⁵²Cfr. F. HELBLING, *L'amélioration des structures ...*, op. cit., p. 270. Amb l'autoritat que li dóna la seva experiència com a *Chef du Service fédéral des améliorations foncières*, de l'*Office Fédéral de l'Agriculture*, HELBLING demostra que la CP - integrada en el marc més ampli de les actuacions de desenvolupament rural - té un gran futur, i que no sols beneficia els professionals agraris, sinó tot el territori. En les seves pròpies paraules, "*l'amélioration intégrale restera le moyen le plus efficace pour améliorer les conditions de production. Elle est d'ailleurs non seulement utile à l'agriculture, mais elle représente aussi un instrument très complet pour la réalisation de tâches d'aménagement du territoire*".

⁵³Marie-Paul LABEY, *L'aménagement foncier et les associations de protection de la nature*, "*L'aménagement foncier agricole et rural*", num. 73, 2n trimestre de 1992, p. 20.

⁵⁴La imperiosa necessitat de que les administracions gestores de la CP s'hi aboquin com més millor queda palesa en aquesta premonitòria frase de José María SUMPSI VINAS, op. cit., p. 294, que ben bé podria esdevenir profètica durant els propers anys: "Se podrá ser más o menos escéptico en cuanto a las posibilidades de que se produzca una fuerte reestructuración de explotaciones, ... pero

aprofitar aquests ajuts financers disponibles, ben entès que tot el que inverteixin en CP tindrà una notable rendibilitat social i afavorirà el reequilibri territorial.

Vist que la PAC s'orienta vers el desenvolupament rural integrat i vers la protecció i millora del medi ambient, caldrà replantejar en aquest sentit els objectius de la CP i la forma de dur a terme aquestes actuacions públiques al nostre país. Així ho han fet ja altres Estats comunitaris, com ara Holanda, on està tan assumida la consideració de la CP com a eina de desenvolupament rural que la seva regulació ja s'inclou en la Llei de Desenvolupament Rural⁵⁵. A França (l'Estat que més ajuts rep de la PAC), l'*Association Française de Droit Rural*⁵⁶ ha demostrat estar especialment sensibilitzada a l'efecte, fins al punt de què ha aprofitat l'avinentsa del seu 40è aniversari per a convocar un Congrés Nacional⁵⁷ monogràficament dedicat a tractar del futur de la CP, en el marc del Dret comunitari.

II. ELS REGLAMENTS DELS FONS ESTRUCTURALS I DEL FONS DE COHESIÓ

1. Règim jurídic dels fons estructurals fins al 31.12.1999

1.1 Estructures reglamentàries de 1988 i 1993

A la vista de les desigualtats que hi ha entre les diferents regions, així com davant l'evidència de què aquestes diferències no es reduiran si únicament s'apliquen les regles de la lliure competència, les institucions comunitàries varen arribar al convenciment de què calia aplicar els necessaris cabals públics a la finalitat de reduir eixes diferències de manera progressiva. La resposta va ser la creació dels fons estructurals, com a instruments financers de l'UE.

És per això que, a partir de la reforma de 1988⁵⁸, han crescut tant els ajuts financers destinats a afavorir el desenvolupament de les zones desfavorides⁵⁹ - en el marc d'una

en el futuro o estos cambios se producen o una parte sustancial de la agricultura de estas regiones se abandonará". Davant aquest assenyat i encertat advertiment, només ens resta afegir que les administracions competents en la matèria tenen el deure de respondre al repte que els presenta el futur. La seva desídia comportaria conseqüències nefastes per al sector agrari (i, de retruc, per a l'equilibri territorial, puix que l'abandonament de l'activitat agrària sol augmentar el despoblament de l'espai rural en el que aquesta es realitzava).

⁵⁵ *Wet van 9 mei 1985, houdende regelen met betrekking tot de inrichting van de landelijke gebieden (Landinrichtingswet).*

⁵⁶ L'*Association Française de Droit Rural* (AFDR), com la seva germana espanyola, l'Asociación Española de Derecho Agrario (AEDA) és membre de l'anomenat *Comité Européen de Droit Rural*.

⁵⁷ Ens referim al XVe Congrés Nacional de l'AFDR, celebrat a la vila francesa d'Amiens els dies 20 i 21 de novembre de 1998, sota el títol "*Le remembrement est-il encore un outil d'avenir?*", amb la declarada intenció de provocar una interessant discussió sobre l'eterna qüestió de si la CP té encara sentit en la societat actual, o, contràriament, s'ha d'aparcar definitivament. De fet, la pregunta que servia de lema del congrés tenia una resposta positiva, la qual cosa propiciava la dedicació dels congressistes a la recerca de solucions alternatives als principals contenciosos que plantegen a hores d'ara les actuacions de CP, especialment pel que fa a la creixent consciència social que exigeix un especial respecte a la naturalesa, al paisatge, al medi ambient i a l'entorn natural.

⁵⁸ Com a conseqüència de la introducció de l'objectiu comunitari de la cohesió econòmica i social en l'AUE (nous arts. 130 A a 130 E, afegits a la primitiva redacció del TCEE), la Comunitat va impulsar la reforma dels fons estructurals, al 1988. Amb el pas del temps, el TUE acabaria convertint aquesta política de cohesió econòmica i social en un dels tres pals de paller de la construcció europea.

⁵⁹ Segons dades facilitades per les pròpies institucions comunitàries, per al període 1989-1993 es varen programar ajuts financers per un total de 64.000 milions d'ECU (*vid.* Commission européenne, *L'Europe au service ...*, op. cit., 1996, p. 4 a 14). Per al període 1994-1999, s'hi van pressupostar un total de 154.500 milions d'ECU, és a dir, uns 25 bilions de pessetes (*vid.* Comisión Europea, *Europa invierte en sus regiones*, DG XVI i DG X, Brussel·les, 1997), sense comptar-hi les inversions corresponents a les "Iniciatives comunitàries" LEADER i INTERREG (a les quals es van destinar uns altres 13.900 milions d'ECU, de 1994 a 1999) i el Fons de Cohesió (que va absorbir 15.500 milions d'ECU addicionals durant el període de 1993 a 1999).

Pel que fa al període 2000-2006, el nou reglament general dels FE - que més endavant analitzarem - estableix la següent previsió: "Los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos, expresados en precios de 1999, ascenderán a 195.000 millones de euros para el periodo 2000-2006 (art. 7.1). El Consell Europeu celebrat al mes de març de 1999 a Berlín va acordar que la contribució del FEOGA-Garantia a les mesures de desenvolupament rural, en concret, s'eleva a 30.070 milions d'euros (en endavant, MEUR), amb una mitjana de 4.339 MEUR, dels quals corresponen 760 a França, 700 a Alemanya, 595 a Itàlia, 459 a Espanya, 423 a Àustria, 315 a

política de cohesió econòmica i social -, cosa que s'ha fet mitjançant les aportacions financeres als corresponents programes de desenvolupament o de reconversió procedents dels següents fons estructurals:

1r) Fons Europeu de Desenvolupament Regional, mitjançant el qual hom pretén reduir els desequilibris que hi ha entre les diferents regions europees.

2n) Fons Social Europeu (FSE), instrument comunitari en la lluita contra la desocupació.

3r) Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (FEOGA), amb el qual es cofinancen els ajuts a l'agricultura de cada Estat membre i les inversions destinades al desenvolupament de les zones rurals, per al foment de la competitivitat agrària i la diversificació econòmica. Aquest fons estructural, que financia les dues vessants de la PAC, s'estructura en sengles seccions, anomenades "FEOGA-Orientació" i "FEOGA-Garantia"⁶⁰.

4t) L'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP).

La importància d'aquests fons estructurals (en endavant, FE) queda palesa quan es comprova que, si la PAC s'enduu aproximadament el 50% de la despesa pressupostària de la Unió, la política estructural via FE se n'ha endut un terç del total, durant el període 1994-1999⁶¹.

La seva regulació de l'any 1988 fou revisada cinc anys més tard - per sengles acords del Consell del 20 de juliol de 1993 - , amb l'objectiu d'augmentar l'eficàcia, la simplificació i la transparència de les polítiques estructurals, i aprofitant que la reforma de 1992 havia introduït en la PAC tot un seguit de mesures estructurals, destinades al foment del desenvolupament rural. D'aleshores fins a començaments del present mil·lenni, va regir la següent arquitectura reglamentària: Reglament-marc⁶², Reglament de coordinació⁶³, Reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional⁶⁴, Reglament del Fons Social Europeu⁶⁵ i Reglament del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola⁶⁶.

Irlanda, 290 a Finlàndia, 200 a Portugal, 154 al Regne Unit, 149 a Suècia, 131 a Grècia, 55 als Països Baixos, 50 a Bèlgica, 46 a Dinamarca i 12 a Luxemburg (*vid. Servei Especialitzat d'Informació sobre l'UE, Repartició del pressupost per a desenvolupament rural (2000-2006) entre els estats membres*, edició del 16.9.1999). Val a dir que els ajuts financers dels fons estructurals no són préstecs, sinó ajuts a fons perdut.

⁶⁰El FEOGA-Garantia sempre ha preponderat sobre el FEOGA-Orientació. Com recull l'estudi de la Comissió Europea-Direcció General d'Agricultura, *La política agrícola...*, *op. cit.*, 1998, p. 7, on s'indica que, en els pressupostos comunitaris de 1997, la secció Garantia gestionava el 88'5% de les despeses del FEOGA, mentre que la secció Orientació en finançava l'11'5%. Aquesta preponderància s'ha accentuat amb la darrera reforma dels Fons Estructurals, a conseqüència de la qual, el FEOGA-Garantia ha assumit, a més a més, importants competències financeres en matèria de desenvolupament rural.

⁶¹Cfr. Commission Européenne, *Union Européenne. Politique régionale ...*, *op. cit.*, p. 14. D'acord amb aquesta publicació de la Comissió Europea, les aportacions financeres dels FE beneficien la meitat de la població comunitària i suposen una tercera part del total de la despesa pressupostada per la Unió per al període de 1994 a 1999.

⁶²Reglament (CEE) núm. 2081/193 del Consell, de 20 de juliol, pel qual es modifica el Reglament (CEE) núm. 2052/88, relatiu a les funcions dels fons amb finalitat estructural i a la seva eficàcia, així com a la coordinació entre si de llurs intervencions, amb les del Banc Europeu d'Inversions i amb les de la resta dels instruments financers existents.

⁶³Reglament (CEE) núm. 2082/93 del Consell, de 20 de juliol, que modifica el Reglament (CEE) núm. 4253/88, pel qual s'aproven disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) núm. 2052/88, pel que fa, d'una banda, a la coordinació de les intervencions dels fons estructurals i, de l'altra, d'aquestes amb les del Banc Europeu d'Inversions i amb les de la resta dels instruments financers existents. Aquesta norma comunitària va ser modificada, al seu torn, pel Reglament (CE) núm. 3193/94 del Consell, de 19 de desembre, pel qual es modifiquen el Reglament (CEE) núm. 2052/88 del Consell i el Reglament (CEE) núm. 4253/88.

⁶⁴Reglament (CEE) núm. 2083/93 del Consell, de 20 de juliol, que modifica el Reglament (CEE) núm. 4254/88, pel qual s'aproven disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) núm. 2052/88, pel que fa al Fons Europeu de Desenvolupament Regional.

⁶⁵Reglament (CEE) núm. 2084/93 del Consell, de 20 de juliol, que modifica el Reglament (CEE) núm. 4255/88, pel qual s'aproven les disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) núm. 2052/88, pel que fa al Fons Social Europeu.

⁶⁶Reglament (CEE) núm. 2085/93 del Consell, de 20 de juliol, que modifica el Reglament (CEE) núm. 4256/88, pel qual s'aproven les disposicions d'aplicació del Reglament (CEE) núm. 2052/88, pel que fa al FEOGA, secció Orientació.

1.2 Objectius prioritaris

D'acord amb el règim jurídic exposat, durant el període de 1994 a 1999, l'actuació dels FE s'orientava a la consecució dels següents objectius prioritaris de desenvolupament, amb els quals es pretenia afavorir la cohesió econòmica i social de totes les regions de l'UE:

- Objectiu 1: desenvolupament i adaptació estructural de les regions menys desenvolupades⁶⁷ (considerant com a tals les que tenien un PIB *per capita* igual o inferior al 75 % de la mitjana de l'UE). Pel que fa a Espanya, s'hi inclou a gran part del seu territori, i concretament Andalusia, Astúries, Cantàbria, Castella i Lleó, Castella-La Manxa, València, Extremadura, Galícia, Canàries, Múrcia, Ceuta i Melilla⁶⁸. Els tipus d'inversions a fer-hi eren quasi il·limitats, amb l'únic requisit de què contribuï ssin a reduir les diferències existents entre les regions afectades i les més desenvolupades. Hi podien intervenir tots els FE.

- Objectiu 2: reconversió econòmica de les zones en declivi industrial. Hi quedaven incloses tota mena d'actuacions la finalitat de les quals fos la recol·locació dels aturats per les crisis industrials. El finançament corria a càrrec del Fons Europeu de Desenvolupament Regional i el Fons Social Europeu.

- Objectiu 3: foment de l'ocupació de llarga durada, la inserció professional dels joves, la igualtat d'oportunitats home-dona en el mercat laboral, etc., incloent-hi les inversions destinades a la creació de llocs de treball i a la formació dels aturats. El finançament d'aquestes actuacions era exclusiu del Fons Social Europeu.

- Objectiu 4: adaptació dels treballadors als canvis produïts en els sistemes de producció. Era molt semblant a l'objectiu anterior, del qual es diferenciava pel seu caire preventiu. S'hi inclou en les actuacions que tinguessin la finalitat de preparar els professionals dels diferents sectors per als canvis d'ocupació exigits per l'evolució de la indústria i dels sistemes de producció en general. Era una altra especialitat exclusiva del Fons Social Europeu.

- Objectiu 5: desenvolupament rural. Aquest objectiu estava subdividit en altres dos:

1r) L'objectiu 5a, dedicat a l'adaptació de les estructures agràries i pesqueres (en el marc de la reforma de la PAC de 1992) i finançat pel FEOGA-Orientació i l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP).

2n) L'objectiu 5b, dedicat a promoure les zones amb baix nivell de desenvolupament socio-econòmic, alt percentatge d'atur agrícola, baixa renda agrària i tendència al despoblament. El seu tret fonamental era la ruralitat, raó per la qual inclou a les actuacions que afavoreixen la creació d'inversions alternatives que redueixen la dependència del sector agrari, així com les actuacions de protecció del medi ambient. El finançament corria a càrrec del FEOGA-Orientació, Fons Europeu de Desenvolupament Regional i Fons Social Europeu.

- Objectiu 6: promoció del desenvolupament de les zones de muntanya i, en general, de les regions amb una baixa densitat de població (menys de 8 habitants per km²). Les inversions a fer-hi havien d'afavorir l'arrelament de la població a aquestes zones, normalment allunyades dels grans nuclis de població.

Val a dir, finalment, que els objectius 3, 4 i 5a eren d'aplicació a tota l'UE, mentre que els objectius 1, 2, 5b i 6 només s'aplicaven a les regions establertes a l'efecte.

⁶⁷La importància d'estar inclosa una regió en aquest primer objectiu rau en què l'UE hi abocava prop del 70 % dels ajuts financers dels FE. Val a dir que - a més a més del cofinançament que facilitava el FEOGA-Orientació en les zones d'objectiu 1 - el FEOGA-Garantia també podia cofinançar altres tipus de mesures de desenvolupament rural (entre les quals, la CP) fora de les zones incloses en l'objectiu 1, com reconeixia la pròpia Comissió Europea en les seves publicacions divulgatives sobre la PAC (*vid.*, *ad exemplum*, Comissió Europea-Direcció General d'Agricultura, *op. cit.*, p. 12).

⁶⁸Cfr. Comisión Europea, *Unión Europea. Política regional. Zonas subvencionables*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburg, 1996.

1.3 Principis informadors

Per tal d'aconseguir els objectius assenyalats, s'aplicaven els següents principis:

1r) Principi de concentració de totes les actuacions cofinançades pels FE en els sis objectius prioritaris de desenvolupament que hem analitzat, d'acord amb l'art. 130.D del TCE, segons el qual, s'ha de garantir l'eficàcia i "la coordinación de los Fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes".

2n) Principi de programació de les actuacions, en base als corresponents programes plurianuals de desenvolupament, en virtut del qual s'hi havien d'incloure tant les actuacions públiques com les privades per a les quals es sol·licita el cofinançament dels FE.

3r) Principi de concertació entre les institucions comunitàries i les administracions dels Estats membres, des de la preparació dels projectes fins a l'execució de les obres.

4t) Principi d'addicionalitat, segons el qual, la intervenció dels FE no havia d'ésser substitutòria de les inversions de les administracions internes, sinó un a més a més. Val a dir que mai no hi va haver un veritable control de l'efectiva aplicació d'aquest principi fonamental⁶⁹.

5è) Principi de subsidiarietat. Als quatre principis ja esmentats - que eren els que tradicionalment havien regit l'actuació dels FE -, es va haver d'afegir aquest cinquè, per exigències derivades dels Tractats de Maastricht⁷⁰ i d'Àmsterdam⁷¹, ja que la subsidiarietat s'hi ha establert com una més de les normes d'actuació que han de regir en les relacions entre l'UE i els Estats que en formen part. D'acord amb aquest nou principi, les actuacions han de ser dutes a terme per l'Administració més propera a llurs destinataris⁷².

Això implica que, si una actuació la poden dur a terme els municipis, no ha d'ésser protagonitzada per les CA⁷³; si la poden executar les administracions regionals⁷⁴, no ho ha

⁶⁹ Vid. Tribunal de Cuentas, *Informe especial nº 6/99, sobre el principio de adicionalidad, acompañado de las respuestas de la Comisión* (DOCE núm. C 68, de 9.3.2000). Aquest informe valora molt negativament l'escassetat i l'ineficàcia de les mesures de control arbitrades per a garantir la implementació del principi d'addicionalitat, raó per la qual proposa una reforma en profunditat de l'esmentat sistema de control, per tal d'incrementar-ne substancialment l'eficàcia.

⁷⁰ L'art. 3B del TCE - que porta fonament dels arts. A ("... las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos") i B, *in fine*, del TUE ("Los objetivos de la Unión se alcanzarán ... en el respeto del principio de subsidiariedad ...") - defineix aquest principi en els termes següents: "En los ámbitos que no sean de su exclusiva competencia, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ...".

⁷¹ A Amsterdam, no sols es va aprovar el Tractat del mateix nom, sinó també un seguit de Protocols, entre els quals hi ha l'anomenat "Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", en el qual es proclama la intenció de fer realitat ambdós principis: "Deseando asegurar que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión ... han acordado las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: ...2) Al ejercer las competencias que le han sido conferidas, cada institución deberá garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. También garantizará el respeto del principio de proporcionalidad, según el cual ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado".

⁷² En expressió de la pròpia Comissió (*vid. Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999"*, Bruselas, 3.11.1999, COM (1999) 562 final, p. 3), "subsidiariedad significa actuar únicamente cuando sea necesario". D'acord amb tan autoritzat informe, l'actuació comunitària només es justifica quan hi coincideixen els criteris de necessitat ("los Estados miembros no pueden alcanzar satisfactoriamente los objetivos de la acción propuesta") i d'eficàcia ("esos objetivos pueden alcanzarse de forma más satisfactoria a través de una acción de la Comunidad"), que són els dos aspectes bàsics constitutius del principi de subsidiarietat.

⁷³ Si hom vol ser coherent amb aquest principi comunitari, la gestió de la CP correspondria directament als ajuntaments - com aquí proposem -, a diferència del que s'ha esdevingut fins ara a Espanya. Aquest és un més dels punts en els quals la nostra legislació - tant l'estatal com l'autonòmica, allà on s'hi ha legislat sobre la matèria - ha esdevingut més obsoleta. Al nostre parer, la incorporació d'aquest principi general a la regulació espanyola de la CP suposaria un canvi autènticament revolucionari, puix que les actuacions de CP han estat gestionades sempre per administracions públiques d'àmbit supramunicipal. Els ajuntaments passarien així d'ésser subjectes més aviat passius a ésser l'Administració gestora d'aquest tipus d'actuacions que tant afecten a la planificació de llurs respectius termes municipals. El canvi fóra tan transcendent que entenem que per ell sol ja justificaria una reforma en profunditat d'aquesta institució jurídica al nostre país.

de fer l'Administració central, i, si la poden executar els Estats, no la de fer l'UE. En conseqüència, les institucions comunitàries només hi han d'intervindre quan les circumstàncies requereixin eixa intervenció, és a dir, quan l'objectiu que es tracta d'aconseguir no pugui ésser satisfet adientment per les administracions internes dels Estats membres. Remarquem la importància d'aquest principi comunitari, perquè en ell es fonamenta la nostra proposta de derivar cap als municipis el protagonisme en la gestió de les actuacions de CP.

1.4 La CP en els reglaments dels FE d'aquesta etapa

Si les normes reguladores de la PAC han estat beneficioses per a les CP dutes a terme al nostre país, de l'adhesió ençà, no han estat menys beneficiosos els ajuts financers derivats cap a Espanya sobre la base dels reglaments reguladors de les estratègies estructurals de la Comunitat, finançades principalment pels FE.

En el moment de la reforma de 1988 dels FE, es varen aprovar dues normes que han tingut un remarcable efecte impulsor de la CP:

- El Reglament (CEE) núm. 2052/88 del Consell, de 24 de juny de 1988, relatiu a les funcions dels Fons amb finalitat estructural i a la seva eficàcia, així com a la coordinació entre si de llurs intervencions respectives, amb les del Banc Europeu d'Inversions i amb altres instruments financers. Aquest primer Reglament ja feia entendre que no hi havia d'haver cap problema per al cofinançament comunitari de la CP, mitjançant ajuts financers dels FE⁷⁵.

- El Reglament (CEE) núm. 4256/88 del Consell, de 19 de desembre de 1988, pel qual s'aprovaren les disposicions d'aplicació de l'anterior, pel que fa al FEOGA-Orientació. Confirmant l'anunci fet per la Comissió - en la seva comunicació "El futuro del mundo rural"⁷⁶ -, aquest reglament es referia explícitament a la CP, com una de les mesures de desenvolupament rural, el cofinançament de les quals per part del FEOGA-Orientació es preveia en el seu art. 5è: "la participación financiera del fondo en los programas operativos podrá incluir en particular las acciones siguientes: ... la concentración parcelaria, incluidos los trabajos conexos".

Ambdues normes relacionades amb la CP varen ésser modificades posteriorment, amb ocasió de la reforma de l'any 1993 de la normativa reguladora dels FE:

- El Reglament 2052/88 va ésser modificat pel Reglament (CEE) núm. 2081/93 del Consell, de 20 de juliol, sense que res hi canviés als efectes aquí analitzats. La nova redacció de l'art. 1 confirma els objectius prioritaris dels FE, en base als quals és evident que les actuacions de CP encara són objecte de cofinançament comunitari.

- El Reglament 4256/88 va ésser-hi modificat pel Reglament (CEE) núm. 2085/93 del

⁷⁴Fins i tot en un Estat tan centralitzat com Portugal - en el qual s'ha rebutjat per referèndum nacional la regionalització del país -, el seu Ministre d'Agricultura reconeix com és d'imprescindible que l'Administració central deixi en mans dels seus òrgans regionals la gestió de les actuacions concretes de desenvolupament rural (vid. Fernando GOMES DA SILVA, *op. cit.*, p.8). Com ell mateix indica, "o papel das Direcções Regionais de Agricultura é insubstituível dada a proximidade e, mesmo, a familiaridade com as iniciativas locais". Aquest mateix argument serviria - encara amb més raó - per a justificar l'exercici d'eixes competències per les administracions municipals. D'aquesta manera, es duria el principi de subsidiarietat a la seva màxima expressió d'eficàcia, en consonància amb els principis informadors de la Carta Europea d'Administració Local.

⁷⁵Per bé que el caire general d'aquest reglament no li permetia d'entrar en la concreció de les actuacions a les quals afectava, és evident que incidia sobre la CP, puix que establia que l'actuació dels diferents FE ha de tenir com a finalitat l'assoliment dels cinc objectius prioritaris de la Comunitat, entre els quals n'hi ha tres que afecten especialment aquestes actuacions: els núms. 1 ("fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas"), 5a ("acelerar la adaptación de las estructuras agrarias") i 5b ("fomentar el desarrollo de las zonas rurales").

⁷⁶Quan encara s'estava preparant la reforma normativa de 1988 dels fons estructurals, la Comissió ja va deixar ben clar que la CP ("incluidos los trabajos afines", puntualitzà) hi havia de ser considerada com una de les que anomenà "medidas financiables dentro de los programas de desarrollo" (vid. Comissió de les Comunitats Europees, *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo el 29 de julio de 1988* {COM(88) 501 final}, "Boletín de las Comunidades Europeas", Suplemento 4/88, p. 68).

Consell, de 20 de juliol de 1993⁷⁷, en el qual es continua esmentant la CP com una de les modalitats d'actuacions públiques per les quals es poden rebre ajuts financers del FEOGA-Orientació, alhora que s'hi condiciona aquest cofinançament al caràcter ecocompatible de la CP. D'acord amb la nova redacció donada en l'art. 5è d'aquest reglament comunitari, "la participación financiera del Fondo podrá referirse en especial ... a las acciones siguientes: ... d) Concentración parcelaria, en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales, incluidos los trabajos conexos, en cumplimiento de la legislación del Estado miembro". A *sensu contrario*, això significa que la CP que malmet el paisatge, suprimeix marges i espones, arrenca arbres a dojo, etc., no es pot finançar amb cabals comunitaris.

Conscients d'aquest manament comunitari de limitar el cofinançament a la CP ecocompatible, ALBERTI, MANDIANES i RIVAS FERNÁNDEZ denunciaren públicament que la CA de Galícia està fent un ús incorrecte dels cabals comunitaris, puix que, segons ells, s'hi fan grans destrosses ecològiques, aprofitant a l'efecte la CP⁷⁸.

Com es veu, la diferència substancial que s'hi introdueix és que el cofinançament comunitari està supeditat al compliment d'una *conditio* de caire mediambiental, que la redacció anterior no imposava. Això vol dir - i els gestors d'aquests tipus d'actuacions hi haurien de reflexionar molt seriosament, perquè fins ara no totes les administracions ho han tingut en compte⁷⁹ - que la Comunitat es pot negar a cofinançar les CP que posin en perill la biodiversitat de la zona afectada, així com les que produeixin el típic⁸⁰ efecte simplificador del paisatge⁸¹, que tant han criticat sempre - i no els manca raó - les organitzacions ecologistes.

⁷⁷Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación.

⁷⁸Vid. A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNÁNDEZ, et al., *Antela ...*, p. 159. Segons aquests autors, la CP gallega - especialment la duta a terme al voltant del riu Limia - és poc respectuosa amb el medi ambient, cosa que els fa afirmar que "as concentracións non hai quen as pare, porque o Goberno Galego as utiliza para acceder ó feixe de millóns que destina Bruxelas ás melloras de infraestructuras rurais ..., aínda que o Parlamento Europeo non dea diñeiro para o que aquí se destina".

⁷⁹Es molt simptomàtic, a aquests efectes, el manifest col·lectiu publicat a Internet sota la rúbrica "Por un modelo de concentración parcelaria respetuosa con los valores y recursos naturales", *op. cit.*, *in totum*. Sense entrar a considerar si són certes o no les acusacions que s'hi inclouen, portem a col·lació aquest manifest a l'únic objecte de deixar constància d'un estat d'opinió, segons el qual, no sempre es fa la concentració d'acord amb els paràmetres que ens marca el Dret comunitari. Tot fent esment de "las consecuencias que están provocando y que pueden acarrear la ejecución de numerosos proyectos de concentración parcelaria en Navarra", el manifest denuncia 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".

Independèntment de les sancions administratives (vid. arts. 37 a 41 de la Llei 4/1989, de 27 de març, d'espais naturals protegits) i penals (vid. arts. 325 a 331 i 338 a 340 de la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal) que es podrien derivar d'aitals agressions al medi ambient, és evident que aquests tipus de concentracions no serien susceptibles de cofinançament per part dels fons comunitaris. La nova regulació d'aquesta institució jurídica ho hauria de preveure.

⁸⁰Tan típic ha esdevingut, malauradament, aquest efecte simplificador del paisatge que la cultura popular ja l'ha assumit com a sinònim de CP. Així queda palès, per exemple, en la web d'informació turística de Cernadilla a Internet, la qual s'encapçala amb el següent extracte de l'obra literària "El caminante": "El camino de salida, al menos cuando yo pasé, era precioso ... hasta un punto en que se ensancha mucho y toma aires de concentración parcelaria" (vid. <http://www.arrakis.es/~caminante/cm011.htm>). Aquesta transcripció literària palesa fins a quin punt s'ha desacreditat la CP, en algunes contrades espanyoles, com a conseqüència d'haver-s'hi oblidat que aquestes actuacions públiques també tenen una finalitat de protecció i millora del medi ambient.

⁸¹Si un profà en la matèria recorregués les zones concentrades arreu d'Espanya, podria arribar a la conclusió de què aquest efecte simplificador és una característica indestructible del nostre sistema de CP. A la mateixa conclusió s'arribaria comparant les fotografies de les pàgines 67 i 114 de l'obra de Domingo GÓMEZ OREA, Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA et al., *Evaluación de impacto ambiental de la concentración parcelaria*, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería, Valladolid, 1994. La immensa bellesa i diversitat del paisatge sense concentrar hi contrasta amb amb l'anodina, monòtona i uniformitzada visió que presenta la imatge de la zona concentrada, la qual cosa demostra que la concepció ecocompatible de la CP que requereix el Dret comunitari encara no ha fet estada en la praxi concentradora de les nostres administracions agràries. Aquests efectes desastrosos sobre el paisatge rústic no es produirien, si finalment s'apliqués la nostra proposta de sotmetre totes les CP a les corresponents avaluacions d'impacte ambiental, perquè s'hi obligaria a prendre les necessàries mesures reparadores de les repercussions negatives causades sobre l'entorn natural, el paisatge rural i la biodiversitat de la zona.

2. Règim jurídic vigent des de l'1.1.2000

2.1 Proposta de la Comissió Europea, per a una reforma en profunditat dels FE

2.1.1 Proposta de nova arquitectura reglamentària dels FE

L'any 1998, la Comissió va presentar - en base a l'Agenda 2000 - una proposta de reforma en profunditat (no com la de 1993) del règim jurídic dels FE, per tal d'adequar-los als nous objectius determinats en l'esmentat document comunitari i als principis incorporats al Dret comunitari pel Tractat d'Àmsterdam⁸². D'acord amb aital proposta, els dos reglaments generals vigents s'havien de refondre en un de sol, sens perjudici de què seguís havent-hi un reglament específic per a cada fons en particular, establint-se, per tant, la següent nova arquitectura reglamentària:

a) Reglament general⁸³. La relació d'aquesta norma comunitària de caire genèric amb la CP queda palesa quan, després d'esmentar els tres nous objectius prioritaris dels FE, determina que, "en su acción en pro de estos objetivos, la Comunidad contribuirá por medio de los Fondos a promover un desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas y, en particular, a desarrollar la competitividad ..." (art. 1r, *in fine*). No hi ha dubte que la CP pot respondre a aitals reptes, especialment si es modifica a aquests efectes el règim jurídic vigent a l'Estat espanyol, en el sentit que aquí venim propugnant.

b) Reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional. Per bé que no l'esmenta explícitament, la CP pot beneficiar-se dels ajuts financers d'aquest fons de desenvolupament regional, en base a les següents referències normatives:

1a) L'art. 2.1.b), segons el qual "el FEDER contribuirá a financiar: ... b) Inversiones en infraestructuras", entre les quals cita en concret les regions d'objectiu núm. 1 ("las inversiones en infraestructuras... que contribuyan a un aumento del potencial económico, al desarrollo, al ajuste estructural, ..."), així com les regions dels objectius núms. 1 i 2 ("las encaminadas a ... la revitalización, integración y articulación territorial de las zonas rurales") i les inversions "cuya modernización y ordenación condicionan la creación o el desarrollo de actividades económicas que creen empleo, incluidas las conexiones de infraestructuras de comunicación y de otro tipo que sean un requisito para el desarrollo de esas actividades".

2a) L'art. 2.1.c), en el qual es preveu el cofinançament per a la "realización de infraestructuras de pequeñas dimensiones".

3a) L'art. 2.2, segons el qual, "en aplicación del apartado 1, la participación financiera del Fons Europeu de Desenvolupament Regional apoyará, entre otros, los siguientes campos: a) El entorno productivo, con miras a desarrollar la competitividad y las inversiones duraderas de las empresas, ... principalmente mediante la mejora de sus infraestructuras".

c) Reglament del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola.

d) Reglament del Fons Social Europeu.

e) Reglament de l'antic Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP).

Aquesta serà la nova arquitectura reglamentària que regirà els FE durant els primers anys del segle XXI, inaugurant així un nou període de vigència dels FE i de llurs objectius - d'acord amb les directrius de l'Agenda 2000 - fins a l'any 2006.

⁸² Vid. Comisión de las Comunidades Europeas, *Reforma de los fondos ...*, op. cit., p. 4, 6, 14 i concordants.

⁸³ Vid. la proposta de la Comissió de 18 de març de 1998, titulada "Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el qual se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales".

2.1.2 Reconducció dels objectius prioritaris dels FE

D'acord amb l'art. 1r de la ja esmentada proposta de nou reglament general dels FE, els antics objectius prioritaris de desenvolupament quedaven reduïts a tres:

a) Objectiu 1

Aquest primer objectiu es destinarà a "promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas". Així, doncs, continuarà tenint com a destinatàries les regions menys desenvolupades de l'UE (regions amb greus problemes de renda - PIB inferior al 75% de la mitjana comunitària -, d'ocupació i d'infraestructures), sense descartar-hi les regions especialment despoblades o ultraperifèriques de la Unió, anteriorment incloses en l'objectiu 6. El finançament d'aquest primer objectiu corre a càrrec dels quatre FE.

b) Objectiu 2

Segons el tenor literal del precepte que ens ocupa, el segon objectiu prioritari tindrà per finalitat "apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales". Cal remarcar, als efectes aquí analitzats, que el nou objectiu 2 no té únicament incidència en el sector agrari - ni tan sols es limita al món rural -, sinó que està centrat en la reconversió econòmica i social de totes les zones (àdhuc les industrials) amb dificultats estructurals.

Aquest nou objectiu 2 - en el qual es subsumeixen, ni que sigui parcialment, els anteriors objectius 2 (zones en mutació industrial), 5a i 5b (zones rurals amb problemes de desenvolupament) - inclou tant les zones rurals en declivi com altres zones afectades per crisis industrials o pesqueres. El sector agrari, per tant, hi tindrà que lluitar aferrissadament amb altres sectors, si vol gaudir d'ajuts financers dels FE amb càrrec a aquest segon objectiu.

Com en el cas anterior, el finançament corre a càrrec dels quatre FE, per bé que - pel que fa al FEOGA - la Secció Orientació hi és substituïda a aquests efectes per la Secció Garantia.

c) Objectiu 3

Com a tercer i últim objectiu prioritari, l'art. 1r de la proposta de nou reglament general preveu la contribució dels FE per "apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo". Aquest objectiu està dedicat bàsicament al foment de la formació i l'ocupació, en clara sintonia amb el Títol que el Tractat d'Amsterdam destina a l'ocupació. Puix que afecta tot el territori comunitari, és un objectiu que permetrà rebre ajuts financers dels FE a les zones comunitàries que no tinguin accés als nous objectius 1 i 2. El finançament d'aquest tercer objectiu, que possibilita la presentació de programes de desenvolupament rural de les zones que fins aleshores estaven excloses d'aquesta possibilitat - corre a càrrec del Fons Social Europeu.

Amb la definitiva aplicació dels criteris rectors de l'Agenda 2000, els FE disposen d'uns recursos financers estimats de 218.400 milions d'euros per al període 2000-2006. Ara bé, el FEOGA-Orientació ha perdut protagonisme (relegat a l'àmbit del nou objectiu 1), en favor del FEOGA-Garantia, que ha esdevingut una mena de "fons rural", dedicat al desenvolupament rural, fent-se càrrec de la pràctica totalitat de les mesures estructurals i rurals establertes en base als nous objectius 2 i 3. Serà, doncs, el fons amb més incidència en matèria de CP, entesa aquesta activitat com una eina de desenvolupament rural.

2.2 Els nous Reglaments de 1999, per al període 2000-2006

2.2.1 La nova arquitectura reglamentària dels FE

En general, hom pot dir que la reforma normativa de 1999 ha seguit fil per randa la proposta de la Comissió que acabem d'analitzar, presentada un any abans, confirmant-se així els criteris que hem vingut exposant, especialment els que afecten als tres nous objectius primordials dels fons estructurals i els requisits que condicionen el cofinançament

comunitari, alhora que hi queden igualment salvaguardades les perspectives de futur de la CP arreu de l'UE. Igualment s'ha ratificat l'arquitectura reglamentària prevista en la proposta, que ha quedat així configurada:

1r) Reglament general dels FE: "Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales".

2n) Reglament de desenvolupament rural: "Reglamento (CE) núm. 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos", desplegat mitjançant el "Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo". Aquest darrer reglament, al seu torn, ha estat modificat pel "Reglamento (CE) nº 2075/2000 de la Comisión de 29 de septiembre de 2000".

3r) Reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional: "Reglamento (CE) núm. 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional".

4t) Reglament del Fons Social Europeu: "Reglamento (CE) núm. 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo".

5è) Reglament de finançament de la PAC: "Reglamento (CE) núm. 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común".

2.2.2 El nou Reglament general dels fons estructurals

El Reglament (CE) núm. 1260/1999 del Consell, de 21 de junio de 1999, és la norma-marc del Dret comunitari vigent des del primer dia del present mil·lenni, en matèria de fons estructurals, en substitució dels dos reglaments que anteriorment acomplien idèntica funció: els Reglaments (CEE) núms. 2052/1988 i 4253/1988.

Com ja s'esdevenia en la proposta de Reglament aprovada al 1998 per la Comissió, aquest reglament general no esmenta la CP explícitament, la qual cosa no vol dir que l'exclouï. Al nostre parer, la institució que aquí ens ocupa hi és present tant en l'exposició de motius com en l'articulat, puix que s'hi fan reiterades referències al tan nomenat "desenvolupament sostenible", que aquí és enriquit amb una nova expressió, que s'hi empra de manera sovintejada: "desenvolupament harmoniós, equilibrat i sostenible" (o, com també s'utilitza, "desenvolupament harmoniós, equilibrat i durador"). Com ja ha quedat dit, la CP - especialment, si hom parteix del concepte avançat que propugnem - és una magnífica eina per a la consecució d'aquest objectiu cabdal de la normativa reguladora dels fons estructurals.

Igualment podem identificar una al·lusió comprensiva de la CP en sengles referències del punt 10 de l'exposició de motius:

1a) L'estreta vinculació que s'hi estableix entre la reforma en curs de la PAC i el desenvolupament rural: "la Comunidad está inmersa en una reforma de la política agrícola común que implica medidas estructurales y de acompañamiento en favor del desarrollo rural".

2a) La justificació que s'hi fa de la contribució del FEOGA al que s'hi anomena "el objetivo prioritario de desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas", mitjançant "la mejora de la eficacia de las estructuras de producción (finalitat primordial de la CP ex art. 173 de l'LRDA), transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas, así como mediante el desarrollo del potencial endógeno de las zonas rurales" (nova finalitat a afegir a la CP, d'acord amb la nostra proposta d'actualització d'aquesta institució).

En definitiva, si no s'hi parla de CP, és perquè tampoc s'hi escau en aquesta mena de "reglament de reglaments"; però cal tenir en compte tota la seva filosofia i els seus preceptes, perquè condicionaran el desenvolupament de les actuacions públiques de CP durant el període 2000-2006.

A aquests efectes, considerem necessari remarcar les indicacions que s'hi fan respecte als següents criteris, als quals hem adaptat totes les nostres propostes adreçades a la renovació de la institució jurí

ΣΘπβάΣσά∞βά

≥@ά °∩ΓΩσπ(Θ) άμΘεβ∞άΣσά(∩(βά∞βά≡∩ίτικα comunitària de cohesió econòmica i social és aconseguir el ja esmentat desenvolupament harmoniós, equilibrat i durador de les activitats econòmiques (punt 5 de l'exposició de motius i arts. 1, *in fine*, 8.1 i 20.1).

2n) Aquest model de desenvolupament implica un alt grau de protecció i millora del medi ambient (punts 5 i 6 de l'exposició de motius i arts. 8.1 i 12).

3r) S'ha d'anar cap a un desenvolupament rural integrat, coordinat, en el qual s'han d'imbricar totes les intervencions que es duguin a terme per aconseguir aquest desenvolupament del món rural (punts 2, 10, 13, 29 i 33 de l'exposició de motius i arts. 10, 17 i 18).

4t) La gestió administrativa ha de basar-se en criteris d'eficàcia ("conviene considerar la búsqueda de eficacia como un principio fundamental", arriba a dir el punt 25 de l'exposició de motius; també apel·len a l'eficàcia els punts 46, 50 i 53, així com els arts. 8.1, 10.2 i tot el Títol IV, encapçalat per la rúbrica "Eficacia de las intervenciones de los fondos"), transparència (punt 25 de l'exposició de motius i art. 7.3), cooperació institucional (punts 51 i arts. 8, 10.2 i 44) i simplificació procedimental i normativa del sistema (punts 4, 25, 32, 34 i 42 de l'exposició de motius).

5è) La regulació i la gestió dels fons estructurals es fonamenta igualment en els principis de concentració de la major part de les intervencions en les zones més deprimides (punt 4 de l'exposició de motius i arts. 4.2 i 7.2), subsidiarietat i descentralització (punts 26, 35 i 41 de l'exposició i art. 8.3), adicionalitat o complementarietat dels ajuts financers comunitaris respecte de l'actuació estatal (punts 27 i 31 de l'exposició de motius i arts. 8, 11 i 17.2) i respecte a les peculiaritats regionals (punt 33 de l'exposició de motius i art. 1).

En resum, aquest reglament no ens parla de la CP, però sí de la filosofia que ha d'inspirar la regulació i la implementació d'aquesta institució arreu de la Unió.

2.2.3 La nova reglamentació dels ajuts al desenvolupament rural

a) El Reglament 1257/1999, de 17 de maig.

Aquesta norma, bàsica en matèria de desenvolupament rural, no esmenta directament les actuacions de CP, però sí que ho fa indirectament. Tot el seu articulat versa sobre el desenvolupament rural, en el qual entenem que ha de quedar incardinada aquesta institució, i l'exposició de motius fa reiterades referències a la necessitat de dur a terme una política comunitària de desenvolupament rural, per bé que ho fa amb una terminologia no massa definida: el Cdo. 1 parla d'una "política común de desarrollo rural", el 5 de "la política rural", el 6 de "la política de desarrollo rural", etc.

El que sí que queda ben definit és el lligam que hi ha entre aquesta política rural i la PAC (el primer dels considerandos esmentats assegura que "es preciso que una política común de desarrollo rural acompañe y sirva de complemento a otros instrumentos de la política agrícola común". La mateixa exposició de motius també aporta aquestes altres idees fonamentals, amb totes les quals consonen perfectament les múltiples propostes que brollen del nostre estudi, pel que fa a la reforma del règim jurídic i la gestió de la CP al nostre país:

1a) La política de desenvolupament rural es fonamenta en el principi de paritat, partint de la constatació de la dificultosa situació en què es troba el sector agrari, en comparació amb altres sectors econòmics ("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", es reconeix al Cdo. 17). La diferència amb les previsions del nostre legislador constitucional és que el comunitari preveu beneficiar tots els que viuen al món rural, i no sols els professionals agraris.

2a) Vista la difícil viabilitat econòmica de moltes explotacions agràries, el legislador comunitari aporta dos solucions complementàries: segueix preveient ajuts directes al sector agrari, però sense descuidar la necessitat de fomentar la creació de fonts alternatives de renda, dins el mateix espai rural. Així, el Cdo. 40 parla de "la necesidad de que el desarrollo rural se base parcialmente en actividades y servicios no agrícolas de forma que se invierta la tendencia actual al declive económico y social del campo y a su despoblamiento". Aquesta solució alternativa es contempla igualment al guió setè de l'art. 33 del reglament, que inclou, entre els objectius de la política de desenvolupament rural, "la diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines, a fin de aumentar las posibilidades de empleo y de ingresos alternativos".

Certament, si l'activitat agrària no ha aconseguit equilibrar-se econòmicament després de mig segle de PAC, i si hom admet que els futurs acords de l'OCM obligaran a reduir els preus agraris i la major part de les subvencions que s'atorguen a aquest sector, el més assenyat és mirar de complementar les rendes agràries amb les que puguin arribar-hi de sectors afíns. És precisament per això que el nostre concepte renovat de la CP no es tanca en el sector agrari, sinó que permet aprofitar la CP per a crear els espais físics necessaris per a la instal·lació d'indústries i serveis que procurin als professionals agraris rendes complementàries o, si escau, alternatives, que els permeti millorar la seva qualitat de vida.

3a) La vigència del principi de subsidiarietat, per a determinar l'Administració gestora de la política de desenvolupament rural, la qual "ha de ser lo más descentralizada posible" (Cdo. 14). És en base a aquest principi del Dret comunitari que venim proposant que els ajuntaments assumeixin un protagonisme que fins ara no han tingut en la gestió espanyola de la CP.

4a) El foment de la participació dels interessats - que igualment coincideix amb una altra de les nostres propostes de reforma del procediment de CP - està recollit en el Cdo. 14, que es refereix a la necessitat de "hacer hincapié en la participación y el tratamiento de los problemas desde la base". La convicció d'aquesta necessitat és la que ens mou a proposar un augment del grau de participació dels participants en la gestió de la CP, potenciant-hi les CLCP i fent que romanguin actives fins a la fi del procediment, a diferència del que preveu l'LRDA.

5a) La necessitat de simplificar normes i procediments. És una indicació molt reiterada en aquesta exposició de motius, que insisteix en què s'han de simplificar la normativa (Cdo. 16), els requisits que s'imposen per a poder gaudir de les mesures de desenvolupament rural (Cdo. 19) i els procediments (Cdo. 51). Aquest és també l'esperit de la nostra proposta simplificadora del règim jurídic de la CP espanyola, dels requisits establerts per a sol·licitar l'inici d'aquestes actuacions i del procediment establert per a dur-les a terme.

6a) En justa correspondència amb els principis inspiradors de l'Agenda 2000, segons la qual, la protecció del medi ambient ha d'informar totes les polítiques comunitàries, l'exposició de motius assumeix aquesta filosofia mediambiental, en els Cdos. 22, 41 i 46. És una filosofia que igualment tenim assumida en aquest treball, fins a l'extrem de què n'hem fet bandera en el títol, en el qual ens referim al model de CP ecocompatible que proposem.

7a) Finalment, es remarca una idea que haurien de tenir ben present (i no sempre ho han tingut) els nostres legisladors i gestors autonòmics de la CP: la necessitat de què, en l'aplicació de la normativa agrària i de desenvolupament rural, es valorin "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" (Cdo. 2).

De la part dispositiva de la norma, interessa remarcar els següents preceptes:

1r) L'art. 1.1 aporta una matisació molt important al concepte de desenvolupament rural: "el presente Reglamento establece el marco de las ayudas comunitarias en favor de un desarrollo rural sostenible". Aquesta apel·lació a la sostenibilitat ha d'afectar necessàriament al concepte de la CP, atès que és una més de les eines d'aquesta política rural. Per aquesta raó, ens ratifiquem en la nostra aposta per una CP ecocompatible, incloent-hi la proposta de submissió de tots els processos de CP a la corresponent EIA.

2n) L'art. 1.2 conceptua la política de desenvolupament rural com una mesura complementària de la PAC: "Las medidas de desarrollo rural acompañarán y servirán de complemento a otros instrumentos de la política agrícola común". Aquesta apreciació només la podem entendre des de la consideració de què ens trobem en un moment evolutiu, a mig camí entre la PAC inicial i la PARC, a la que sembla ser que ens conduirà, temps a venir, l'Agenda 2007, a partir de la qual tot fa pensar que la balança es decantarà més a favor del desenvolupament rural que no pas de la PAC *stricto sensu*.

3r) L'art. 1.3 emmarca els diferents tipus d'ajuts per al desenvolupament rural entre l'objectiu 1, en el qual s'integren els ajuts de "fomento del desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas", i l'objectiu 2, reservat per a les mesures de "apoyo a la reconversión económica y social de las zonas enfrentadas a dificultades estructurales".

4t) L'art. 2n, sense esmentar-la expressament, inclou la CP i la protecció del medi ambient (que, de fet, hauria d'acompanyar totes les actuacions de CP): "Las ayudas, que se centrarán en las actividades agrarias y en su reconversión, podrán tener por objeto:

- La mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias ...

- La conservación y promoción de una naturaleza de alta calidad y de una agricultura sostenible que respete las exigencias medioambientales ...".

5è) L'art. 33, guió 9, és el que més directament apunta a la CP. Sota el rètol "Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales", estipula que "se concederá una ayuda para medidas que, estando relacionadas con las actividades agrarias y su reconversión y con las actividades rurales ... (tengan por objeto) ... el desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria ...". Altres mesures esmentades en aquest precepte com a subvencionables també s'escaurien al nou concepte de CP ecocompatible i oberta a la diversificació econòmica del món rural, que venim proposant, ja que s'hi fa esment de "la diversificación de las actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines, a fin de aumentar las posibilidades de empleo y de ingresos alternativos..." i a "la protección del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje ...".

A aquest darrer respecte, hem de remarcar que només hi pot haver cofinançament comunitari de la CP, si aquesta és ecocompatible. L'art. 37 ho confirma taxativament, quan estableix que "las ayudas al desarrollo rural sólo se concederán para la realización de medidas que cumplan la normativa comunitaria". És una raó més per a optar per un model de CP ecocompatible. La nostra proposta de sotmetre tots els processos de CP a la corresponent avaluació d'impacte ambiental seria el millor aval per a demostrar el respecte d'aquestes actuacions per la naturalesa, el paisatge, el medi ambient i el patrimoni rural en general.

El cofinançament comunitari d'aquestes mesures de desenvolupament rural correrà a càrrec del FEOGA⁸⁴ (art. 35.3), a no ser que, d'acord amb el corresponent reglament, les hagi de

⁸⁴Per a més concreció, *vid.* la "Decisión de la Comisión, de 8 de septiembre de 1999, por la que se establece una distribución indicativa entre los Estados miembros de las asignaciones con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de orientación y de Garantía Agrícola para las medidas de desarrollo rural durante el período 2000-2006". En base als criteris orientadors establerts en el punt 23 de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu celebrat a Berlín els dies 24 i 25 de març de 1999, aquesta Decisió de la Comissió remarca, primer de tot, que el FEOGA-

cofinançar el Fons Europeu de Desenvolupament Regional. A aital objecte, i d'acord amb els arts. 41, 42 i 44, s'hauran d'elaborar els adients "Programes de Desenvolupament Rural" (en endavant, PDR), que hauran de tenir una durada prevista de set anys. Els primers programes fonamentats en el reglament que ens ocupa es van presentar, per part dels Estats, entre l'1 de gener i el 30 de juny de l'any 2000.

b) El Reglament (CE) 1750/1999, de 23 de juliol⁸⁵

Aquesta norma d'aplicació del reglament que venim de comentar palesa de manera molt diàfana l'estreta relació que hi ha entre el desenvolupament rural i la CP. Les seves referències a la CP - que en aquest cas ja són explícites - confirmen el criteri que hem manifestat més amunt, en el sentit de què el reglament de desenvolupament rural també s'havia d'entendre referit a la CP, ni que sigui indirectament. Dos són els preceptes del Reglament 1750/1999 que es refereixen a la concentració:

1r) El primer paràgraf de l'art. 10 estableix que "las tierras que queden libres podrán incluirse en una operación de concentración parcelaria o en simples permutas de parcelas". Aquesta primera referència no fa cap aportació important en matèria de CP; però, al menys, serveix per a demostrar que el legislador comunitari segueix comptant amb la CP, com ja hem vist que havia palesat en altres normes precedents.

2n) L'art. 39.3 inclou una segona referència, que interessa remarcar. A tenor d'aquest precepte, "en caso que el beneficiario no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos debido a que su explotación es objeto de una operación de concentración parcelaria o de cualesquiera otras intervenciones públicas similares de ordenación territorial, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para adaptar los compromisos a la nueva situación de la explotación. Si dicha adaptación resulta imposible, el compromiso se dará por finalizado sin que se exija reembolso alguno por el período de compromiso efectivo". Aquest paràgraf inclou tres aportacions interessants, als efectes que ens ocupen:

- D'una banda, demostra que, també des de la perspectiva del Dret comunitari, és correcta l'opció que aquí hem fet - desvinculant-nos així del criteri, en sentit contrari, que mantenia la doctrina clàssica de la CP espanyola - a favor de l'encaix de la institució jurídica de la CP en el marc del Dret públic. El legislador comunitari deixa ben clar que la CP és una més de les intervencions públiques, i, per tant, el seu millor encaix és el del Dret administratiu.

- D'altra banda, el legislador comunitari també pren partit en la polèmica sobre la naturalesa jurídica de la CP, assegurant que es tracta d'una intervenció pública d'ordenació territorial. Així, doncs, no sols confirma que - com ja establí al seu moment l'art. 5è de l'LRDA - és una actuació administrativa, sinó que, a més a més, concreta el tipus d'actuació administrativa de què es tracta: una actuació d'ordenació territorial. D'aquesta manera, aquesta norma comunitària consolida la imbricació de la CP, no sols amb el desenvolupament rural, sinó també amb les polítiques d'ordenació del territori. En definitiva, ja podem afirmar amb tota rotunditat que, d'acord amb el Dret comunitari, la concepció de la

Orientació "debe cofinanciar la distribución de los créditos de compromiso para las medidas de desarrollo rural incluidas en los programas del objetivo nº 1", mentre que el FEOGA-Garantía "debe cofinanciar la ayuda comunitaria para las demás medidas de desarrollo rural". L'annex de la Decisió concreta la distribució per Estats dels ajuts financers al desenvolupament rural, que s'eleva a un total de 4.339 MEUROS anuals per al total de la Unió, dels quals correspondrien a Espanya 459 MEUROS per any, quantitat que ha confirmat posteriorment la Decisió de la Comissió de 26 de juny de 2000, que modifica la del 8 de setembre de 1999, que ara ens ocupa.

Un exemple pràctic d'aquest finançament el trobem en la resposta donada pel Govern a la pregunta escrita del Senador Ignacio Díez González (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General núm. 656 de 29 de marzo de 1999). Sota el rètol "Relación de proyectos europeos que se están desarrollando en cada una de las Comunidades Autónomas", el Govern informa que "en relación a las competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se señala que los proyectos financiados con Fondos Comunitarios que se están desarrollando en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas son los siguientes: -- Programa Operativo "Agricultura y Desarrollo Rural". Este programa se ejecuta en las 10 Comunidades Autónomas de Objetivo I y en él se contemplan los siguientes proyectos: * Concentración parcelaria e infraestructura rural vinculada al desarrollo agrario...".

⁸⁵Reglamento (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).

CP que ha d'assumir la nova regulació espanyola de la CP és la d'una eina de desenvolupament rural i d'ordenació territorial.

- Finalment, el legislador comunitari dóna una nova prova de què vol avançar-se a qualsevol fricció que es pugui produir entre la institució jurídica de la CP i el Dret comunitari. Com ja havia fet anteriorment respecte a la PAC, aquest legislador dóna novament un tracte de favor a la CP, per tal d'assegurar-se, en primer lloc, que el Dret comunitari no destorbi en cap cas el normal desenvolupament d'aquestes actuacions públiques tan beneficioses per al món rural, i, en segon lloc, per a garantir-hi els drets dels ciutadans que podrien resultar perjudicats com a conseqüència de la interposició d'una CP en l'àmbit d'aplicació d'una norma comunitària que atorga ajuts als propietaris que en resulten afectats.

Tot plegat, demostra que el legislador comunitari té molt més present i valora molt més les operacions de CP que el nostre legislador estatal i que alguns dels nostres legisladors autonòmics, que encara no han copsat la importància que té per al futur del sector agrari i de tot el món rural el poder disposar d'una normativa reguladora d'aquesta institució actualitzada i orientada cap al futur.

c) La Comunicació de la Comissió sobre els Fons Estructurals i la seva coordinació amb el Fons de Cohesió

Per tal de copsar millor el marc comunitari dins el qual s'han de desenvolupar les actuacions de CP, cal analitzar també - a més a més dels dos reglaments comentats - la Comunicació de la Comissió que ara ens ocupa⁸⁶, en la qual trobem les següents orientacions, que han d'informar la regulació i la gestió de la CP espanyola:

1a) No es pot oblidar que la teleologia de tota la política comunitària de cohesió econòmica i social està fonamentada en el principi de paritat⁸⁷: "La finalidad principal de las políticas estructural y de cohesión de la Unión Europea es contribuir a reducir las disparidades económicas y sociales" (p. 2). La CP, per tant, participa d'eixa fonamentació cabdal, ja que el seu cofinançament procedeix precisament d'eixa política comunitària.

2a) Per tal d'atènyer aquest objectiu cabdal, les intervencions públiques han de propiciar un desenvolupament sostenible, la qual cosa vol dir que han de tendir a aconseguir una triple finalitat: "el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente" (p. 2).

3a) Com recomanà al seu moment l'Agenda 2000, la protecció i millora del medi ambient ha d'informar totes les polítiques comunitàries. En paraules de la mateixa Comissió, "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" (p. 3). És des d'aquesta convicció que hem inclòs aquesta finalitat mediambiental en la nova concepció de la CP que propugnem, i és per això que proposem sotmetre a EIA totes les CP que es duguin a terme a Espanya.

4a) Per comptes d'intervencions aïllades, s'ha d'anar a una actuació coordinada i dissenyada estratègicament. Els "Plans de desenvolupament o reconversió" que els Estats presentin a la Comissió han de definir les corresponents "estrategias integradas de desarrollo y reconversión" (p. 3), per tal d'assegurar la coherència de les actuacions i d'aprofitar-hi al màxim les sinèrgies que es produeixin entre totes elles. Per això insistim en la consideració de la CP com un eina més dins d'un procés més ampli de

⁸⁶Comunicació de la Comissió sobre els Fons Estructurals i la seva coordinació amb el Fons de Cohesió "Directrices para los programas del periodo 2000-2006" (DOCE núm. C 267, de 22.9.1999).

⁸⁷Més endavant, defensarem el criteri de què aquest és també el principal fonament constitucional de la CP, segons que s'infereix de l'art. 130 CE. Aquesta coincidència entre el Dret comunitari i el constitucional no és casual, sinó que es fonamenta en la constatació de la crònica depressió del sector agrari. La citada Comunicació de la Comissió ho corrobora, remarcant que "hay que destacar el declive de la importancia económica de la agricultura, en términos de su contribución a la renta y al empleo regionales" (p. 19).

desenvolupament rural integrat, en el marc del que la Comissió anomena "una ordenació territorial harmoniosa" (p. 18).

5a) Aquest model de desenvolupament rural, en el qual s'integren les actuacions de CP, s'ha de desenvolupar des d'una triple vessant (p. 19 a 21):

- Pel que fa al sector agrari, s'ha de potenciar el model agrari comunitari⁸⁸, fent-lo cada cop més competitiu: "Uno de los principales objetivos de la política de desarrollo rural de la Unión Europea es garantizar el mantenimiento del modelo agrícola europeo".

D'acord amb les directrius que exposa la mateixa Comissió, això vol dir que cal potenciar la modernització de les explotacions agràries, en un doble sentit: d'una banda, s'han d'orientar les explotacions agràries vers una producció de qualitat, amb respecte al medi ambient i reduint-hi les despeses de producció (aquest ha estat sempre un dels efectes positius més visibles i indiscutits de la CP), i, d'altra banda, s'ha d'afavorir la multifuncionalitat de les explotacions agràries, complementant les activitats de producció amb les necessàries estructures de comercialització i amb indústries de conservació i de transformació dels productes agraris.

- Pel que fa a l'espai rural en general, s'ha d'augmentar la competitivitat del món rural, mitjançant la seva diversificació econòmica, de manera que viure al món rural sigui cada cop més atractiu, amb l'objectiu d'evitar-ne el despoblament i d'aconseguir-hi el necessari equilibri entre l'espai rural i l'espai urbà. És per això que la Comissió proposa "mejorar la competitividad de las zonas rurales mejorando su acceso y favoreciendo la diversificación en nuevas actividades y la creación de empleo".

A aital objecte, s'han de recolzar les iniciatives que, d'una banda, creïn noves fonts d'ingressos i llocs de treball al món rural (turisme rural, artesanía, explotació de plantes medicinals i productes biològics, PYMEs de tota mena, indústries agroalimentàries, producció d'energia eòlica, plantes transformadores de residus urbans, etc.), i, d'altra banda, en millorin la qualitat de vida, potenciant-hi tota mena de serveis, com ara l'accessibilitat per carretera i ferrocarril, els hospitals i centres d'atenció primària, la cobertura de telefonia, radio i televisió de tot el territori, les botigues, els establiments de restauració, els espais d'oci, etc.

Les actuacions de CP ja podien contribuir eficaçment a la consecució d'aquestes finalitats en la seva concepció tradicional, mitjançant la renovació de les corresponents xarxes de camins i vies pecuàries. Si finalment s'implanta al nostre país el model de CP que proposem, obert a la diversificació econòmica del món rural que propugna la Unió, la seva contribució a aquest objectiu es veuria força potenciada, puix que permetria destinar terres sobrants de les actuacions de CP a la creació de centres comercials i d'esbarjo, sòl industrial, espais verds, etc.⁸⁹.

- Pel que fa a l'entorn natural, s'ha d'adoptar una política activa de protecció i millora del medi ambient, del paisatge i del patrimoni rural, puix que, com bé diu la Comissió, "la protección medioambiental debe ser una prioridad esencial de la política rural, que incluya la protección del paisaje y los recursos naturales, la conservación de las zonas rurales tradicionales, el fomento del turismo rural y la rehabilitación de los pueblos".

⁸⁸Per tal d'aprofundir en les característiques intrínseques d'aquest model agrari comunitari, *vid.* Carlos VATTIER FUENZALIDA, *op. cit., in totum*, i Albert MASSOT MARTÍ, *La Política Agraria Común ante ...*, *op. cit., in totum*, que centren la seva atenció en el paper predominant que hi està adquirint el desenvolupament rural junt amb la PAC, així com la ja imparable tendència a la multifuncionalitat de l'agricultura i a la diversificació econòmica del món rural, sota l'impuls de la globalització econòmica.

⁸⁹Si es segueix amb la praxi administrativa de no indemnitzar les deduccions que es practiquen en base en l'art. 202 de l'LRDA i als preceptes que hi concorden de les regulacions autonòmiques de la CP, certament els propietaris tindrien motius ben justificats per a oposar-se a aquesta reconversió dels terrenys per ells aportats a la concentració. Ara bé, creiem que aquestes objeccions desapareixerien o es reduirien substancialment, si, assumint els criteris hermenèutics de la doctrina legal ara vigent - *vid.* STS de 14.1.1997 (Arz. 547), segons la qual, les deduccions en qüestió són legals, però això no vol dir que hagin de ser gratuïtes per a l'Administració gestora -, s'indemnitzessin com cal aquest tipus de deduccions.

La manca d'elements mediambientals en la regulació tradicional de la CP espanyola, i l'escassa consciència mediambiental que hi havia a la nostra societat, van propiciar un model d'actuacions de concentració que tenien com a efecte característic la progressiva simplificació del paisatge. Ara que Espanya forma part de l'UE, aquest model s'hauria de substituir per un altre que eviti aquest efecte indesitjat i, a més a més, s'apliqui al redreçament del paisatge i el medi ambient, potenciant l'entorn natural i el patrimoni cultural de la zona.

6a) Finalment, cal aplicar un enfocament global i complementari entre les zones urbanes i rurals, elaborant a l'efecte estratègies que contribueixin a l'equilibri entre unes i altres zones, perquè el model comunitari d'ordenació del territori respon a un ordenació territorial equilibrada, en el context d'una "ordenación territorial policéntrica y, por consiguiente, más equilibrada". Certament, si s'aconseguís una simbiosi adequada entre el món rural i el món urbà, s'aprofitarien millor les sinèrgies que es donen entre les zones d'un i altre entorns territorials⁹⁰.

2.2.4 El nou Reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional

Aquest nou reglament, vigent des de l'1 de gener del 2000, és el Reglament (CE) núm. 1783/1999 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de juliol de 1999, que deroga el Reglament (CEE) núm. 4254/1988. El primer que ens interessa destacar d'aquesta renovada regulació comunitària és que la CP hi segueix estant present, encara que no se l'esmenti explícitament. L'art. 2.1 del nou reglament, en el qual s'estableix l'àmbit d'aplicació del fons estructural que ara ens ocupa, inclou dues referències que afecten la concentració, directament o indirecta. D'acord amb aquest precepte,

"El FEDER participará en la financiación:

... b) de inversiones en infraestructuras⁹¹:

i) que, en las regiones cubiertas por el objetivo nº 1, contribuyan al crecimiento del potencial económico, al desarrollo, al ajuste estructural ...

ii) que, en las regiones o zonas cubiertas por los objetivos nº 1 y nº 2 ..., se centren en la diversificación de los espacios económicos ... en crisis ... y la revitalización y la articulación territorial de las zonas rurales ...".

La CP s'ha de considerar inclosa en el primer apartat, ja que és una institució que es materialitza mitjançant les corresponents inversions en infraestructures, que, segons l'art. 173 de l'LRDA, tenen com a finalitat primordial el foment de la viabilitat de les explotacions.

Aquesta finalitat permet entendre igualment referible a la CP l'al·lusió a la revitalització i articulació territorial de les zones rurals, atès que el mateix precepte fa referència expressa a "las inversiones en infraestructuras de cuya modernización u ordenación dependa la creación o el desarrollo de actividades económicas generadoras de puestos de trabajo, incluidas las conexiones de infraestructuras que constituyan un requisito para el desarrollo de esas actividades". Cal recordar, a aquests efectes, que, segons que estableix la lletra d) de l'esmentat art. 173 de l'LRDA, una de les finalitats de la CP és la de procurar "dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos". Al seu torn, l'art. 202.2 de l'LRDA autoritza les deduccions que s'hi esmenten "para realizar, en beneficio de la zona de concentración parcelaria, obras necesarias para la misma, incluidas en el artículo 62". Finalment, en el punt 2 d'aquest art. 62 es fa esment dels "caminos generales de la zona y de enlace entre los pueblos". En conseqüència, tant la CP en general com les xarxes de camins que s'hi estableixen poden ésser cofinançats amb càrrec al Fons Europeu de Desenvolupament Regional.

⁹⁰La Comissió té molt presents aquestes sinèrgies, tot remarcant que, d'una banda, "las zonas rurales han de poder acceder a servicios especializados que únicamente pueden ofrecer los centros urbanos", i, de l'altra, "los habitantes de las ciudades necesitan los recursos alimentarios, naturales, turísticos y recreativos que ofrecen los espacios rurales".

⁹¹El punt 2 del mateix precepte completa aquesta idea, concretant que "la participación financiera del Fondo Europeo de Desarrollo Regional apoyará, por ejemplo, los siguientes campos: a) el entorno productivo, con miras a desarrollar la competitividad ... y la capacidad de atracción de las regiones, principalmente mediante la mejora de sus infraestructuras".

Dit això, entenem que també s'ha de destacar la insistència d'aquest reglament en aquestes dues idees motrius del nou model de CP que proposem:

1a) El model comunitari de desenvolupament que ha de presidir totes les intervencions cofinançades pels fons estructurals. Com la resta de les normes reguladores d'aquests fons, el nou reglament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional insisteix en què l'objectiu final és aconseguir "un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas (y) del conjunto del espacio europeo" (*vid.* punts 4 i 9 de l'exposició de motius i arts. 3.1 i 4.1.a).

2a) Pel que fa al medi ambient, les esmentades intervencions públiques no s'han de limitar a protegir-lo, sinó que també han de procurar millorar-lo, i, a més a més, eixa protecció i millora s'ha de fer amb caràcter preventiu. El punt 6 de l'exposició de motius sintetitza aquesta doble idea, amb uns mots que es reproduïxen quasi literalment en l'art. 2.2, lletra e), segons el qual, la participació financera del Fons Europeu de Desenvolupament Regional ha de recolzar "la protección y mejora del medio ambiente, atendiendo especialmente a los principios de precaución y de acción preventiva en la ayuda al desarrollo económico".

És en aquesta doble idea que es fonamenten dues de les nostres propostes de renovació: d'una banda, propugnem que la CP no sols sigui respectuosa amb el medi ambient (evitant el seu tradicional efecte simplificador del paisatge), sinó que s'ha d'adoptar una postura activa d'endrecament del paisatge i de millora de l'entorn natural de les zones concentrades; d'altra banda, proposem que s'imposin obligatòriament a tots els processos de CP les avaluacions prèvies d'impacte ambiental, seguint a l'efecte els criteris inspiradors de la Directiva EIA, degudament adaptats als especials condicionaments del procediment de CP.

2.2.5 El nou reglament del finançament de la PAC

El Reglament 1258/1999 del Consell, de 17 de maig, sobre el finançament de la PAC, tampoc no inclou cap referència expressa a la CP, però cal esmentar-lo perquè és el que regula el marc financer de les intervencions públiques en el desenvolupament rural. A aital objecte, l'art. 1.2.c) especifica que el FEOGA-Garantia finançarà "las medidas de desarrollo rural no incluidas en los programas del objetivo nº 1, excepto la iniciativa comunitaria de desarrollo rural", i l'art. 1.3 afegeix que el FEOGA-Orientació finançarà "las medidas de desarrollo rural que no estén comprendidas en el ámbito de actuación de la letra c) del apartado 2". L'art. 3, al seu torn, puntualitza que "se financiarán con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 1 las medidas de desarrollo rural ejecutadas fuera del objetivo nº 1 según las normas comunitarias". A *sensu contrario*, doncs, l'UE no cofinançarà les mesures de desenvolupament rural (entre les quals hi ha la CP) que no s'adiguin a la normativa comunitària⁹².

Remarquem aquesta referència normativa, ja que el recorregut per la geografia espanyola demostra que s'hi duen a terme moltes actuacions de CP amb un escàs respecte pel medi ambient, cosa que no s'adiu al Dret comunitari, d'acord amb el qual totes les intervencions relacionades amb la política comunitària de cohesió econòmica i social han de procurar, no sols respectar, sinó també millorar el medi ambient. Per tant, o es modifica la pràctica de la CP o es poden arribar a perdre els ajuts financers de l'UE, ben entès que l'art. 8 d'aquest reglament imposa als Estats membres l'obligació de prendre les mesures d'inspecció necessàries per a "a) Asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo; b) prevenir y tratar las irregularidades; c) recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias".

⁹²A aquests efectes, caldria portar a col·lació el següent criteri hermenèutic que remarca l'exposició de motius de la Decisió de la Comissió d'1 de març de 2000, que modifica la Decisió 1999/187/CE sobre la liquidació dels comptes presentats pels Estats membres amb relació a les despeses de 1995 de la secció de Garantia del FEOGA: "El artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 establece que las consecuencias financieras de las irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no deben ser costeadas por la Comunidad". És a dir que, si un Estat tolera que es practiqui la CP sense respectar el medi ambient, el paisatge i, en definitiva, l'entorn natural, s'haurà de fer càrrec d'eixes actuacions, sense cap retorn comunitari.

2.2.6 Reglamentació del Fons de Cohesió

A l'empara de l'art. 130 D del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, modificat pel Tractat de la Unió Europea, el Reglament (CEE) núm. 792/93 del Consell, de 30 de març, va crear inicialment un "Instrument Financer de Cohesió", per al finançament dels projectes d'infraestructures transeuropees i de protecció del medi ambient presentats pels països que llavors tenien una renda *per capita* inferior al 90% (Espanya, Portugal, Irlanda i Grècia). Com ja s'indicava en el preàmbul del Reglament 2081/1993 del Consell, de 20 de juliol, aquest inicial Instrument Financer de Cohesió constituï a un pas previ per la creació de l'actual Fons.

Posteriorment, aquest Instrument fou substituït per l'actual Fons de Cohesió, creat mitjançant el Reglament (CEE) núm. 1164/1994 del Consell, de 16 de maig, basant-se en els principis establerts en els antics arts. 2n, 130A i 130D del TCE⁹³, pel que fa a l'establiment d'una acció comunitària orientada a augmentar la cohesió econòmica i social entre totes les regions de la Unió, amb especial incidència en les zones rurals desfavorides.

Poc abans d'encetar l'actual mil·leni, l'esmentat reglament ha estat objecte de sengles modificacions, aprovades mitjançant els reglaments (CE) núms. 1264/1999 i 1265/1999, del Consell, de 21 de juny de 1999, que varen entrar en vigor l'1 de gener de 2000 -, per tal d'adaptar-lo al nou període de vigència del FC (del 2000 al 2006).

Per bé que aquesta norma comunitària no fa esment de la CP, hem volgut portar-la a col·lació en aquest epígraf, per tal de remarcar-hi que també hi ha la possibilitat d'aprofitar aquest fons per al finançament de moltes actuacions d'aquest tipus, si es sap conduir bé la situació.

Certament, la regulació que de la CP fa l'LRDA no afavoreix massa l'aprofitament dels ajuts financers del FC, perquè estan destinats al finançament de les inversions relacionades amb la protecció del medi ambient i amb la construcció d'infraestructures transeuropees de transport. Tanmateix, l'adopció de la concepció moderna de la CP per la qual venim advocant permetria l'acolliment, si més no, de part de les actuacions de CP que es duen a terme al nostre país, al finançament del FC, en base als dos tipus d'inversions que li són pròpies:

- Pel que fa al primer objectiu, el Fons de Cohesió podria cofinançar les mesures correctores i de millora del medi ambient, l'entorn natural i el paisatge rural, d'acord amb les corresponents avaluacions d'impacte ambiental, que al nostre parer haurien d'acompanyar totes les actuacions de CP. Per això ens sembla massa despreocupada l'actitud del Govern espanyol, que es limita a dir que aquests fons comunitaris no afecten l'agricultura⁹⁴.

- Pel que fa a la renovació de les xarxes transeuropees de transport, l'adopció dels criteris pels quals venim maldant comportaria la realització de la CP, com a mesura integrada en el projecte global de construcció d'eixes grans infraestructures de transport, com fan a França, Bèlgica i Portugal amb llurs concentracions associades a grans obres públiques linials.

⁹³El Tractat d'Àmsterdam ha donat a aquests preceptes els núms. 2, 158 i 161.

⁹⁴*Vid., ad exemplum*, la resposta donada a la pregunta escrita del Senador FÉLIX LAVILLA MARTÍNEZ, sota el títol "Cantidades totales procedentes de fondos de la Unión Europea que en los dos últimos años ha recibido la Comunidad Autónoma de Castilla y León y cada una de sus provincias, con indicación de las perspectivas existentes a corto y medio plazo, así como del detalle exacto de cada una de las partidas, con especificación de las referidas a fondos destinados a la agricultura y ganadería" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General núm. 667, de 16 de abril de 1999). El Govern despatxa la referència als ajuts procedents del Fons de Cohesió tot dient que "este Fondo sólo financia grandes proyectos de infraestructura en materia de redes transeuropeas de transporte y medio ambiente, por lo que no ha destinado ayudas a agricultura ni a ganadería". Com sia que, entre els ajuts dels altres fons a aquest sector inclou la CP, de l'esmentada resposta s'infereix que, en opinió del Govern, no es pot aconseguir cap ajut en el marc de les actuacions de CP. Si es practica una CP anodina des del punt de vista mediambiental, òbviament, no es poden rebre ajuts del Fons de Cohesió; però, si, com correspondria de fer a la vista del Dret comunitari, es practiqués a Espanya una CP ecocompatible, les mesures mediambientals que s'hi haurien d'incloure sí que podrien beneficiar-se dels ajuts d'aquest fons. Manca una mica de sagacitat al respecte.

D'aquesta manera, Espanya encara podria gaudir dels ajuts financers del Fons de Cohesió, amb el qual es pot aconseguir un cofinançament comunitari a fons perdut força interessant, ja que l'art. 7è del reglament de creació del FC xifra la seva participació en el finançament dels projectes aprovats, no en el 50 %, sinó en un percentatge que pot oscil·lar entre el 80 i el 85 % (que, excepcionalment, es pot incrementar inclús fins al 100 %) de la despesa pública pressupostada en cada cas.

3. Altres normes que coadjuven a la configuració del model comunitari de CP

El fet que l'ordenament jurídic comunitari no disposi d'una regulació sistematitzada i ben estructurada de la CP no vol dir que la institució sigui aliena al Dret comunitari. Contràriament, si hom aprofundeix en la recerca jurídica, hom comprova que hi ha força normes comunitàries que en fan esment, conformant els trets definidors del que, al nostre parer, es pot considerar el model comunitari de CP.

Algun autor inclús aventura que la CP ja va estar present a la reunió de Stressa de l'any 1955, en la que els sis futurs signataris del Tractat de Roma van començar a planejar la que va acabar essent la PAC⁹⁵. Però encara que no fos així, el que sí que es pot afirmar, en tot cas, és que hi ha moltes normes comunitàries que es refereixen a la CP, i que, analitzant sistemàticament aquest bloc normatiu, es pot comprovar que el Dret comunitari reconeix la institució jurídica de la CP, n'estableix les característiques essencials i preveu el cofinançament de les corresponents actuacions amb cabals públics de la Unió (àdhuc en el cas dels països que encara són mers candidats a l'adhesió, com veurem més endavant). Mereixen una especial atenció, a aquest efecte, les normes que examinem tot seguit.

3.1 Normes relatives a la llibertat d'establiment, pel que fa a les activitats agràries

El legislador comunitari ha mostrat un gran interès per la CP, per bé que la incidència del Dret comunitari sobre la institució s'ha manifestat normalment (i aquest seria, al nostre parer, l'aspecte més criticable de la regulació comunitària de la institució⁹⁶) a base de referències molt puntuals. Hi ha un bon nombre de normes comunitàries que demostren clarament que aquest interès comunitari per la CP ja existia inclús abans de la creació de l'IRYDA i de l'entrada en vigor de la vigent LRDA. Les més antigues que hem pogut trobar tenen com a objecte comú la regulació de la llibertat d'establiment, pel que fa a les activitats agràries.

Les tres normes que esmentem tot seguit, tenen aquest denominador comú. Totes tres palesen també que, dels de molt abans de l'adhesió espanyola, el legislador comunitari ha demostrat reiteradament que, en elaborar la seva normativa jurídica, compta sempre amb la institució jurídica de la CP:

a) Directiva 65/1/CEE del Consell, de 14 de desembre de 1964, per la qual es reconeix i regula la llibertat per a exercir l'agricultura i l'horticultura⁹⁷. Si no hem errat en la recerca⁹⁸, aquesta és la primera norma comunitària que inclou un explícit reconeixement de

⁹⁵Segons José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *op. cit.*, p. 11 i 12, "es evidente que una medida común, adoptada por "los seis", fué llevar a cabo la Concentración Parcelaria".

⁹⁶Cada cop que el legislador comunitari s'ha referit a la CP ho ha fet des d'uns plantejaments inobjectables, procurant conjuminar de la millor manera possible tots els interessos en joc. La llàstima és que aquestes regulacions puntuals no conformin un cos legislatiu ben estructurat, perquè, a la vista de l'abundància normativa de la Unió, és molt difícil que tothom es faci una idea cabal d'aquestes connotacions exposades tan aïlladament. Es per això que entenem que el règim jurídic de la CP hauria d'estar encapçalat per una norma comunitària que sistematitzés els trets essencials del model de CP que s'infereix del conjunt del Dret comunitari.

⁹⁷Directiva 65/1/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1964, por la que se establecen las modalidades de realización de la libre prestación de servicios en las actividades de la agricultura y la horticultura (DOCE núm. 001, de 8.1.1965).

⁹⁸La manca de publicacions oficials o doctrinals que detallin totes les referències del Dret comunitari a la CP ens impedeix corroborar aquesta afirmació de manera absoluta. D'altra banda, l'escàs coneixement de la institució per part dels assessors dels ens dedicats a la divulgació de tot allò que fa referència a l'UE fa que la seva informació al respecte sigui poc fiable, quan no desinformadora. Sols així s'explica que la nostra consulta al respecte obtingués la resposta de què no hi havia cap regulació de la CP en el Dret comunitari, afirmació que hem vist desmentida posteriorment, a l'efectuar la nostra pròpia recerca, per a la qual hem emprat tots els mitjans

la institució de la CP per part del legislador comunitari.

Aquest reconeixement es fa en l'annex de la directiva, en el qual s'especifica que són activitats incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma jurídica "a) La asistencia técnica (consistente en) asesorar e informar en todos los sectores de la actividad agrícola y hortícola, se ejerza ésta individual o colectivamente, en particular en materia de : ... - mejora del suelo y de las estructuras (por ejemplo, lucha contra la erosión, drenaje y regadío, concentración parcelaria, ...".

b) Directiva 67/654/CEE del Consell, de 24 d'octubre de 1967, relativa a la silvicultura i l'explotació forestal⁹⁹.

Segons l'art. 2.1, les disposicions d'aquesta directiva s'han d'aplicar a les activitats relacionades a l'annex, l'apartat "i)" del qual es refereix textualment a "asistencia técnica y examen pericial forestal, en particular en materia de: concentración parcelaria". D'aquesta manera, no sols es reconeix la CP amb caràcter general, sinó que es recolza també - i això és important, perquè no tots els legisladors admeten aquestes concentracions - la CP forestal¹⁰⁰.

c) Directiva 71/18/CEE del Consell, de 16 de desembre de 1970¹⁰¹, relativa a les activitats annexes a l'agricultura i l'horticultura. Com en els casos anteriors, el reconeixement de la CP es fa igualment explícit a l'establir l'àmbit d'aplicació de la norma, que s'enuncia de manera quasi idèntica en la directiva esmentada en primer lloc, raó per la qual n'obviem la transcripció.

Remarquem, finalment, la tipificació de la CP que fan les tres normes comunitàries relacionades, vinculant-la estretament a les activitats agràries i circumscriuint-la en concret a les activitats d'assistència tècnica.

3.2 La Directiva 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernització de les explotacions agrícoles¹⁰²

El primer a remarcar d'aquesta norma és el reconeixement que s'hi fa de l'existència d'unes estructures agràries inadequades. Quan l'exposició de motius afirma que "la estructura agrícola se caracteriza en la Comunidad por un gran número de explotaciones agrícolas, en las que no existen las condiciones estructurales que permitirían garantizar una renta justa y condiciones de vida comparables a las de otras profesiones", i arriba a la conclusió de que "es conveniente que la reforma de las estructuras productivas agrícolas favorezca la constitución y el desarrollo de dichas explotaciones", està reconeixent la necessitat de desenvolupar la CP en el territori comunitari. Tan cert és això que, més endavant, la mateixa exposició de motius ja es refereix directament a la CP, assegurant que "las posibilidades de desarrollo de las explotaciones en el marco de una concentración parcelaria ... deben utilizarse, en la medida de lo posible, para contribuir al objetivo de la presente Directiva", per a concloure que "por consiguiente, es conveniente, en el marco de tales operaciones,

informàtics i telemàtics disponibles a l'efecte. És per això que entenem que el recull de normativa comunitària relacionada amb la CP que exposem constitueix una de les aportacions originals més destacades d'aquesta tesi.

⁹⁹Directiva 67/654/CEE del Consejo, de 24 de octubre de 1967, por la que se establecen las modalidades de realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en las actividades no asalariadas de la silvicultura y la explotación forestal (DOCE núm. L 263, de 30.10.1967).

¹⁰⁰La prevenció del legislador castellanomanxec front a la CP forestal queda ben palesa, per exemple, en la Llei 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa, en la qual s'opta per excloure de la CP els terrenys forestals. L'art. 18.2, en concret, disposa que "las parcelas que al inicio del proceso tengan la condición de terreno forestal, o sostengan hábitats de protección especial, deben excluirse de la concentración o incluirlas manteniendo expresamente su calificación y actual uso durante el proceso y a la entrega de las nuevas parcelas".

¹⁰¹Directiva 71/18/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1970, por la que se establecen las modalidades de realización de la libertad de establecimiento en las actividades no asalariadas anejas a la agricultura y la horticultura (DOCE núm. L 008, de 11.1.1971).

¹⁰²Directiva 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas (DOCE núm. L 096, de 23.4.1972). Aquesta norma comunitària segueix vigent a hores d'ara, per bé que la redacció que sustenta la nostra anàlisi és la que han anat conformant les onze modificacions de què ha estat objecte (la primera al 1973 i la darrera al 1985).

establecer un régimen especial de ayudas suplementarias o adaptar el régimen existente".

La part dispositiva de la directiva encara és més explícita que l'esmentada exposició de motius, especialment el seu art. 13, del contingut del qual cal destacar:

- D'una banda, el punt 1 no sols justifica la CP, sinó que imposa aquesta millora estructural, amb els condicionaments que s'hi indiquen, a tots els Estats de la Unió. Aquest precepte constitueix, per tant, el fonament jurídic més explícit d'aquesta institució, en el marc del Dret comunitari, ja que obliga els Estats membres a afavorir la CP, així com les obres connexes, mitjançant la normativa que estableixi els incentius adients per a què aquestes actuacions puguin coadjuvar a la modernització de les explotacions agràries¹⁰³.

- D'altra banda, el punt 2 imposa el cofinançament de la CP: "La Comunidad participará en los gastos efectuados por los Estados miembros para las operaciones de concentración parcelaria, trabajos conexos ..., incluidos, en su caso, los estímulos suplementarios contemplados en el primer guión del apartado 1, siempre que (observis que es trata d'una *conditio sine qua non*), después de finalizar la concentración parcelaria ..., por lo menos el 40 % de la superficie agrícola utilizada sea explotada por empresarios cuyo plan de desarrollo esté aprobado, o que el 70 % de dicha superficie pertenezca a explotaciones que se ajusten a los objetivos de desarrollo contemplados en el apartado 1 del artículo 4"¹⁰⁴.

L'art. 18.2 completa aquest compromís comunitari de cofinançament de la CP, preveient que "será imputable al FEOGA la fracción de los gastos de los Estados miembros contemplada en el apartado 2 del artículo 13, calculada en función de la superficie agrícola explotada después de finalizada la concentración parcelaria".

3.3 Referències a la CP en la normativa vitivinícola

Encara que sembli una normativa aliena a la CP, hi ha tot un seguit de referències explícites que palesen que l'ordenament jurídic comunitari, no sols reconeix i empara aquesta institució jurídica, sinó que li atorga un tractament realment privilegiat.

El Reglament (CEE) nº 822/87 del Consell, de 16 de març de 1987¹⁰⁵, pel qual s'estableix l'organització comuna del mercat, ja establia aquest tracte preferencial, admetent la possibilitat de què els Estats membres autoritzin noves plantacions de vinya a les zones de CP. Aquesta excepció - que denota un clar reconeixement, per part del legislador comunitari, dels avantatges que la CP té per al progrés de les explotacions agràries - està explícitament argumentada en els fonaments jurídics de l'exposició de motius de la norma, en la qual s'afirma que "resulta oportuno ... permitir a los Estados miembros autorizar nuevas plantaciones realizadas en el marco de medidas de concentración parcelaria", quedant reflectida posteriorment en l'art. 6.2 de l'esmentada norma comunitària, d'acord amb el qual, "no obstante lo dispuesto en el apartado 1 [es refereix a la prohibició de plantació de noves vinyes], los Estados miembros podrán conceder autorizaciones de nuevas plantaciones en lo que se refiere a: ... - las superficies destinadas a nuevas plantaciones en el marco de medidas de concentración parcelaria o de medidas de expropiación por causa de utilidad pública, adoptadas en aplicación de las legislaciones nacionales en vigor"¹⁰⁶.

¹⁰³D'acord amb aquest precepte, "Con objeto de favorecer la modernización de las explotaciones con arreglo al artículo 2, en el marco de operaciones de transformación en regadío y de concentración parcelaria, trabajos conexos incluidos, los Estados miembros:

- establecerán un régimen especial de ayudas nacionales que implique estímulos suplementarios a la modernización de las explotaciones

- adaptarán las ayudas a la ordenación colectiva, con objeto de favorecer las operaciones de concentración parcelaria y de transformación en regadío que cumplan la condición prevista en el apartado 2"

¹⁰⁴A tenor de l'art. 4.1, "el plan de desarrollo previsto en la letra d) del artículo 2, deberá demostrar que, al finalizar el mismo, la explotación en vías de modernización podrá alcanzar, en principio, para una o dos UTH por lo menos, una renta de trabajo comparable a la de las actividades no agrícolas de la región".

¹⁰⁵Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DOCE núm. L 084, de 27.3.1987).

¹⁰⁶Vid. una aplicació pràctica d'aquestes mesures a favor de la CP en la "Orden 26/1998, de 6 de julio de 1998, por la que se dictan normas para la tramitación y concesión de nuevas plantaciones

En un sentit similar s'orientà la part dispositiva del Reglament (CEE) núm. 1990/93 del Consell, de 19 de juliol, que més endavant comentarem.

Posteriorment, cada cop que la Comissió ha proposat noves redaccions d'aquest reglament comunitari, hi ha confirmat aquesta especial predilecció per les actuacions de CP. Especial atenció mereix, a aquests efectes, l'art. 4t de la proposta presentada el 13 de juny de 1994¹⁰⁷, en el qual, hi ha una referència que deixa al descobert un altre dels trets característics del que entenem que és el model comunitari de CP. Segons l'art. 4.1, "cada programa regional podrá constar de los apartados siguientes: ... B) fijación de objetivos cuantitativos precisos de reducción de la capacidad de producción, que deberán alcanzarse mediante el abandono de las superficies vitícolas; el abandono se efectuará mediante arranque con extirpación de las cepas, y se complementará con acciones que no resulten perjudiciales para el medio ambiente, como los trabajos de concentración parcelaria". Això vol dir que, per al legislador comunitari, la CP que no respecta el medi ambient no mereix aquest nom.

En el marc de la Unió, doncs, l'únic model admissible de concentració és la CP ecocompatible, la qual cosa obliga els nostres legisladors i els gestors espanyols de la CP a replantejar-se aquest tipus d'actuacions, perquè sembla obvi que una actuació d'aquest tipus no és respectuosa amb el medi ambient quan s'arrenquen arbres i tota mena de vegetació, s'anul·len espones i llindars sense mesura, es simplifica el paisatge sistemàticament i es dessequen les llacunes de la zona. I d'aquestes concentracions, malauradament, encara se'n fan moltes al nostre país, a desgrat del Dret comunitari.

Quatre anys més tard, l'exposició de motius de la nova proposta de redacció del reglament de l'OCM del mercat vitivinícola, presentada per la Comissió el 16 de juliol de 1998¹⁰⁸, ha vingut a corroborar la vigència actual de la CP, puix que justifica la continuïtat del tracte favorable a les zones concentrades, tot argumentant que "se ha comprobado que la vigente autorización de nuevas plantaciones relacionadas con ... concentración parcelaria, ... no altera excesivamente el mercado vitivinícola, por lo que debe prolongarse, bajo los controles necesarios" (punt 15). Pel que fa a la part dispositiva, l'art. 3.1 de la proposta de nou reglament confirma, un cop més, l'excepció a favor de la CP indicada més amunt.

Finalment, l'art. 3.1 del Reglament (CE) nº 1493/99 del Consell de 17 de maig de 1999¹⁰⁹ confirmava el tractament favorable a la CP del ja esmentat Reglament (CEE) nº 822/87 del Consell, de 16 de març de 1987, disposant que "los Estados miembros podrán conceder a los productores derechos de nueva plantación en lo que se refiere a las superficies: a) destinadas a nuevas plantaciones en el marco de medidas de concentración parcelaria o de medidas de expropiación por causa de utilidad pública, adoptadas en aplicación de la

de viñedo en el municipio de Azofra, posterior a la cesión de fincas en el proceso de concentración parcelaria". Un cop constatat que, "durante el proceso de Concentración Parcelaria en el municipio de Azofra quedaron paralizadas las actuaciones vitícolas de plantación de viñedo, lo que ha significado una disminución de masa vegetal de viñedo respecto del resto de municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja que sí han podido acogerse a los cupos de Nuevas Plantaciones existentes durante el periodo de tiempo que duró la fase de Concentración Parcelaria", s'obre un termini per a sol·licitar noves plantacions, "al objeto de compensar esta pérdida", atès que "se dispone de autorización del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la concesión de 90 hectáreas como cupo de nuevas plantaciones ...". Es per això que s'anuncia que "se tendrá en cuenta a la hora de adjudicar Nuevas Plantaciones las actuaciones vitícolas efectuadas con anterioridad al objeto de inscribir las viñas asignadas en la concentración parcelaria".

A nivell de Dret comparat, *vid.* una aplicació similar, a França, en el "*Arrêté du 14 septembre 1998 relatif a l'ouverture d'un contingent de 600 hectares de plantations nouvelles de vignes*" (*Journal Officiel* núm. 222 de 25.9.1998), l'art. 1r de la qual preveu: "*sont autorisées ... les plantations de vignes en vue de permettre l'exécution de plans d'amélioration matérielle au titre du régime d'aides aux investissements dans les exploitations agricoles, de faciliter les mesures d'expropriation et de remboursement ...*".

¹⁰⁷ Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se reforma la organización común del mercado vitivinícola (94/C 194/01) COM(94) 117 final, presentada por la Comisión el 13 de junio de 1994 (doc. 594PC0117 d'Eur-Lex).

¹⁰⁸ *Vid.* la "Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se reforma la organización común del mercado vitivinícola (98/C 271/02) COM(98) 370 final 98/0126 (CNS)", presentada por la Comisión el 16 de julio de 1998 (doc. 598PC0370 d'Eur-Lex).

¹⁰⁹ Reglament (CE) nº 1493/99 del Consell de 17 de maig de 1999, pel qual s'estableix l'organització comuna de mercat vitivinícola.

legislación nacional".

3.4 El Reglamento per al desenvolupament agrari espanyol

Una altra norma digna d'esment, pel que fa a la seva influència sobre el règim jurídic espanyol de la CP, és el Reglament (CEE) núm. 1118/88 del Consell¹¹⁰. Amb aquesta norma, s'obre a Espanya una doble via per al cofinançament comunitari de la CP:

- D'una banda, en el seu art. 2.1, *in fine*, es preveu la destinació al nostre país de cabals comunitaris per a "la construcción y mejora de los caminos de explotación y de comunicación utilizados para la agricultura y/o la silvicultura" (recordis que la construcció de les noves xarxes de camins per a les explotacions agràries constitueix la principal partida de despeses dels plans d'obres que acompanyen les actuacions de CP).

- D'altra banda - i això encara afecta més directament la institució que ens ocupa -, l'art. 2.3 del mateix reglament comunitari esmenta expressament la CP, com una de les actuacions públiques susceptibles de finançament comunitari, a les zones de referència, tot especificant que "la acción común contempla medidas relativas: ... 3. A la concentración parcelaria de las superficies agrícolas".

Val a dir que aitals aportacions comunitàries serveixen per al finançament de tot tipus de despeses generades per la concentració. Si hi havia algun dubte al respecte, el mateix precepte especifica que la seva previsió abasta, en particular, "ña mejora duradera de las parcelas con objeto de obtener, por regla general, una relación de por lo menos 3 a 1 en la nueva parcelación", així com "los trabajos conexos".

El finançament comunitari que regula la norma jurídica que ara analitzem abasta, per tant, la construcció dels camins, desguassos i, en general - interpretant-ho a la llum dels arts. 62 i 202 de l'LRDA -, totes les obres d'interès general que s'hagin de fer a les zones de CP.

En base a aquest reglament, doncs, hom pot assegurar que la PAC ha resultat força beneficiosa per a la continuïtat de les actuacions de CP, puix que ha possibilitat la realització de més concentracions de les que haurien permès les reduïdes partides pressupostàries de les nostres administracions gestores. I, de retruc, ha modificat també el contingut de l'art. 171.4, en el qual s'establia que "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado". A hores d'ara, aquest precepte s'ha d'interpretar - a desgrat del seu tenor literal - en termes de cofinançament entre l'Estat (o, per a ser més exactes, la respectiva CA, ja que l'Estat no dedica a hores d'ara cap partida pressupostària al finançament de la CP, cosa que denota una deixadesa preocupant) i la Unió.

3.5 Normes destinades a solventar eventuais conflictes normatius entre la regulació de la CP i el Dret comunitari

La superposició de l'abundosa normativa comunitària, en matèria de PAC, desenvolupament rural, medi ambient, etc. al règim jurídic de la CP podria interferir el normal desenvolupament de la CP. D'altra banda, la realització d'aquestes actuacions podria afectar els drets adquirits pels propietaris de les finques rústiques sotmeses a concentració. És per això que el legislador comunitari té la precaució d'elaborar la seva normativa de manera que l'aplicació del Dret comunitari no produeixi cap d'aquests problemes. Les normes que comentem a continuació exemplifiquen aquesta preocupació per evitar-hi tota mena de conflictes.

a) El Reglament (CEE) núm. 2079/1992 del Consell, de 30 de juny, relatiu als ajuts a la jubilació anticipada en l'agricultura¹¹¹

El fet que finques rústiques cedides en el marc dels ajuts a la jubilació anticipada quedessin incloses en un perímetre de CP podia plantejar problemes de compatibilitat entre aquestes

¹¹⁰Reglament (CEE) núm. 1118/88 del Consell, de 25 d'abril de 1988, pel qual s'estableix una acció comuna específica per a la promoció del desenvolupament agrari a determinades regions espanyoles (DOCE núm. L 107, de 28.4.1988).

¹¹¹Reglamento (CEE) n.º. 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura (DOCE L 215 de 30.7.92).

operacions públiques i els citats ajuts de la PAC, ja que els nous propietaris de les terres no tenen cap obligació de deixar-les ermes. Un cop més, el legislador comunitari s'ha afanyat a solventar els obstacles que la seva pròpia normativa podia suposar per a la CP. En aquest cas, l'art. 6.6 del reglament de referència aporta una solució salomònica:

- D'una banda, s'allibera la CP dels obstacles que la normativa comunitària podria suposar per al normal desenvolupament d'aquestes actuacions, establint expressament que "las tierras cedidas podrán incluirse en una operación de concentración parcelaria o de simple intercambio de parcelas".

- D'altra banda, es prenen les mesures adients per a què els beneficiaris dels ajuts de la PAC que ens ocupen segueixin acomplint les obligacions que els escauen. És a aquests darrers efectes que s'afegeix que "en este caso, las condiciones contempladas en el presente artículo deberán aplicarse a superficies equivalentes a las de las tierras cedidas". Cal remarcar la perfecta adequació d'aquesta solució normativa al principi general de trasllat inalterat dels drets i càrregues - de les parcel·les d'origen a les finques de reemplaçament -, que informa tota la regulació del procediment de CP, la qual cosa demostra fins a quin punt el legislador comunitari domina i respecta els elements definidors de la CP.

b) El Reglament (CEE) núm. 1990/1993 del Consell, de 13 de juliol de 1993, relatiu a les primes per l'abandonament definitiu de superfícies vitícoles¹¹².

Aquesta norma comunitària, mitjançant la qual es modifica la redacció del Reglament (CEE) núm. 1442/88, hi afegeix, entre altres novetats, l'art. 9 *bis*, en el primer punt del qual es disposa la concessió d'un complement de prima, com a incentiu per a evitar que l'abandonament definitiu de les superfícies vitícoles incrementi la fragmentació de les finques rústiques.

Conscient de què la CP és una millora que sempre ha tingut com a objectiu la lluita contra el minifundisme i la dispersió parcel·lària, el legislador comunitari ha volgut obrar en conseqüència. Per això, el punt 2 de l'esmentat nou precepte explicita que "podrán incluirse en los programas zonales plurianuales establecidos en los Reglamentos (CEE) núms. 2078/92 o 2080/92 las operaciones de concentración parcelaria o de permutas de parcelas, vinculadas con el abandono definitivo de superficies vitícolas como se indica en el apartado 1". És una prova més de la presència de la CP en el Dret comunitari.

c) El Reglament (CE) núm. 762/1994 de la Comissió, de 6 d'abril de 1994, relatiu a l'aplicació del reglament sobre la retirada de terres del conreu¹¹³.

Aquesta norma ens aporta un nou exemple de com està d'atent el legislador comunitari a tot el que té relació amb la CP. Tan aviat detecta que aquestes actuacions públiques poden entrar en conflicte amb alguna norma comunitària, analitza la situació i ofereix la solució més favorable per als interessats. En aquest darrer cas, el conflicte es podia plantejar com a conseqüència de les alteracions en el règim d'ajuts per a la retirada de terres del conreu provocades per l'intercanvi de finques rústics que comporta la CP.

Quan aquestes alteracions es produeixen per la lliure voluntat del beneficiari, trencant així el seu compromís de retirada de terres abans del termini establert a l'efecte, s'aplicarà la corresponent sanció. Però, en el cas de la CP, eixa alteració de les finques es produeix de manera obligatòria per als partícips. La sanció, aleshores, fóra totalment injusta. És per això que, amb molta saviesa, el legislador comunitari opta un cop més per donar un tracte de favor a les actuacions de CP, evitant que els partícips de la CP puguin veure's perjudicats en els seus drets i interessos legítims. Així ho estableix l'art. 5.3 del reglament que ens ocupa, en base al qual, "los productores que elijan el régimen previsto en el apartado 1 podrán modificar su compromiso sin que se les aplique la penalidad contemplada en el apartado 2

¹¹²Reglamento (CEE) nº 1990/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1442/88 sobre la concesión, para las campañas vitivinícolas de 1988/89 a 1995/96, de primas por abandono definitivo de superficies vitícolas (DOCE núm. L 182, de 24.7.1993).

¹¹³Reglamento (CE) nº. 762/94 de la Comisión, de 6 de abril de 1994, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1765/92 del Consejo en lo referente a la retirada de tierras (DOCE núm. L 090, de 7.4.1994).

[es refiere a l'obligació de reemborsar el 5 % de la compensació rebuda per la retirada de terres durant la campanya anterior]: ... b) en casos especiales autorizados por el Estado miembro, que entrañen un cambio de estructura de la explotación independiente de la voluntad del productor, tales como la concentración parcelaria".

d) El Reglament (CE) núm. 746/1996, de 24 d'abril de 1996, sobre mètodes de producció agrària compatibles amb el medi ambient¹¹⁴

Aquest reglament és una nova mostra del benèvol tracte que l'UE presta a la institució jurídica de la CP. En aquest cas concret, aquest tracte de favor es constata en l'art. 11.2, en el qual es resol una qüestió que podria ser molt conflictiva.

Atès que la pràctica totalitat de les explotacions agràries del territori comunitari estan rebent ajuts de la PAC, quan es concentra una zona pot esdevenir que els drets i obligacions vinculats a les parcel·les aportades plantegin problemes als professionals agraris, pel que fa a les subvencions que hi tenien compromeses, ja que aquelles parcel·les els seran substituïdes per les corresponents finques de reemplaçament. Si l'Administració gestora no és prou diligent i considerada amb aquesta problemàtica, els propietaris podrien arribar a perdre les subvencions que els hagués correspost de rebre, cas que no s'hi hagués interferit la concentració.

El legislador comunitari s'ha avançat a aquesta problemàtica i hi ha previst la solució més adient, disposant que, "en caso de que el beneficiario no pueda seguir asumiendo los compromisos suscritos debido a que su explotación es objeto de una operación de concentración parcelaria o de cualesquiera otras intervenciones públicas similares de ordenación territorial, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para adaptar los compromisos a la nueva situación de la explotación. Si dicha adaptación resulta imposible, el compromiso se dará por finalizado sin que se exija reembolso alguno por el período de compromiso efectivo".

D'aquesta manera tan senzilla, però ben pensada i eficient, s'obvia de soca-rel el principal problema que la CP podria plantejar en relació als ajuts de la PAC. És per això que, en modificar-se l'esmentada norma comunitària, pel Reglament 435/1997, de 6 de març¹¹⁵, el precepte transcrit s'hi ha respectat en els seus propis termes. Aquesta actitud vigilant del legislador comunitari - sempre atent a qualsevol problema que es pugui derivar d'una rígida aplicació de la seva normativa - contrasta amb la passivitat de què estan fent gala el legislador estatal i bona part dels legisladors autonòmics (amb les escasses excepcions que més endavant comentarem), que, després de tants anys des de l'adhesió espanyola, encara no han aprovat una legislació de CP que tingui en compte la nova realitat del Dret comunitari.

e) El Reglament (CE) 2316/1999, de la Comissió, de 22 d'octubre de 1999, que estableix les disposicions d'aplicació del Reglament (CE) 1251/1999 del Consell, pel qual s'implanta a l'UE un règim de recolzament als productors de determinats cultius herbacis. El seu art. 20.5 disposa que "los productores que elijan el régimen previsto en el apartado 2 podrán modificar su compromiso sin que se les aplique la penalización contemplada en el apartado 3: ... b) en los casos especiales autorizados por el Estado miembro, que entrañen un cambio de estructura de la explotación independiente de la voluntad del productor, tales como la concentración parcelaria". Aquesta excepció a favor de la CP és una nova manifestació de la cada cop més confirmada voluntat del legislador comunitari d'establir les mesures necessàries, en relació a les actuacions de CP, per tal d'impedir que una aplicació excessivament rígida del Dret comunitari hi pugui provocar efectes indesitjats.

3.6 Les normes relatives a les avaluacions d'impacte ambiental

¹¹⁴Reglamento (CE) nº 746/96 de la Comisión, de 24 de abril de 1996 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DOCE núm. L 102, de 25.4.1996).

¹¹⁵Reglamento (CE) nº 435/97 de la Comisión de 6 de marzo de 1997, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 746/96 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DOCE L 067 de 7.3.97).

a) L'anomenada "Directiva EIA"

A la vista del marc comunitari que venim analitzant, sembla evident que totes les intervencions públiques en matèria de desenvolupament rural i ordenació territorial - i, entre elles, la CP - s'han de caracteritzar pel seu respecte al paisatge i el patrimoni rural, atès que la protecció i millora del medi ambient és un objectiu cabdal de l'UE i ha d'informar preceptivament totes les polítiques comunitàries i les actuacions públiques que se'n deriven.

Partint d'aquest plantejament, és lògic que el legislador comunitari imposi la protecció i millora del medi ambient com a *conditio sine qua non* per a la participació comunitària en la despesa pública

generada per les actuacions de CP¹¹⁶ i que les institucions comunitàries estiguin cada cop més sensibilitzades, pel que fa al control del caràcter ecocompatible de les operacions de CP que es duen a terme als Estats membres de la Unió¹¹⁷. És per això que, com ja ha quedat dit, l'art. 5è del Reglament (CEE) n° 2085/93 del Consell de 20 de juliol de 1993 deixa ben clar que només és susceptible de cofinançament comunitari la CP ecocompatible¹¹⁸.

Igualment lògic és que el legislador comunitari es vulgui assegurar de què els processos més susceptibles de perjudicar el medi ambient quedin sotmesos a una avaluació prèvia del seu possible impacte ambiental. Això és justament el que es pretén aconseguir - pel que aquí interessa - amb l'anomenada "Directiva EIA", la primera redacció de la qual fou aprovada per la Directiva núm. 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. Aquella redacció inicial no feia cap referència explícita a la CP, per bé que s'hi podia entendre que ja hi estava inclosa, puix que s'esmentava directament l'ordenació rural (una eina de la qual és la CP¹¹⁹), en el seu Annex II.

Per Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997¹²⁰, es va modificar aquella primera redacció, introduint-hi - entre altres innovacions - una referència explícita a la CP. En

¹¹⁶Sería aplicable, a aquests efectes, l'argument que empra una altra de les normes comunitàries relacionades amb la CP, la ja comentada Directiva 72/159/CEE del Consell, de 17 d'abril, en l'exposició de motius de la qual s'indica que, "puesto que la Comunidad participa en la financiación de dicha acción común, debe estar en condiciones de garantizar que las disposiciones adoptadas por los Estados miembros para su aplicación contribuyen a la consecución de los objetivos".

¹¹⁷El DOCE núm. C 320/80, de 6.11.1999, inclou un clar exemple d'aquest control, que s'imposa a tota l'UE. Hi consta que l'europarlamentari Gerhard Hager planteja la següent qüestió parlamentària: "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 ... con el objetivo de aumentar la producción. Según las informaciones de que dispongo, existen numerosas razones para considerar esta ordenación territorial incompatible con las directivas de la UE vigentes (Directiva 79/109/CEE, relativa a la protección de las aves y Directiva 92/13/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). Las autoridades competentes justifican la legalidad de su proceder remitiéndose a la ley sobre el régimen agrario vigente en la Baja Austria". La concisa resposta de la Comissió Europea també demostra l'interès que hi ha per vigilar que la CP dels països comunitaris sigui efectivament ecocompatible: "La Comisión está al corriente de estos hechos. Se ha recibido una denuncia que está estudiándose. El denunciante será debidamente informado". Per a més informació sobre la xarxa "Natura 2000", *vid.* Emili ELIAS PASCUAL i Mariona FARRÉ PERDIGUER, *La participació de la Unió Europea en la conservació d'Espais Naturals protegits. Política mediambiental comunitària*, "L'avenir europeu", suplement monogràfic del núm. 9, desembre de 1996, *in totum*.

¹¹⁸Reglamento (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 núm. L 193, de 31/07/1993). A tenor de l'art. 5è, "la participación financiera del Fondo podrá referirse en especial, además de a las medidas contempladas en el artículo 2, a las acciones siguientes: ... d) concentración parcelaria, en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales, incluidos los trabajos conexos, en cumplimiento de la legislación del Estado miembro".

¹¹⁹Ens remetem, a aquests efectes, als arguments que ja hem exposat en la primera part d'aquesta tesi, d'acord amb els quals, la CP és una institució autònoma, però constitueix una més de les diferents eines de què disposen els governs per a implementar la política agrària que considerin més adient en cada moment, bé adopti la forma de reforma agrària, la d'ordenació rural o - com s'esdevé en el Dret comunitari - la del desenvolupament rural integrat.

¹²⁰Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE núm. L 73/5, de 14.3.1997).

aquesta nova redacció, ja s'esmenta la CP entre les actuacions que integren l'Annex II, en els termes següents: "Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4: 1. Agricultura, silvicultura y acuicultura. a) Proyectos de concentración parcelaria". D'aquesta manera, no s'hi obliga a sotmetre totes les actuacions de concentració a la prèvia tramitació d'una avaluació d'impacte ambiental, sinó que es deixa aquesta decisió en mans dels Estats membres, limitant-se el legislador comunitari a cridar l'atenció sobre el fet que aitals actuacions públiques són susceptibles de danyar el medi ambient. L'obligatorietat o no de sotmetre-les a EIA s'ha d'establir, en aquests casos, en la legislació estatal.

Al nostre parer, aquesta és una decisió que s'hauria d'adoptar en una nova llei estatal de CP, atès que la LRDA no preveu aquesta ni cap altra qüestió mediambiental, la qual cosa ha permès la generalització d'unes concentracions molt poc edificadores, des del punt de vista mediambiental¹²¹. L'ideal fóra imposar-hi les EIA a tots els processos de CP, per tal de garantir que cap més concentració no pugui contribuir a la degradació de l'entorn natural, sens perjudici d'atribuir a les CP la finalitat complementària de millorar aquest entorn en tots els aspectes.

A l'any 2000, semblava que aquesta idea es començava a introduir entre els responsables dels poders públics estatals, si més no pel que fa a la primera de les proposicions. Després d'un primer projecte llei d'avaluació d'impacte ambiental, que va decaure al cloure l'anterior legislatura sense haver-se convertit en llei, el Govern va aprovar a corre-cuita (pressionat, sens dubte, per les dues demandes que la Comissió havia presentat davant el TJCE contra Espanya) 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, mitjançant el qual es transposava la darrera redacció de la "Directiva EIA". La gran novetat d'aquesta legislació bàsica era que, per primer cop, s'imposaven a tot l'Estat les EIA a les CP de més de 300 hectàrees i a les previstes per a les zones especialment sensibles des del punt de vista mediambiental. No era el que nosaltres propugnem, però, si més no, ja era més del que exigeix la directiva comunitària que ens ocupa. Innovava així el nostre ordenament jurídic, obrint el camí a una posterior regulació de la CP de caire encara més ecocompatible. La Llei 6/2001, de 8 de maig, tanmateix, ha donat marxa enrera en aquest aspecte, suprimint l'obligació de sotmetre a EIA les CP de més de 300 hectàrees.

Val a dir que alguns legisladors autonòmics, ja s'havien avançant al legislador estatal en la introducció de les EIA en el procediment especial de CP (i en aquest cas no han fet marxa enrera), ben entès que eixa regulació només afectava el respectiu territori autonòmic. Els que més s'han aproximat fins ara al nostre *desideratum* de CP ecocompatible a l'europea són els legisladors madrileny¹²² i basc¹²³, que imposen l'EIA a totes les CP. Més mesurats es manifesten els legisladors castellanoleonès¹²⁴, riojà¹²⁵, murcià¹²⁶, galleg¹²⁷ i castellanomanxec¹²⁸, que sols sotmeten a EIA les CP que reuneixen les condicions previstes

¹²¹ Vid., en aquest sentit, José VALÍN ALONSO, *Prólogo* de l'obra col·lectiva de Domingo GÓMEZ OREA, Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA, *et. al.*, *Evaluación del impacto ambiental de la concentración parcelaria*, Junta de Castilla y León, Consejería de Agricultura y Ganadería, Valladolid, 1994. Tot referint-se a les eventuais avaluacions d'impacte ambiental de les actuacions de CP, aquests autors reconeixen que "cabe pensar que las propias prácticas técnicas utilizadas tradicionalmente en el proceso, no se adecuen suficientemente a la nueva problemática".

¹²² L'Annex II de la Llei 10/1991, de 4 de abril, de protecció del medi ambient, declara sotmeses a EIA totes les CP.

¹²³ L'apartat C) de l'Annex I de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc, sotmet totes les CP a un procediment simplificat d'EIA.

¹²⁴ L'art. 19 de la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de CP de Castella i Lleó (LCP-CYL) imposa l'EIA a les CP de més greu impacte ambiental. Aquesta mesura legal ha estat confirmada posteriorment per la Llei 8/1994, de 24 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i auditories ambientals i per la reforma d'aquesta darrera norma legal, aprovada per Llei 5/1998, de 9 de juliol, que anticipa l'EIA a la fase preliminar, quedant-hi sotmès l'informe previ o de viabilitat de cada procés de CP.

¹²⁵ L'art. 37 de la Llei 2/1995, de 10 de febrer, de protecció i desenvolupament del patrimoni forestal imposa les EIA a les CP forestals de més de 100 hectàrees.

¹²⁶ El punt 2.a) de l'Annex I de la Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció del medi ambient, sotmet a EIA les CP de més de 50 hectàrees.

¹²⁷ L'art. 16.5, en relació amb l'art. 10.2, de la Llei 3/1996, de 10 de maig, de protecció dels "Camino de Santiago", imposa les EIA a les CP que es practiquin en aquests territoris.

¹²⁸ El punt 12 de l'Annex 2 de la Llei 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa imposa les EIA a les CP que es duguin a terme a les que anomena "zones sensibles" (definides en l'art. 54 de la mateixa norma legal).

en llur respectiva legislació. Finalment, el legislador aragonès¹²⁹ obliga a sotmetre els processos de CP a uns informes mediambientals, que a la fi venen a ser com una mena de succedanis de les EIA. En el decurs dels anys noranta, el legislador de Navarra també seguia aquest darrer criteri¹³⁰; però, des de principis del segle XXI - imitant en aquest aspecte als legisladors basc i madrileny -, ha decidit imposar també l'avaluació d'impacte ambiental a tot tipus de concentracions parcel·làries¹³¹, innovació normativa que ha estat introduïda mitjançant la Llei foral 1/2002, de 7 de març, per la qual es regulen les infraestructures agrícoles.

En síntesi, el model comunitari de CP ecocompatible es comença a introduir a Espanya, sota la influència de la "Directiva EIA" aquí analitzada.

b) Les directives sobre els espais especialment protegits

En la seva sentència de 25 de novembre de 1999¹³², el TJCE fa especial esment de les obligacions que es deriven per a les administracions gestores de la CP de les anomenades "Directiva sobre les aues"¹³³ i "Directiva sobre els hàbitats"¹³⁴, pel que fa a les mesures que s'han d'adoptar en els espais especialment protegits per aquesta normativa comunitària. Combinant adientment els punts 4 i 29 d'aquesta sentència, es cospa perfectament el criteri que hi infereix l'alt tribunal comunitari, arribant-hi a la conclusió de què "cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar". L'aplicabilitat d'aquest criteri a la CP queda ben palesa quan el TJCE condemna França perquè la seva Administració gestora "efectuó el drenaje y la concentración parcelaria de las zonas húmedas, así como el relleno de zanjas".

3.7 Decisió de la Comissió de 23 d'abril de 1997, relativa a Espanya

La Decisió 97/327/CE de la Comissió, de 23 d'abril de 1997¹³⁵, al fixar els marcs comunitaris de recolzament, els documents únics de programació i les iniciatives comunitàries adoptades en relació amb Espanya, fa una nova professió de fe en la CP (en aquest cas, afectant ja directament a la CP espanyola), quan, en l'apartat "Particularidades de cada fondo", indica 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". Entre les esmentades despeses elegibles, la "Regla general" esmenta aquestes dues:

- "1. La compra de terrenos sin construir debe integrarse en una actuación que contribuya al desarrollo económico, y solo debe considerarse un gasto elegible cuando existe un vínculo directo con una inversión productiva o en infraestructuras".

Aquí tenen les administracions gestores de la CP espanyola una via oberta per a la utilització de la CP com l'eina de desenvolupament rural integrat que realment és. Aquesta via de finançament comunitari es podria emprar per afavorir la diversificació econòmica de

¹²⁹El punt 119 de l'Annex de la Llei de 7/1998, de 16 de juliol, per la qual s'aproven les anomenades "Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón" sotmet les concentracions a practicar en terrenys de secà al que denomina "informe ambiental previo".

¹³⁰L'art. 33.1 de la Llei foral 2/1993, de 5 de març, de protecció i gestió de la fauna silvestre i els seus hàbitats sotmet les CP a "informe o autorización favorable del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente".

¹³¹El art. 33.1 de la Ley foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats somete las CP a "informe o autorización favorable del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente".

¹³²Sentència del TJCE de 25.11.1999, *affaire* C-96/98, Comissió de les Comunitats Europees contra la República Francesa.

¹³³Directiva 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979.

¹³⁴Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992.

¹³⁵Decisión 97/327/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 España (DOCE núm. L 146, de 5.6.1997).

les zones rurals, que, en la nostra opinió, és una de les noves comeses predicables de la CP, en el marc del Dret comunitari. Així, per exemple, es podrien adquirir finques rústiques de la zona (preferentment les que pertanyen a explotacions agràries que pel seu reduït tamany esdevenen inviables econòmicament, i així es compliria l'objectiu establert en l'art. 173.c de l'LRDA), de manera que, un cop feta la concentració, restessin finques de reemplaçament preparades per a la instal·lació d'indústries de transformació agrària o similars.

- "2. Proyectos sobre la conservación del medio ambiente. La compra de terrenos puede subvencionarse si se considera objeto principal de una inversión relacionada con la conservación del medio ambiente".

Aquesta autorització es podria utilitzar - seguint a l'efecte la sistemàtica esmentada en el paràgraf anterior - per a millorar l'entorn natural de les zones concentrades, creant-hi petits boscos, com es fa als països nòrdics. D'aquesta manera, la CP espanyola passaria - i aquesta és una altra de les noves comeses que venim proposant, en base al marc jurídic comunitari - d'ésser una operació generalment destructora del paisatge i de l'entorn natural a protegir aquests elements mediambientals, com estableix el Dret comunitari. La Decisió que ens ocupa - prevista, cal remarcar-ho, especialment per a Espanya¹³⁶ - constitueix tota una invitació als nostres legisladors i gestors de la CP, per a què utilitzin els ajuts financers procedents de la Unió per a servir adientment a eixes noves comeses de la CP.

3.8 Altres normes i documents comunitaris dignes d'esment

La normativa comunitària que d'alguna manera s'ocupa de la CP és tan abundosa que no podem analitzar cada una de les normes que reuneixen aquesta característica. Per això, un cop examinades les que tenen més interès als efectes aquí estudiats, ens hem de limitar a fer-nos ressò de l'existència d'altres normes i documents d'interès que també se n'ocupen, com ara els següents:

- Decisió 74/581/CEE de la Comissió, de 16 d'octubre de 1974¹³⁷. Amb aquesta norma, que és pràcticament coetània amb l'LRDA, es constata com la CEE ja reconeixia i avalava la CP, cofinançant-ne les actuacions (*vid.* arts. 3, 8, 9 i annex núm. 5).

- Reglament (CEE) nº 1940/81 del Consell, de 30 de juny de 1981¹³⁸. Per bé que referida a un projecte concret d'acció comuna, interessa tenir ben present aquest reglament, perquè palesa com es treballa a altres països de la Unió, en els quals ja fa temps que es posa la CP al servei de la diversificació econòmica del món rural, coordinant-la amb altres eines a l'abast de les administracions públiques, en el marc més ampli dels programes de desenvolupament rural integrat. És precisament en aquest context global que s'ha d'entendre justificat el cofinançament comunitari de les actuacions de CP, que aquesta norma comunitària confirma en el seu art. 5.1, d'acord amb el qual, "el Fondo financiará las medidas agrícolas que se inscriban en el programa y que se refieran a ... la concentración parcelaria y los trabajos conexos".

- Informe especial núm. 4/95, de 12 d'octubre de 1995, del Tribunal de Comptes¹³⁹.

¹³⁶El fet que aquesta Decisió de la Comissió es refereixi exclusivament a Espanya no vol dir que el nostre sigui l'únic país en el qual es poden aplicar els criteris que hem exposat. Aquests criteris són aplicables a tots els Estats membres de la Unió, per a cada un dels quals es va aprovar, en la mateixa data, una Decisió de contingut similar, per no dir idèntic. Així es pot comprovar llegint el DOCE L de 5.6.1997, en el qual s'inclouen les Decisions núms. 97/317/CE relativa a França, 97/318/CE relativa a Luxemburg, 97/319/CE relativa a Bèlgica, 97/320/CE relativa als Països Baixos, 97/321/CE relativa a Alemanya, 97/322/CE relativa a Itàlia, 97/323/CE relativa al Regne Unit, 97/324/CE relativa a Irlanda, 97/325/CE relativa a Dinamarca, 97/326/CE relativa a Grècia, 97/328/CE relativa a Portugal, 97/329/CE relativa a Àustria, 97/330/CE relativa a Finlàndia i 97/331/CE relativa a Suècia.

¹³⁷Decisión 74/581/CEE de la Comisión, de 16 de octubre de 1974, relativa a las solicitudes de reembolso de las ayudas concedidas por los Estados miembros en el marco de las Directivas 72/159/CEE, 72/160/CEE y 72/161/CEE y a los anticipos que puedan concederse (DOCE L 320 de 29.11.74).

¹³⁸Reglamento (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 L 197 de 20.7.81).

¹³⁹Informe especial nº. 4/95 del Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, de 12 de octubre de 1995, sobre gestión del gasto del FEOGA-Orientación en Portugal de 1988 a 1993, al que se adjunta la respuesta de la Comisión (95/C 345/01) (DOCE C 345 de 22.12.95).

En aquest document es constata el control comunitari de la gestió de la CP a Portugal, cofinançada amb cabals comunitaris (*vid.*, en particular, els capítols 9 i 11). La visió positiva dels avantatges de la CP que predomina en les institucions comunitàries queda palesa quan el Tribunal de Comptes, després de comprovar que la CP decreixia a Portugal durant el període auditat, es lamenta de què "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".

- Reglamentació dels ajuts comunitaris per a l'aplicació de mesures de preadhesió. La iniciativa d'aquesta norma comunitària va partir de la Comissió Europea, la qual va presentar la corresponent proposta normativa¹⁴⁰, que finalment va ésser aprovada com a Reglament núm. 1268/1999 del Consell, de 21 de juny, relatiu als ajuts financers de la Unió als països candidats a l'adhesió¹⁴¹. El seu articulat demostra que les institucions comunitàries creuen tant en els avantatges de la CP que també estan disposades a cofinançar aquesta millora als països candidats a pertànyer a l'UE, per tal de facilitar la seva convergència durant la fase de preadhesió en què es troben immersos. Ens permetem destacar, en aquest sentit, l'art. 2, en el qual es preveuen les mesures en benefici del sector agrari i del desenvolupament rural dels països de l'Europa Central i Oriental que són susceptibles de cofinançament comunitari, incloent-hi les relatives a la CP: "Artículo 2. Medidas. De acuerdo con las prioridades definidas por los países candidatos y según se establece en el apartado 3 del artículo 4, la ayuda a la agricultura y al desarrollo rural se referirá a una o más de las medidas siguientes, que se corresponderán con el acervo comunitario pertinente: ... - mejora de las tierras y concentración parcelaria ...".

- El "*Vademecum* 2000-2006"¹⁴² de la Comissió Europea estableix la classificació dels àmbits d'intervenció dels fons estructurals, en base en l'art. 36 del ja esmentat reglament general, confirmant la CP com una de les actuacions públiques susceptibles de cofinançament comunitari. L'annex 1 la classifica, a aquests efectes, com una eina de "promoción de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales" (apartat 1.3).

Finalment, hauríem d'afegir la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques, pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades¹⁴³. Tot i que no s'ocupa directament de la CP, la seva influència sobre el desenvolupament d'aquestes actuacions públiques és evident, ja que el primer dels seus articles obliga tots els Estats membres a garantir, d'acord amb les disposicions d'aquesta norma comunitària "la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales".

Així s'ha fet a Espanya mitjançant la Llei orgànica núm. 15/1999 de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, que, amb les retallades del seu articulat que hi ha imposat la STC núm. 292/2000 de 30 de novembre, ha introduït importants innovacions en el nostre ordenament jurídic, quant al tractament de les dades de les persones físiques, enteses en el seu sentit més ampli. Més endavant, analitzarem les repercussions que aquesta nova regulació ha de tenir en les diferents fases del procediment especial de CP. Però, de moment, interessa retenir la idea de què aquest nou tractament de les dades personals té el seu origen en l'esmentada Directiva 95/46/CE.

¹⁴⁰"Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión, presentada por la Comisión el 19 de marzo de 1998".

¹⁴¹"Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión", desplegat pel Reglament (CE) nº 2759/1999 de la Comissió, de 22 de desembre de 1999, i pel Reglament (CE) nº 2222/2000, de la Comissió, de 7 de juny de 2000.

¹⁴²*Vid.* Comissió Europea, *Vademecum 2000-2006*, *op. cit.*, *in totum*.
¹⁴³Les aportacions del Dret comunitari es completen amb el "Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo 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".

4. La CP en la jurisprudència del TJCE

4.1 Referència a les sentències que esmenten la CP

4.1.1 La sentència del TJCE de 20.9.1988

Encara que els tractats fundacionals de les Comunitats Europees només reconeixien al Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees una competència d'atribució¹⁴⁴, la força expansiva de la seva jurisprudència¹⁴⁵ l'ha fet pronunciar-se sobre matèries que en principi no tenia atribuïdes. Una d'aquestes matèries és la institució jurídica de la CP. No hem localitzat cap sentència d'aquest tribunal comunitari que tingui la CP com a qüestió de fons, però sí que hem trobat sentències¹⁴⁶ que se n'ocupen tangencialment. La més important, als efectes aquí analitzats, és la del 20 de setembre de 1988¹⁴⁷.

Per bé que fonamentalment dedicada a la interpretació que cal donar a la Directiva 71/305/CE, sobre contractació de les administracions públiques, aquesta resolució jurisdiccional ens és de particular interès, perquè, en l'exposició de la seva motivació jurídica, empra precisament com exemple la contractació de les obres de CP per la corresponent Comissió Local de CP. El TJCE aprofita l'exemple per a pronunciar-se sobre la naturalesa jurídica i les funcions típiques de les comissions locals de CP, centrant-se especialment en l'exposició d'aquestes dues idees cabdals¹⁴⁸:

1a) La CLCP de Waterland pot contractar directament les obres de CP.

Val a dir que, a Espanya, aquesta potestat contractual està vetada a les CLCP, ja que la seva participació en el procés de CP es limita a col·laborar amb l'Administració gestora, sense que puguin dur a terme cap mena de funcions executives *de motu proprio*. És, com veurem, un llast de la nostra arcaica regulació, que caldria superar com més aviat millor.

2a) En l'exercici de les seves funcions, les CLCP tenen la naturalesa d'òrgans de gestió que actuen en nom i representació de l'Administració de la competència.

Aquesta segona qualitat ja s'adiu més al que preveu l'LRDA, ben entès que en el nostre sistema jurídic les CLCP han esdevingut una mena de convidats de pedra, que sovint acaben signant acríticament les bases definitives que els tècnics de torn els passen a la signatura, a les reunions convocades a l'efecte per imperatiu legal. La jurisprudència del TJCE, en canvi, ens demostra que aquests òrgans de participació dels interessats en les tasques de gestió podien assumir un paper molt més decisiu. Com sempre, emperò, ens trobem amb la vigència d'una llei preconstitucional que no preveu aquest grau de participació.

4.1.2 Altres sentències d'interès

¹⁴⁴ Vid. els arts. 183 del TCEE, 40 del TCECA i 153 del TCEEA.

¹⁴⁵ Cfr. José B. ACOSTA ESTÉVEZ, *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Universitat de Barcelona, p. 31. Abundant en la idea enunciada, indica que la jurisprudència del TJCE "posibilita la máxima aplicación de ciertas normas comunitarias, a la vez que desarrolla las competencias y los poderes comunitarios mediante una política de extensión, precisando y ampliando las obligaciones de los Estados como si de una institución con poder de decisión se tratara".

¹⁴⁶ Ben segur que, temps a venir, augmentarà la jurisprudència del tribunal comunitari en la matèria, no sols perquè la CP cada cop està més present en el marc comunitari, sinó perquè el TJCE ha augmentat considerablement les seves competències, en el marc del sistema jurisdiccional de l'UE contemplat pel Tractat d'Amsterdam. Així ho avançà al seu moment l'estudi presentat pel President del TJCE, Sr. Rodríguez Iglesias, al Consell de Ministres de Justícia dels dies 27 i 28 de maig de 1999: "Propostes i reflexions sobre el futur del sistema jurisdiccional de la Unió Europea" (*vid.* <http://www.curia.eu.int>).

¹⁴⁷ Sentència del TJCE de 20 de setembre de 1988, *affaire* 31/87, cas Waterland.

¹⁴⁸ Ambdues idees apareixen igualment en un document elaborat posteriorment per la Comissió Europea, en el qual intenta aplicar els criteris jurisprudencials expressats en la sentència del TJCE que ens ocupa (*vid.* Comissió Europea, *European Procurement Guideline. Supplies. Language spanish: Contratación pública en la Unión Europea. Guía sobre las normas aplicables a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, en los sectores distintos del sector del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones. Directiva 93/36/CEE*, Brusel·les, 1999).

A l'analitzar la influència del marc comunitari europeu sobre la institució jurídica de la CP, ja hem esmentat algunes resolucions del TJCE dictades en matèria de drets fonamentals¹⁴⁹. Hi ha altres sentències que també poden incidir en el desenvolupament de les actuacions de CP, raó per la qual cal tenir-les ben presents:

1a) Sentència del TJCE del 17 de desembre de 1998¹⁵⁰.

Aquesta sentència mereix un especial esment, perquè - com la sentència del TEDH del 30 d'octubre de 1991 - estableix el criteri de què, quan les normes no concreten el termini en el qual s'han de dur a terme les actuacions administratives, les resolucions corresponents s'han de dictar en un termini raonable. Aquest criteri defensat en ambdues sentències d'un i altre tribunals internacionals - unit a la concreció de l'abast que s'hi dóna al concepte jurídic indeterminat "termini raonable" - resulta força útil per a la determinació de la durada màxima que poden tenir les actuacions de CP, tant al nostre país com a la resta d'Europa.

Val a dir, a aquest respecte, que, per la seva condició de procediment especial, les resolucions d'aprovació de les BD i de l'acord de CP no estaven afectades pel termini de tres mesos, establert amb caràcter general en l'LRJAPPAC, atès que l'art. 42.2 d'aquesta norma bàsica (en la seva redacció actual, establerta per la Llei 4/1999, de 13 de gener¹⁵¹) puntualitza que "el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento". Això no vol dir que es pugui dilatar el procediment indefinidament sense assumir-hi cap responsabilitat pel retard.

Atès que la millora de CP afecta els drets dels interessats¹⁵², això fa que entri en joc la previsió constitucional ex art. 10.2, en virtut de la qual els drets protegits constitucionalment s'han d'interpretar a la vista dels tractats subscrits a l'efecte per Espanya, ben entès que, entre aitals tractats, figuren els de l'UE, la interpretació dels quals correspon al TJCE.

2a) Sentència del TJCE de 25 de novembre de 1999¹⁵³.

Aquesta sentència és una prova més de la fal·làcia en què es basava l'antiga asserció segons la qual no cal fer avaluacions d'impacte ambiental en el cas de la CP, perquè hom donava per entès que aquestes actuacions no afecten el medi ambient.

En aquest cas, el TJCE dóna per provada l'asseveració de la Comissió de les Comunitats Europees, segons la qual, "con la finalidad de facilitar las actividades agrícolas, se efectuó el drenaje y la concentración parcelaria de las zonas húmedas, así como el relleno de zanjas". Acollint aquesta al·legació, l'alt tribunal comunitari condemna a França per haver dut a terme la CP en una zona que, d'acord amb el Dret comunitari, havia de restar especialment protegida. Queda clar, doncs, que la CP sí que pot afectar negativament el medi ambient, si l'Administració gestora no adopta les mesures preventives i correctores per a evitar-ho.

Aquesta sentència serveix igualment per a corroborar que, en la planificació de la CP, s'ha de comptar amb les disposicions de dues directives mediambientals comunitàries que ja hem analitzat a l'exposar la incidència de l'ordenament comunitari sobre aquestes actuacions públiques: les anomenades "Directiva sobre les aus" (Directiva 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979) i "Directiva sobre els hàbitats" (Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992).

¹⁴⁹ Vid. les ja esmentades sentències "Internationale Handelsgesellschaft", "Nold" i "Hauer".

¹⁵⁰ Sentència del TJCE de 17 de desembre de 1998, assumpte C-185/95P, cas *Baustahlgewebe GmbH* (<http://www.curia.eu.int/es/index.htm>).

¹⁵¹ Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁵² La jurisprudència del TS espanyol i del TEDH (sentència, ja esmentada, del 30 d'octubre de 1991) així ho reconeixen. La doctrina internacional confirma els inconvenients que comporta tota CP (vid., ad exemplum, Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, *op. cit.*, p. 20).

¹⁵³ Sentència del TJCE de 25 de novembre de 1999, *affaire* C-96/98, Comissió de les Comunitats Europees contra la República Francesa.

4.2 Conclusions a inferir de les referències del TJCE a la CP

Encara que les sentències analitzades només es refereixen a la CP de manera tangencial, s'hi recullen idees força aprofitables, entre les que caldria destacar aquestes tres:

1a) Les parques funcions de les CLCP espanyoles contrasten amb la potencialitat que es reconeix als òrgans col·legiats equivalents d'altres països. Això, si més no, hauria de fer reflexionar als nostres legisladors, perquè no hi ha cap raó objectiva per a mantenir aquesta discriminació per més temps. Es per això que en aquest estudi proposem que es doti de més funcions i de més autonomia a aquestes comissions.

2a) Arreu de l'UE, s'ha d'aplicar un model de CP declaradament ecocompatible.

3a) Com a conseqüència d'aquesta assumpció d'una CP ecocompatible, no es poden dur a terme actuacions de concentració a les zones especialment sensibles des del punt de vista mediambiental.

Si la futura legislació espanyola de la CP recollís aquestes tres idees cabdals, ja tindriem molt de guanyat, pel que fa a la posada al dia d'aquesta institució, sens perjudici de les conclusions que extraurem de la normativa convencional internacional, així com de la jurisprudència del TEDH, que, com veurem, ha incidit molt més directament en matèria de CP del que ho ha fet fins ara el TJCE.

III. LA GARANTIA DELS DRETS EN EL DRET COMUNITARI

1. Qüestionament històric dels drets fonamentals en el Dret comunitari

Pot sorprendre al lector que, tractant d'una matèria tan empírica com la millora de CP, ens hi ocupem dels drets dels ciutadans. Certament, és difícil trobar en la nostra doctrina obres que interrelacionin ambdues matèries, circumstància que pot ser deguda a l'escassetat de l'opinió jurídica publicada sobre la CP, des de l'entrada en vigor de la Constitució, que va incorporar la noció dels drets fonamentals al nostre ordenament jurídic.

Tanmateix, aquesta derivació és ben bé necessària, ja que, en els processos de CP, entren en joc múltiples drets dels ciutadans - uns de fonamentals (com ara el dret a la tutela judicial efectiva, el dret a la intimitat personal i familiar i el, darrerament també catalogat com a dret fonamental pel TC, dret al control de les dades personals de què disposen les administracions públiques) i altres que no tenen aquesta categoria constitucional, entre els quals cal destacar el dret a la participació, el dret d'informació i, molt especialment, el dret a la propietat privada, que és el més directament afectat per les actuacions de CP.

L'anàlisi del marc comunitari de la CP restaria incomplet, sense fer-hi una referència - ni que sigui succincta - al tractament que aquests drets han tingut històricament en el si del Dret comunitari, al que hi tenen hores d'ara i al que poden tenir en l'esdevenidor. El primer que cal remarcar és que - tot i les garanties democràtiques que s'imposen als Estats que aspiren a l'adhesió, especialment des de la celebració del Consell Europeu de Copenhague, al juny de 1993 -, el control jurisdiccional comunitari del respecte als drets dels ciutadans no ha estat una qüestió pacífica a nivell comunitari fins a dates relativament recents.

La competència del TJCE per a pronunciar-se en matèria de drets fonamentals no ha estat sempre reconeguda¹⁵⁴, perquè hom considerava que els drets fonamentals no estan regulats pel Dret comunitari. És per això que el TJCE va haver d'autoatorgar-se eixa competència, aprofitant a l'efecte l'oposició frontal que hi varen presentar els tribunals constitucionals d'Alemanya i Itàlia, els quals van arribar a rebutjar la primacia del Dret comunitari - protagonitzant una rebel·lia que, fins fa pocs anys, la doctrina encara temia que es tornés a

¹⁵⁴Inicialment, ni tan sols el propi TJCE es reconeixia competent a l'efecte (*vid.*, respecte a aquesta fase inhibicionista, Carlos RUIZ MIGUEL, *Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional*, "Notícies de l'UE", núm. 120, gener de 1995).

reproduir¹⁵⁵ -, precisament per considerar que no s'hi garantien suficientment els drets fonamentals dels ciutadans.

L'explicació d'aquesta absència reguladora rau en el fet de què les Comunitats Europees varen néixer amb unes finalitats bàsicament econòmiques. És per això que les escasses referències als drets que trobem en les redaccions inicials dels tractats constitutius es relacionen únicament i exclusiva amb els drets econòmics i socials. L'exemple més evident d'aquest bandejament dels drets civils i polítics dels ciutadans en el Dret primari dels anys cinquanta és la primitiva redacció de l'art. 222 del TCEE, en el qual es ventila la important qüestió de la garantia del dret a la propietat privada amb una declaració de principi que constitueix una autèntica fugida d'estudi: "El presente Tratado no prejuzga en absoluto el régimen de propiedad de los Estados miembros". Aquesta manca de referències a drets altres que els econòmics i socials, denunciada insistentment per la doctrina¹⁵⁶, ha estat una de les principals mancances del Dret comunitari, fins que el TJCE - venent tota mena d'inèrcies en sentit contrari¹⁵⁷ - va aconseguir elaborar l'adient discurs jurídic, en base al qual es va autoatorgar competència per a garantir tot tipus de drets dels ciutadans comunitaris.

Interessa remarcar aquí que tan valuosa aportació del TJCE - reconeguda unànimement per la doctrina¹⁵⁸ - va tenir com a primer objecte, com veurem tot seguit, el dret a la propietat privada, que és precisament el que més resulta afectat per les actuacions de CP.

2. La Sentència Hauer¹⁵⁹, com a manifestació més genuïna dels plantejaments del TJCE en matèria de drets fonamentals

Si hom compara la sentència *Hauer* amb les que la varen precedir i amb les que l'han succeïda, s'arriba a la conclusió de què tanca una etapa de la jurisprudència comunitària i n'obre una altra de més esperançadora. Amb ella clou el llarg camí que va permetre al TJCE construir una doctrina jurídica per a la garantia dels drets fonamentals en base al Dret comunitari. El propi TJCE hi manifesta un especial interès en deixar ben clar que aquella etapa històrica ha clos i, per tant, els seus criteris ja són fermes, pel que fa a la protecció que ha de donar als drets fonamentals. Vet aquí els trets més significatius d'eixa jurisprudència:

a) Protecció dels drets fonamentals pel Dret comunitari. Amb una insistència que denota la ferma voluntat d'evitar que es torni a posar en dubte aquesta protecció, arrodoneix la seva doctrina amb els següents criteris hermenèutics:

1r) Els drets fonamentals formen part del Dret comunitari - en el marc del qual, s'integren amb els principis generals del Dret -, i el TJCE n'assegura la protecció.

2n) Per a eixa protecció, el TJCE s'ha d'inspirar en les tradicions constitucionals comunes als Estats membres, en els compromisos internacionals relatius a la protecció dels drets humans que hagin subscrit els mateixos Estats i, finalment, en el CEDH.

b) Límits relatius a l'exercici dels drets fonamentals. Com ja havia aclarit la sentència *Nold*¹⁶⁰, el TJCE recorda que els drets fonamentals no són prerrogatives absolutes dels ciutadans, sinó que tenen uns límits que coincideixen amb l'interès general, la funció

¹⁵⁵ Cfr. Mariano BACIGALUPO, *¿Vinculan los derechos fundamentales nacionales a los Gobiernos de los respectivos estados miembros en su participación en la fase ascendente de la normación comunitaria? El caso alemán*, "Gaceta jurídica de la C.E.", núm. B-88, octubre de 1993.

¹⁵⁶ Vid., per tots, José María BENEYTO, *La influencia del Parlamento Europeo en el desarrollo de la protección de los derechos fundamentales de la CEE*, "Revista de Instituciones Europeas", vol. 16, núm. 3, 1989, p. 838 i s.

¹⁵⁷ Cfr. Christiane DUPARC, *op. cit.*, p. 12 i s.

¹⁵⁸ Vid., per tots, Elisa PÉREZ VERA, *El Tratado de la Unión Europea y los derechos humanos*, "Revista de Instituciones Europeas", vol. 20, núm. 2, maig-agost de 1993, p. 460 i concordants.

¹⁵⁹ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 13 décembre 1979. *Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz* (Recueil, 1979, 3ème partie, Luxembourg, p. 3.727 i s.).

¹⁶⁰ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés Européennes* (Recueil, 1974, 1ère partie, Luxembourg, p. 491 i s.).

social dels drets protegits i els objectius estructurals de les Comunitats Europees.

Aquesta apreciació de l'alt tribunal comunitari és força important als efectes que ens ocupen, puix que reconeix, ni que sigui indirectament, dos dels fonaments jurídics que resulten cabdals per a la justificació de la ingerència - que tota CP comporta - en el dret de propietat dels ciutadans afectats: la prevalença de l'interès general sobre els interessos particulars (al qual objecte tots els processos de CP es declaren d'utilitat pública) i la supeditació de la propietat a la seva funció social¹⁶¹ (en base a la que es justifiquen les deduccions que es practiquen, aplicant el principi de repartiment proporcional de càrregues).

c) Límits màxims de les restriccions als drets fonamentals. Les potestats dels poders públics per a la configuració de l'abast concret dels drets fonamentals (i, pel que aquí ens interessa prevalentment, del dret de propietat) tampoc no són il·limitades, sinó que estan condicionades - tant en la regulació com en la gestió de la CP -, pels objectius d'interès general perseguits per les administracions públiques afectades¹⁶², pel principi de proporcionalitat¹⁶³ i pel respecte a l'essència mateixa del dret protegit¹⁶⁴.

En definitiva, podem concloure que, d'una banda, el dret a la propietat privada no és una prerrogativa absoluta; però, de l'altra, tampoc no s'ha d'atribuir aquest caràcter absolut a les restriccions a l'exercici del dret que es puguin establir en la legislació ordinària.

Val a dir que la regulació espanyola de la CP respon - com tindrem ocasió de palesar - a uns criteris jurídics bàsicament assimilables als establerts per aquesta jurisprudència comunitària. Els preceptes més destacables, a aquests efectes, són l'art. 33 CE (quant a la proclamació de la funció social de la propietat, la prohibició constitucional de la confiscació de béns privats i l'exigència de què tota privació de béns estigui justificada per causa d'utilitat pública) i els articles 2 (funció social de la propietat), 172 (declaració d'utilitat pública de la CP de cada zona en concret) i 202.3 (principi de repartiment proporcional de les càrregues) de l'LRDA.

3. La plena garantia actual dels drets fonamentals pel Dret comunitari

Finalment, han quedat superades les dificultats inicials del TJCE per a fer valdre la seva potestat de tutela dels drets dels ciutadans. La primera apel·lació als drets fonamentals en el Dret primari fou inclosa en la part expositiva de l'Acta Única Europea¹⁶⁵. Es tractava, emperò, d'una simple declaració d'intencions, que no tenia confirmació en la part dispositiva del tractat. La introducció dels drets civils i polítics es produeix realment a Maastricht. Per primer cop, s'hi garanteixen els drets fonamentals de manera explícita:

a) En el propi Tractat de l'UE, en el que hi ha un triple reconeixement:

- En la part expositiva, les parts signatàries confirmen "su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho".

¹⁶¹Com palesa aquesta jurisprudència internacional, la funció social de la propietat, que constitueix un dels fonaments principals de l'intervencionisme agrari (i, doncs, de la CP), no és una peculiaritat de la Constitució espanyola, sinó un principi general que informa tots els ordenaments constitucionals. I, a més a més, té ja una rànica tradició en el Dret comparat, com ha evidenciat la doctrina internacional. Així, per exemple, CORRADO BARBERIS, *op. cit.*, p. 104, comenta que "el caràcter social de la propiedad territorial es erigido constitucionalmente a principio propio en... la constitución de Weimar, en sus artículos 153 y 155 (en los cuales) establece que la propiedad implica deberes, que su uso debe ser un servicio para el bien común".

¹⁶²La declaració d'utilitat pública - preceptiva en tots els decrets de CP - a Espanya i arreu del món -, cobreix abastament aquest primer condicionament.

¹⁶³En base a aquesta segona limitació, cal filar molt prim a l'hora de concretar el percentatge de les deduccions que s'estableixen en els processos de CP sobre el valor de les aportacions.

¹⁶⁴Aquesta darrera limitació ens recorda que la CP no pot comportar mai una confiscació de béns. La nova regulació, per tant, haurà de respectar en tot moment, si més no, el nucli essencial d'aquest dret.

¹⁶⁵Els signataris de l'AUE s'hi declaren decidits a promoure conjuntament la democràcia, basant-se en els drets fonamentals reconeguts per les legislacions internes, en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals i en la Carta Social Europea, especialment la llibertat, la igualtat i la justícia social.

- En la part normativa, hi ha una primera confirmació en l'art. B, amb la solemne proclamació de la protecció dels drets dels ciutadans com un dels objectius prioritaris de la Unió: "La Unión tendrá los siguientes objetivos... Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión".

- Finalment, es confirma la garantia dels drets amb una fórmula similar a l'emprada en l'exposició de motius de l'AUE (però, en aquest cas, incloent-la en la part normativa): "La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario".

b) En la nova redacció que s'hi dóna a l'antic TCEE, ara reconvertit en Tractat de la Comunitat Europea, hi ha dues referències a esmentar:

- D'una banda, la nova redacció de l'art. 8.2 confirma la garantia dels drets que ens ocupen, en termes inequívocs: "Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado".

- D'altra banda, l'art. 8E preveu una ampliació del catàleg de drets que finalment s'introdueix de manera expressa en els tractats comunitaris, tot autoritzant-hi el Consell a "completar los derechos previstos en la presente parte y recomendar su adopción a los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales".

D'aquesta manera, hom pot dir que amb Maastricht va néixer realment l'Europa dels ciutadans, amb plenitud de drets (no sols econòmics i socials, sinó també civils i polítics). Aquest extrem queda confirmat, a nivell de principis, amb la ferma declaració de "sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa", i, a nivell normatiu, amb la creació de la ciutadania de la Unió (art. B del TUE).

c) Responent a la declarada intenció d'avançar en la constitució d'una Europa dels ciutadans, més humana i propera a aquests, el Tractat d'Amsterdam¹⁶⁶ abunda en la garantia dels drets fonamentals, amb proclamacions tan explícites com aquestes:

- "Confirmando su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989" (art. 1.1, pel qual s'afegeix aquest nou Cdo. al Preàmbul del TUE).

- "La Unión tendrá los siguientes objetivos: ... - reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros..." (art. 1.5, que canvia la redacció a l'anterior art. B del TUE).

- "La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho..." (art. 1.8, que substitueix l'antic art. F.1 del TUE).

Així i tot, el Dret comunitari encara estava mancat d'un catàleg propi de drets fonamentals, ben entès que hi havia un gran interès de les institucions per superar com més aviat millor aquesta mancança.

d) El 13 de setembre de 2000, la Comissió Europea donava el vistiplau a l'avantprojecte de la "Carta de drets fonamentals de la Unió Europea", presentant-la públicament com l'embrió de la tan anhelada Constitució Europea¹⁶⁷. Un mes després, la

¹⁶⁶Aprovat el 17 de juny de 1997, el Tractat d'Amsterdam va ésser ratificat per Espanya per Llei orgànica 9/1998, de 16 de desembre.

¹⁶⁷*Vid., ad exemplum*, la Resolució del Comité de las Regiones, de 20.9.2000, sobre la "Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en la qual es constata que "en muchos países se está asistiendo a un debate sobre la conveniencia de dar a Europa un ordenamiento constitucional", ahora que es recomienda l'obertura de "un proceso constituyente", per dotar l'UE d'un "ordenamiento constitucional europeo".

cimera de Biarritz (França) del 14 d'octubre de 2000 aprovava per unanimitat aquest catàleg de drets, decidint que la seva proclamació definitiva com a compromís polític de l'UE es faria a la cimera de Niça, com així es va fer finalment¹⁶⁸, per bé que - contràriament amb el que havia proposat el Comitè de les Regions¹⁶⁹ - no s'hi va donar a aquest catàleg de drets el caràcter jurídic prevalent que havia previst la Comissió Europea.

Val a dir que el TJCE ja ha anunciat que fonamentarà la seva jurisprudència en aquesta Carta de drets. En conseqüència, mai més un Tribunal Constitucional tindrà motius per a negar al TJCE competència per a decidir en aquesta matèria¹⁷⁰.

Finalment, no podem oblidar que el sistema comunitari de protecció dels drets fonamentals només és directament aplicable dins l'àmbit de les competències comunitàries, com indica RALLO LOMBARTE¹⁷¹, extrem aquest que confirmen els arts. 51.1 i 53 de la citada "Carta", en relació amb la ja comentada i laboriosa construcció jurídica del TJCE. Tanmateix, entenem que no és debades l'anèlisi que hem fet sobre l'estat de la garantia dels drets fonamentals en el marc comunitari, perquè les conclusions a les quals s'hi ha arribat poden ésser ben profitoses, de cara a l'esdevenidor, per a properes iniciatives legislatives que afectin la institució de la CP. I això és tan vàlid a nivell comunitari com a nivell espanyol:

- En primer lloc, els criteris analitzats reflecteixen els principis que necessàriament hauran d'informar¹⁷², pel que fa als drets dels participants d'aquestes operacions, una eventual regulació comunitària de la CP (i ja hem apuntat supra una proposta en aquest sentit), entenent que eixa regulació hauria de quedar circumscrita a l'establiment dels principis genèrics i bàsics que han d'informar les regulacions estatals de la institució (de manera similar al que ha de fer aquesta regulació estatal en relació a les regulacions autonòmiques, com ens ensenya el TC¹⁷³).

- A més a més, eixos criteris també s'haurien de tenir en compte quan es renovi el règim jurídic espanyol de la CP, puix que l'art. 10 CE disposa que "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Tenen una especial rellevància, als efectes que ens ocupen, els tractats comunitaris que hem vingut esmentant (especialment, l'AUE, el TUE, el TCE i el Tractat d'Amsterdam), atès que ens obliguen de manera molt especial, tant per la cessió de sobirania¹⁷⁴ que en aquesta matèria ha fet Espanya a la Comunitat com per imperatiu de l'esmentat art. 10.2 CE.

Quant al contingut de la citada Carta de drets fonamentals, s'hi infereixen les següents conclusions sobre com s'han de dur a terme les actuacions de CP:

1a) L'Administració ha de substituir la prepotència que tan sovint l'ha caracteritzada per una actitud de servei a la ciutadania. L'art. 41 proclama el "derecho a una buena administración". D'alguna manera, aquest dret ja s'infereix de l'art. 103 de la nostra Constitució, per bé que no hi està proclamat com a tal. El que aporta de nou la "Carta" és que l'eleva a la categoria de dret fonamental, declarant explícitament que "toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable".

2a) Les operacions de CP s'han de realitzar sense dilacions injustificades. Els participants tenen dret a què es desenvolupin les actuacions - i a què es resolguin els recursos - en un termini raonable. Com veurem, ja hi ha algunes sentències del TEDH que, basant-se en l'art. 6.1 del CEDH, condemnen les administracions gestores de la CP d'Àustria, Holanda, França i altres països, per haver vulnerat aquest dret. A partir d'ara, el TJCE també s'hi podrà fonamentar en els arts. 51.1 i 57 del catàleg comunitari que ens ocupa.

¹⁶⁸ El text íntegre de la "Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", subscripta pels representants del Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea, es publica en el DOCE núm. C 364, de 18.12.2000.

¹⁶⁹ Vid., al respecte, la Resolució del Comitè de les Regions, de 20.9.2000, sobre la "Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea".

¹⁷⁰ Fem aquest aclariment per a remarcar que, amb l'aprovació dels nous tractats que venim d'exposar, ha perdut vigència la prevenció que alguns autors havien manifestat (vid. Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS i Ulrich WOELKER, *Derecho comunitario, derechos fundamentales y control de constitucionalidad: la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 22 de octubre de 1986*, "Revista de Instituciones Europeas", vol. 14, núm. 3, 1987), pel que fa a la possibilitat de què el TC hagués de seguir un dia les passes dels enfrontaments històrics dels tribunals constitucionals amb el TJCE.

¹⁷¹ Artemi RALLO LOMBARTE, *Los derechos de los ciudadanos europeos*, "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense", núm. 18, 1993.

¹⁷² Com assenyalà fa temps el Parlament Europeu (vid. la "Declaración de los derechos y libertades fundamentales. Parlamento Europeo, 12 de abril de 1989"), "resultarían inadmisibles las medidas incompatibles con los derechos fundamentales".

¹⁷³ D'acord amb la doctrina constitucional establerta en la STC 61/1997, de 20.3.1997, FJ 9, *in fine*, l'Estat no pot aprofitar l'establiment de les condicions bàsiques per a regular aspectes que ja no són de la seva competència, per haver estat transferits a les CA.

¹⁷⁴ Cfr. José B. ACOSTA ESTÉVEZ, *Proceso, procedimiento y recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Universidad de Barcelona, p. 26 i concordants.

3a) S'ha de garantir el mínim d'ingerències en el dret de propietat. L'art. 17 reconeix aquest dret en termes similars als de l'art. 33 CE; però hi ha una diferència substancial: a la Carta comunitària, la propietat privada està garantida com a dret fonamental, cosa que no contempla la Constitució de 1978. Això suposa que caldrà tenir molta més cura en el respecte a la propietat, puix que l'art. 10.2 CE estableix que els drets i les llibertats que s'hi reconeixen s'han d'interpretar "de conformidad con ... los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Queda, doncs, oberta la porta al tractament del dret de propietat com un dret fonamental, qüestió que aquí no podem examinar amb la profunditat que caldria, però que, si més no, creiem que era interessant deixar-la plantejada, a l'espera de què un dia el TC es defineixi al respecte, com ja ho ha fet, reconeixent el seu caràcter fonamental, en el cas del dret a la protecció de les dades de caràcter personal.

4a) Sols es poden aplicar les limitacions de drets i llibertats previstes en una norma amb rang de Llei, i, en qualsevol cas, eixes limitacions s'han de sotmetre sempre al principi de proporcionalitat. L'art. 52.1 disposa a l'efecte: "Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. 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".

5a) S'ha d'aconseguir un just equilibri entre el dret d'accés als arxius i el dret a la confidencialitat de les dades de caràcter personal¹⁷⁵. L'art. 8.2 disposa a l'efecte que "estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley", mentre que l'art. 41.2 puntualitza que "el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte (se ha de ejercitar) dentro del respeto de los intereses legítimos de confidencialidad ...". Caldrà tenir en compte aquestes consideracions al fer les enquestes i publicacions de la CP.

6a) Important matisació respecte al dret d'audiència és la que inclou l'art. 41.2, que proclama "el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente". El fet de què el TEDH hagi hagut de condemnar varies vegades a Àustria per manca d'audiència als interessats en els processos de CP significa que aquest dret no està tan assolit com sembla per part de les administracions gestores, àdhuc fora del nostre país. Pel que fa a Espanya, el TS també ha constatat en algunes sentències la falta d'audiència als partícips en els processos de CP analitzats.

7a) Finalment, l'art. 54 de la Carta incideix especialment en la garantia de la "prohibición del abuso de derecho", que conceptua com la realització de "un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la Carta". Un exemple pràctic d'abús de poder, en el marc dels processos de CP, fóra el de l'aplicació d'unes deduccions en percentatge superior a l'estrictament necessari, sense consentiment dels interessats, o la destinació dels terrenys deduïts a finalitats diferents de les previstes pel legislador. S'haurà de vigilar molt, doncs, l'ús que es fa d'ara en endavant d'aquesta i altres prerrogatives que la llei atorga a les administracions gestores de la CP.

S'hi regulen molts més drets i llibertats, però aquests potser són els que més incidència han de tenir en la gestió de la millora de CP. Una cosa hi queda clara per sobre de totes: s'ha d'implantar una nova cultura de l'Administració gestora, més servicial, àgil i efectiva, que estigui preparada per a realitzar les actuacions de concentració dins d'un termini raonable i amb un escrupolós respecte als drets dels partícips, assumint-hi d'una vegada per totes que

¹⁷⁵Un aspecte al que les nostres administracions gestores de la CP encara no han donat la importància que es mereixeria és el de la protecció de les dades de caràcter personal, malgrat l'exigència que en aquest sentit establí la Directiva 95/46/CE. Aquesta mancança s'hauria de reparar com més aviat millor, seguint a aquests efectes els criteris establerts amb caràcter general en el "Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo 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".

aquests no són súbdits seus, sinó ciutadans amb plenitud de drets, i que aquests drets han de prevaldre sobre la voluntat dels gestors de treballar amb menys entrebancs¹⁷⁶.

4. Els codis de bona conducta administrativa, com a culminació del sistema comunitari de protecció dels drets dels ciutadans

Si, com hem vist, ha costat més del compte introduir la garantia dels drets fonamentals en el si del Dret comunitari, cal reconèixer que ara la situació està canviant a cor que vols, fins a l'extrem de què l'UE està convertint-se en el motor impulsor del perfeccionament dels sistemes constitucionals interns de protecció dels drets humans, elevant la garantia d'aquests drets fins a cotes abans insospitades. Tant és així que es pot dir que s'ha arribat a un alt grau de refinament, en el sistema comunitari de protecció dels drets.

Sembla, doncs, evident que els temps de la prepotència i la displicència administrativa envers els ciutadans té els dies comptats. Primer va ser el Tractat d'Amsterdam, que afegí al text del Tractat de la Unió Europea el concepte d'obertura administrativa, punt d'inflexió a partir del qual s'entén que les decisions comunitàries s'han de prendre sense obscurantismes i de la manera que resulti més propera a la ciutadania. Després van ser el Parlament Europeu i el Defensor del Poble Europeu, que, en aplicació d'aquest principi rector, reclamaren a la Comissió Europea un codi de conducta administrativa, que garantís el millor tracte dels funcionaris comunitaris en les seves relacions amb els ciutadans.

Concretant més aquestes exigències de bona Administració i aplicant els criteris de la Comissió Europea, l'Agència Europea del Medi Ambient es va afanyar a aprovar el seu avançat "Codi de bona conducta administrativa" - per Decisió de 20 de març de 2000¹⁷⁷ -, del que podem inferir els següents principis inspiradors:

1r) Principi de legalitat: s'ha de procurar que totes les decisions administratives respectin la legalitat vigent. Aquest principi sempre es dona per sabut; però la jurisprudència del TS sobre la CP que analitzarem *infra* demostra que les administracions gestores d'aquestes actuacions públiques no sempre l'apliquen com caldria.

2n) Principi d'igualtat de tracte a tots els ciutadans que es trobin en la mateixa situació, sense introduir-hi cap tipus de discriminació. Siguin o no membres de la CLCP i tinguin molta o poca terra, tots els partícips de la CP han de rebre el mateix tracte, sempre que es trobin en les mateixes circumstàncies.

3r) Principi de proporcionalitat: les decisions administratives, a més d'adir-se a la legalitat vigent, han de guardar la necessària proporció amb les finalitats que les justifiquen, sense restringir els drets dels partícips més de l'imprescindible. No és cert, com sovint s'ha proclamat, que l'interès general està sempre per sobre dels interessos privats: ho està sols en la mesura que la finalitat que s'ha d'aconseguir en cada cas justifiqui aquell predomini; cas contrari, el principi de proporcionalitat obliga a cercar, com molt bé diu l'art. 6.2 del codi de referència, "un justo equilibrio entre los intereses de las personas privadas y el interés público general".

4t) Principi de proscripció de l'arbitrarietat i l'abús de poder: vinculat amb el principi de proporcionalitat, aquest principi exigeix que les potestats administratives únicament s'utilitzin per a atènyer les finalitats de caràcter públic que en van justificar la creació.

En matèria de CP, l'Administració gestora té reconegut un allau de potestats discrecionals, que, si no es moderen adientment, poden degenerar en abús de poder. Tan cert és aquest risc que, a França, l'actuació de l'Administració gestora de la CP està sotmesa a l'anomenat "*recours pour excès de pouvoir*", que es pot presentar davant el "*juge de l'excès de pouvoir*".

¹⁷⁶Només cal repassar les exposicions de motius i l'articulat de lleis autonòmiques com la càntabra LCP-CANT o la navarresa LFRJA per a adonar-se que no sempre s'ha seguit aquest ordre de valors en la regulació i en la gestió de la CP.

¹⁷⁷Altres ens comunitaris han fet idèntica aposta. Així, per exemple, també han aprovat llurs respectius codis de bona conducta la "Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales" i la "Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo" (DOCE núm. C 371, de 23.12.2000 i DOCE núm. L 316, de 15.12.2000, respectivament).

5è) Principis d'imparcialitat, independència, objectivitat i equitat: els funcionaris no s'han de deixar influir per interessos personals, polítics, etc., sinó que sempre han de prendre les decisions que resultin més raonables i equitatives.

6è) Principi de cortesia: en el tracte amb el públic, s'ha de fugir de tota prepotència o desconsideració envers els usuaris dels serveis públics, als quals s'ha d'atendre amb una actitud servicial, presidida per l'accessibilitat, la correcció, la cortesia i la diligència. En els termes de la Decisió de referència, aquest principi s'ha de dur fins a l'extrem - que ja ens agradaria veure materialitzat a casa nostra - de què, "de producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas".

Els llibres publicats, a Espanya i a França, amb el declarat objectiu de denunciar la prepotència amb què són tractats els partícips de la CP per les corresponents administracions gestores, demostren que aquest principi encara està molt lluny d'haver estat assumit efectivament en aquest àmbit administratiu.

7è) Principi de respecte als drets lingüístics dels ciutadans: s'ha de respondre a cada ciutadà en la mateixa llengua oficial que ells emprin en les seves relacions amb l'Administració.

D'acord amb aquest principi, a les CA que tenen reconeguda una llengua autòctona, s'ha de respectar l'elecció de llengua que facin els interessats, responnent-los en la mateixa llengua que ells utilitzin. Aquesta és una de les llacunes legals sobrevingudes de l'LRDA, que no té en compte que, ja ha desaparegut la unitat lingüística oficial que va imperar-hi, a l'Estat espanyol, durant el franquisme.

8è) Principi d'audiència, que parteix de la base que els ciutadans tenen dret a formular observacions orals i escrites en qualsevol fase del procediment.

La preclusivitat de les BDF és una prova de què aquest principi no està prou ben regulat a l'LRDA. La principal qüestió a dilucidar al respecte és si s'ha d'atendre més als drets dels partícips o a la conservació de la concentració ja feta. La nostra proposta de refosa de les fases de BD i acord acabaria amb aquest dilema, puix que els interessats podrien presentar suggeriments, al·legacions i recursos fins a la fi del procediment. De moment, vista la ferma postura jurisprudencial sobre la preclusió de les BDF, aquesta és una assignatura pendent de la nostra regulació de la CP.

9è) Principi del termini raonable: les actuacions administratives no s'han de demorar més del que sigui estrictament necessari. La Decisió de referència obliga a resoldre totes les sol·licituds i reclamacions en el termini màxim de dos mesos (un menys dels que preveu la nostra LRJAPPAC). Si és impossible resoldre en aquest termini, s'ha de donar les corresponents explicacions als interessats, procurant cloure el procediment "en el plazo más breve posible". En altres epígrafs, ja hem denunciat els retards considerables que - a desgrat de la declaració d'urgència de què són objecte les CP - es produeixen a algunes CA, tant pel que fa a l'inici real de les actuacions, des que es publica el corresponent Decret, com pel que fa al desenvolupament de tot el procés. El principi del termini raonable - que, com veurem, el TEDH considera també aplicable als processos de CP - encara no ha penetrat com caldria en les nostres estructures administratives.

10è) Principi de motivació de les decisions administratives: totes les decisions que afectin adversament drets o interessos legítims han de ser motivades.

L'art. 54 de la nostra LRJAPPAC també preveu eixa motivació "con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho". La decisió que comentem fila més prim i disposa que "el funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves o vagos o que no contengan un razonamiento individual".

11è) Principi de notificació amb peu de recurs: d'acord amb aquest principi, s'ha de garantir que les decisions que ens ocupen "se notifiquen por escrito, tan pronto como se haya adoptado la decisión, a la persona o personas afectadas".

Una de les propostes que suggerim per a la renovació de la regulació espanyola de la CP és la implantació - també en aquest procediment especial - de les notificacions individualitzades, per carta certificada i amb acusament de rebuda, com es fa a altres països. No hi ha motiu per a rebutjar aquesta mesura, ja entrat el segle XXI, en base a les dificultats que al 1952 tenia l'Administració per a practicar eixes notificacions, que, per aquest motiu, varen haver d'ésser substituïdes per les publicacions dels documents cabdals de la CP.

12è) Principi de peu de recurs al·lusiu al dret d'accés al Defensor del Poble: una de les peculiaritats més innovadores del codi de conducta administrativa que tractem de sintetitzar és que el peu de recurs de les resolucions administratives no s'ha de limitar - com es fa a Espanya - als recursos administratius i/o contenciosos administratius procedents, sinó que han de fer també explícita referència al dret de sol·licitar la intervenció del Defensor del Poble.

Aquesta innovació - que aplaudim sense cap mena de dubte, perquè la immensa majoria dels participants dels processos de CP no són prou conscients d'aquest dret que tenen a sol·licitar la intervenció del Defensor del Poble - evidencia quant ens queda encara per avançar al nostre país, per a garantir un autèntic dret a la tutela judicial efectiva, que, com oportunament ha puntualitzat el TS, no té únicament vigència en seu jurisdiccional, sinó que s'ha de començar a practicar ja en seu administrativa. La Decisió de l'Agència comunitària encara es manifesta més exigent, a aquest respecte, puntualitzant que "en particular, las decisiones remitirán a 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".

13è) Principi de protecció de les dades personals: en virtut d'aquest principi, "el funcionario que maneje datos personales referentes a un ciudadano respetará los principios establecidos en la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos".

En matèria de CP, queda per resoldre la possible contradicció entre aquest principi amb l'obligatorietat de publicació de les BD i l'acord, que estableix l'LRDA. Una nova regulació de la CP no podrà defugir aquesta qüestió, sinó que haurà de concretar ineludiblement quines són les dades que han de ser objecte de publicació i quines altres han d'ésser reservades.

14è) Principi d'obertura informativa: la Decisió exigeix que els funcionaris facilitin als usuaris dels serveis públics una informació "clara y comprensible", i, si per motius de confidencialitat (com el ja esmentat de la protecció de dades personals) no es poden facilitar determinades dades, s'ha d'explicar als interessats quines són les causes que justifiquen la denegació. L'aplicació d'aquest principi en tota la seva amplitud facilitaria la bona entesa entre l'Administració gestora de la CP i els participants d'aquestes actuacions.

D'aquesta manera tan exemplar, els drets dels ciutadans, en les seves relacions amb les administracions públiques, comencen a ser punt d'atenció predilecta a nivell comunitari. Al regular les relacions de l'Administració gestora amb els ciutadans afectats pels processos de CP, els nostres legisladors haurien de prendre'n exemple, perquè s'hi està avançant a passes gegantines, i, el que és més important, s'hi està treballant amb uns criteris de servei a la ciutadania que ja fóra hora que fossin assumits com a pauta de conducta - efectiva, i no solament programàtica - de les nostres administracions públiques.

En resum, podem afirmar que han quedat ja molt lluny aquells temps en què es podia acusar les Comunitats Europees de tenir unes finalitats quasi exclusivament mercantilistes, cosa que les duia a preocupar-se tan sols per la proclamació dels drets de caire econòmic. Ara, no sols s'hi intenten garantir tots els drets dels ciutadans, sinó que s'hi incideix molt especialment en l'actitud servicial que envers ells han d'adoptar els òrgans administratius. Tot un exemple a seguir pels legisladors i per les administracions gestores d'Espanya.

IV. INCIDÈNCIA DEL MARC COMUNITARI SOBRE LA CP

Al primer cop d'ull, la combinació de l'absència d'una política agrària nacional amb la manca d'una regulació sistemàtica de la CP a escala comunitària podria ésser presentada com un doble condicionament negatiu per al normal desenvolupament d'aquestes actuacions públiques al nostre país¹⁷⁸. Així i tot, ens resistim a fer una lectura tan negativa de les repercussions que es poden derivar, a aquest respecte, de la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees.

Certament, l'UE encara no ha donat a aquesta institució jurídica l'impuls que li seria exigible, ateses les seves àmplies competències en aquest àmbit, mitjançant una normativa comunitària moderna i incentivadora d'aquestes operacions. Tanmateix, a nivell pràctic, el seu suport s'ha traduït en l'aportació d'ingents cabals comunitaris, que han servit per a cofinançar les CP dutes a terme a Espanya, de l'adhesió ençà, i, a nivell jurídic, la normativa reguladora de la PAC i els fons estructurals ha generat una renovació substancial dels fonaments i les finalitats de la CP al territori de la Comunitat.

Aquesta influència del Dret comunitari sobre la institució jurídica de la CP ja va deixar la seva empremta inesborrable a altres països comunitaris que van assumir abans que el nostre el repte de la incorporació a les comunitats europees. La influència no va ésser tant de signe financer com de signe teleològic, puix que el millor mèrit que hom li pot atribuir és que va propiciar una visió molt més oberta de la CP, fent que s'abandonessin antigues tendències a la consideració aïllada d'aquesta millora de les estructures rurals, en pro d'una concepció més cohesionada¹⁷⁹. Gràcies a aquesta benefactora influència, la CP va evolucionar en un doble sentit: eixamplant el seu àmbit d'acció vers uns terrenys que fins aleshores li semblaven vedats (protecció i millora de la natura i el paisatge, reequilibri entre espai rural i nuclis urbans, serveis al món rural, etc.) i passant a ser concebuda com el que realment ha de ser, una eina més, inserida en el marc de la política de desenvolupament rural i fruit d'una prèvia planificació global del territori.

Els principis rectors de l'Agenda 2000 afavoreixen l'establiment d'una nova concepció de la CP, en la qual primi menys la teleologia del foment de la productivitat i s'orienti més la institució vers unes noves i engrescadores comeses, entre les quals haurien de prevaldre la millora de la qualitat de vida al món rural i la protecció del medi ambient, del paisatge rural i de l'entorn natural, en el marc d'un desenvolupament rural equilibrat i sostenible. No és endebades que l'annex 1 del ja citat *Vademecum* preparat per la Comissió Europea per al període 2000-2006, tot i que classifica la CP dins l'entorn productiu, no la caracteritza ja com una actuació al servei de l'agricultura (com fa l'art. 173 de l'LRDA), sinó que la inclou dins l'apartat "1.3 Promoción de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales". D'aquesta manera, està conceptuant la CP - i així ho venim defensant també nosaltres - com una eina més per al desenvolupament rural integrat i sostenible.

Partint d'aquesta consideració prèvia, abordarem la qüestió de la incidència del marc comunitari sobre la institució jurídica de la CP, analitzant a l'efecte els dos aspectes que tenen més importància per a l'esdevenidor: la possible reincentivació d'aquestes actuacions públiques i la necessitat de renovació del règim jurídic de la institució, a la vista dels condicionaments comunitaris.

1. Previsible reincentivació de les actuacions de CP

1.1 Utilitat de la CP per a l'assoliment de l'objectiu comunitari d'augment de la competitivitat de les explotacions agràries

De molts anys ençà, els nostres agricultors s'han anat acostumant al cobrament de subvencions de tota mena - no sols per afavorir la producció, sinó àdhuc per a deixar ermes

¹⁷⁸Possiblement sigui aquest el motiu pel qual passen de puntetes sobre aquesta qüestió la major part de les poques tesis doctorals que s'han presentat a les universitats espanyoles en matèria de CP, en el decurs de les darreres dècades.

¹⁷⁹Cfr. Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 21 a 23 i Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, p. 25 a 28.

les terres, per a cessar anticipadament en l'activitat agrària, etc. -, fins a l'extrem de què possiblement molts d'ells haurien de deixar de fer de pagès, si mai perguessin aquest finançament comunitari¹⁸⁰, perquè eixes subvencions ja han esdevingut, a la pràctica, una part constitutiva, gens menyspreable, de la renda agrària arreu de l'UE¹⁸¹.

Durant molts anys, les institucions comunitàries han pretès fonamentar la subsistència del sector agrari en el manteniment artificial d'una agricultura hipersubvencionada, que, al nostre parer, posa en risc precisament eixa continuïtat que hom pretenia garantir. Hi ha motius suficients per a creure que la persistència en una política agrària com l'aplicada fins ara no solventaria els problemes, sinó que els agreujaria encara més:

- D'una banda, la legitimació de tanta subvenció destinada al foment de l'activitat agrària està essent cada cop més qüestionada socialment¹⁸².

- D'altra banda, l'elevat cost de la PAC i de les estratègies estructurals ha encès el llum d'alarma al si de la Unió, tenint en compte especialment les properes ampliacions previstes als països de l'Europa Central i Oriental, Xipre, Malta, etc. ...). Tant és així que les darreres presidències de l'UE han hagut de fer de la reducció d'eixa despesa un dels objectius prioritaris del seu mandat, la qual cosa palesa que ja s'ha admès la idea de què es tracta d'una política que no es pot prorrogar indefinidament en el temps¹⁸³.

- Finalment - i aquest és el factor que més ens interessa remarcar aquí -, la supervivència del sector a base de subvencions és un parany acomodatiu que pot hipotecar el seu futur¹⁸⁴, puix que hi ha pocs dubtes de què la "Ronda del mil·leni" de l'OMC obligarà a reduir les subvencions agràries a la mínima expressió¹⁸⁵.

Amb aquestes perspectives de futur tan poc esperançadores, el missatge subliminal de

¹⁸⁰ Aquesta actitud acomodàcia adoptada pels professionals agraris - afavorida per les mesures introduïdes amb la reforma de la PAC de 1992 - ha estat expressada molt gràficament pels professors universitaris Manuela CASTILLO QUERO i Carlos MORENO APARICI, *op. cit.*, p. 194, els quals arriben a la significativa conclusió de què "el agricultor, ... frente al riesgo de producir con precios más bajos se encuentra con la seguridad que le proporcionan las ayudas directas incluso por no producir".

¹⁸¹ A hores d'ara, es calcula que el 34 % dels ingressos de les explotacions agràries de la Unió està constituït per ajuts comunitaris establerts per a l'estabilitat de la renda agrària (*vid.* Albert MASSOT MARTI, *La Agenda 2000 y ...*, *op. cit.*, 1998). Aquest fenomen s'accentua a alguns països, com ara França, on més de la meitat de la renda agrària procedeix de fons públics (*vid.* Bertrand HERVIEU, *op. cit.*, p. 174).

¹⁸² Sense ànim d'esgotar el debat sobre la legitimació dels ajuts agraris - remetem, a aquests efectes, als estudis publicats pels agraristes Tomás GARCIA AZCARATE, *op. cit.*, *in totum*, i Eva RABINOWICZ, *op. cit.*, *in totum* -, entenem que cal fer unes matisacions a l'article de Mercè SALA, *La cultura de la subvenció en la agricultura*, "Cinco días", núm. 5.541, de 27 de març de 1998. Val a dir que, en general, considerem desencertades les crítiques d'aquesta autora als ajuts que es destinen a l'agricultura, ja que simplifica massa la qüestió, oblidant que, si hom vol que els professionals agraris siguin una mena de jardiniers d'Europa (com preveuen la Declaració de Cork i l'Agenda 2000), aquesta dedicació s'ha de compensar d'alguna manera. No acceptar aquests pagaments significaria fer recaure únicament sobre una mínima part de la població activa la conservació de l'espai rural, que és responsabilitat de tota la ciutadania (és una actuació d'interès general, que, com a tal, ha d'ésser finançada per tota la col·lectivitat, atès que beneficia tothom).

Tanmateix, el que sí que caldria fer és un replantejament global dels ajuts agraris - en el marc d'una nova política de desenvolupament rural integrat -, passant-hi a primar els esmentats ajuts per les necessàries tasques de conservació del territori, amb preferència sobre els ajuts procedents de la tradicional política de preus i mercats. En aquest sentit sí que coincidirem amb Mercè SALA, en la convicció de què la cultura de la subvenció generada per la PAC acabarà resultant perniciosa per als propis professionals agraris.

¹⁸³ Alguns autors ja han començat a advertir sobre les nefastes conseqüències que poden derivar-se d'aquesta perllongada letargia de la nostra agricultura. Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, *op. cit.*, p. 132 a 165, constata que cada cop tenim menys producció agrària - encara que aquesta reducció s'emmascaï amb la que anomena "píldora euforizante" de les subvencions de la PAC -, i llença aquest avís per a navegants: "El problema es cuando el enfermo acostumbrado a la morfina, que le hace ver mundos irreales, se ve privado bruscamente de la misma. Todavía no ha llegado. Pero puede que no esté lejos ...". La nova ronda negociadora de l'OMC ens revelarà si té raó o exagera.

¹⁸⁴ La política de subvencions indiscriminades al sector agrari està produint, certament, l'efecte no desitjat de l'assentament entre la nostra pagesia de la cultura de la subvenció. D'aquesta manera, serà impossible que l'agricultura comunitària pugui competir en els mercats internacionals. Fóra millor dedicar els recursos públics disponibles al foment de la competitivitat de les explotacions agràries, amb mesures de tota mena, entre les quals, òbviament, no poden faltar les actuacions públiques de CP que aquí ens ocupen.

¹⁸⁵ Cfr. José María SUMPSI VINAS, *op. cit.*, p. 265.

l'Agenda 2000 és força entenedor: s'ha d'aconseguir que les explotacions agràries comunitàries siguin cada cop més competitives, ja que la competitivitat esdevindrà ben aviat un factor decisiu per a la seva subsistència. Ara bé, l'objectiu d'augment de la competitivitat de les nostres explotacions no es podrà aconseguir mai amb mesures desincentivadores de la productivitat com les que varen caracteritzar PAC-II¹⁸⁶, si eixes mesures no van acompanyades per la creació d'altres fonts de riquesa al camp, mitjançant una política de desenvolupament rural, que vagi molt més enllà dels límits econòmics del sector agrari. Cal, doncs un canvi de rumb vers una autèntica política de desenvolupament rural, que hauria de tenir una doble connotació: d'una banda, s'ha de propiciar un desenvolupament sostenible¹⁸⁷ (perquè així ho exigeixen la lògica, la creixent consciència mediambiental de la societat europea¹⁸⁸ i els tractats comunitaris¹⁸⁹); d'altra banda, no hom pot renunciar al foment de la productivitat de les finques rústiques¹⁹⁰, perquè la desincentivació de la producció - massa alegrement practicada durant els anys noranta¹⁹¹ - conduiria a la desaparició del nostre sector agrari.

¹⁸⁶Al nostre parer, s'ha de continuar fomentant la productivitat (respectant, aixó sí, el medi ambient i l'entorn natural), si més no, per tres raons principals:

1a) Perquè l'augment de la productivitat és una mesura imprescindible per a la supervivència del sector agrari. En el marc del liberalisme econòmic de l'OMC, les explotacions que no siguin productives seran expulsades despietadament dels mercats globalitzats. Per tant, front a la competència ferotge d'una economia internacional cada cop més globalitzada, perden gran part de la seva força argumental les apel·lacions als excedents que, segons que es diu, generaria el foment de la productivitat agrària.

2a) Perquè, temps a venir, no es generaran tants excedents. En un sistema sense preus intervinguts com el que es prepara, els agricultors deixaran de conrear els productes agraris que no tinguin una bona acollida en el mercat, perquè no els compensarà de produir-los. A més, com diu Alberto BALLARIN MARCIAL, *Tertulia abierta sobre ...*, op. cit., "si nos atenemos a los estudios y a las consideraciones de tipo global que hoy existen, resulta que a niveles mundiales, la demanda va a superar a la oferta en agricultura".

3a) Perquè, en tot cas, inclús en el supòsit de què es produïssin excedents agraris, sempre es podrien cercar solucions més imaginatives que l'emmagatzematge practicat en els darrers decennis. Una d'eixes solucions fóra la reconducció de la tradicional solidaritat internacional de l'UE, de manera que els ajuts als països subdesenvolupats es fes mitjançant el lliurament de tan hipotètics excedents agraris.

¹⁸⁷ Sense entrar en la polèmica sobre l'abast que s'ha de donar a aquest concepte, admetrem la definició de "desenvolupament sostenible" que, en base a les conclusions de la Comissió Mundial per al Desenvolupament i el Medi Ambient, exposen Lola MANTEIGA i Carlos SUNYER, en l'estudi, actualitzat en data 9 de juny de 1999, "*La evaluación ambiental estratégica. Una herramienta para el desarrollo sostenible*" (vid. <http://www.Quercus.es/Redquercus/Articulos/Evaluacion.Htm>).

¹⁸⁸ El fet que les desfetes mediambientals de la concentració apareguin ja - inclús al nostre país - en els mitjans de comunicació de caire general és un resultat d'eixa conscienciació social. Vet aquí un exemple prou significatiu: el suplement dominical del diari "El mundo" (vid. <http://www.el-mundo.es/larevista/num127/textos/ficha1.html>) dedica un reportatge a exposar les característiques i condicions vitals d'una au ibèrica - el botxí -, apareixent-hi citada la CP, en l'apartat dedicat als perills per a la conservació de l'habitat d'aquesta au, com la primera activitat de risc, indicant que "la concentración parcelaria elimina su hábitat, y los nuevos cultivos acaban con su alimento".

¹⁸⁹ Vid. *ad exemplum*, l'art. 2 (antic art. B) del TUE, així com els arts. 2 i 6 (antic art. 3C) del TCE, d'acord amb la nova redacció establerta en els arts. 1 i 2 del Tractat d'Amsterdam.

¹⁹⁰ Aquesta és una de les funcions principals que incumbeix a les administracions públiques, com s'ha acabat reconeixent des de les altes instàncies comunitàries.

A l'analitzar els antecedents espanyols de la CP, paràvem una especial atenció en la idea-força aportada per Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., p. 7, en el sentit de què l'únic que havien de fer les autoritats públiques era remoure els obstacles que entorpeixen l'activitat agrària. Els temps canvien, emperò, i l'agricultura del segle XXI no es podrà guiar per aqueixa pauta de conducta del segle XVIII. Es per això que trobem especialment encertada la superació de l'esmentada idea-força que es constata en un article del titular de la Direcció General IV de la Comissió Europea (vid. Alexander SCHAUB, *Les effets de la concurrence dans la vie quotidienne des citoyens*, "Competition Policy Newsletter", núm. 3, octubre de 1998). Un cop constatat que la globalització econòmica comporta canvis de tota mena en els processos de producció i comercialització, i que aquests canvis empenyen els actors econòmics a una carrera vers la competitivitat, per poder mantenir llur activitat econòmica i guanyar quota de mercat, el citat mandatari europeu sembla admetre inicialment la idea de JOVELLANOS ("*Le rôle des autorités publiques communautaires est de faciliter...*"), però tot seguit la dona per superada, trencant-hi una llança a favor d'una activitat intervencionista de foment de la productivitat ("*...et d'accompagner ce processus en garantissant que la structure des marchés en Europe soit suffisamment flexible pour permettre aux acteurs économiques de tirer le meilleur profit de leurs efforts*"). Doncs bé, aquesta important funció d'ajudar els actors econòmics a optimitzar els recursos disponibles és la que es duu a terme amb la CP, en relació amb les explotacions agràries. L'adequació d'aquesta institució a les més modernes orientacions procedents de les institucions comunitàries hi queda, per tant, ben palesa.

¹⁹¹ Vid., en el mateix sentit, Alberto BALLARIN MARCIAL, *Tertulia abierta sobre ...*, op. cit. Amb tota l'autoritat moral que li atorga la seva triple condició de President de l'Asociación Española de Derecho Agrario, d'experimentat gestor d'explotacions agràries i d'ex-president de l'IRYDA, aquest destacat agrarista arriba a la conclusió de què la confirmació d'una PAC desincentivadora de la productivitat constitueix el que ell mateix defineix com "el tremendo error de la Agenda 2000".

És per això que alguns experts ja han donat el crit d'alerta, advertint que la supervivència de la nostra agricultura depèn en gran mesura de la recuperació de l'objectiu de foment de la productivitat agrària, com a fórmula necessària per a garantir la competitivitat de l'agricultura comunitària en els mercats internacionals. Així, per exemple, LAMO DE ESPINOSA¹⁹², tot recolzant el canvi de filosofia de la PAC pel qual malda la Declaració de Cork, es declara convençut de què "ese cambio que lleva a la dura competitividad, implica mayores dosis de productividad y la transformación ... de los agricultores en auténticos empresarios agrarios".

La competitivitat, en efecte, implica que les explotacions agràries funcionin com a veritables empreses, la qual cosa significa que s'ha de procurar augmentar-ne la productivitat i reduir-ne els costos de producció. I és des d'aquesta doble base que es veu més clara que mai la funcionalitat de la CP, ja que la millora de la competitivitat de les explotacions agràries ha estat sempre l'objectiu primordial de la concentració, i ho ha estat precisament per la doble via de l'augment de la productivitat i de la reducció dels costos productius.

Aquesta decisiva contribució de la concentració a la millora de la competitivitat agrària respon, a més a més, al manament que en aquest sentit estableixen, al nostre país, tant la normativa reguladora de la CP a nivell estatal (art. 173 de l'LRDA¹⁹³) com la de les diferents CA que han legislat sobre la matèria. Destaquen, a l'efecte, els arts. 47 de l'andalusa LARA¹⁹⁴, 1r de la gallega LCP-GAL¹⁹⁵, 1.1 i 16 de l'asturiana LOADR¹⁹⁶, 1r de la càntabra LCP-CANT¹⁹⁷, 3r de la navarresa LFRIA¹⁹⁸ i 1r de la castellanolleonesa LCP-CYL¹⁹⁹.

Val a dir, d'altra banda, que aquesta no és una característica exclusiva de la CP espanyola, sinó que també constitueix el moll de l'os de la institució a nivell del Dret comparat. Són molt il·lustratius, a aquests efectes, preceptes com ara els arts. 1r de l'alemanya LCP-ALE ("... *Zur Verbesserung der Produktions ...*", és a dir, amb l'objectiu de millorar la producció), 1r de la luxemburguesa LCP-LUX ("*Afin d'assurer ... une exploitation plus économique des biens ruraux ...*"), 1r de la marroquina LCP-MAR ("*Le remembrement des propriétés rurales a pour but essentiel d'améliorer les conditions d'exploitation des dites propriétés*²⁰⁰ ..."), 1r de la danesa LCP-DIN²⁰¹, 1.1 de la portuguesa LCP-POR/1 ("*... deverão realizar-se operações de emparcelamento destinadas a melhorar as condições técnicas e econômicas da exploração agrícola*"), 77 i 89 de la suïssa LCP-SUI (art. 77: "*Sont réputées améliorations foncières ... les mesures ou les ouvrages qui ont pour but de maintenir ou d'accroître le rendement des terres ...*"; art. 89: "*Les cantons doivent veiller à ce que les terres améliorées avec l'aide de la Confédération soient convenablement exploitées ...*"), i 22 del Decret regulador de la CP italiana²⁰².

¹⁹² Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida ...*, op. cit., p. 232 a 247.

¹⁹³ Aquest precepte s'ha de relacionar amb l'art. 2.1.a) de la mateixa norma, en el qual, bo i recordar la funció social de la propietat rústica, es remarca que aquest condicionament d'interès general s'ha d'aplicar "sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular".

¹⁹⁴ Llei de 3 de juliol de 1984, de reforma agrària andalusa.

¹⁹⁵ Llei gallega de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia.

¹⁹⁶ Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural.

¹⁹⁷ Llei càntabra 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, conservació d'obres, unitats mínimes de conreu i foment d'explotacions rendibles.

¹⁹⁸ Llei foral 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles, de Navarra.

¹⁹⁹ Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària, de Castella i Lleó.

²⁰⁰ Així ho estableix el *Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural (Llei de concentració parcel·lària del Marroc, en la seva redacció aprovada per Llei de 25 de juliol de 1969, Dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389)*. El projecte de llei que es tramita, a hores d'ara, per a la nova actualització d'aquesta llei confirma aquesta mateixa finalitat de la CP.

²⁰¹ L'art. 1r de *The Land Consolidation Act, Regulation n° 318 of 25th April 1996 on land consolidation between agricultural properties* estipula, en la redacció en anglès que ens ha lliurat l'Administració gestora danesa "*The objective should be to improve territorial layout and structure to achieve an improved productive use of the farm units*".

²⁰² Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933 (regulació italiana del sanejament hidràulic, procés en el qual està inclosa - només quan hi és necessària - la CP). En aquest cas, la finalitat de la CP no s'indica explícitament, però sí implícitament, puix que s'hi configura la CP en termes similars als de les lleis de CP que hem esmentat, establint a l'efecte que "*... si abbiano zone nelle quali sia un numero considerevole di proprietari di cui ciascuno possedga due o più appezzamenti, non contigui e non costituenti singolarmente convenienti unità fondiariae, il Consorzio concessionario delle opere può, se sia assolutamente indispensabile ai fini della bonifica, ... procedere ... alla riunione di detti appezzamenti, per dare ad ogni proprietario, in cambio dei suoi terreni, un appezzamento unico e, se convenga, più di uno ...*".

La CP esdevindrà, doncs, una eina immillorable per a poder atènyer aquest objectiu de fer més competitius els nostres productes agraris en el mercat internacional, tant pel que fa a l'augment de la productivitat com pel que fa a la necessària reducció dels costos del procés de producció²⁰³.

Òbviament, no tots els problemes de l'agricultura s'han d'arreglar amb la CP²⁰⁴. I ja hom pot esbrinar que la concentració de parcel·les rústiques acompanyarà, amb tota seguretat, la concentració de les pròpies explotacions agràries, en resposta a la imperiosa necessitat d'augmentar-ne el tamany i el potencial econòmic, ben entès que - a desgrat dels infructuosos esforços argumentals emprats pel CES en la seva defensa²⁰⁵ - la tradicional explotació familiar agrària està condemnada²⁰⁶ (per efectes de la mundialització de l'economia i del nou model agrari comunitari dissenyat a l'Agenda 2000 i implantat jurídicament pel Reglament 1257/1999²⁰⁷), a deixar pas a unes empreses rurals (que no simplement agràries) més fortes, àgils, modernes i competitives.

1.2 La nova PAC (PAC-III), com a impulsora de les actuacions de CP

Com ja ha quedat dit, inclús quan la PAC tradicional feia predominar sempre, de manera quasi absoluta, la política de preus i mercats sobre la d'estructures, un gran nombre d'actuacions de CP dels Estats membres varen rebre el suport de la Comunitat. La reforma de 1992 va augmentar encara més el cofinançament comunitari i tot fa pensar que, de cara a l'esdevenidor, eixa influència benèfica tindrà continuïtat i, a més a més, anirà *in crescendo*, a mesura que es vagin materialitzant els postulats de l'Agenda 2000, molt més propicis a la revalorització de la CP, com una de les eines que integren el complex engranatge del desenvolupament rural integrat. Això significa que, si la CP ja va sintonitzar raonablement bé amb la PAC-I i amb la PAC-II, sembla obvi que encara s'adiu molt més a

²⁰³Fins i tot als països iberoamericans s'han reconegut aquests avantatges de la CP. En el cas de Colòmbia, per exemple, amb ocasió d'un important debat parlamentari sobre la reforma agrària (*vid.* "La reforma agrària colombiana en el Senado. Cuestiones agrarias. Intervención del Honorable Senador Apolinar Díaz Callejas en la sesión del martes 22 de septiembre de 1970", p. 11, <http://www.apolinar Diaz Callejas.org/agrarias1.html>), l'orador principal s'expressava en aquests termes que tant palesen els avantatjosos efectes de la CP: "Da la impresión de que mucha gente no hubiera leído el texto de la Ley actual de la reforma agraria, la ley 135 de 1961 y que, por no haberla leído, consideren que el INCORA ha inventado el sistema de las concentraciones parcelarias, que permite un mejor uso de las tierras en los casos de minifundio, cualquiera que sea el grado de eficiencia de explotación de esas tierras".

²⁰⁴Com venim argumentant en aquest treball de recerca, s'ha de desmitificar aquesta institució, reconeixent que, tot i essent molt benèfica per a la millora del sector agrari i del món rural en general, el seu abast és més limitat del que la parafernàlia oficial va voler fer creure en el moment de la seva introducció en l'ordenament jurídic espanyol. Al capdavant, aquestes actuacions són "només" (i ja és prou dir) una eina de la política agrària que s'aplica en cada moment històric i en cada país determinat. En el nostre cas concret, la CP va ésser primer una eina de reforma agrària (de 1952 a 1968), per passar a ser tot seguit una eina d'ordenació rural, i ara li correspon d'ésser un element de promoció del desenvolupament rural, d'acord amb les tendències que imperen en la política agrària comunitària.

²⁰⁵*Vid.* el "Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema "Una política de consolidación del modelo agrario europeo" (1999/C 368/21, publicat al DOCE núm. C 368, de 20.12.1999). En la Introducció, encara s'apel·la a "una agricultura esencialmente marcada por explotaciones en propiedad o gestionadas por familias de agricultores ...".

²⁰⁶Les nostres explotacions agràries estan dividides en dos grups clarament definits: d'una banda, les que es gestionen professionalment, adoptant totes les mesures necessàries per a créixer i per a optimitzar els recursos disponibles, és a dir, fent-se més competitives; d'altra banda, les que únicament aspiren a aprofitar al màxim les subvencions que arriben de l'UE per a anar sobrevivint. Les primeres s'estan preparant per a un futur molt més competitiu, mentre que els titulars de les segones s'han acostumat de tal manera al *modus vivendi* de l'agricultura compensada, propiciada per la reforma de la PAC de 1992, que ja no semblen tenir cap capacitat de resposta als reptes del futur i es limiten a reivindicar la continuïtat de les subvencions, encara que aquestes comportin la descapitalització de l'explotació agrària (com s'esdevé en el cas dels ajuts per a arrencades de fruiters i de vinyes o en el de la retirada de terres de la producció). La CP pot ajudar a facilitar que les explotacions familiars agràries poc competitives del segon grup passin a formar part del primer grup, per la via d'augmentar-hi el tamany de les finques conreades i reduir-hi, tant com es pugui, les despeses d'explotació. En aquest sentit, hi ha encara molta tasca a fer i s'ha de preparar la CP per a aquests nous reptes de futur, al qual objecte entenem que esdevé prioritari l'establiment d'una profunda renovació i revitalització del seu règim jurídic.

²⁰⁷Cfr. Carlos VATTIER FUENZALIDA, *op. cit.*, p. 17 i 18, per a qui la nova PAC - ja clarament dominada per la política comunitària de desenvolupament rural, encara que formalment es segueixi presentant aquest com el segon pilar de la PAC -, està en vies de desplaçar definitivament la tradicional explotació familiar mediterrània, substituint-la pel macromodel anglosaxó d'explotació agrària, més conegut com "agrobusiness".

les noves tendències del Dret comunitari, ja que l'Agenda 2000 i la reforma de 1999 han dissenyat una política agrària - la PAC-III - de caire encara més ruralista. No cal dir que aquestes noves tendències beneficien la institució jurídica de la CP, atès que la CP fomenta la competitivitat de les explotacions agràries a base d'augmentar el tamany de les finques rústiques i, a més a més, contribueix a la consecució dels altres dos objectius de la política de desenvolupament rural integrat i sostenible cap a la qual s'orienta l'Agenda 2000: la millora de la qualitat de vida dels residents al món rural i la protecció del medi ambient.

Amb la CP, a més de reorganitzar-hi la propietat rústica, també s'aborden millores territorials que contribueixen decisivament a l'augment de qualitat de vida dels residents a les zones concentrades. Així, per exemple, es renoven les xarxes viàries, s'obren totes les finques de reemplaçament a una via pública, s'acondicionen els desguassos i es renoven els camins ramaders. Pel que fa a la protecció i millora del medi ambient, el paisatge i l'entorn natural en general, la CP té unes grans possibilitats, que malauradament encara no han estat suficientment explotades al nostre país, però que arreu d'Europa ja són visibles en la major part de les zones concentrades.

Al nostre parer, l'LRDA també permetria d'abordar aquestes millores mediambientals, en els processos de CP, però això exigiria un canvi de filosofia en la praxi concentradora, i la majoria de les nostres administracions gestores encara no semblen estar prou imbuïdes d'aquesta nova filosofia, que ja predomina a Europa.

Només que hi hagués una mica de voluntat política al respecte, el règim jurídic actual de la CP possibilitaria, per exemple, la transformació dels tradicionals camins ramaders en veritables passadissos ecològics, la creació de petits boscos (veritables refugis de biodiversitat de la zona) entre les noves finques de reemplaçament, la plantació d'arbres a les vores dels nous camins de la concentració, etc. D'aquesta manera, s'aniria implantant a casa nostra la nova concepció de la CP com una immillorable oportunitat per a la millora de l'entorn natural, que és just el que s'espera a hores d'ara d'aquestes actuacions en el si de la Unió. La nova redacció de l'art. 5è del reglament del FEOGA-Orientació, per exemple, apunta en aquest sentit, i l'Agenda 2000 també confirma tàcitament aquesta idea.

Si la nostra CP s'orientés a la millora (que no sols protecció) del medi ambient, el paisatge i l'entorn natural, faria més evident la seva caracterització com una autèntica eina d'ordenació territorial i de desenvolupament rural, la qual cosa situaria aquesta institució en clara sintonia amb les noves tendències impulsades per l'Agenda 2000, a l'hora que contribuiria a garantir el pervindre d'aquesta millora rural.

2. Incidència sobre el règim jurídic espanyol de la CP

2.1 Absència d'una regulació comunitària globalitzada de la CP

Atès que les matèries agràries són competència de la Comunitat - per efectes de l'adhesió -, les nostres primeres recerques, quant al règim jurídic de la CP, ens dugueren a Brusel·les, ben entès que, si hi havia una regulació comunitària d'aquesta institució jurídica, aital regulació prevaldria sobre la normativa espanyola, alhora que hauria d'ésser el seu punt de partida i inspiració, en virtut del principi de primacia del Dret comunitari.

El resultat de la investigació, però, fou més aviat negatiu, ja que, havent formulat les oportunes consultes sobre el particular a una entitat especialitzada en la informació sobre l'UE, la resposta va ser que no s'hi havia legislat en matèria de CP. La consulta de l'escassa doctrina escrita sobre el particular no ens oferia tampoc excessives esperances al respecte. Tot feia pensar, doncs, que el Dret comunitari tenia en aquest àmbit jurídic una llacuna normativa que, cas de confirmar-se, seria, d'una banda, sorprenent (perquè contrastaria amb l'alt nivell de dirigisme econòmic que caracteritza, en general, l'intervencionisme agrari de l'UE) i, d'altra banda, injustificada (perquè, si els Estats han transferit a l'UE la major part de llurs competències en matèria agrària, el mínim que es podia esperar del legislador comunitari era que regulés les diferents institucions que conformen la matèria objecte de transferència).

Hom podrà dir que aquesta manca de regulació comunitària té els seus avantatges, perquè

afavoreix la iniciativa dels Estats membres, i, per tant, permet adaptar la CP a les peculiars característiques i necessitats de cada país. Entenem, però, que aquest objectiu es podria aconseguir igualment establint una gradació normativa com la que venim proposant aquí (directiva comunitària, llei estatal de mínims i legislació autonòmica de desplegament normatiu), encapçalada per uns principis genèrics d'origen comunitari, entre els quals creiem que s'haurien d'acollir els següents:

- Concepció de la CP com una eina de desenvolupament rural integrat i sostenible.
- Determinació de la nova teleologia que es deriva d'aqueixa renovada concepció, relativitzant-hi l'antic objectiu primordial de foment de la productivitat, per tal de reorientar aquestes actuacions vers la consecució d'un desenvolupament rural més sostenible.
- Obligatorietat de les EIA, com a pas previ per a totes les concentracions.
- Contribució de les actuacions de CP a la millora del medi ambient, el paisatge rural i l'entorn natural de les zones concentrades, així com a la diversificació econòmica i a l'augment de la qualitat de vida a l'espai rural.
- Decisió sobre la gratuïtat o no (per als afectats) de les operacions de concentració, de manera que els professionals agraris de tota la Unió es trobin en igualtat de condicions a aquests efectes.
- Cofinançament comunitari d'aquestes actuacions estructurals.
- Preferència de les zones incloses en els objectius prioritaris establerts en la regulació comunitària dels fons estructurals.
- Abast màxim que poden tenir les intromissions de l'Administració gestora en el dret de propietat, sense oblidar-se d'abordar la *complexa quaestio* de si s'han d'indemnitzar o no les deduccions sobre el valor de les parcel·les aportades que s'hi practiquen habitualment, harmonitzant a l'efecte les regulacions nacionals, que ara per ara ofereixen solucions contradictòries en aquest camp.
- Realització sistemàtica de la CP a les zones afectades per grans obres públiques que afectin el territori rural (autopistes, vies fèrries, canals de regadiu o d'abastiment d'aigua potable, etc.), incloent la CP en els respectius projectes.
- Harmonització de les zones urbanes amb les rústiques, quan es dugui a terme la CP en terrenys propers a nuclis de població, polígons industrials, etc.

La normativa comunitària que proposem hauria d'ésser de mínims, per tal que no destorbés en absolut la capacitat dels Estats membres per a legislar en la matèria. D'aquesta manera, la legislació estatal podria establir les bases i els preceptes d'aplicació a tot el territori (en base a les competències estatals que més endavant examinarem), tot modulant-hi l'abast dels principis informadors establerts per a tota l'UE, per tal d'adaptar-los adientment a la realitat sociopolítica i econòmica d'Espanya. Als Estats d'estructura complexa com el nostre, les bases estatals haurien de ser desplegades pels corresponents Parlaments autonòmics, atenent a llurs peculiaritats específiques i a la problemàtica concreta de la seva agricultura. D'aquesta manera, es conjuminarien perfectament dos objectius d'interès general igualment dignes d'atenció: la supremacia del Dret comunitari i l'adaptació de la CP a les característiques específiques de cada zona.

Dit això, cal puntualitzar que la manca d'una normativa comunitària dedicada de manera exhaustiva i sistemàtica a la institució jurídica de la CP no pot ser excusa ni per al manteniment d'una legislació obsoleta com la de l'LRDA, ni per a la decadència d'aquest tipus d'actuacions. El primer aspecte el comentarem abastament més endavant. Quant al segon, hem d'advertir que hi ha un triple motiu per a tractar d'evitar que decaigui el ritme de les actuacions de concentració:

1r) Pel que fa a les causes que motiven la CP, les necessitats de reforma de les estructures agràries segueixen vigents al nostre país. Així ho reconeixen tant els experts en la matèria (bé siguin juristes, enginyers agrònoms o geògrafs) com els legisladors estatal i autonòmics.

2n) Pel que fa als objectius, val a dir que, lluny d'haver-hi quedat mancada de sentit, aquesta institució s'ha vist enriquida pel Dret comunitari amb la incorporació de nous objectius prioritaris, com ara la protecció i millora del medi ambient, el paisatge rural i l'entorn natural, l'augment de la qualitat de vida i el foment de la diversificació econòmica al món rural.

3r) Finalment, pel que fa al finançament de la CP, el fet que els cabals públics comunitaris segueixin disponibles hauria d'esperonar les nostres administracions per a redoblar els esforços en aquest àmbit de l'actuació pública. Fóra poc assenyat deixar perdre l'oportunitat de rebre els ajuts financers que a aquest objecte ens brinda l'UE. De les nostres administracions agràries dependrà que aitals ajuts financers segueixin arribant a Espanya temps a venir, en major o menor mesura, en el marc del que l'Agenda 2000 denomina "sistema de apoyo estructural comunitario", integrat per la política d'estructures de la PAC i, no cal dir-ho, per les intervencions estructurals dels fons estructurals i del Fons de Cohesió.

2.2 El Dret comunitari, com a fonament per la reforma del règim jurídic de la CP

En els epígrafs anteriors, hem analitzat quines són les noves orientacions del Dret comunitari, pel que fa al sector agrari i al món rural en general, en l'entorn de l'Agenda 2000. A la vista d'aqueixes orientacions comunitàries, els nostres legisladors no poden restar impassibles, sinó que han de començar a treballar de valent en la reforma del nostre règim jurídic de la CP, per tal de preparar aquesta institució jurídica per als nous reptes que ha d'afrontar d'ara endavant. A aquests efectes, entenem que s'haurien d'introduir en l'ordenament jurídic espanyol - i, no cal dir-ho, també en la pràctica administrativa - les dues idees-força en les quals estem basant aquest treball de recerca jurídica:

1a) El caràcter ecocompatible de la CP

L'actual orientació de la normativa comunitària aconsella introduir en el nostre ordenament jurídic i en la nostra pràctica administrativa un model de CP plenament respectuós amb el medi ambient, amb el paisatge rural i amb el medi natural. Tanmateix, l'escassa - per no dir nul·la - regulació d'aquests aspectes mediambientals que estableix l'LRDA ha permès que s'hagi implantat a Espanya un model fàctic de CP excessivament productivista i massa poc respectuós amb la natura, incomplint així els manaments del Dret comunitari i els convenis internacionals aplicables al cas. Al nostre parer, aquesta situació no es pot perllongar per més temps, ja que - a banda de què, amb les destrosses paisatgístiques i mediambientals que es produeixen en moltes zones de CP espanyoles, s'està donant una imatge tercermundista del nostre país - hi ha el risc de perdre el cofinançament comunitari de la CP, ja que les aportacions de la Unió estan condicionades pel requisit *sine qua non* de què les actuacions que es duguin a terme siguin respectuoses amb el medi ambient.

2a) La consideració de la CP com una eina d'ordenació del territori i de desenvolupament rural integrat i sostenible

D'acord amb l'Agenda 2000, s'està impulsant a tota l'UE una política de desenvolupament rural integrat i sostenible, com a nou pal de paller de la PAC²⁰⁸, de manera que, per comptes d'incidir tant en els ajuts directes al sector agrari, es dediquin més recursos a la modernització i la diversificació²⁰⁹ del món rural, i a la protecció i millora del medi

²⁰⁸ De la reforma de 1992 ençà, ja s'hi havien pres determinades mesures d'aquest caire, però sempre a títol de mesures complementàries. A partir de l'Agenda 2000, en canvi, es centra l'interès de les institucions comunitàries en l'establiment d'eixa política de desenvolupament rural integrat i sostenible.

²⁰⁹ Segons dades aportades per la Comissió en la seva proposta del 3 de febrer de 1998, relativa al projecte d'orientacions per als programes de desenvolupament regional del període 2000-2006 (vid. Gabinet Tècnic, *Projecte d'orientacions per als programes de desenvolupament regional del període 2000-2006*, "Estadística i conjuntura agrària", núm. 134-135, novembre-desembre de 1998), el sector agrari està perdent pes específic en relació als altres sectors econòmics. A més, el 75% dels pagesos comunitaris ja són agricultors a temps parcial, la qual cosa significa que, per

ambient.

A aquests condicionaments que ens venen del marc comunitari, caldria afegir l'evidència de què el règim jurídic de l'LRDA és preconstitucional - amb tots els inconvenients que això comporta i amb la inseguretat jurídica que genera per als participants - i ha quedat desfasat pel pas del temps. Considerem, per tant, que ens trobem en el moment òptim per a què els nostres legisladors aprofitin l'avinentsa de la renovació normativa comunitària per a dur a terme una profunda reforma de la institució jurídica de la CP, de manera que hi quedi configurada com una més de les eines de la política rural comunitària²¹⁰.

2.3 A tall de conclusió

Recapitulant tot el que hem exposat sobre el marc comunitari de la CP, hi podem extraure les següents directrius per a la regulació i la gestió d'aquesta millora:

1a) Existència d'un model agrari europeu, que la CP ha de potenciar

Durant els decennis que va restar en vigor, la PAC tradicional va propiciar un model agrari ultraproductivista, que tenia la seva principal raó de ser en la necessitat imperiosa de garantir - a més a més de la renda dels professionals agraris - l'autoabastament alimentari dels països comunitaris. Quan aquest model va començar a trontollar (degut a què el foment indiscriminat de la productivitat provocava efectes indesitjats, com ara la generació d'uns excedents agroalimentaris difícils d'assumir), es va aprovar la reforma de la PAC de 1992 (PAC-II), que hi va introduir mesures desincentivadores de la producció, així com unes primeres i tímides mesures mediambientals. Finalment, la insuficiència de les mesures correctores de 1992 va obligar a aprovar la reforma de 1999 (PAC-III).

L'Agenda 2000 ha configurat un nou model agrari europeu, basat en criteris de desenvolupament rural sostenible, multifuncionalitat de l'agricultura²¹¹ i modulació de la productivitat agrària en un doble sentit: d'una banda, la producció de qualitat i orientada als productes no excedentaris, i, de l'altra, la protecció i millora del medi ambient i del patrimoni rural. En un sentit similar, el dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre aquest model agrari²¹² assegura que "el modelo agrario europeo ... debe entenderse como proyecto

aconseguir una renda digna, necessiten altres fonts d'ingressos. Sense diversificació econòmica, l'espai rural - que constitueix el 80 % del territori comunitari - continuarà despoblant-se, agreujant encara més el desequilibri territorial.

²¹⁰ De fet, no sols hauria de reorientar-se en aquest sentit el règim jurídic de la CP, sinó que els canvis haurien d'anar més enllà, abastant l'actual configuració de les administracions agràries estatal i autonòmiques. Al nostre parer, la millor forma d'adaptar-se als canvis generats per l'Agenda 2000 seria transformant el MAPA i les conselleries d'Agricultura de les diferents CA en veritables administracions rurals. Així s'està fent ja a França - d'on es vol imitar l'exemple a Itàlia (vid. Michele Minieri, *Una riforma da tutti voluta, "Spazio rurale"*, Suplement del núm. 7, juliol-agost de 1996, p. 29). A nivell de les institucions comunitàries, també s'ha començat a evolucionar des de la tradicional Administració agrària a la futura Administració rural. En la fase intermitja en què ara ens trobem, l'antic Comissari d'Agricultura és ara Comissari d'Agricultura i Desenvolupament Rural. Es una tendència europea que caldria imitar a nivell intern, avançant-nos per una vegada als aconteixements, per comptes d'anar sempre al darrera del que es fa a altres latituds.

²¹¹ Vid. Servei Especialitzat d'Informació sobre l'UE, *Repartició del pressupost per a desenvolupament rural (2000-2006) entre els estats membres*, SEIUE, edició del 16.9.1999. Són indicatives les paraules que s'hi reproduïen del Comissari d'Agricultura, segons el qual els recursos disponibles "permetran crear una agricultura autènticament multifuncional, capaç de preservar les potencialitats econòmiques de les zones rurals i de conservar el patrimoni rural europeu".

²¹² El fonament, les característiques, les funcions i els avantatges d'aquest model agrari europeu, estan perfectament expressats en el ja citat "Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre el tema "Una política de consolidació del modelo agrario europeo", la filosofia del qual es pot sintetitzar en aquestes idees bàsiques:

1a) Les explotacions agràries s'han de gestionar amb criteris empresarials ("una agricultura considerablement orientada hacia la iniciativa y los resultados empresariales de los propietarios, es decir, que también es competitiva").

2a) No s'hi ha de perdre mai de vista l'objectiu comunitari del desenvolupament sostenible ("una agricultura que en su producción se basa en el principio de sostenibilidad, es decir, preservación de los recursos naturales básicos, diversidad biológica y renuncia a métodos de explotación que hipotequen el futuro").

3a) No es descarta el foment de la productivitat ("La adhesión al modelo agrario europeo no debe considerarse incompatible con la necesidad de que los agricultores se adapten a las condiciones económicas cambiantes, las explotaciones agrícolas sean competitivas y la producción responda a las exigencias del mercado"), sinó que se la tracta de compaginar amb la multifuncionalitat ("una agricultura que, además de su función de producción, presta distintos

político para una agricultura ... que se rige por el principio de sostenibilidad desde una perspectiva económica, social y medioambiental y está en condiciones de proporcionar a la sociedad las distintas prestaciones que ésta le reclama, es decir, que tiene un carácter multifuncional²¹³".

És a la consolidació d'aquest model agrari europeu que s'han d'orientar les actuacions de CP, ben entès que aquesta institució jurídica no pot romandre aliena al canvi de model agrari que s'ha produït a nivell comunitari.

2a) Interès del legislador comunitari per la institució jurídica de la CP

El buidat de la normativa publicada en la sèrie "L" dels DOCE ens duu inicialment a la conclusió de què no hi ha una legislació comunitària específicament dedicada a la regulació de la CP²¹⁴. Tanmateix, ben aviat constatem que el legislador comunitari s'ha ocupat d'aquesta institució en el passat (més amunt hem analitzat algunes referències a la CP inserides en normes anteriors inclús a la nostra LRDA) i se'n segueix ocupant a hores d'ara, en moltes de les normes reguladores de la PAC i de la política de cohesió econòmica i social, especialment pel que fa a la regulació dels ajuts financers gestionats pels fons estructurals.

En particular, el legislador comunitari s'ha preocupat d'impedir, d'una banda, que la normativa comunitària interfereixi el normal desenvolupament de les actuacions de CP, i, de l'altra, que la realització d'aquestes operacions pugui repercutir negativament sobre els drets dels propietaris a beneficiar-se dels ajuts comunitaris que els corresponien abans de la CP.

En aquestes circumstàncies, entenem que s'ha de considerar errònia qualsevol interpretació de la normativa comunitària que dugui a retallar els drets adquirits pels professionals agraris - especialment en matèria d'ajuts de la PAC - com a conseqüència d'haver resultat afectades llurs finques rústiques per actuacions de CP, perquè aital interpretació contrariaria la filosofia inspiradora del Dret comunitari relativa a aquesta institució.

3a) Aposta comunitària per un model de CP ecocompatible

L'anàlisi sistemàtica de la regulació puntual de la CP que hem exposat ens permet assegurar que el legislador comunitari ha apostat decididament per un model de CP molt més respectuós amb el medi ambient, el paisatge agrari i l'entorn natural que el que s'infereix de la regulació d'aquesta institució establerta en l'LRDA.

La nova CP ha de ser necessàriament ecocompatible, en el sentit més ampli del terme²¹⁵, atès que les actuacions de CP es cofinancien pels fons estructurals, un dels principis cabdals dels quals és el d'afavorir la consecució d'un desenvolupament rural sostenible, en

servicios, como, por ejemplo, preservación del paisaje, espacio habitable, empleo y medio ambiente, es decir, que es multifuncional").

4a) Aquest model agrari té el recolzament explícit de les institucions comunitàries i de les OPA comunitàries ("El Comité es consciente de la importancia que la Comisión Europea, los gobiernos de los Estados miembros y las organizaciones profesionales de agricultores europeos reconocen expresamente al modelo agrario europeo").

²¹³També és força recomanable el dictamen emès sobre la multifuncionalitat de l'agricultura (DOCE núm. C 368, de 20.12.1999), titulat "Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema "Los objetivos agroambientales que deben perseguirse prioritariamente en el marco de la agricultura multifuncional prevista por la Agenda 2000" (1999/C 368/20).

²¹⁴L'explicació d'aquesta mancança normativa rau possiblement en el fet de què el minifundisme i la dispersió parcel·l·lària no es presenten als països del Nord de l'UE amb les característiques de gravetat i d'urgència amb què es pateixen a algunes de les nostres CA. Cal recordar, a aquests efectes, que la PAC no es va dissenyar en base al model agrari mediterrani, sinó a partir de les especificitats de l'agricultura nòrdica. I és prou sabut - cfr. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 28 - que, als països nòrdics, és precisament on menys necessitat hi ha de la CP.

²¹⁵Cfr. "Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión "Directrices para los programas del período 2000-2006" (DOCE núm. C 267, de 22.9.1999). La Comissió hi confirma la nostra conclusió, quan - d'acord amb els criteris aprovats pel Consell Europeu de Viena, pel que fa al desenvolupament normatiu de les polítiques estructurals i agrícola en el context de l'Agenda 2000 - assevera 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".

base a les avaluacions d'impacte ambiental dels projectes que s'executin a l'espai rural²¹⁶.

La ja comentada Carta dels drets fonamentals de l'UE ha elevat aquest criteri d'actuació al nivell d'un dret exigible per tots els ciutadans, remarcant l'art. 37 que "las políticas de la Unión (i, en conseqüència, també la de concentració parcel·lària) integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad". Així, doncs, no n'hi ha prou amb què la concentració no perjudiqui l'entorn natural, per bé que la consecució d'aquesta fita ja constituiria un gran èxit al nostre país, ateses les destrosses mediambientals que s'hi causen durant els processos de CP. El caràcter ecocompatible de la CP ha passat a ésser certament una *conditio sine qua non* per al seu cofinançament amb fons comunitaris, com ja hem vist; però, a més a més, les administracions gestores de la CP estan obligades a prendre una actitud activa a favor del medi ambient, puix que el precepte en qüestió exigeix un alt grau de protecció del medi ambient i, a més a més, la seva millora. Això implica que s'han d'aprofitar també aquestes actuacions públiques per a implementar tota mena de mesures de lluita contra l'erosió, de protecció del patrimoni rural, de redreçament del paisatge malmès i, en general, de millora de l'entorn natural de la zona afectada, en la línia que apunta la nostra proposta relativa a les noves comeses de la CP.

Aquest nou plantejament suposa un canvi substancial en el concepte de CP que presideix la regulació de l'LRDA, en la qual és difícil trobar els més elementals criteris de protecció mediambiental. L'efecte simplificador del paisatge que ha caracteritzat tradicionalment les concentracions espanyoles, de 1950 ençà, n'és una lamentable conseqüència d'aquesta imprevisió legal.

4a) Foment del protagonisme municipal en la gestió de la CP

Una altra de les conseqüències lògiques de la influència de l'ordenament comunitari sobre la institució jurídica de la CP és la derivada de la decidida aposta de l'UE per l'aplicació més efectiva del principi de subsidiarietat, previst en els arts. B del TUE i 3B del TCE. El respecte a aquest principi del Dret comunitari s'ha de deixar notar cada cop més en la gestió de la CP a cada un dels Estats membres.

Al nostre parer, la forma més racional i efectiva d'implementar aital principi comunitari en aquest àmbit seria - com venim argumentant - la de potenciar al màxim el protagonisme municipal en la gestió de les actuacions de CP, en estreta col·laboració amb les administracions supramunicipals dels Consells Comarcals, les Diputacions Provincials o els Cabilds Insulars, per tal de garantir simultàniament l'eficiència d'eixes actuacions i l'atribució als ens locals d'unes competències substancials, i no sols residuals. D'aquesta manera, a més a més, s'aplicarien en aquest àmbit competencial els postulats que el nostre país es va comprometre a respectar al subscriure la ja citada Carta Europea d'Autonomia Local.

5a) Renovació teleològica de la CP, com a eina d'ordenació territorial, al servei d'un desenvolupament rural integrat i sostenible

L'LRDA preveu la doble alternativa de la realització de la CP de manera aïllada (*vid.* art. 171) o de manera coordinada amb altres actuacions públiques sobre el territori rural, en el marc dels plans generals de transformació de les zones regables (*vid.* art. 96). Aquesta possibilitat de dur a terme actuacions de CP com a actuació única i aïllada (que és la que s'ha imposat en la pràctica hispana) segueix vigent a països com ara el Marroc²¹⁷, però ha caigut en

²¹⁶Cfr. José Luis GÓMEZ GIL, *Tendencias de los programas de desarrollo rural europeos. Fondos estructurales y aspectos medioambientales*, IX Simposio Sobre Cooperativismo y Desarrollo Rural "Desarrollo y Medio Ambiente", Morillo de Tou, Huesca, 1996.

²¹⁷L'Administració gestora marroquina ens ha fet a mans l'anomenat "*Projet de loi 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)*", mitjançant el qual s'afegeix en l'art. 1r d'eixa Llei de 30 de juny de 1962 (legislació bàsica de la CP, en la seva redacció aprovada per Llei de 25 de juliol de 1969) la següent previsió legal: "*Le remembrement peut être mené comme action unique, associé à un projet d'aménagement agricole, ou lié à l'aménagement du territoire*". S'hi insisteix en la possibilitat de dur a terme actuacions de CP de manera aïllada.

desús als països europeus (comunitaris²¹⁸ i extracomunitaris²¹⁹) més avançats. Aquesta és la tendència de futur que han d'assumir les nostres actuacions de CP, d'acord amb les darreres orientacions del Dret comunitari.

Caldrà, doncs, implantar un nou model de CP, que no es limiti a fomentar la productivitat, sinó que conjumini aquest objectiu amb les noves comeses que la societat espera d'aquesta institució, principalment pel que fa a la protecció i millora del medi ambient, al foment d'una agricultura multifuncional i a la diversificació econòmica, com una eina més al servei de les polítiques agrària, d'ordenació territorial i de desenvolupament rural equilibrat i sostenible.

Les institucions comunitàries, alhora que treballen en l'aplicació dels criteris de l'Agenda 2000, estan assentant les bases del que serà la propera "Agenda 2007", nou document-proposta en el que sembla ser que es propugnarà una remodelació substancial de la filosofia dels ajuts comunitaris, els quals es podrien reduir dràsticament, sota la pressió de l'OMC, així com d'alguns dels Estats membres de la pròpia UE (com ara Gran Bretanya, que ja està reclamant la supressió absoluta de tots els ajuts agraris per a aquelles dates), sense oblidar els condicionaments de futur que es deriven de les noves incorporacions a la Unió previstes per als propers anys.

Si es compleixen aquestes previsions, la CP no se n'ha de ressentir. Ben al contrari, es pot assegurar que rebrà un nou impuls arreu de l'UE, atès que els nous acords de l'OMC portaran, ben segur, més liberalisme econòmic, més globalització dels mercats i una severa reducció dels ajuts agraris. Hi ha dues raons fonamentals per a creure-ho així:

- En primer lloc, els ajuts financers per a les actuacions de CP han de quedar inclosos en l'anomenada "caixa verda", per la seva pròpia naturalesa estructural i per les mesures de conservació i millora del medi ambient que comporten (o que haurien de comportar, per a ésser més exactes, d'acord amb la nova concepció mediambiental de la CP, per la qual venim advocant). No és cap secret que l'esmentada caixa verda és la que ha de resultar més beneficiada, de les tres que contempla l'OMC, atès que està reservada als ajuts estructurals i/o mediambientals²²⁰, respecte dels quals hom admet que no distorsionen els preus dels productes, i, per tant, no es consideren sotmesos a cap compromís de reducció, ni ara ni per a l'esdevenidor.

Cal pensar, per tant, que les administracions gestores se sentiran motivades per a aprofitar aquest avantatge de les inversions relatives a la CP.

- En segon lloc, la degressió dels ajuts a la producció i l'obertura dels mercats a nivell internacional obligaran a emprar totes les mesures possibles per a la reducció de la despesa de producció de les explotacions agràries.

Tard o d'hora, això obligarà a posar els ulls en la millora de la CP, puix que - com ja s'ha demostrat als Estats Units, a Austràlia i a tants altres països²²¹ -, l'augment del tamany de les explotacions fa més rendibles les explotacions.

En síntesi, amb el marc europeu que s'està dissenyant i amb la perspectiva dels acords que

²¹⁸ Pel que fa als països comunitaris, aquest canvi substancial ja va ésser assenyalat per Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.* Com ell deia aleshores, "los planes relativos a concentración parcelaria van a perder el carácter de fines en sí mismos para encontrarse integrados en programas con objetivos más amplios de reforma de estructuras, circunstancia que no implicaba la limitación de los trabajos sino todo lo contrario, como era confirmado por la estadística de 1963".

²¹⁹ El país extracomunitari que més s'ha distingit en aquesta evolució vers la conceptualització de la CP com una eina més, integrada en un àmbit més ampli de l'actuació pública sobre el territori rural és Suïssa. La missiva informativa que ens ha fet arribar l'Administració gestora helvètica (escrit núm. 901.23/97, de l'*Office fédéral de l'agriculture*, de 28 de gener de 1997) no podia ésser més explícita, a aquest respecte: "*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*".

²²⁰ A més a més de la caixa verda, hi ha la caixa blava (en la qual s'inclouen els pagaments compensatoris establerts en la reforma de 1992 de la PAC, respecte dels quals no es preveu cap compromís de reducció fins a l'any 2003) i la caixa àmbar, la pitjor de totes, en la qual s'inclouen tots els ajuts que, per estar connectats a la producció i distorsionar els preus de la producció, són els que tenen més probabilitats d'ésser suprimits - o, si més no, retallats - en els propers acords de l'OMC.

²²¹ Cfr. José María SUMPSI VINAS, *op. cit.*, p. 289 i 290.

s'esperen de la "Ronda del Mil·lenni" de l'OMC (que ha de durar fins al 2003), entenem que la CP s'albira com una institució amb molt més futur que no pas passat i present²²².

Si el nou règim jurídic espanyol de la CP s'adiu finalment a les noves comeses que es deriven del marc comunitari (competitivitat agrària, protecció del medi ambient, desenvolupament rural integrat, etc.), aquestes actuacions públiques gaudiran d'un grau més elevat de legitimació social, i es garantirà el pervindre de la CP com institució jurídica adaptada a les necessitats actuals i a les perspectives de futur²²³.

El Dret comparat ens ofereix diferents exemples de països que ens poden servir de guia per a eixa necessària adaptació normativa. Les regulacions de la CP de França²²⁴, Suïssa²²⁵, Bèlgica²²⁶ i Portugal²²⁷ - on la CP acompanya sistemàticament la construcció de les grans obres públiques (autopistes, vies ferroviàries, aeroports, etc.) - demostren estar molt més adaptades a aqueixa nova filosofia que no pas la normativa espanyola.

V. MARC CONVENCIONAL INTERNACIONAL

El règim jurídic espanyol de la CP no sols està condicionat externament pel Dret comunitari, sinó també per tots els tractats i convenis internacionals ratificats per Espanya i que tenen incidència en el desenvolupament d'aquesta millora rural.

A aquest respecte, hem de comptar amb els dos tipus d'organismes internacionals dels que ens ocupem tot seguit: els de l'ONU i el Consell d'Europa.

1. La CP a l'àmbit d'actuació de l'ONU

1.1 La CP als documents de la FAO

²²²Així semblen haver-ho entès també a la CA que fins ara ha estat la més activa en la matèria, segons que palesa un estudi universitari patrocinat per la Junta de Castilla y León (vid. José Antonio NIETO SOLIS i Alfonso UTRILLA DE LA HOZ, *Castilla y León en la Unión Europea*, Consejería de Economía y Hacienda. Dirección General de Asuntos Europeos - Universidad Complutense de Madrid, setembre de 1995, http://www.jcyl.es/jcyl/ceh/dgae/svsaci/bde/Castilla_Leon_en_UE.htm). Després d'exposar les elevades xifres dels ajuts financers rebuts fins ara dels fons estructurals de l'UE, els professors autors de l'estudi s'endinsen en el que anomenen "nuevas estrategias de desarrollo en Castilla y León", arribant-hi a la conclusió de què, en els propers anys, "la contribución global de la Unión Europea al desarrollo de esta región será aún más amplia" (p. 11) i "se continuarán concediendo incentivos a la localización productiva" (p. 14). La inclusió de la CP entre eixes noves estratègies de desenvolupament es fa més evident quan s'indica que "en agricultura y desarrollo rural la Unión Europea está colaborando con la Comunidad Autónoma castellanoleonés en el cumplimiento de los siguientes objetivos: - Infraestructuras agrarias: la concentración parcelaria..." (p.15).

²²³L'adaptabilitat de la CP als temps moderns ha estat avalada per l'ONU, un dels comitès de la qual ha concebut aquesta millora com un dels "instrumentos innovadores para la obtención y el desarrollo de tierras de forma eficaz y sostenible" (vid. el punt núm. 56 de la declaració final de la Conferència Internacional "Proyecto de Declaración de Principios y Compromisos y Plan de Acción Mundial", del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II), New York, 5 a 16 de febrer de 1996). Per bé que aquest document està catalogat oficialment com "de distribució limitada", en realitat es pot localitzar a l'adreça d'Internet <http://www.undp.org/un/habitat/pc3/espanol/l-docs/3l-3a4s.html>.

²²⁴El legislador i la doctrina francesa ja tenen assumida aquesta idea-força, des que la Llei de concentració parcel·laria d'11 de juliol de 1975 consagra la CP com "*un véritable outil d'aménagement de l'espace rural*" (vid. M. N., *De l'aménagement ...*, op. cit., p. 7).

²²⁵Cfr. Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcellaire ...*, op. cit., p. 9, 92 i concordants. Com manifesta aquest professor suís en el més actualitzat obra que ha escrit sobre la CP - que ha tingut el detall de fer-nos a mans, com a col·laboració personal per a la redacció d'aquesta tesi -, "*les remaniements parcellaires représentent la forme la plus complète d'aménagements fonciers. Ce sont des améliorations dites intégrales parce qu'elles portent à la fois sur l'aspect géométrique (réduction du morcellement et amélioration de la forme des parcelles) et sur l'équipement en ouvrages collectifs (accès aux champs et protection des sols)*". Adhuc hi pot haver CP a zones urbanitzables (quan això s'esdevé, s'anomena "*remembrement de terrains à bâtir*").

²²⁶Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Milieu rural ...*, op. cit., p. 2. Després d'explicar que, entre 1994 i 1997, es van fer 7 CP motivades per la construcció del TGV (abastant un total de 10.000 hectàrees), l'OWDR justifica aquestes concentracions complementàries de la construcció de grans infraestructures, en base als beneficis que se'n deriven, no sols per a l'interès general, sinó també per al sector agrari: "*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*".

²²⁷Vid. art. 1.c del Decreto-Lei nº 103/90, de 22 de març, *desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos*.

Més amunt, hem tingut ocasió de fonamentar la nostra convicció en el pervindre de la CP en l'interès que els més variats organismes internacionals estan demostrant per introduir aquest tipus d'actuacions arreu del món, i molt particularment als països menys desenvolupats, és a dir, als que tenen més dificultats per a aplicar aquesta millora amb els seus propis mitjans econòmics, tècnics i humans. Aquest interès es manifesta especialment per part de la FAO, organisme internacional que sempre s'ha mostrat favorable a la millora de CP, en documents com aquests:

1) L'article editorial del núm. 3 de la revista de la FAO UNASYLVA²²⁸, en el qual es recull la recomanació de què s'aprovin normes jurídiques que fomentin la CP arreu d'Europa. A aquest respecte, s'indica que la Comissió "manifestó su criterio de que la conservación y aumento de la productividad de las parcelas arboladas de las granjas y de los pequeños predios forestales ... exigía ... c)... la promulgación de disposiciones legislativas especiales, sobre todo en lo referente a la concentración parcelaria y la formación de asociaciones o cooperativas de propietarios". És tota una aposta per la CP forestal.

2) L'Informe sobre "Las Asociaciones Forestales"²²⁹, a les conclusions del qual es trenca una nova llançà a favor de la CP forestal. Es posa com a exemple a imitar el de Suïssa, país extracomunitari del que es remarca que "trata de resolver la cuestión del fraccionamiento del monte mediante la concentración parcelaria", tot i que és un dels països que menys ho necessitaria, atès l'alt grau de productivitat que ja ofereixen els seus boscos abans de la concentració. Així i tot, l'informe aprofita l'avinentsa per assenyalar com seria de profitosa la CP forestal a altres contrades, indicant a l'efecte que "preciso es añadir que la operación de concentración va acompañada de la creación de una red de caminos especialmente concebida para asegurar a todas las masas reconstituidas vías de saca correspondientes", i afegint-hi que "en estas condiciones, podría aplicarse al monte una silvicultura intensiva". Convindria que els legisladors de les CA que s'han posicionat en contra de la CP forestal rellegissin aquest didàctic informe de la FAO, perquè potser els faria reorientar la seva legislació cap al model suís.

3) L'article editorial "Noticiero mundial"²³⁰, on s'insisteix en les lloances a la legislació suïssa sobre la CP forestal, parant una atenció especial en aquest cas en el seu aspecte financer. Així, al comentar que la legislació forestal helvètica preveu que "la Confederación podrá subvencionar los trabajos forestales o aumentar los subsidios hasta ahora concedidos", s'acut a la CP forestal com a exemple preclar: "Por ejemplo, pueden acordarse subsidios para ... gastos ocasionados por la concentración parcelaria en predios particulares". És un nou punt de recolzament de la FAO a aquesta modalitat concentradora.

4) L'article editorial del núm. 3 de la revista de la FAO UNASYLVA²³¹, al qual es presenta la CP com una solució cabdal per a la millor gestió dels boscos, deixant-hi constància d'aquesta recomanació generalitzada de la Comissió Forestal Europea: "A pesar de que los problemas que se les plantean a los gobiernos Miembros en cuanto a arboledas difieren notablemente entre sí, la Comisión convino en que si se adoptaran las medidas siguientes podría mejorarse considerablemente la situación en la mayor parte de los países europeos: a) Creación de grupos, sindicatos, cooperativas o sociedades forestales ... para evitar una posterior parcelación de los predios forestales y fomentar la concentración parcelaria de los que ya se han parcelado, para formar unidades económicas que se han de someter a ordenación intensiva". És una renovada aposta per la CP forestal.

5) L'exposició sobre la Comissió Forestal Europea publicada en el núm. 4 de la revista de la FAO UNASYLVA²³², en la qual es destaca la contribució del legislador turc a la

²²⁸ Vid. Dirección de Montes de la FAO, *La labor de la FAO: Comité de la Madera de la CEE. Viaje de estudio sobre el eucalipto. Comisión Forestal Europea. Actividades de Asistencia Técnica*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 9, núm. 1, 1955, p. 6.

²²⁹ Vid. Dirección de Montes de la FAO, *Las asociaciones ...*, op. cit.

²³⁰ Vid. Dirección de Montes de la FAO, *Noticiero mundial*, op. cit., p. 13 i 14.

²³¹ Vid. Dirección de Montes de la FAO, *La labor de la FAO: Congreso del chopo en Francia. Centro de fomento sobre ordenación de cuencas hidrográficas. Comisión Forestal Europea*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias forestales", vol. 11, núm. 3, 1957, p. 6.

²³² Vid. Dirección de Montes y Productos Forestales de la FAO, *La labor de la FAO: Comisión*

racionalització de les actuacions de CP forestal, entenent que "la nueva Ley Forestal turca permite proceder a una planificación más racional de la concentración parcelaria".

6) L'article "La legislación forestal"²³³ de la revista de la FAO "UNASYLVA", al qual s'expressa en termes inequívocs el convenciment de què les normes jurídiques no han de romandre immutables en el decurs del temps - com s'ha esdevingut en el cas de la nostra LRDA -, sinó que han d'anar evolucionant a mesura que ho fa la societat que n'és destinatària. L'exemple que s'empra a l'efecte és precisament la legislació de la CP forestal: "Como ejemplo característico tenemos la reciente adaptación llevada a cabo en las leyes de Europa para favorecer la repoblación forestal, impedir la fragmentación de los predios forestales y promover la concentración parcelaria en los montes fragmentados".

7) L'anomenada "Carta del campesino"²³⁴, que és una mena de compendi dels principis que, a judici de la FAO, haurien d'aplicar-se arreu del món per tal d'optimitzar-hi els resultats de les respectives polítiques de desenvolupament rural. Les qüestions relacionades en concret amb la CP es tracten en l'apartat rubricat "D. Concentración parcelaria, fomento de la explotación agrícola en común, las cooperativas y las granjas asociativas y estatales", on es recomana als governs dels països que pateixen greus problemes de minifundisme i dispersió parcel·lària que adoptin dos tipus de mesures:

- D'una banda, cal fomentar tant com es pugui les actuacions de CP, per tal de millorar la competitivitat de les explotacions agràries. A aquest objecte, s'insta els governs a "intensificar los esfuerzos destinados a unificar las propiedades fragmentadas y dispersas a fin de mejorar la productividad y la gestión".

- D'altra banda, es recomana adoptar diferents mesures preventives i correctores dels efectes nocius que altrament es derivarien de la CP. En concret, s'aconsella que la concentració es dugui a terme "asegurando al mismo tiempo que esa unificación no perjudique los intereses de los arrendatarios", i, per compensar l'atur que provoca la CP, es recomana "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".

Fóra convenient que totes les administracions gestores prenguessin bona nota d'aquestes equilibrades recomanacions, per tal de contrarestar la natural tendència a ocupar-se únicament del desenvolupament de les pròpies competències i a minusvalorar les conseqüències negatives que eventualment se'n puguin derivar. Per això cal la planificació prèvia de les actuacions de CP amb una visió global de la zona, preveient-hi la coordinació de totes les intervencions que les diferents administracions han de dur a terme al mateix espai territorial, des d'una perspectiva de desenvolupament rural integrat.

8) L'informe de la "Comisión Internacional del Alamo" de 1996²³⁵, al punt 6 de la segona part del qual es fa constar la ferma convicció en l'objectiu de "*accélérer le processus de remembrement des terres et des forêts*".

9) L'anomenat "Informe sobre la Ejecución del programa 1996-97"²³⁶, que denota que es manté viva la motivació de la FAO per a continuar promovent la CP als països en vies de desenvolupament ("Se iniciaron actividades en cooperación con asociados para elaborar una base de datos sobre cuestiones de tenencia de tierras, como respuesta a peticiones de asistencia en los ámbitos del registro de tierras, catastro, concentración parcelaria..."), per

Forestal, ²³³ *op. cit.*, p. 2.

²³³ *Vid.* Dirección de Montes de la FAO, *La legislación forestal*, UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura y productos forestales, vol. 12, num. 2, 1958.

²³⁴ *Cfr.* Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Carta del campesino...*, *op. cit.*

²³⁵ *Vid.* Comisión Internacional del Alamo, *Informe de la 20ª reunión ...*, *op. cit.*, p. 3 (<http://www.agro.ucl.ac.be/efor/ipc/w3777/w3777s.htm>).

²³⁶ *Vid.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Informe sobre la Ejecución del Programa 1996-97*, FAO, edició electrònica, punts 246 i 249 (<http://www.fao.org/unfao/bodies/council/cl115/w91345/w9134500.htm>).

bé que es reconeix que s'hi han dedicat menys recursos econòmics dels que convindria a aquests efectes, per causa de les restriccions pressupostàries que pateix aquest organisme de l'ONU: "las restricciones presupuestarias y la falta de personal causaron la cancelación o el aplazamiento de actividades de asesoramiento en materia de registro de tierras, catastro, concentración parcelaria y gestión de bienes comunes".

10) L'estudi "El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998²³⁷", en el qual s'enuncien els esforços del Govern de Malàsia per afavorir les operacions de concentració, a través de la seva administració gestora, allà anomenada "Administració federal de concentració parcel·lària i rehabilitació de terres (FELCRA)". És una constatació més, de la FAO estant, de què la CP és vàlida per a tota mena de països, sigui quin sigui el seu estat d'evolució econòmica.

11) La memòria del "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 desarrollo²³⁸", celebrat a Ginebra els dies 23 i 24 de setembre de 1999. Al punt 18, es deixa constància de la tendència general arreu del món a implementar les actuacions de CP. Això no obsta, tanmateix, per a què - com venim fent també aquí - s'hi adverteixi que aquesta millora no sols té avantatges, sinó també alguns desavantatges, per bé que els primers són sempre notòriament superiors als segons.

Sintetitzant el contingut dels estudis presentats a aquest simposi, es constata que "una preocupación que todos señalaron se refería a la tendencia general hacia la concentración parcelaria en una amplia muestra de países". Tot seguit es puntualitza que "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". En canvi, quan s'exposa l'experiència concentradora del Brasil, la balança es decanta netament a favor de la CP, reconeixent que "el sector agropecuario del Brasil está experimentando importantes cambios de resultados del proceso de reforma" i 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".

12) L'estudi "Aplicación de las directrices para las campañas nacionales e internacionales de promoción del arroz en 1996-1999²³⁹", al punt 12 del qual es reconeixen els beneficis de la CP quant a la millora de la competitivitat de les explotacions agràries, posant-hi com a exemple pràctic l'experiència japonesa, respecte a la qual es testimonia que "Japón está actualmente fomentando también la concentración parcelaria de los arrozales para mejorar la competitividad del sector".

13) L'informe relatiu a la Conferència Internacional sobre el Cotó, celebrada a la Xina l'any 1999²⁴⁰, en el qual es lloen obertament els avantatges econòmics que ofereix la CP als països que la practiquen (en posa d'exemple Grècia), reconeixent que "las inversiones en obras de infraestructura ... pueden aumentar la competitividad del algodón griego. Además, los costos de producción... pueden reducirse mediante la concentración parcelaria ...".

14) L'obra "Programa de labores y presupuesto 2000-01²⁴¹", que reflecteix les actuacions de CP que està promovent a hores d'ara aquest organisme internacional de l'ONU als països més necessitats. A més a més de plantejar la necessitat de garantir l'accés a la terra "mediante reformas agrarias", es concreta el compromís d'afavorir la implantació de la CP a eixos països, tot proclamant al respecte que "se prestará asistencia a las

²³⁷ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *El Estado de ...*, op. cit., figures 28 i 29.

²³⁸ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Simposio de la FAO sobre la agricultura ...*, op. cit., punts 18 i 33.

²³⁹ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Aplicación de las directrices ...*, op. cit., punt 12.

²⁴⁰ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Deliberaciones de la...*, op. cit., p. 3.

²⁴¹ Vid. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Programa de ...*, op. cit., punts 616 i 617.

autoridades nacionales en cuestiones demográficas de la tenencia de la tierra ... y concentración parcelaria".

Com es veu, la convicció de la FAO en els avantatges que la CP pot aportar als països subdesenvolupats no minva amb el pas del temps, sinó que es consolida paulatinament.

A banda d'aquests documents oficials, entenem que també són dignes d'esment sengles articles publicats a l'esmentada revista de la FAO "UNASYLVA" que es refereixen a la CP, ja que els han escrit persones que treballen en estreta col·laboració amb aquest organisme internacional i sustenten la seva mateixa filosofia d'actuació:

- El primer d'aquests articles correspon a John S. SPEARS²⁴² i el portem a col·locació perquè desfà el tabú doctrinal segons el qual la CP només és adequada per als països desenvolupats. Aquest Assessor Forestal del Banc Mundial arriba a la conclusió de què "en estos casos [es refereix a territoris d'Indonèsia i Nigèria], tal vez sea esencial un cierto grado de concentración parcelaria y de agricultura en cooperativas antes de poder introducir sistemas mejorados de cultivo". La CP, doncs, es pot aplicar arreu del món, sempre que es respectin adientment les peculiaritats de cada lloc.

- El segon article a destacar és l'escrit per Ruchi BADOLA²⁴³. La principal consideració que s'hi pot inferir és la conveniència d'obrir la gestió de la CP a les corporacions municipals. Centrant el seu estudi en la CP de l'Índia, en aquest article, es constata que "desde 1993, las mejoras de tierras, la aplicación de reformas agrarias, los planes de concentración parcelaria ... son también competencia del *panchayat*, la unidad administrativa al nivel de aldea". Vist des de la perspectiva europea, hauríem d'arribar a la mateixa conclusió, atesa la progressiva implantació del principi de subsidiarietat que hi està propiciant el Dret comunitari.

1.2 La CP a altres documents de l'ONU

L'ONU també propicia la CP des de l'anomenat "Sistema de Naciones Unidas HABITAT, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos".

El 14 de febrer de 1996, el "Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II)" va aprovar un anomenat "Proyecto de Declaración de principios y compromisos y plan de acción mundial", el punt 56 del qual instava als Estats signataris a dur a terme la CP, en els termes següents: "A fin de garantizar una oferta adecuada de terrenos útiles, los gobiernos, a los niveles apropiados y de conformidad con su marco jurídico, deberían: ... i) Examinar la posibilidad de adoptar instrumentos innovadores para la obtención y el desarrollo de tierras de forma eficaz y sostenible, incluso, si procede, mediante el reajuste y la concentración parcelaria".

Aquesta tímida recomanació d'incentivar les actuacions de CP a cada país va adquirir imperativitat a la redacció finalment aprovada²⁴⁴, que es coneix com la "Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Programa de HABITAT". Després de deixar constància, al punt 75, de què "la falta de políticas y prácticas apropiadas de ordenación territorial de las zonas rurales y urbanas, a todos los niveles, sigue siendo una de las principales causas de la desigualdad y la pobreza" i de què "origina también el aumento del costo de la vivienda, la ocupación de terrenos expuestos a riesgos, la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad de los hábitat urbanos y rurales", el punt 76 obliga els Estats signataris a prendre les mesures més adients - entre les quals esmenta explícitament la CP - per a combatre aquesta complexa problemàtica.

²⁴² Vid. John S. SPEARS, *¿Pueden la agricultura y ...*, op. cit., p. 11.

²⁴³ 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.

²⁴⁴ A la contribució de la CP a l'objectiu de 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/ espanol/>).

A aital objecte, disposa que "a fin de garantizar una oferta adecuada de terrenos útiles, los gobiernos, a los niveles apropiados y de conformidad con su ordenamiento jurídico, deben: ... i) examinar la posibilidad de adoptar instrumentos innovadores para la concentración y la urbanización de tierras de forma eficaz y sostenible, incluso, si procede, mediante el reajuste y la concentración parcelaria".

Observis que el terme "deberían", del document preparatori d'aquesta declaració, ha estat finalment substituït pel més imperatiu "deben". És una diferència subtil que demostra que, com més va, més creix la convicció, a nivell internacional, de la necessitat de la CP, i que s'encomanen a aquesta millora noves comeses que l'LRDA no li reconeix, remarcant-hi el seu potencial com a eina per a la millora de la qualitat de vida al món rural, en aspectes tals com la millora de l'habitatge i la protecció del medi ambient.

Aquesta aposta per la CP no obsta per a què, des del mateix for internacional, es critiqui la gestió que s'hi fa a determinats països. La crítica més dura apareix a l'informe emès el 22 de desembre de 1997 per la Comissió d'Assentaments Humans de l'ONU²⁴⁵, en el qual inclús es parla de pirateria en la gestió de la CP colombiana. El punt 14 de l'informe denuncia, en concret, 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".

A banda dels ja esmentats, també fan esment a la CP els documents de Nacions Unides relatius als acords de pau de Guatemala. La Secretaria General de l'ONU ha palesat el seu recolzament a la implantació de la CP a tot el món, essent-ne una bona prova els seus bons auspicis en l'anomenat "Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz"²⁴⁶, que al punt 167 expressa la decisió de "Apoyar el fortalecimiento de las diversas formas de organización de la micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural, y favorecer la concentración parcelaria de los minifundistas si así lo desean".

Finalment, l'informe de la 20^a reunió de la "Comisión Internacional del Álamo"²⁴⁷ es refereix igualment a la CP. El punt 5 de l'apartat II de la segona part d'aquest informe es fa ressò dels objectius de l'Oficina Forestal del Ministeri d'Agricultura hongarès, entre els que figura, amb caràcter prioritari, el de "*accélérer le processus de remembrement des terres et des forêts*". Al punt 6, es recull la manifestació del President de la "Comisión Nacional del Álamo", presentant-hi la CP com un dels grans reptes que ha d'abordar Hongria. Segons l'informe, "*Des défis importants se profilaient, y compris le remembrement des terres forestières privées*". És una altra de les manifestacions d'interès dels organismes de l'ONU per la institució de la CP.

1.3 Conclusiones que se'n poden extreure

La documentació analitzada de l'ONU ens reporta aquestes ensenyances:

1a) La CP contribueix a l'augment de la competitivitat de les explotacions agràries, millorant-ne la productivitat i reduint-hi els costos de producció. Per tant, els governs de tots els països que pateixen la doble problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària han d'intentar solventar-la mitjançant aquesta institució.

2a) No tot són avantatges, sinó que la CP també produeix efectes indesitjats, com ara l'increment de l'atur derivat de la mecanització de les explotacions. En conseqüència, les actuacions de CP s'han de combinar, allà on escaigui, amb l'adopció de mesures destinades a contrarestar aquests efectes nocius.

²⁴⁵ Vid. Comisión de Asentamientos Humanos, *Contribución del sector ...*, op. cit., in totum.

²⁴⁶ Aquest transcendental document de pau i progrés per a Guatemala consta com Annex I del ja citat document "Cartas idénticas de fecha 5 de febrero de 1997 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General". L'informe publicat per l'ONU de Lars FRANKLIN, *Enfoques interagenciales ...*, op. cit., p. 6, també fa esment del contingut relatiu a la CP dels esmentats acords de pau.

²⁴⁷ Vid. Comisión Internacional del Álamo, *Informe de la 20ª reunión ...*, op. cit., p. 3.

3a) S'ha de perdre la por a la CP forestal, perquè, si es fa amb el sempre necessari i exigible respecte per al medi ambient, no té per què perjudicar l'entorn natural de la zona. En canvi, ofereix avantatges dignes d'esment, com ara la racionalització de les explotacions forestals i el traçat de camins forestals. Cal destacar que aquests camins no beneficien únicament als silvicultors, sinó que també poden ésser aprofitats per la resta de la població (són molt útils, per exemple, per a la pràctica del senderisme de muntanya), i, en cas de necessitat, poden ésser de gran utilitat per a l'extinció d'eventuals incendis forestals, supòsit en el qual actuarien com a tallafocs, alhora que facilitarien l'accés del personal i dels vehicles dedicats a l'extinció d'aitals incendis. El cas suís n'és el millor exemple.

4a) És infundada la convicció doctrinal - assumida inclús a la tesi doctoral d'ALARIO TRIGUEROS²⁴⁸ - de què la CP és una institució reservada als països més desenvolupats. Les publicacions de la FAO palesen que, si la CP resulta beneficiosa per a països com ara el Japó, també se'n pot treure profit a països molt menys desenvolupats, com Turquia, Grècia, Brasil, Malàsia, Indonèsia i Nigèria.

5a) Les lleis reguladores de la CP no han de romandre estàtiques al llarg del temps, sinó que s'han d'adaptar als canvis que experimenta la societat que n'és destinatària. Només cal fer una ullada a l'articulat de l'LRDA per a comprovar que aquest criteri no s'ha aplicat al nostre país.

6a) Tot i les limitacions pressupostàries que condicionen la seva actuació, els organismes de l'ONU renoven continuament el seu compromís de continuar afavorint - especialment a través de la FAO - la implantació de la CP a tots els països que en tenen necessitat i no disposen dels mitjans tècnics i humans necessaris a l'efecte.

Aquestes conclusions demostren que la CP és una institució amb molt de futur, alhora que ens aporten algunes idees que poden ésser cabdals per a la correcta renovació de la regulació espanyola de la institució.

2. La CP al si del Consell d'Europa

2.1 Normes convencionals

En el marc del Consell d'Europa, s'han signat un seguit de convencions internacionals, algunes de les quals afecten d'alguna manera a les actuacions de CP, alhora que serveixen per a informar la nova regulació espanyola de la institució. És per això que considerem que cal fer un especial esment de les següents convencions internacionals:

a) Conveni per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals, signat a Roma, en el marc del Consell d'Europa, el 4 de novembre de 1950, que està en vigor des de l'1 de gener de 1953.

Aquesta norma convencional no es refereix explícitament a la institució que aquí ens ocupa, però mereix la nostra atenció, perquè el TEDH basa fonamentalment en ella totes les seves sentències relatives a la CP.

És per això que dedicarem el proper epígraf a l'exegesi de la jurisprudència del Tribunal d'Estrasburg relacionada amb els preceptes de l'esmentada norma convencional que més afecten la CP, amb especial incidència en l'art. 6.1, pel que fa al termini raonable en què s'han de cloure els processos, i en l'art. 1 del Protocol 1, pel que fa a la ponderació de tots els interessos - públics i privats - que hi ha en joc, de manera que les ingerències que es produeixin en el dret de propietat dels afectats estigui proporcionada amb les causes d'utilitat pública que les justifiquen.

Cal remarcar, d'altra banda, que el CEDH ha estat assumit explícitament en el preàmbul de la Carta dels drets fonamentals de l'UE, amb caràcter de mínim irrenunciable i ampliable, raó per la qual hom pot considerar que aquesta norma convencional i la jurisprudència del TEDH que en fa la interpretació i l'aplicació han passat a formar part, en aquest sentit, del marc

²⁴⁸ Vid. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, op. cit., p. 24 i 25.

comunitari de la CP.

b) Carta Europea d'Autonomia Local, aprovada a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 i ratificada per instrument de 20 de gener de 1988.

Allò que més interessa destacar d'aquesta norma convencional és el compromís que hi adquireixen els Estats signataris per a potenciar l'autonomia local, dotant les corporacions locals de competències no residuals, sinó realment importants, una de les quals, d'acord amb el que venim proposant, podria ser la corresponent a la gestió de les operacions de CP.

Mereixen un especial esment, a aquests efectes, els preceptes següents:

- L'art. 3, que defineix l'autonomia local en termes força amplis: "Por autonomia local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

- L'art. 4.3, que - com ja hem vist que es preveu en els Tractats comunitaris de Maastricht i d'Àmsterdam - aposta decididament pel principi de subsidiarietat: "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos".

- L'art. 4.4, que garanteix l'autonomia real (no tutelada, com s'esdevenia abans a Espanya, on els Governadors Civils podien suspendre els acords municipals) de les corporacions locals: "Las competencias encomendadas ... no pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad ...".

La millor forma d'aplicar aquests preceptes en la matèria que ara ens ocupa fóra traspasant als ajuntaments la gestió de la CP, perquè són l'Administració més propera als ciutadans que n'han de resultar afectats. Aquesta atribució s'adiria fil per randa al principi de subsidiarietat que s'infereix de l'ordenament comunitari. La nova regulació espanyola de la CP hi hauria de comptar.

2.2 Documents del Consell d'Europa que s'ocupen de la CP

L'interès del Consell d'Europa per la institució de la CP i els beneficis que se'n deriven es fa patent a molts dels documents que s'hi elaboren, com ara aquests:

1r) *"Recommandation n° R (89) 5 du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural"*, de 13.4.1989.

Considerant que la protecció del patrimoni arqueològic afecta normes jurídiques generals i específiques de tota mena, i que les connotacions a tenir-hi en compte són diferents a cada país, l'únic que es proposa el Consell d'Europa amb aquesta recomanació és establir uns criteris comuns, quant als principis rectors i a la metodologia a emprar, per tal de garantir la protecció dels béns arqueològics que es descobreixin o que estan localitzats a les zones on es despleguen les actuacions - públiques o privades - que afecten el territori, com ara la CP.

Encara que només incideixi a aquest nivell de mínims, és interessant aquesta recomanació, perquè, si més no, demostra la preocupació del Consell d'Europa per garantir que la CP no degradi el patrimoni cultural, sinó que el protegeixi. És a dir, que, també des de la perspectiva de les recomanacions del Consell d'Europa, la CP ha d'é
del patrimoni arqueològic. En concret, d'aquesta recomanació s'infereixen les següents idees a aplicar:

- S'han de sotmetre les actuacions de CP a la corresponent EIA, en la qual s'han d'incloure - amb caràcter preventiu, i, per tant, des de la fase preparatòria - *"les études et les prospections archéologiques préalables, de même que la publication finale des découvertes"* (punt IV.iii.b).

- El pressupost de les actuacions de CP ha d'incloure el cost de les mesures de protecció del patrimoni arquitectònic que s'hagin de dur a terme a la zona, al qual objecte, s'han de prendre *"les dispositions utiles pour que le coût des opérations archéologiques induites par les grands travaux soit intégralement pris en charge sur le budget de ces grands travaux"* (punt IV.iii.a).

- S'ha de reformar l'estructura de les comissions locals de CP, per tal d'incloure-hi algun arquitecte del Departament de Cultura, de manera que pugui orientar les tasques a fer per a la protecció del patrimoni arqueològic. Això és el que es dedueix quan s'insta els Estats a assegurar *"la participation des archéologues aux stades successifs du processus d'urbanisme et d'aménagement afin de recueillir leur avis sur les opérations entreprises"*.

2n) *"Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites"*, de 6.12.1991.

Amb aquesta recomanació, el Comité Permanent de la *"Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe"* 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"*. És una raó més per a recolzar la nostra proposta de què totes les CP es sotmetin a la corresponent avaluació d'impacte ambiental des d'un bon començament, puix que sols així es pot garantir que cap concentració malmeti la naturalesa i el paisatge rural de les zones afectades.

No cal dir que aquesta recomanació ha de tenir més incidència a les zones especialment sensibles des del punt de vista mediambiental, respecte a les quals es proposa establir un inventari detallat i prendre-hi tota mena de mesures precautòries *"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"*. A la pràctica, això significa que s'haurien d'excloure dels perímetres de CP totes les zones d'especial interès mediambiental.

En resum, el que ens demostra aquesta recomanació és que el Consell d'Europa també propugna - com el Dret comunitari - un model ecocompatible de CP.

3r) *"Recommandation n° 71 (1998) concernant les lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systèmes privés ou volontaires"*, de 4.12.1998²⁴⁹.

El més important d'aquesta Recomanació del Comité Permanent de la *"Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe"* és, als efectes aquí analitzats, que s'hi anima les Parts contractants a coordinar totes les seves disposicions i programes susceptibles d'afectar els hàbitats naturals, per tal d'evitar que les actuacions de CP puguin malmetre les mesures de protecció i millora aplicades a les zones objecte de concentració. El punt 2 insta, en concret, 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"*. Aquesta recomanació del Consell d'Europa sintonitza fil per randa amb l'objectiu de promoció d'un desenvolupament rural integrat i sostenible, al servei del qual, com ja hem vist, han de subordinar-se les actuacions de CP segons el Dret comunitari.

4t) L'informe, elaborat a instància del *"Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe"*, sobre la democràcia local i regional a França²⁵⁰.

Remarca aquest informe la competència que tenen atribuïda a França els *"départements"*,

²⁴⁹Aquesta Recomanació ha estat recollida, com a Annex núm. 12, del *"Rapport de la 18ème réunion du Comité permanent de la Convention de Berne, Strasbourg, 30 novembre-4 décembre 1998"* (vid. <http://www.nature.coe.int/french/main/berne/18f.htm>).

²⁵⁰Vid. Moreno BUCCI et Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, *Rapport sur la démocratie ... op. cit., in totum*.

gestionats pels corresponents "*conseils généraux*" (en un nivell d'Administració assimilable al de les nostres províncies), en matèria de CP. És digne d'ésser tinguda en compte aquesta constatació, perquè les nostres diputacions provincials no tenen competències en la matèria que hi siguin assimilables, evidenciant així que el nostre Estat autonòmic és encara menys descentralitzat en aquest aspecte que el centralista Estat francès.

5è) El "*Projet de Recommandation n° ... (2000) sur le statut de conservation du lac Vistonis et de la lagune de Lafra-Lafrouda (Grèce)*"²⁵¹

Tot i el caire particularitzat d'aquest projecte de Recomanació del Comité Permanent de la "*Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*", el portem a col·lació perquè denota la preocupació del Consell d'Europa per procurar que la CP no perjudiqui - com s'ha fet massa sovint - l'entorn natural de les zones afectades. En aquest cas en concret, s'hi fa constar que "*il faut éviter de mener des travaux d'aménagement dans les secteurs qui doivent faire l'objet d'un remembrement*". Dit d'una altra manera: els espais d'especial significació mediambiental han de quedar exclosos dels perímetres de concentració.

2.3 Conclusions que se'n deriven

Sens perjudici de les conclusions que inferirem *infra* de la jurisprudència del TEDH, els documents del Consell d'Europa que venim d'analitzar aporten aquestes idees cabdals:

1a) Cal aplicar una concepció ecocompatible de la CP, al qual objecte s'hi ha de prestar una especial atenció a la protecció del medi ambient.

2a) A aquests efectes, el concepte de medi ambient s'ha d'interpretar en el sentit més ampli, de manera que inclogui també la protecció del patrimoni arqueològic i cultural de les zones de concentrar, i evitant tota mena d'obres de CP als espais d'especial significació mediambiental.

3a) Les recomanacions del Consell d'Europa fan aconsellable la remodelació de l'estructura de les CLCP, per tal d'incloure-hi els arquitectes que hi han de vetllar per la salvaguarda del patrimoni arqueològic de la zona.

4a) La CP ha d'estar al servei del desenvolupament rural integrat i sostenible, al qual objecte, s'han de coordinar la regulació i la gestió d'aquestes actuacions amb les de la resta de les administracions públiques, evitant especialment que les obres de CP malmetin les mesures de protecció del medi ambient implantades a les zones de concentració.

Són consideracions dignes d'ésser tingudes en compte, tant a l'hora de gestionar la CP com a l'hora de preparar les noves normes reguladores de la institució.

3. Jurisprudència internacional del Tribunal Europeu de Drets Humans

Quan els afectats per un procés de CP pregunten als gestors d'aquestes actuacions públiques de quins recursos disposen per a la impugnació de les resolucions administratives que els afecten, la resposta se sol limitar als recursos administratius i al contenciós administratiu. Idèntica tàctica se sol aplicar en els preceptius peus de recurs de les resolucions dictades en aquest àmbit jurídic. I la doctrina especialitzada en la institució - àdhuc la dedicada específicament als recursos de CP, com ja hem demostrat - ni tan sols esmenta la possibilitat d'impugnar els actes de la CP davant els tribunals internacionals.

Sigui per aquest motiu o sigui per estalviar-se les costes judicials, el cas és que - a diferència del que solen fer els partícips austríacs, francesos, suecs, etc. - els espanyols que es consideren lesionats per un procés de CP no tenen costum de dur la seva reclamació fora de les nostres fronteres. I tanmateix, el Tribunal Europeu de Drets Humans també té

²⁵¹ El text d'aquest projecte de Recomanació figura annex al dossier del Directorate of Sustainable Development, *Lake Vistonis and Lafra-Lafrouda Lagoon (Greece), On-the-spot appraisal report Lake Vistonis (Komotini) 23-24 October 2000*, Standing Committee of the Convention on The Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (*vid.* <http://www.nature.coe.int/cp20/tpvs61e.htm>).

competència per a resoldre litigis relacionats amb la CP, basant-se a l'efecte en el CEDH.

Bo i reconeixent que la CP es regeix bàsicament per la legislació interna de cada país, constatem que, en el decurs del darrer decenni del segle XX, el TEDH ha dictat tot un seguit de sentències de les que ningú es fa ressò a casa nostra, i que, tanmateix, haurien d'ésser conegudes per tots els interessats en la matèria, puix que inclouen criteris hermenèutics aplicables a la gestió de la CP, sobretot pel que fa a la garantia dels drets dels ciutadans que en resulten afectats. És per això que analitzarem les més significatives d'aquestes sentències.

3.1 Sentència de 23.4.1987 (REF. 00000145, affaire Poiss)

D'aquesta sentència, interessa destacar els pronunciaments següents:

1r) El termini raonable que exigeix l'art. 6.1 del CEDH s'ha d'aplicar a tot el procediment de CP, inclosos els recursos. Recorda que, segons la jurisprudència del propi TEDH, "*le délai dont il échet de contrôler le caractère raisonnable couvre l'ensemble de la procédure en cause, y compris les instances de recours*" (punt 50).

2n) En el desenvolupament de la CP, s'ha de tenir en compte el principi de ponderació entre els interessos públics i els privats, que s'han de tractar d'acord amb el principi de proporcionalitat. En el cas analitzat, es constata que l'Administració austríaca ha produït "*une rupture de l'équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général*", atès que "*les requérants ... se sont vus imposer une charge disproportionnée*" (punt 69).

3r) La CP té una complexitat innata, que s'incrementa com a conseqüència del valor afectiu de la terra i s'agreuja quan s'hi interfereix un pla urbanístic amb reclassificació de terrenys del perímetre en procés de concentració: "*Tout remembrement foncier constitue, par nature, un processus ... Les difficultés inhérentes à pareille estimation se trouvent souvent accrues par l'attachement traditionnel de l'agriculteur à ses champs et à ses prés ... L'application de la loi semble donc avoir soulevé des questions de fait d'une complexité considérable*" (punt 56).

4t) Pel que fa a la CP austríaca en concret, el TEDH apunta aquestes idees:

- S'aplica un concepte ampli de la CP, les finalitats de la qual no són estrictament agràries, sinó que abasten la millora de la zona amb instal·lacions comunes de tota mena.

- S'analitzen les fases del procediment de CP així concebut, remarcant (com fa el TS respecte a la CP espanyola) la preclusivitat d'aquestes fases.

- Els processos de CP tenen una durada excessiva i la rigidesa de la legislació impedeix compensar la lesió soferta entre la presa de possessió provisional i el Pla Definitiu o acord de CP, alhora que hi ha tendència a l'inici d'ofici.

- Les comissions austríaques de reforma agrària tenen la consideració de tribunals administratius especialitzats. El qüestionament de la seva independència i imparcialitat - negada pels recurrents - no té cap fonament jurídic.

- Els partícips s'integren en associacions de Dret públic.

- Quant als principis rectoris de la CP, s'aplica el principi d'equivalència o d'equilibri entre aportacions i atribucions, així com el principi de ponderació entre els interessos públics i els interessos privats, d'acord amb el principi de proporcionalitat. En canvi, no hi són d'aplicació principis vigents a Espanya com ara el de gratuïtat (els afectats hi contribueixen al finançament de la CP) o el principi d'exclusivitat dels terrenys rústics (a Espanya, el TS ha sentenciat que, en cas de reclassificació de parcel·les rústiques en urbanitzables, aquest canvi requereix l'exclusió dels terrenys afectats; a Àustria, en canvi, el TEDH considera que el que procedeix en aitals circumstàncies és fer un nou Pla Definitiu o acord de CP, en el

que es tingui en compte el nou valor dels terrenys, cosa que ens sembla més justa).

3.2 Sentència de 30.10.1991 (REF. 00000300, affaire Wiesinger c. Autriche)

Aquesta sentència s'ocupa de les eventuais responsabilitats derivades del retard en la conclusió de les operacions de concentració d'una zona de CP austríaca. Aporta interessants idees sobre la CP, com ara aquestes:

1a) Teleologia de la institució. La CP persegueix tant finalitats privades com públiques: "*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*" (punt 74).

2a) Durada màxima del procediment. A manca d'una norma que estableixi un termini, hi ha l'obligació de cloure la CP "en un plazo razonable"²⁵² (concepte els paràmetres per a la determinació del qual es concreten en la mateixa sentència, posant-los en relació amb la finalitat d'interès general perseguida, la complexitat del procediment, els obstacles posats pels mateixos interessats, etc.), ben entès que no hi ha responsabilitat administrativa quan el retard de les operacions és atribuïble als mateixos partícips.

3a) Complexitat del procediment. El TEDH - coincidint, en aquest aspecte, amb la el nostre TS - reconeix reiteradament que el procediment de CP és realment complex, la qual cosa significa que és admissible que tingui una certa durada. És a dir, que pot durar dos o tres anys, sense que això suposi ultrapassar el líndar del citat "termini raonable".

4a) Negociacions. Per la complexitat del procediment i per l'allau d'interessos en joc, els processos de CP han d'estar gestionats amb esperit de diàleg i negociació entre totes les parts interessades. Ara, però, aquestes negociacions no han d'ajornar indefinidament la cloenda de les actuacions. Per això no ens pot estranyar que, en el cas analitzat, el TEDH assegurí que, "sin negar la utilidad de las negociaciones en tales casos, el Tribunal estima que su duración ... ha excedido en este caso los límites de lo razonable".

5a) Desavantatges de la CP. En matèria de CP, no tot són flors i violes, sinó que, durant la seva tramitació es produeixen inconvenients que afecten, no sols els interessos dels propietaris de les finques afectades, sinó també l'interès general²⁵³.

6a) El principi de proporcionalitat, com a criteri bàsic per a la comprovació de si les ingerències de la CP en el dret de propietat estan o no justificades. És així com s'ha de resoldre el tradicional conflicte entre l'interès general i els interessos particulars, fent-hi una adient ponderació d'ambdós tipus d'interessos. En el cas analitzat, el TEDH reconeix que "la injerencia de que se quejan los recurrentes se prolongó durante un largo período", raó per la qual condemna l'Administració gestora de la CP. Val a dir que, a Espanya, també hi ha una consolidada jurisprudència del TS que confirma la necessitat d'aplicar aquest criteri equilibrador de la complexitat d'interessos presents en els processos de CP²⁵⁴.

7a) Principi de coordinació interinstitucional: la complexitat del procediment de CP comporta una exigència de coordinació entre totes les administracions implicades en la gestió. El tribunal remarca que el retard en la conclusió de la millora - en el cas analitzat, la CP dura nou anys - ha estat provocat per l'escassa coordinació que hi va haver entre les administracions. Caldria prendre'n nota, perquè a Espanya cada Administració sembla considerar que ha de defensar les seves competències bandejant les altres administracions.

²⁵²Sobre aquest mateix concepte del "termini raonable", però aplicat al dret a una justícia àgil, vid. la sentència del TJCE de 17.12.1998 (*affaire C-185/95 P, Baustahlgewebe GmbH contra la Comissió de les Comunitats Europees*).

²⁵³Això no nega els avantatges de la CP, com a eina de redreçament del món rural. Fóra un cas similar al de la construcció d'una carretera, durant l'execució de la qual tothom pateix els inconvenients propis de la consegüent restricció del trànsit, la qual cosa no obsta per a què, un cop closes les obres, tothom se'n beneficiï. Igualment passa amb la CP.

²⁵⁴Vid., *inter alia*, les STS d'11.10.1988 (Arz. 7616), 29.11.1988 (Arz. 9049), 13.3.1989 (Arz. 2011) i 17.2.1990 (Arz. 3148).

3.3 Sentència de 15.11.1996 (REF. 00000666, affaire Prötsch c. Autriche)

Un cop més, la demanda que motiva la intervenció del TEDH és contra Àustria, per bé que en aquest cas hi resulta absolta. En podem extreure les següents idees:

1a) Es deixa constància de la influència que ha tingut la jurisprudència del propi TEDH per a què es modifiqués la legislació austríaca de CP, de manera que ara ja s'admetin les reclamacions d'indemnització, per perjudicis causats durant la presa de possessió provisional (que, recordem, hi pot durar fins a tres anys) que abans no s'hi preveien.

2a) Es relacionen minuciosament els principals avantatges (reducció del nombre de parcel·les, augment del seu tamany, millor equilibri entre longitud i amplada, supressió de marges improductius i millor accés a la via pública) i desavantatges de la CP (el principal dels quals és la deducció sobre les aportacions, ben entès que, com es constata al punt 14, a Aute-Autriche, hi ha un "*maximum légal 20 %*" de possibles diferències entre el valor aportat i el rebut a canvi).

3a) El tribunal rebutja l'al·legació de manca d'independència de les comissions de reforma agrària, a les que considera tribunals administratius especialitzats en la matèria. Recorda, a més més, que llurs decisions són impugnables prop del Tribunal Administratiu i del Tribunal Constitucional.

4a) Particularment interessant és el recull dels criteris legals aplicables a la Haute-Autriche per a la reordenació de la propietat. D'acord amb la llei de 1979 d'aquest Land "*sur l'aménagement des terres agricoles*", la redistribució s'ha de fer prestant una especial atenció als suggeriments dels interessats, respectant el dret d'aquests a rebre terres de valor equivalent al de llurs aportacions, i tenint-hi en compte els canvis de valor que es puguin produir durant el procés com a conseqüència d'eventuals reclassificacions de terrenys rústics en urbanitzables.

5a) La sentència s'ocupa també del concepte, les finalitats i les fases del procediment de la CP austríaca, en termes similars als d'altres sentències.

6a) Quant als principis rectoris de la CP, aquesta sentència incideix novament en la necessitat de què hi hagi una ponderació entre tots els interessos (públics i privats) en joc, en base al principi de proporcionalitat, alhora que s'hi al·ludeix també al principi de reestructuració de les explotacions agràries. En canvi, es descobreix el principi de gratuïtat, de manera que els partícips han de contribuir al finançament de les obres de CP. Pel que fa al principi de concentració al màxim, s'aplica molt laxament (en el cas analitzat, es passa de 17 parcel·les aportades a 9 finques de reemplaçament, la qual cosa resta molt lluny de l'objectiu ideal del "*coto redondo*" que esmenta l'art. 173 de l'LRDA). Tampoc es pot dir que tingui una aplicació tan rígida com a Espanya el principi d'exclusivitat dels terrenys rústics, ja que, si hi ha reclassificació de terrenys durant la CP, això no hi provoca l'exclusió dels terrenys afectats.

7a) Finalment, el TEDH remarca que, de resultes de la seva jurisprudència sobre la CP austríaca, des de l'1 de gener de 1994, la llei federal "*sur l'aménagement des terres agricoles*" reconeix als partícips el dret a reclamar les indemnitzacions que els pertorquin per eventuals irregularitats en la reordenació de la propietat.

3.4 Sentència de 29.4.1999 (REF. 00001054, affaire Chassagnou et autres c. France)

D'aquesta sentència, importa destacar els següents criteris hermenèutics:

1r) Principi de proporcionalitat i ponderació d'interessos. No sempre han de predominar els interessos generals, sinó que hi ha d'haver un just equilibri entre les exigències de l'interès general i els imperatius de la protecció dels drets dels interessats. El FJ 112 estableix al respecte que "*una restricció a un derecho consagrado por el Convenio debe ser proporcionada al fin legítimo perseguido*".

2n) Qüestionament de l'exclusió dels béns públics. En el cas analitzat, el TEDH constata que la legislació francesa obliga a incloure en unes associacions de caça els propietaris particulars de béns rústics, mentre que n'exclou els propietaris públics. És per això que considera discriminatòria - i, per tant, contrària al CEDH - aquesta diferència de tracte, atès que hi manca una justificació objectiva i raonable, que només concorre quan hi ha una relació raonable de proporcionalitat entre la mesura emprada i la finalitat que es persegueix.

Aquest criteri pot ser vàlid per a rebutjar l'exclusió dels béns públics que preveu l'art. 185.1 de l'LRDA, a tenor del qual "de la concentración parcelaria están exceptuadas las superficies pertenecientes al dominio público, así como los bienes comunales, salvo que soliciten su inclusión los organismos o entidades competentes". Aquest privilegi - que es nega als propietaris particulars - resulta tan discriminatori com l'analitzat pel TEDH en la sentència que ens ocupa, i per tant, hauria de desaparèixer de la nostra legislació de CP. La millor prova de què no hi ha cap necessitat imperiosa per a excloure, *a priori*, les finques de domini públic és que el mateix art. 185.1 permet la seva inclusió amb l'únic requisit de què així ho sol·licitin els organismes o entitats afectats. Es tracta, en definitiva, d'una discriminació que perjudica als propietaris particulars, als quals es nega aquesta possibilitat d'opció entre la inclusió i l'exclusió, en virtut de l'art. 171.3 de l'LRDA. D'acord amb el CEDH, aquesta discriminació és il·legítima, com confirma aquesta sentència del Tribunal d'Estrasburg, en el FJ 116 de la qual es fa constar que "el Tribunal observa seguidamente que la Ley excluye expresamente de su campo de aplicación ... todos los terrenos que forman parte de los bienes del dominio público del Estado, de los departamentos y de los municipios, los bosques demaniales ...", arribant a la següent conclusió: "En otros términos, la necesidad de poner en común terrenos... solamente se impone a un número restringido de propietarios privados". Els FJ següents acaben establint que "en conclusión, hay violación del artículo 11 en relación con el artículo 14 del Convenio".

La sentència en qüestió no esmenta explícitament la CP, però els seus criteris hermenèutics hi són tan aplicables, per analogia, que el jutge que hi fa constar la seva veu dissident arriba a la conclusió de què efectivament afecta aquesta millora. El punt 10 del seu vot particular, després d'interpretar que el just equilibri entre l'interès general i la necessitat de respectar els drets dels particulars suposa, *de facto*, una sacralització del dret de propietat (amb la que manifesta estar en desacord), conclou que "no debería hacerse imposible toda política de urbanismo, de ordenación del territorio, de obras públicas, de concentración parcelaria ...". Per tant, ni que sigui indirectament, la sentència que ens ocupa afecta la institució de la CP.

3r) Associacions obligatòries de CP. El TEDH no es refereix en concret a aquestes associacions, sinó a unes associacions de caça. Tanmateix, el fet de què s'hi consideri contrària al CEDH l'adscripció que s'hi fa *ex lege*, pel simple fet d'ésser propietaris de finques rústiques, ens aconsella portar-la a col·lació, perquè és un criteri que coincideix amb la doctrina del nostre TC expressada en la STC sobre la llei de cambres agràries, i, com aquesta doctrina constitucional, podria representar una seriosa objecció jurídica a l'eventual implantació al nostre país d'associacions de CP d'adscripció obligatòria. Després de proclamar - com el TC - que hi ha una vessant negativa de la llibertat d'associació ("la libertad de asociación, que sobreentiende un derecho de asociación negativo"), i de confirmar que l'adscripció obligatòria suposa una ingerència en aquest dret fonamental, el Tribunal internacional sentència que "tal injerencia infringe el artículo 11, salvo si estaba "prevista por la Ley", estaba dirigida a un fin o a fines legítimos con respecto al párrafo 2 y era "necesaria, en una sociedad democrática, para alcanzarlos". Caldrà tenir ben presents aquests condicionaments jurídics a l'hora d'elaborar la futura legislació espanyola de la CP, especialment si es té en compte que, en el cas analitzat, el TEDH declara que la disposició legal francesa vulnera el CEDH, alhora que es recolza en una sentència anterior del mateix tribunal, en la qual es va prendre idèntica determinació.

3.5 Sentència de 4.6.1999 (REF. 00001076, affaire Caillot c. France)

D'aquesta sentència, es poden fer les següents remarques:

1a) La sentència té el seu origen en una demanda presentada davant la Comissió

Europea de Drets Humans, mitjançant la qual "la demandante se quejaba de la duración de un proceso administrativo en materia de concentración parcelaria". Admesa a tràmit i enjudiciada aquesta demanda, el TEDH acaba condemnant França per violació de l'art. 6.1 del CEDH, atesa la lentitud demostrada pel *Conseil d'État* en la resolució del corresponent procés administratiu de CP. El Tribunal aprofita l'avinentesa per a recordar als Estats la seva obligació de renovar els seus sistemes d'impugnació que no respectin l'esmentat precepte convencional. Adverteix, en concret, que "el Tribunal afirma de nuevo que son los Estados contratantes quienes deben organizar su sistema judicial de manera que sus jurisdicciones puedan garantizar a cada uno el derecho a obtener una decisión definitiva sobre las alegaciones relativas a sus derechos".

2a) Abundant en la idea, el TEDH assenta la seva doctrina sobre el concepte indeterminat del "termini raonable" per a impartir justícia, establint a l'efecte que "el caràcter razonable de la duración del proceso debe apreciarse a la luz de las circunstancias de la causa y teniendo en cuenta los criterios consagrados por la jurisprudencia del Tribunal, especialmente la complejidad del asunto, el comportamiento del demandante y de las autoridades competentes". En el cas analitzat, es considera que ha fallat aquest darrer element, raó per la qual condemna França per violació del ja citat art. 6.1 del CEDH.

3a) La demandanta al·legava també una presumpta violació del seu dret de propietat en el procediment de CP. El TEDH se'n fa ressò ("se quejaba igualmente de una vulneración del derecho al respeto de sus bienes, garantizado por el artículo 1 del protocolo núm. 1", matisa el punt 2 dels antecedents de fet), però no admet a tràmit aquest motiu de la demanda. Hagués estat molt interessant saber com valora aquest Tribunal internacional les ingerències en les facultats dominicals que solen comportar les actuacions de CP.

4a) El Tribunal deixa constància d'algunes característiques específiques de la CP francesa, com ara aquestes:

- La norma d'inici de la CP no és dictada pel Govern, com s'esdevé a Espanya, sinó pel Prefecte del corresponent *Departement* o província.

- La inclusió al perímetre de concentració de les dependències indispensables i immediates de la casa dels propietaris és motiu d'impugnació. El TEDH es fa ressò d'una decisió del Tribunal administratiu de Caen que anul·lava una resolució dictada en aquest sentit per l'Administració gestora de la CP francesa.

- D'acord amb la nova redacció de l'art. 121 del *Code Rural* francès, s'han de constituir sengles *commissions d'aménagement foncier* (una a nivell local i una altra departamental). Com es pot comprovar, a França, s'ha entès perfectament que, d'acord amb les darreres tendències del Dret comunitari, la CP ha d'ésser considerada com una eina al servei del desenvolupament rural integrat i sostenible. Els nostres legisladors n'haurien de prendre exemple.

- A França, els recursos contra l'acord de CP no tenen l'efecte paralitzador de les actuacions de CP que imposa l'art. 219 de l'LRDA. Al nostre parer, aquesta previsió legal espanyola és contraproductiva, perquè, malgrat que té l'evident objectiu de protegir els interessos dels partícips, paradoxalment els deixa indefensos, ja que no poden prendre possessió de les noves finques, pel fet de què una ínfima part dels propietaris impugnin l'acord. El legislador francès ha copsat aquesta incongruència i no permet que un percentatge tan insignificant de partícips puguin bloquejar impunement el normal desenvolupament de la fase executiva de les actuacions de CP. El TEDH així ho constata al punt 10 de la sentència que comentem, en el qual es pren nota de què "el (eventual) recurso contencioso-administrativo no tenía efecto suspensivo y no suspendía la toma de posesión de los nuevos lotes".

3.6 Sentència de 30.11.1999 (REF. 00001214, *affaire Ernst and Anna Lughofer v. Austria*)

Motivada per una demanda contra Àustria presentada prop de la Comissió Europea de Drets Humans, al·legant-hi la violació de l'art. 6.1 del CEDH "por falta de publicidad del proceso de

concentració parcel·laria". La demanda és acollida pel TEDH, per considerar que hi va haver l'esmentada violació, ja que no es van respectar les normes internes que regulen el sistema austriac d'impugnació dels actes de CP. Inclou també altres idees aprofitables, com ara aquestes:

1a) Es constata l'excessiva durada del sistema de CP que es practica a Àustria, que en el cas analitzat havia durat setze anys, des de l'inici del procés fins a l'aprovació de l'anomenat "Pla de concentració". Per aquest motiu, els interessats al·leguen que s'hi ha produït una violació de l'art. 6.1 del CEDH.

2a) S'evidencia que, a Àustria, la CP té la consideració d'una eina de reforma agrària, com ho palesa la intervenció que hi fa la corresponent "junta de reforma agrària" en els processos de CP, d'acord amb la "Llei federal de procediment agrari", la darrera actualització de la qual es va publicar al "Butlletí Federal" núm. 901, del mes de desembre de 1993, p. 7160).

3a) S'equipara la presa de possessió a la transmissió de la propietat, amb la qual cosa queda clar que és aquest justament el moment en el qual té lloc la transferència de la propietat de les parcel·les aportades a les finques de reemplaçament rebudes a canvi.

3.7 Altres sentències del TEDH

A part de les ja comentades, hi ha altres sentències que també afecten la CP:

1a) La sentència de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*) és molt il·lustrativa quant a les peculiaritats del règim jurídic, el desenvolupament de les actuacions i el sistema d'impugnació de les actuacions de la CP a Àustria, destacant les seves referències al Pla d'avaluació o classificació, al Pla d'instal·lacions comunes o pla d'obres, a la constitució obligatòria d'associacions de CP com entitats de Dret públic, als criteris aplicables per a la reordenació de la propietat i a la peculiaritat de l'autorització legal per a donar la presa de possessió provisional amb una antel·lació de fins a tres anys respecte a la lata del document final o acord de CP. Palesa també que, tot i la tendència austríaca a l'inici d'ofici, també hi ha CP d'inici voluntari. Quant als principis rectoris de la CP austríaca, destaca els principis d'equivalència, de reestructuració de les explotacions, de concentració al màxim i de proximitat, mentre que no s'hi aplica el principi de gratuïtat.

2a) La sentència de 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*) també versa sobre la CP austríaca. Analitza el seu règim jurídic, integrat per lleis federals i autonòmiques, d'acord amb el sistema constitucional de distribució de competències que hi regeix de bases-desenvolupament, similar al que al nostre parer hauria de preveure's en la propera regulació espanyola de la CP. Un cop més, el TEDH rebutja les al·legacions de manca d'independència de les comissions de reforma agrària, recordant que eixa independència està garantida des que un pronunciament del TC austríac va forçar el canvi legislatiu produït en aquest sentit al 1974. Insisteix, d'altra banda, en el caràcter d'òrgans mixtes d'aquestes comissions, considerades com tribunals administratius especialitzats. Aquesta sentència demostra que, a Àustria, els juristes ocupen els llocs de màxima responsabilitat, no sols a les comissions de reforma agrària (la presidència i la secretaria de la qual han d'ésser ocupades preceptivament per funcionaris juristes), sinó també en l'Administració agrària.

3a) La sentència de 29.9.1987 (REF. 00000067, *affaire Erkner et Hofauer*) és complementària de la de 23.4.1987 (REF. 00000068), ja comentada, i no té un altre objecte que la determinació de la indemnització procedent en el cas analitzat en aquesta darrera. En el mateix cas es troba la sentència de 29.9.1987 (REF. 00000144, *affaire Poiss*), complementària de la de 23.4.1987 (REF. 00000145).

Si portem a col·lació ambdues sentències, és perquè interessa deixar constància del criteri que s'hi estableix en el sentit de què, quan les parts implicades es posen d'acord pel seu compte, el TEDH reconeix que no hi té res més a fer que comprovar si el pacte és equitatiu, i, en cas positiu, donar-ne la conformitat. Destaquem aquest principi inspirador perquè està en la mateixa línia que la nostra proposta *de lege ferenda* de què es desregularitzi tant com es pugui la CP privada, de manera que el que hi primin siguin els

pactes entre els interessats i no, com succeeix ara, els formalismes procedimentals de la regulació administrativa de la CP.

4a) La sentència de 21.2.1990 (REF. 00000222, *affaire Håkansson et Sturesson*) analitza un supòsit relacionat amb les actuacions de CP de Suècia, demostrant que s'hi potencien legalment aquestes actuacions, fins a l'extrem de què, en el cas analitzat, el TEDH dóna la raó a les autoritats agràries sueques que havien decretat la venda forçosa d'una parcel·la considerada necessària per a la CP de la zona, en base a la llei de 1979 sobre l'adquisició de terres. Igualment deixa constància aquesta sentència de la vigència a Suècia d'uns tribunals agraris anomenats "*fastighetsdomstolen*" (denominació que el TEDH tradueix al francès per "*tribunal foncier*"). Un cop més, aquest tribunal internacional remarca la necessitat d'aplicar a aquestes actuacions el principi de ponderació dels interessos públics i privats, d'acord amb el principi de proporcionalitat, ben entès que "*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 spéciale et exorbitante"*".

5a) La sentència de 23.4.1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso c. Autriche*) resol simultàniament dues demandes presentades per propietaris austríacs per una presumpta violació de l'art. 6.1 del CEDH, en les quals s'addueix que les comissions de reforma agrària estaven mancades de la necessària independència i imparcialitat. Novament, s'hi rebutja la imputació, remetent-se a anteriors sentències dictades sobre el particular. Vist que els recurrents qüestionen particularment la imparcialitat dels tècnics agrònoms, el TEDH recorda que "*il faut de tels membres experts pour le remembrement foncier, opération qui soulève des questions de grande complexité et concerne, outre les propriétaires directement visés, la collectivité tout entière*", i afegeix que "*le fait que des fonctionnaires siégeaient à raison de leur expérience en matière d'agronomie, de sylviculture et d'agriculture ne rendait pas sujettes à caution l'indépendance et l'impartialité des commissions*".

6a) La sentència de 23.11.1999 (REF. 00001364, *affaire Arvois c. France*) resumeix una reiterada jurisprudència del Tribunal d'Estrasburg sobre el concepte de "termini raonable", en els termes següents: "*La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes*" (punt 12). Aplicant aquests criteris al cas analitzat d'un procés de CP de França, s'hi arriba a la conclusió de què el *Conseil d'État* ha trigat massa a dictar sentència, violant així l'art. 6.1 del CEDH.

7a) La sentència de 25.1.2000 (REF. 00001523, *affaire Blaisot c. France*) també resol una demanda contra França per l'excessiva lentitud del control judicial de la CP. El TEDH aprofita per a analitzar els òrgans de control de les actuacions de CP, que a França són la comissió departamental corresponent (que examina en primera instància els recursos contra les decisions de la comissió comunal o intercomunal que duu a terme la gestió en cada procés concret), el tribunal administratiu competent i l'esmentat *Conseil d'État*. Al punt 17, reitera la pròpia jurisprudència sobre el "termini raonable" (en els mateixos termes que acabem de transcriure de la sentència de 23.11.1999) i condemna a França perquè "*la cause des requérants n'a pas été entendue dans un délai raisonnable et il y a eu violation de l'article 6.1 de la Convention*" (punt 19, *in fine*).

8a) La sentència de 14.11.2000 (REF. 00002064, *Affaire Piron c. France*) palesa com era de lenta, temps enrera, la CP francesa (en el cas analitzat, es va iniciar la CP al 1958 i es va donar la presa de possessió al 1965), ben entès que ara ja s'ha superat aquesta lentitud i les concentracions són molt més expeditives. No es solventa, en canvi, la parsimònia de la justícia administrativa gala, que el TEDH ha denunciat reiteradament²⁵⁵. D'altra banda, la sentència serveix per a recordar que la CP també té desavantatges, i fins i tot pot provocar greus problemes d'ordre públic, com ho demostra el fet que el *préfet* francès competent s'oposi a la decisió de la "*Commission nationale d'aménagement foncier*" de refer

²⁵⁵ Vid., *inter alia*, les sentències del TEDH de 4.6.1999 (REF. 00001076, *affaire Caillot contre France*), 23.11.1999 (REF. 00001364, *affaire Arvois contre France*) i 25.1.2000 (REF. 00001523, *affaire Blaisot contre France*).

la CP, adduint "*ne pas estimer devoir prendre d'arrêté ordonnant un nouveau remembrement, qui serait de nature à causer de graves troubles à l'ordre public, sans que le concours de la force publique puisse être accordé*" (punt 22). Pel que fa als principis rectors, el TEDH considera que s'ha d'aplicar a la CP francesa el principi d'equivalència, així com el de ponderació entre els interessos generals i els interessos privats que hi concorren, atenent al principi de proporcionalitat. Quant al principi de concentració al màxim, en modula l'abast, requerint sols que s'intenti atènyer "*un regroupement de parcelles dispersées en lots mieux concentrés, si possible d'un seul tenant*" (punt 33). No hi ha, per tant, cap imperatiu legal que permeti exigir la parcel·la única.

9a) La sentència de 26.9.2000 (REF. 00001869, *affaire Van Vlimmeren et Van Ilverenbeek c. Pays-Bas*) presenta una nova vessant de violació de l'art. 6.1 del CEDH, al considerar el TEDH que també s'incompleix l'imperatiu del termini raonable quan s'impedeix durant un temps la presentació de demandes, tot i que, un cop presentades, es resolguin amb diligència. A la pràctica, aquesta constatació de la durada excessiva suposa una crítica del TEDH al sistema d'impugnació vigent a Holanda, en matèria de CP. Tot comentant aquesta sentència, el "Greffier" del TEDH destaca al respecte²⁵⁶ que "*même si une fois intentée la procédure se déroule avec célérité, le délai raisonnable peut néanmoins avoir été dépassé si un individu a été privé pendant une période considérable de la possibilité de soumettre ses prétentions à un tribunal, sans que des raisons suffisamment sérieuses et pertinentes n'aient été avancées pour justifier ce délai*". En aquest aspecte, doncs, el model holandès no és model a imitar.

10a) La sentència de 17.10.2000 (REF. 00007966, *H. L. contre France*) declara admissible a tràmit la demanda interposada per un agricultor francès, mitjançant la qual al·legava violació de l'art. 6.1 del CEDH, per l'excessiva durada del procediment de CP que l'havia afectat. Encara que no entri en el fons de la qüestió, aquesta sentència és digna d'esment, perquè, si més no, resumeix concisament la doctrina del propi TEDH sobre el concepte de "termini raonable", expressant al respecte que "*la Cour estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement de la requérante et des autorités compétentes), et ... déclare la requête recevable*". És, en tot cas, una nova prova de la disconformitat del tribunal internacional sobre el funcionament de la justícia administrativa francesa, ja criticada, com hem vist, en altres sentències.

3.8 Conclusions que es poden inferir de la jurisprudència del TEDH en matèria de CP

Com ha quedat dit, són ja moltes les sentències del Tribunal d'Estrasburg que s'han pronunciat sobre el desenvolupament de la CP a països com ara Àustria, França, Holanda o Suècia. Es conforma així una consolidada jurisprudència internacional sobre la CP, que fins ara havia passat inadvertida per a la nostra doctrina científica especialitzada en aquesta institució jurídica. Creiem que ja és hora de reivindicar que es presti atenció a aquesta jurisprudència, de la qual - com creiem haver demostrat - s'infereixen criteris hermenèutics que poden ésser de gran utilitat, no sols per a gestionar més adientment els processos de concentració en curs, sinó també per a orientar la futura regulació espanyola de la CP.

Si més no, s'haurà de prendre bona nota d'aquests dos criteris cabdals:

1r) L'Administració no té una patent de cors per a fer i desfer, en matèria de CP, adduint que l'interès general que defensa aquesta millora ha de primar sobre els interessos particulars. Aquest plantejament s'ha de renovar, en base als principis de la ponderació de tots els interessos en joc (els públics i els privats) i de la proporcionalitat exigible entre les ingerències que es produeixen en el dret de propietat i les finalitats en base a les quals es produeixen eixes ingerències.

El precepte de referència, a aquests efectes, és l'art. 1 del Protocol 1 del CEDH, així redactat: "*Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut*

²⁵⁶ Vid. Greffe de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Note d'information n° 22 sur la jurisprudence de la Cour*, septembre 2000, TEDH (<http://dhcour.coe.fr/fr/Notes%20d'information/noteinfo22.htm>).

être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international".

2n) Els partícips de la concentració tenen dret a què els processos de CP cloguin dins d'un termini raonable, ben entès que aquest termini es computa fins que els recurrents obtenen una sentència ferma, si acaben recorrent als tribunals.

Això obliga a millorar la nostra justícia administrativa, per tal d'adequar-la a les exigències de l'art. 6.1 del CEDH²⁵⁷, a tenor del qual, "*toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil*". El fet de què aquest precepte esmenti únicament els litigis sobre drets i obligacions de caire civil no és impediment per a què sigui d'aplicació als processos de CP, com resulta evident a l'abundosa jurisprudència del TEDH que venim d'analitzar.

Sigui per manca d'informació, per qüestions d'índole crematística, per l'escassa cultura de la impugnació que hi ha al nostre país o per manca de consciència de què Espanya també forma part del Consell d'Europa i ha ratificat el CEDH, el cas és que els partícips de la CP espanyola no han acudit fins ara al Tribunal d'Estrasburg, per a fer-hi valer els seus drets front a la corresponent Administració gestora. Els molts recursos que els partícips d'altres països hi han guanyat demostren que la impugnació de les actuacions de CP no té perquè quedar circumscrita a les nostres fronteres, sinó que a Estrasburg hi ha un ferm valedor de tots els ciutadans que veuen vulnerats els drets que els garanteix el CEDH.

Aquestes consideracions, unides a les conclusions que hem inferit dels documents analitzats de l'ONU i de la Unió Europea, aporten suficients arguments per a justificar la necessitat d'abordar una profunda renovació de la vigent regulació espanyola de la CP, en els termes que aquí venim propugnant.

²⁵⁷ Cal recordar, a aquests efectes, el recordatori que inclouen algunes sentències del TEDH (vid., *ad exemplum*, la sentència de 14.11.2000, REF. 00002064, *Affaire Piron c. France*), reafirmant que "*il incombe aux États contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable*".

CAPÍTOL II

MARC CONSTITUCIONAL

1. Tractament constitucional de l'intervencionisme agrari

1.1 Intervencionisme agrari i constitució econòmica

Segons que hem argumentat en la primera part d'aquest treball, la CP està imbricada en el complex entramat del conjunt d'actuacions públiques que integren l'intervencionisme agrari. És per això que entenem que l'anàlisi del marc constitucional de la CP ha de començar per examinar el tractament que la Constitució dóna a aquesta intervenció pública sobre el sector agrari, ja que és aquí on trobarem els fonaments constitucionals de la institució.

La Constitució està adquirint cada cop més rellevància en el desenvolupament diari de la nostra societat. D'altra banda, resulta tautològic que, puix que aquesta és la norma suprema de l'ordenament jurídic - en la que s'estableix la regulació general de les qüestions més fonamentals de la societat a la qual va destinada -, la regulació de la CP hi resta sotmesa en la Constitució. A la pràctica, emperò, sovint es fa una lectura *ad pedem literae* de l'LRDA¹, contrariant així els dictats constitucionals, o s'analitza la institució de la CP sense tenir en compte l'actual realitat constitucional de l'Estat autonòmic².

Per això pretenem parlar una especial atenció a la fonamentació del nostre estudi crític del règim jurídic espanyol de la CP en la Constitució de 1978, recolzant-nos a l'efecte en els criteris hermenèutics aportats per la jurisprudència.

El primer que cal advertir, a aquest respecte, és que les Constitucions modernes, a diferència de les lliberals del segle XIX, estableixen les directrius supremes que han de fonamentar l'ordenació de tota l'economia (no sols de l'economia pública), alhora que s'hi incideix molt especialment en la garantia dels drets dels ciutadans.

La transcendència d'aquestes directrius constitucionals ha propiciat que la doctrina científica³

¹Han comès aquest error no sols les administracions gestores, sinó àdhuc alguns tribunals, als quals ha hagut de recordar el TS que les lleis preconstitucionals s'han d'analitzar des d'una perspectiva constitucional (*vid.*, *ad exemplum*, la STS de 10.2.1994, FJ 1, Arz. 1021, en la qual el TS rebutja l'*iter* discursiu de la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional, tot recordant que, de la Constitució ençà, l'art. 218 de l'LRDA s'ha d'interpretar de manera diferent al que indica la seva dicció literal, per tal de possibilitar al màxim la defensa dels drets i interessos legítims dels propietaris afectats per les actuacions de CP).

²*Vid.*, *ad exemplum*, Francisco MILLÁN SALAS, *op. cit.*, p. 16. Ignorant la necessitat d'interpretar l'LRDA a la llum de la realitat actual de l'ordenament constitucional, aquest autor fa una lectura tan preconstitucional d'aquesta norma jurídica com la que reflecteix aquest paràgraf seu, en el que segueix considerant atribuïdes al Consell de Ministres, al MAPA i a l'IRYDA les següents funcions (comptis que ens estem referint a un estudi sobre la CP publicat a l'any 1999): "Una vez iniciado el procedimiento de concentración parcelaria, ésta se llevará a cabo previo Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, previo informe del Instituto". Quelcom de similar s'esdevé en el cas de Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ...*, *op. cit.*, p. 425 i 426, que tanca la seva tesi doctoral amb un seguit de conclusions finals, en el que s'inclouen propostes com ara la de "eliminar las propiedades marginales, favoreciendo el paso de sus tierras a manos de los agricultores o de un Banco de Tierras estatal para facilitarlas a agricultores jóvenes o a explotaciones que se encuentren rozando el umbral de rentabilidad". No hi ha dubte que tothom té dret a formular les propostes que consideri adients; però no té massa lògica que el proposat banc de terres hagi de ser estatal, quan la CP ja ha estat transferida a totes les CA, en virtut del sistema constitucional de distribució de competències en matèria d'agricultura.

³Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho Administrativo Económico*, vol. I, *op. cit.*, p. 27, defineix la constitució econòmica com "la expresión del marco y de los principios jurídicos de la ley fundamental - Derecho constitucional económico - que ordenan y regulan el funcionamiento de la actividad económica". Luis DIEZ PICAZO la presenta com el bloc normatiu que defineix "el

les agrupi sota la genèrica denominació "constitució econòmica". El TC també s'ha ocupat d'aquest bloc constitucional, per bé que normalment empra a l'efecte expressions distants, com ara "la llamada Constitución económica"⁴ o "lo que se ha llamado la "constitución económica"⁵.

No és aquest el lloc més adient per a realitzar un complet estudi sobre aquesta qüestió; però sí que ens interessa deixar constància de què, en síntesi, la doctrina del TC sobre la constitució econòmica es pot reconduir a les següents línies mestres:

1a) Constitueix el marc jurídic fonamental de l'activitat econòmica⁶. Per tant, el tractament constitucional del sector agrari i de les institucions que, com la CP, propicien el seu desenvolupament s'hi ha d'entendre inclòs.

2a) Té un caràcter unitari per a tot el territori nacional⁷. Això ens obliga a reflexionar sobre la possibilitat d'aprovar una llei estatal de CP, en la qual es recullin les característiques essencials que ha de reunir aquesta institució a tota Espanya, sense perjudici de què les diferents CA hi puguin afegir les peculiaritats que considerin més adients, d'acord amb la seva pròpia realitat socioeconòmica.

3a) Permet conjuminar la llibertat d'empresa dels agricultors afectats amb la planificació econòmica⁸. En conseqüència, la nova regulació de la CP no pot ser concebuda des de l'òptica de la planificació total i absoluta (entre altres coses, perquè aquest tipus de planificació fóra inconstitucional, d'acord amb la doctrina del TC⁹), però tampoc es pot sotmetre a uns plantejaments ultraliberals. Ha d'equidistar d'ambdues tendències extremes.

Aquesta concepció de la constitució econòmica presidirà el nostre estudi, atès que és el marc constitucional de referència per a l'anàlisi de l'intervencionisme agrari (i, amb ell, de la CP), atesa la seva incidència sobre el sistema econòmic en general, i molt particularment sobre el sector agrari¹⁰, l'ordenació constitucional del qual ens disposem a examinar.

marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden del proceso económico", entenen que, d'acord amb l'art. 38 CE, "en ella se definen el orden económico en sus fundamentos esenciales y se establecen normas que sirvan de parámetros para la acción de los operadores económicos" (*vid.* vot particular a la STC 37/1981, de 16 de novembre).

⁴STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 2 i 3.

⁵STC 135/1992, de 5 d'octubre, FJ 5.

⁶El TC ha remarcat aquesta característica bàsica en la STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1 ("en la Constitución Española de 1978, ... existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal") i en la ja citada STC 64/1990, de 5 d'abril, F. J. 3 ("este Tribunal ha tenido ya, en diversas ocasiones, oportunidad de pronunciarse acerca del significado de la llamada "constitución económica", como conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica").

⁷Partint del principi d'unicitat que inspira l'art. 2 CE, el TC s'ocupa d'aquest segon tret característic en diferents sentències. La STC 1/1982, de 28 de gener, indica que "este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario"; la STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 4, es fixa en la "unicidad del orden económico nacional" com a punt de partida per a la delimitació de les competències econòmiques; la STC 65/1998, de 18 de març, FJ 7, recorda la reiterada doctrina constitucional segons la qual "la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica".

⁸La STC 37/1987, de 26 de març, indica que la constitució econòmica inclou els preceptes de la Carta Magna en els quals es troben els principals fonaments constitucionals de l'intervencionisme agrari, i, en conseqüència, de la CP. Remarca el TC (*vid.* FJ 4.f) que s'hi combinen dos principis tan antagònics com el de llibertat d'empresa i el de planificació econòmica, ben entès que "la libertad de empresa se inscribe... en el marco de la llamada Constitución económica y está limitada no sólo por las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación (art. 38 de la Constitución), sino por las que derivan de otros muchos preceptos constitucionales (arts. 40.1, 45.2, 51.1, 128.1, 128.2, 129.2, 130.1 i 131.1)".

⁹*Vid.*, al respecte, la STC 208/1999, d'11 de novembre, en el FJ 6 de la qual es reproduïx la següent doctrina exposada anys enrera en la STC 88/1986: "el reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta - artículo 38, inciso segundo - por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales".

¹⁰L'exposició de motius de la més moderna de les regulacions autonòmiques de la CP - l'LCP-CANT-2000 - reconeix aquesta influència de la constitució econòmica (que fonamenta en els arts. 33 i

1.2 L'ordenació constitucional del sector agrari

Atès que, en la seva configuració actual, la teleologia de la CP espanyola està circumscrita exclusivament a l'àmbit agrari - ja que té com a objecte exclusiu les finques rústiques i la seva finalitat primordial és la racionalització de les estructures territorials de les explotacions agràries (cfr. art. 173 de l'LRDA) -, interessa centrar l'estudi en la vessant de la constitució econòmica relativa al tractament constitucional del sector agrari.

Integrat en el conjunt del sistema econòmic nacional, aquest sector econòmic ha tingut sempre al nostre país una remarcable transcendència social i econòmica, com ha reconegut el TC en algunes sentències¹¹. Així i tot, el primer problema que es troba l'investigador a l'hora d'escatir el tractament constitucional del sector agrari és, paradoxalment, la dificultat per a concretar el seu abast, determinant les activitats econòmiques que en formen part, atès que la Constitució no parla mai de "sector agrari", sinó d'activitats concretes, com l'agricultura o la ramaderia, i la doctrina no sempre utilitza eixes denominacions de la forma més adient¹².

Per als coneixedors del sector agrari, sembla obvi que s'hi inclou el conjunt de les activitats econòmiques relacionades amb l'agricultura, la ramaderia i la silvicultura o activitat forestal. És per això que, malgrat que hi ha autors que encara examinen el tractament constitucional del sector agrari des de la perspectiva de l'agricultura¹³, ens decantem per la concepció més àmplia del sector agrari - que abasta tots tres subsectors -, que han assumit, també a nivell expositiu, altres autors clàssics¹⁴ i contemporanis¹⁵. Per tant, realitzarem el nostre estudi des d'aquesta concepció tricotòmica del sector agrari, que, d'una banda, és la que s'està imposant a nivell de l'UE - com ha fet notar l'italià EZIO CAPIZZANO¹⁶ -, i, de l'altra, no és aliena a la nostra tradició jurídica, puix que ha estat oficialitzada a la nostra normativa, tant a nivell estatal¹⁷ com a l'autonòmic¹⁸. Analitzada des d'aquesta perspectiva

38 CE) sobre el sector agrari, quan argumenta que "como antesala de lo que con acierto se ha venido a denominar "Constitución económica" ..., el predominio inexorable del liberalismo ... determinó la necesaria adecuación de la actividad agraria a sus premisas esenciales, entre otras, a la apertura del mercado y su libre concurrencia ...". Però la influència va més enllà d'aquests plantejaments economicistes. Per això trobem molt encertat que també es reconegui que, a més a més, "la implicación social y política del fenómeno en cuestión coadyuvó a la afirmación del Estado en su concepción definitoria de garante tanto del interés general como del equilibrio del proceso económico, en atención a unos supremos valores de libertad, justicia y solidaridad".

¹¹Vid., ad exemplum, la STC 95/1986, de 10 de juliol, FJ 1, que esmenta "la singular importància que el sector econòmic primari té en el conjunt de la economia espanyola".

¹²Hi ha autors que empren indistintament els termes "agrari" i "agrícola", com si l'agricultura fos sinònim del sector agrari. Així, per exemple, Luis POMED SANCHEZ, *op. cit.*, p. 133 i 139 emfasitza que el sector primari està integrat per "lo estrictamente agrario, la ganadería y el subsector forestal". Pel context de la frase, sembla evident que, quan emprà el mot "agrari", en realitat es vol referir tan sols a l'agricultura.

¹³Per tots, Fernando LÓPEZ RAMÓN, el qual titula "Agricultura" el seu estudi sobre l'intervencionisme en el sector agrari. Entenem que no s'ha de veure en aquest títol cap plantejament mediàtic, ja que el mateix autor s'encarrega de puntualitzar que "el estudio de la política agraria debiera comprender la agricultura propiamente dicha, la actividad forestal y la ganadería" (*vid. op. cit.*, p. 284).

¹⁴Vid., ad exemplum, F. CERRILLO i L. MENDIETA, *Derecho Agrario, op. cit.*, p. 17. Com ja van acreditar aquests autors als anys cinquanta, la circumscripció de l'objecte del Dret agrari a l'agricultura és una autèntica *contradictio in terminis*, puix que, "en tal caso se le debería designar ... con el nombre de Derecho agrícola, de la misma manera que la Ley del crédito agrícola, se llama así y no de crédito agrario".

La doctrina econòmica actual segueix fidel a aquest mateix plantejament tricotòmic. Així, per exemple, Natalia ALDAZ i Joaquín A. MILLÁN, *Comparación de medidas de productividad total de los factores en las agriculturas de las comunidades autónomas españolas*, "Revista Española de Economía Agraria", núm. 178, gener de 1996, p. 76 i 84, es refereixen normalment a "los tres subsectores que componen el sector agrario en España, el subsector agrícola, el subsector ganadero y el subsector forestal", alhora que presenten el resultat de la seva investigació, indicant que "los datos básicos que se han obtenido ... son ... la producción agraria desagregada en producción agrícola, producción ganadera y producción forestal".

¹⁵Cfr. Ezio CAPIZZANO, *El Derecho Agrario y las regiones italianas*, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autonómico*, Universidad de Oviedo i Asociación Española de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, p. 93, segons el qual aital concepció s'ha confirmat arreu de l'UE, com a conseqüència de la recepció del Dret comunitari, de l'Acta Única ençà: "*Grazie infatti all'Atto Unico, la nozione di agricoltura è destinata ad espandersi e la nuova PAC ad interessare settori, como quello forestale*".

¹⁶L'art. 21.1 del Reglament General del Règim Especial Agrari, aprovat per Decret 3772/1972, de 23 de desembre, qualifica de treballadors del sector agrari els que (amb els condicionaments que s'hi esmenten) duen a terme "labores agrarias, sean propiamente agrícolas, forestales o pecuarias".

d'estudi, la Constitució de 1978 ens duu a les següents conclusions:

1a) Absència d'una programació autòctona de la política agrària

El primer que es constata, quan s'analitza la Carta Magna és que el legislador constitucional ha renunciat a incorporar-hi unes previsions generals del que podria haver estat una política agrària específicament dissenyada per a ésser aplicada al camp espanyol.

Aquesta renúncia podria ser interpretada, *prima facie*, en sentit pejoratiu, com si fos una mancança del text constitucional. Entenem, però, que aquesta fóra una lectura equivocada, perquè, si bé s'analitza, es comprova que es tracta d'una de les grandeses del nostre text constitucional. En primer lloc, és una decisió encertada perquè - com argumenta POMED SÁNCHEZ¹⁹ -, s'ha d'obviar el risc d'una programació agrària excessivament rígida. Però, a més a més, el legislador constitucional va fer molt bé, en no incloure eixa programació circumstanciada, perquè calia comptar amb la perspectiva d'una immediata adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees, ben entès que l'adhesió comporta una cessió de sobirania que té la seva principal manifestació precisament en l'àmbit agrari.

Per això, és lògic que el text constitucional s'ocupi tan parcament de les qüestions que afecten l'agre espanyol, ja que s'hi compta amb què les directrius a aplicar-hi procediran majoritàriament del Dret comunitari.

2a) Aposta decidida per l'intervencionisme agrari

Les escasses referències que l'articulat del text constitucional fa a les activitats econòmiques que conformen el sector agrari tenen el seu comú denominador en el proteccionisme d'aquest sector per part dels poders públics. Dit d'una altra manera, la Constitució de 1978, no sols revalida l'intervencionisme agrari que ha caracteritzat el nostre ordenament jurídic, sinó que el potencia en gran mesura, ja que l'imposa expressament a tots els poders públics. Això ens obliga a centrar la nostra anàlisi en les previsions constitucionals relatives a aquesta vessant agrària de l'intervencionisme públic, ja que constitueixen els fonaments cabdals del règim jurídic de la CP.

1.3 L'intervencionisme agrari, com a fórmula constitucional per a l'equiparació del sector agrari amb la resta dels sectors econòmics

1.3.1 Tracte preferencial per al sector agrari

Els primers preceptes que cal prendre en consideració, als efectes que ens ocupen, són els que autoritzen l'intervencionisme econòmic de l'Estat amb caràcter general. N'hi ha dos que

¹⁸L'art. 29 de la Llei andalusa 7/1984, de 13 de juny, del Pla econòmic 1984-86, estableix els objectius de l'anomenat "Plan para el sector agrario". L'art. 30 especifica que aquest instrument de foment del sector agrari s'implementarà mitjançant el "fomento y ordenación de producciones agrícolas, ganaderas y forestales".

¹⁹Segons Luis POMED SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 159, la renúncia en qüestió s'ha de veure com "una decisión plenamente acertada, habida cuenta que una norma de opciones, como es la Ley Fundamental, no puede incluir las rigideces propias de una programación de la acción política".

mereixen un especial esment:

1r) A desgrat dels plantejaments ultraliberals que reclamen la reducció de la intervenció de l'Estat en l'economia, l'art. 128,2 CE ens condueix a la conclusió de què, en el marc del vigent ordenament constitucional, les administracions públiques no té per què inhibir-se respecte a l'activitat econòmica del país. Contràriament al que pregonaven els clàssics lliurepensadors espanyols²⁰, els poders públics no sols poden prendre iniciatives de caire econòmic ("se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica"), sinó que inclús poden reservar-se la gestió exclusiva d'algunes parcel·les de l'activitat econòmica ("mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general").

2n) L'art. 131.1 CE, al seu torn, autoritza explícitament l'Estat per a dur a terme una planificació de l'activitat econòmica regional i sectorial: "El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución". La planificació sectorial de les activitats econòmiques agràries té la seva concreció en els dos punts de l'art. 130 CE, en els quals es consolida constitucionalment l'intervencionisme agrari, dotant-lo d'unes característiques d'especial protecció. A tenor d'aquest precepte, l'Estat i la CA estan obligats a primar el desenvolupament de les activitats agràries, per sobre de les d'altres sectors.

Aquests criteris constitucionals ordenadors de la intervenció dels poders públics en el desenvolupament del sistema econòmic en general - i en el sector agrari en particular - han vingut a potenciar els fonaments jurídics tradicionals del nostre intervencionisme agrari (del qual formen part activa les actuacions públiques de CP), sobre la base del principi general de la funció social de la propietat, a l'haver quedat superat per la Constitució el concepte iusprivatista de la propietat. No és que la Constitució hagi introduït la funció social en el nostre ordenament jurídic²¹, però sí que l'ha situada per sobre del lliure exercici del dret de propietat establert en l'art. 348 del Codi civil, que atorgava al propietari un *agere licere* integrat per facultats com ara el *ius utiendi*, el *ius fruendi*, el *ius disponendi* i - si més no, de bell antuvi - àdhuc el *ius abutendi*²².

Els termes en què l'art. 33 i concordants de la Constitució regulen el dret de propietat, configuren la funció social com un referent teleològic d'aquest dret, implantant una concepció de la propietat privada força equilibrada, a mig camí entre la concepció ultraliberal civilista (procedent de l'art. 544 del Codi francès de 1804), que hi queda superada, i la concepció socialista aniquiladora de la propietat privada.

Proclamada solemnement en l'art. 33.2 CE, ("la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes") aquesta funció social està delimitada per l'art. 128.1, en uns termes ("toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general") sensiblement similars als que empra l'art. 1r de l'LRDA per a proclamar la funció social de la propietat rústica ("el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional").

Tant és així que, havent-s'hi denunciat la vulneració de l'esmentat precepte constitucional per la regulació preconstitucional de la CP, la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) ho rebut, assegurant que "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; y

²⁰ Vid. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad ...*, op. cit., in totum.

²¹ En tot cas, hem de recordar que la funció social no era un valor en alça en el moment d'introduir-se la CP al nostre país. Com rememora encertadament Miguel BUENO, op. cit., p. 153, "en los años 50 existía un respeto más que sagrado a la propiedad; no habían soplado todavía los aires vaticanos sobre la "función social de la tierra y su desarrollo por Juan XXIII y quedaba ya lejos la reforma agraria pendiente de los años 30".

²² Cfr. José Antonio DOMÍNGUEZ LUIS, *Sobre la funcionalización del derecho de propiedad*, "Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid", núm. 5, novembre-desembre de 1999, p. 2.

la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que aplica el Decreto impugnado, da un contenido eminentemente social a la propiedad privada de acuerdo con el expresado art. 33.2 del Texto Constitucional; por lo que dicho Decreto, lejos de vulnerar el art. 33 del Texto referenciado, le da cumplida aplicación".

Aquesta apreciació jurisprudencial és d'allò més encertada, puix que l'art. 172.a) de l'LRDA imposa la prèvia declaració d'utilitat pública de tots els processos de CP, i és precisament a través d'aquestes nocions instrumentals que s'implementa la funció social del dret de propietat que explicita l'art. 33 CE i que té les seves principals manifestacions constitucionals en els arts. 40, 45, 128.1, 130 i 131²³. La regulació de la CP constitueix, doncs, una expressió - i, alhora, una concreció - de la configuració constitucional del dret de propietat²⁴, fonamentada en el principi de la solidaritat social. No és, doncs, que la Constitució hagi creat aquest fonament de la CP *ex novo*, com equivocament sembla donar a entendre l'exposició de motius de l'LCP-CYL²⁵, sinó que la principal novetat de la Constitució de 1978 estaria en l'axiologia que inspira el seu text, fent-hi prevaldre els valors democràtics i socials²⁶. Aquest tret definidor ja es dedueix en gran mesura de l'art. 40.1 CE²⁷, però resulta encara més evident - i això és el que aquí ens interessa remarcar - quan s'analitza la Constitució des de la perspectiva específica del sector agrari.

En definitiva, aquests preceptes constitucionals ens condueixen a la conclusió de que la CP té els següents fonaments constitucionals:

1r) El manament constitucional d'atorgar al sector agrari un tracte preferencial

Com ha quedat apuntat, el legislador constitucional imposa als poders públics l'obligació de donar un tracte preferencial a determinades activitats econòmiques, entre les quals es troben els tres subsectors que - d'acord amb la concepció tricotòmica que hem adoptat més amunt - integren el sector agrari. Aquesta imposició es fa palesa particularment en l'art. 130 CE, ja que refereix l'esmentat manament tant a l'agricultura i la ramaderia ("Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, ...") com a l'activitat forestal (aquesta darrera, quan disposa que "se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña", ben entès que la silvicultura té la seva especial incidència en aquestes zones de muntanya).

Per la seva pròpia naturalesa, l'intervencionisme agrari es manifesta com una fórmula idònia

²³Aquests preceptes imposen a tots els poders públics sengles obligacions de promoure "las condiciones favorables para el progreso social y económico" (art. 40), vetllar per "la utilización racional de todos los recursos naturales" (art. 45) i prestar una especial atenció "a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular de la agricultura, de la ganadería ..." (art. 130). Al seu torn, l'art. 128.1 CE subordina a l'interès general "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad", termes que són una confirmació del principi rector de la CP expressat en l'art. 1 de l'LRDA, a tenor del qual "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional". Finalment, l'art. 131 CE autoritza explícitament l'Estat a "planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución", funció que s'acompleix mitjançant la CP i altres actuacions públiques. Es en base a aquests preceptes constitucionals que la CP contribueix a implementar la que Javier BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas i Junta de Andalucía, 1988, p. 64, definiria com "la identidad entre la utilidad privada y la social", que, com observa aquest autor, "se alcanza ... mediante la intervención pública que determina la dimensión y ejercicio del contenido dominical".

²⁴Vid. la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882), d'acord amb el FJ 6 de la qual, eixa regulació de la CP no vulnera 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".

²⁵Segons l'exposició de motius de la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·laria de Castella i Lleó, "el artículo 33 de la misma [es refereix a la Constitució] ha señalado la función social de la propiedad y una nueva Ley de Concentración Parcelaria tiene que tener en cuenta este mandato de la suprema norma como, asimismo, el reconocimiento de la propiedad privada". Certament, ho ha de tenir en compte, però la funció social ja fonamentava les actuacions de CP abans de la Constitució, com palesa el paràgraf transcrit de l'art. 1r de l'LRDA.

²⁶Aquestes connotacions de caire democràtic i social diferencien aquesta Carta Magna de les constitucions liberals del segle XIX - imbuïdes pel prurit de reduir a la mínima expressió la intervenció de l'Estat -, alhora que l'aproximen a les constitucions més modernes del nostre entorn, actuant com a element habilitador i dinamitzador de l'intervencionisme públic en el sistema econòmic.

²⁷Segons l'art. 40.1 CE, "los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa".

per a la consecució d'aquest objectiu de tracte preferencial a què obliga la Constitució, puix que integra el conjunt de les eines de política agrària que poden ésser emprades pels poders públics per a revitalitzar el sector agrari, que tradicionalment ha estat considerat - i l'esmentat art. 130 CE així sembla confirmar-ho - com un sector afectat per una depressió econòmica crònica²⁸. Per la seva especial configuració, en efecte, l'activitat agrària ha estat sempre un dels sectors econòmics més deprimits, aquí i als altres països. Ja al 1948, FERNÁNDEZ AMATO²⁹ es referia en aquest sentit a la situació del sector agrari de la República Dominicana, fent-se ressò de "*la perpétuelle infortune de la campagne*".

A Espanya, és precisament aquesta insuficiència crònica del sector per a aconseguir rendes similars a les de la resta dels sectors econòmics la que justifica, i àdhuc exigeix, l'intervencionisme agrari, i més concretament, l'adopció de mesures de reforma de les infraestructures, mitjançant actuacions públiques com ara la CP. És una qüestió d'equitat redistributiva, és a dir, de justícia social.

2n) El principi de paritat, en què es fonamenta l'intervencionisme agrari en general³⁰

Segons que disposa l'art. 130 CE, el tracte preferencial al sector agrari que venim de comentar s'estableix "a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles". És a dir, que aquest manament constitucional - i, en conseqüència, tot l'intervencionisme agrari - es fonamenta en el principi de paritat, tal com s'esdevé en el Dret comunitari³¹.

Aquesta constatació és força important als efectes que ens ocupen, puix que ens duu a la conclusió de què l'esmentat principi de paritat és, per la mateixa raó, un dels fonaments constitucionals més sòlids de la CP, ja que les actuacions públiques constitueixen, com aquí venim argumentant, una més de les eines que els poders públics tenen al seu abast per al compliment del manament constitucional de donar un tracte preferencial a les activitats econòmiques que integren el sector agrari.

En aquestes circumstàncies, entenem que s'ha de reconèixer que el principi de paritat s'ha convertit en la primera, fonamental i més general raó de ser de la CP. Aquesta fonamentació no és aliena a la nostra tradició jurídica, com ho demostra el fet de què GARRIDO EGIDO ja es pronunciés en idèntic sentit el mateix any de la publicació de l'LRDA³², però ha quedat reforçada amb l'entrada en vigor de la Constitució. El legislador asturià va tenir la mateixa percepció quan va aprovar l'LOADR³³, i, finalment, ha vingut a confirmar aquest criteri

²⁸L'explicació d'aquesta depressió tradicional i de la correlativa dedicació preferent ha estat perfectament raonada per Luis POMED SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 139, quan, en referència al tractament constitucional del sector agrari, arriba a la conclusió de què "la intervenció pública en dicho sector presenta un carácter especialmente incisivo, como consecuencia de su escasa adaptabilidad a las condiciones que impone un mercado verdaderamente libre y abierto", afegint que "esta realidad ... halla reflejo normativo en el propio texto constitucional español (art. 130.1 Const.) y en la actuación de los diversos Poderes Públicos competentes".

²⁹Ramón FERNÁNDEZ AMATO, *op. cit.*, p. 298.

³⁰*Vid.*, en aquest mateix sentit, l'apartat VI de l'exposició de motius de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries.

³¹L'exposició de motius del Reglament 1257/1999, del Consell, de 17 de maig de 1999, és molt significativa a aquest respecte, ja que, en el seu Cdo. núm. 17, deixa ben clar que totes les mesures de desenvolupament rural que s'hi estableixen parteixen de la constatació 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".

³²Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de ...*, *op. cit.*, p. 3 a 7. Aquest autor arriba al fons de la qüestió quan, un cop constatat que "se ha reducido la población agrícola, se ha incrementado la dimensión de las explotaciones, pero la agricultura en muchas regiones es hoy día un sector deprimido", manifesta que "la actuación en las áreas deprimidas y si pensamos en las áreas agrícolas... es cuestión de justicia social y así se reconoce en el III Plan de Desarrollo Económico Social". Com apunta ell mateix, cal trencar aquest cercle viciós amb l'ajut de l'intervencionisme agrari, ben entès que "las nuevas condiciones creadas por el desarrollo exige una serie de ajustes en el sector agrario que resultan difíciles a causa de la rigidez de sus estructuras". En conseqüència, "a falta de un ajuste automático, es imprescindible una actuación que, mediante la reforma de las estructuras, dé lugar a un más eficiente uso de los recursos... situando estas áreas en condiciones que les permitan evolucionar al mismo ritmo que el resto del país". I aquí és on entra en joc la CP, un dels avantatges de la qual és que facilita l'optimització dels recursos de les explotacions agràries. És digna d'esment la coincidència d'aquest plantejament doctrinal de l'any 1973 amb el que ara estableix l'art. 130.1 CE.

³³Sense esmentar-ho explícitament, el preàmbul de l'LOADR presenta el principi de paritat com la veritable raó de ser i la finalitat última de la CP, ja que proclama que tota la seva regulació està

hermenèutic l'informe de la Comissió especial per a l'estudi dels problemes del medi rural, aprovat pel Ple del Senat en lata 2 de desembre de 1999³⁴.

Aquest fonament constitucional de la CP queda refermat en l'art. 131.1 CE, en el qual es justifica la potestat estatal de planificació de l'economia general en la finalitat de "equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial". És cert que aquest precepte ja no incideix específicament en el sector agrari, sinó que té un abast més genèric, però això no obsta per a què afecti les actuacions de CP, puix que aquestes actuacions també contribueixen a l'equilibri territorial i sectorial que aquest precepte constitucional esmenta com a objectiu a aconseguir pels poders públics, sobretot si es té en compte l'abast més rural que estrictament agrari del concepte de CP que aquí propugnem per al nostre país i que ja s'està imposant arreu d'Europa.

3r) La funció social de la propietat

Lluny de la concepció ultraliberal que recull l'art. 348 del Codi civil ("La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes"), de la que tant la doctrina com la jurisprudència havien inferit una visió de la propietat com "señorío absoluto y unitario sobre la cosa"³⁵, l'art. 33 CE també empara el dret de propietat, però no el configura com un dret absolut, sinó que el sotmet als condicionaments que la legalitat vigent imposi, modulant el seu abast en base a la seva funció social³⁶.

Aquesta funció social - que queda ratificada en l'art. 128.1 CE, a tenor del qual "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general" - constitueix, doncs, un nou fonament cabdal de les actuacions de CP, puix és el que habilita l'Administració gestora per a interferir en el dret dels propietaris rústics, per tal d'aconseguir la finalitat pública consubstancial i indestruïble d'aquesta millora.

La fonamentació de la CP en la funció social del dret de propietat que estableix l'art. 33.2 CE s'infereix palmàriament de la interpretació d'aquest precepte que ja va fer al seu moment la STC 227/1988, de 29 de novembre. En el FJ 11 d'aquesta sentència, es diferencia, en primer lloc, el que són expropiacions forçoses ex art 33.3 de les que constitueixen una configuració del dret de propietat (configuració que es donaria, pel que aquí interessa, en la regulació legal del procediment especial de CP). Tot seguit, s'evidencia el fonament constitucional de la institució que aquí ens ocupa en la funció social de la propietat, puix que sentència que la Constitució no sols no prohibeix eixa configuració legal del dret ("Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria"), sinó que obliga als legisladors interns a legislar en la matèria tenint en compte eixa funció social: "Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la

prevista "con el único fin de conseguir la mejora de la condición de vida del sector agrario y elevar su condición social, tratando de lograr su equiparación con otros sectores sociales". A la part dispositiva, l'art. 1.2 confirma aquesta fonamentació en el principi de paritat, a l'establir com un dels principis generals de totes les actuacions que s'hi regulen (per tant, també de la CP) el de què "para lograr una más justa redistribución de rentas en el sector agrario se habilitarán ayudas complementarias para las explotaciones cuyas rentas no alcancen el nivel que anualmente determine el Consejo de Gobierno".

³⁴Vid. el ja esmentat "Informe de la Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural". La primera de les conclusions d'aquest consensuats informe oficial confirma que el fonament constitucional de l'intervencionisme (i, per tant, de la CP) rau en el principi de paritat: "La Comisión Especial para el estudio de los problemas del medio rural entiende que los poderes públicos, a fin de hacer efectivo el principio constitucional de no discriminación contemplado en los artículos 9.2 i 14 de la Constitución española, deben promover coordinadamente políticas integrales encaminadas a reducir las diferencias que aún hoy existen entre las condiciones de vida de la población rural y urbana, utilizando eficazmente para ello todos los instrumentos locales, regionales, nacionales o supranacionales a su alcance, evitando así la marginación y discriminación de un importante sector de nuestra sociedad, permitiendo así el desarrollo de todo su potencial".

³⁵Cfr. Jaime DE CASTRO GARCÍA, Antonio DE LA ESPERANZA MARTINEZ-RADIO, Carlos DE LA VEGA BENAYAS et al., *Código civil. Comentarios y jurisprudencia*, Editorial COLEX, 1988. Recolzant-se en la jurisprudència assentada en les antigües sentències del TS de 3.12.1946 i 7.3.1963, aquests autors defineixen el dret de propietat assegurant que "es el dominio señorío absoluto y unitario sobre una cosa".

³⁶Com diu l'exposició de motius de la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, en la funció social rau un dels fonaments constitucionals de la política agrària.

propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución)".

Val a dir que la fonamentació de la CP en la funció social de la propietat ja es podia inferir dels arts. 1 ("El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional") i 2.1 de l'LRDA ("El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas ... obliga: a) A que sea explotada la tierra ... atendiendo en todo caso el interés nacional"). No hi ha, doncs, cap novetat substancial en aquest sentit. L'únic que hem volgut destacar és que, de 1978 ençà, aquest fonament de la CP, tradicionalment recollit en la legislació ordinària, ha estat elevat al rang constitucional.

En síntesi, podem resumir els fonaments constitucionals de la CP afirmant que, d'una banda, els legisladors estan obligats a regular el dret de propietat tenint-hi en compte la seva funció social - cosa que suposa limitar-ne el seu abast i autoritzar la intromissió de les administracions públiques, quan així s'escaigui - i, d'altra banda, impel·leix tots els poders públics a què, en base al principi de paritat i atesa la precària situació en què es troba el sector agrari, duguin a terme les actuacions públiques necessàries per a la seva equiparació a la resta dels sectors econòmics.

Aquestes previsions constitucionals, unides a les que ja hem inferit de les darreres tendències del Dret comunitari, constitueixen els fonaments jurídics que han de servir de base per a la configuració de la futura regulació espanyola de la CP. Seria imperdonable que, comptant amb tan ben entenimentats fonaments per a establir una regulació moderna, àgil i extraordinàriament útil de la CP, els nostres legisladors continuessin condemnant la institució a l'ostracisme en què l'han mantinguda incomprensiblement de 1973 ençà.

1.3.2 Els llindars constitucionals de l'intervencionisme agrari

Després d'haver constatat el fonament constitucional de l'intervencionisme agrari - i, amb ell, de les actuacions de CP -, hem de puntualitzar que l'habilitació constitucional que a aquests efectes inclouen els preceptes citats en el punt anterior no pot ésser entesa com un xec en blanc per a què l'Administració pugui fer i desfer sense mesura.

En la regulació i execució de l'intervencionisme en general, els poders públics han de tenir cura de respectar els llindars constitucionals. Pel que fa en concret a les actuacions objecte del nostre estudi, l'Administració gestora de la CP ha de parar una especial atenció als següents condicionaments constitucionals de la seva intervenció:

1r) El sotmetiment a la llei i al Dret

Aquest primer principi genèric té una triple vessant en el text constitucional: d'una banda, l'art. 9.3 proclama la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics en general; de l'altra, l'art. 103 fa especial esment del sotmetiment de l'Administració pública a la llei i al Dret³⁷; finalment, es sotmet el compliment d'aquest principi al control jurisdiccional, cosa que es fa principalment en els arts. 24.1 (consagració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva), 106 (habilitació explícita als Tribunals per al ple control dels actes i de les normes administratives) i 118 (executivitat de les resolucions fermes de jutges i tribunals).

Malgrat el caràcter tautològic d'aquest principi genèric, l'anàlisi de la jurisprudència sobre la CP que farem més endavant ens demostrarà que la praxi administrativa no sempre s'adiu a aquest manament constitucional tan evident. La manca de col·laboració amb la Justícia - que en repetides ocasions ha denunciat el TS en les seves sentències³⁸ - per part de l'Administració gestora de la CP és la millor prova de què estem davant un principi que ha estat més assolit a nivell teòric que no pas a nivell pràctic.

³⁷Fent una interpretació conjunta d'ambdós preceptes, la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268) arriba a la conclusió de què ambdós "vedan tal conducta arbitraria el primero de modo directo y el segundo indirectamente".

³⁸Vid., *ad exemplum*, les STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), 10.2.1994 (Arz. 1021), 28.6.1996 (Arz. 5338) i 12.3.1998 (Arz. 3490).

2n) El deure d'objectivitat de l'actuació administrativa

L'art. 103 CE imposa aquesta objectivitat, referint-la al servei als interessos generals que ha de guiar l'activitat de les administracions públiques.

Tan evident és aquest manament constitucional que són moltes les sentències del TS que resolen recursos contra resolucions relatives al procediment de CP sobre la base de la *praesumptio iuris tantum* de l'objectivitat o imparcialitat de les actuacions administratives³⁹. No hi ha dubte que això és molt efectiu per a l'Administració gestora, perquè, en cas de què es presentin recursos, els gestors de la concentració tenen al seu favor l'esmentada presumpció legal, mentre que els recurrents corren amb la càrrega de la prova. Tanmateix, hauríem de fer-hi una doble matisació:

- En primer lloc, cal dir que aquesta presumpció legal només regeix quan l'Administració es sotmet efectivament a la llei i al dret, però mai quan oblida aquest principi cabdal i empra la via de fet. Aquesta matisació és més important del que sembla, puix que, si hom analitza els llibres de protesta escrits contra determinades actuacions de CP, es veurà que sempre s'acaba acusant l'Administració gestora d'actuar-hi prepotentment i de fer agravis comparatius, és a dir, de practicar actuacions mancades d'objectivitat. Quan això s'esdevé, l'Administració gestora està actuant per la via de fet i contrariant la proscripció constitucional de l'arbitrarietat, raó per la qual no li és aplicable la presumpció d'objectivitat o d'imparcialitat. I en algun cas, el TS ja ha hagut d'aplicar aquest criteri, al constatar que l'Administració gestora actuava al marge del procediment previst per a la gestió de la CP⁴⁰.

- En segon lloc, si la Constitució configura un nou concepte d'Administració pública, que l'exposició de motius de l'LRJAPPAC resumeix parlant de "una Administración puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos", l'ús i abús de la presumpció d'objectivitat de les actuacions administratives no és la millor manera d'aconseguir l'aplicació d'aquesta concepció tan democràtica, ja que deixa en inferioritat de condicions els partícips, els quals han d'assumir la càrrega de la prova. Fóra més just, i consonaria més amb aquesta concepció constitucional, que l'Administració gestora de la CP també hagués de demostrar la correcció dels seus actes.

És per això que creiem que, a la vista del citat manament constitucional de l'art. 103.1, la normativa reguladora de les actuacions de CP hauria d'insistir més en assegurar que l'objectivitat dels gestors sigui real i efectiva que no pas en emparar la seva gestió amb tantes presumpcions legals com ara beneficien l'Administració gestora⁴¹. Dit d'una altra manera: per comptes de presumir l'objectivitat de l'actuació administrativa, la legislació de CP hauria de situar l'Administració gestora en igualtat de condicions amb els partícips, de manera que, en cas de conflicte, no s'obligués tan sols els propietaris a demostrar allò que defensen, sinó que l'Administració també hagués de provar la correcció de la seva gestió qüestionada.

Val a dir que la darrera jurisprudència del TS dictada a aquest respecte en matèria de CP ja evoluciona en aquest sentit. Així, per exemple, la STS de 14.1.1997⁴² (Arz. 547) confirma en

³⁹ Vid., *ad exemplum*, les STS d'11.2.1980, Cdo. 2 (Arz. 1658) i 26.1.1982, cdo. 3 (Arz. 300).

⁴⁰ Vid., per totes, la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), en el FJ 1 de la qual, el TS considera que "los cinco motivos de apelación deducidos por el representante de la Administración Pública contra la sentencia ... quiebran en su propia base argumental desde el momento en que la presunción de legalidad correspondiente a las operaciones de clasificación de las parcelas objeto del litigio resulta destruida por infracción de exigencias procedimentales establecidas en el artículo 184.b), conectado con el 173.a) y 218, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

⁴¹ La jurisprudència dictada en matèria de CP no es limita a l'esmentada presumpció d'objectivitat, sinó que també cita altres tipus de presumpcions, com ara les de veracitat o certesa (vid. les STS de 14.2.1980, Cdo. 4, Arz. 733, i 14.1.1997, FJ 4, Arz. 547) i legalitat de l'actuació administrativa (vid. les STS de 13.6.1986, FJ 1, Arz. 4728, i 24.6.1986, Arz. 4882).

⁴² El F. J. 4 de la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) manifesta que "las alegaciones de la Administración apelante, relativas a la prevalencia del juicio de sus servicios técnicos en orden a la compensación con las fincas de reemplazo adjudicados dada la imparcialidad y mejor pericia que

apel·lació el rebuig del recurs contenciós administratiu presentat per la Junta de Castilla-La Mancha prop del Tribunal Superior de Justícia de la CA, reprotxant a l'Administració gestora que s'hagi limitat a apel·lar a les presumpcions legals al seu favor, per comptes d'aportar proves de la correcció de les seves actuacions. És una prova de què les coses comencen a canviar en el sentit que venim proposant.

3r) El respecte a la llibertat d'empresa

L'intervencionisme agrari queda condicionat igualment per la proclamació constitucional de la llibertat d'empresa ex art. 38 CE ("se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado").

En principi, aquest condicionament constitucional no tindria massa transcendència als efectes analitzats, ja que les actuacions de CP, si es duen a terme correctament, no han de restringir - ni molt menys coartar - la llibertat d'empresa, sinó que, contràriament, n'han de facilitar l'exercici, ja que eliminen els obstacles estructurals que dificulten el desenvolupament de les explotacions agràries⁴³. Tant és així que BALLARÍN MARCIAL⁴⁴, en analitzar la llei de CP de 1952, va arribar a la conclusió de que aquesta norma introductòria es basa "en la empresa más bien que en la propiedad por sí misma considerada".

El problema es planteja quan algun sector doctrinal intenta demostrar baldament que el foment de la productivitat de les explotacions agràries ha deixat de ser un objectiu de la CP. Al nostre parer, aquest criteri és erroni, per dues raons principals:

- Perquè, des del punt de vista de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries, no respon a criteris econòmics raonables, ja que, en un món tan competitiu com l'actual, cap empresa - sigui agrària o aliena a aquest sector - pot sobreviure sense fomentar la seva productivitat.

- Perquè, des de la perspectiva de la viabilitat constitucional, contradiu l'explícit manament que l'art 38 CE imposa als poders públics, al garantir la llibertat d'empresa, tot apel·lant-hi al foment de la productivitat: "los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación". La defensa de la productivitat és, per tant, indestruïble de la llibertat d'empresa, i aquesta està garantida per la Constitució.

Ni tan sols les noves tendències de les polítiques comunitàries han de fer renunciar al foment de la productivitat, perquè el seu objectiu no és eliminar les explotacions agràries, sinó garantir-ne la viabilitat econòmica, en el marc d'un desenvolupament rural sostenible. I això es pot aconseguir perfectament reorientant la productivitat agrària cap als productes menys excedentaris, fomentant tot a l'hora la diversificació econòmica del món rural.

Els gestors de la CP, per tant, han de procurar que la seva actuació es correspongui simultàniament amb aquests condicionaments comunitaris i amb el manament constitucional de defensa de la productivitat, com a element essencial de la llibertat d'empresa i de l'economia de mercat⁴⁵. Això suposa que les finalitats de la CP s'han de renovar en el sentit apuntat, de manera que no es fomenti la productivitat a ultrança, sinó en els seus justos límits, amb ple respecte pel medi ambient, i afavorint igualment la diversificació econòmica

debe atribuirse a esos servicios, no pueden ser acogidos en este recurso ya que el dictamen pericial practicado en Primera Instancia no ha sido controvertido por la Administración, ni la valoración y clasificación de las fincas aportadas y adjudicadas resulta invalidado por ningún dictamen emitido por un órgano técnico de la Administración".

⁴³D'aquesta manera, la regulació de la CP aconsegueix la principal funció que JOVELLANOS atribuïa a la legislació agrària, quan manifestava que "el único fin de las leyes respecto de la agricultura debe ser proteger el interés de sus agentes, separando todos los obstáculos que pueden obstruir, o entorpecer su acción y movimiento", idea que repeteix més endavant, en referir-se a la protecció dels interessos dels agricultors, reiterant que "esta protección no puede consistir en otra cosa que en remover los estorbos que se opongan a la acción" (vid. Gaspar Melchor de JOVELLANOS, Informe de ..., op. cit., p. 7 i 8).

⁴⁴Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 76).

⁴⁵La STC 208/1999, d'11 de novembre, opta per aquest equilibri quan argumenta que "la defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en el art. 38 C.E." (FJ 6).

de les zones concentrades, en el marc d'un desenvolupament rural integrat. Així és com s'ha entès la CP a altres països comunitaris - com ara Alemanya, França i tot el Benelux (Bèlgica, Holanda i Luxemburg⁴⁶) -, i així creiem que s'ha d'entendre també al nostre país, ja que els condicionaments del Dret comunitari són ben bé similars.

4t) El respecte al dret de propietat

Més transcendència constitucional pot tenir la incidència de la CP sobre el dret de propietat⁴⁷. Des d'aquesta perspectiva, considerem que la Constitució afecta les actuacions de CP en un doble sentit:

- D'una banda, entenem que hi ha una habilitació a l'Administració gestora per a intervindre sobre la propietat privada dels terrenys rústics. En sotmetre el dret de propietat a la seva funció social, establint que la determinació de l'abast del dret s'ha de determinar per llei, l'art. 33.2 CE està autoritzant que les lleis habilitin els poders públics per a imposar als propietaris determinades manifestacions de l'intervencionisme públic, com ara la CP.

- De l'altra, també hi ha una limitació de l'abast màxim de la intervenció administrativa, ja que l'art. 33.3 la condiona al respecte d'uns mínims infranquejables, que s'han de respectar sempre i en tot lloc: "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 leyes⁴⁸".

En definitiva, la Constitució autoritza l'intervencionisme agrari (i, amb ell, les actuacions de CP), però en condiona l'exercici al respecte del contingut essencial dels drets dels ciutadans, amb la qual cosa, hom pot dir que el respecte al dret de propietat hi ha esdevingut un element cabdal per a la concreció dels límits de l'intervencionisme agrari.

Dit sigui això sens perjudici de la funció social que ja preveia per a la propietat rústica l'art. 1 de l'LRDA i que l'art. 33.2 CE ha generalitzat a la propietat privada de tota mena de béns, atès que la concepció individualista de la propietat establerta en l'art. 348 del Codi civil ha quedat superada, com ja hem vist, per la concepció social que li ha donat el legislador constitucional. La conseqüència d'aquesta evolució conceptual i normativa és que, com ha posat de manifest DOMÍNGUEZ LUIS⁴⁹, "la propiedad, hoy ... constituye una categoría social, no sólo personal, ... reservándose el Estado/poderes públicos la facultad de intervención para controlar el ejercicio del poder dominical conforme a las exigencias que demanda el interés general".

No cal dir que una manifestació d'eixa facultat d'intervenció és la CP. Per tant, qualsevol

⁴⁶Cfr. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions*. 1990, *op. cit.*, p. 94 i 95.

⁴⁷L'LRDA, com la totalitat de les lleis autonòmiques de CP, regula aquesta institució com una actuació pública (art. 5è) que té per finalitat primordial la constitució d'explotacions d'estructura i dimensions adients (art. 173), al qual objecte es duu a terme una complexa tasca de reorganització de la propietat rústica (art. 222). Tant la jurisprudència nacional com la internacional han reconegut la incidència negativa que els processos de CP poden tenir sobre la propietat de les parcel·les afectades. Veï aquí tres exemples d'aquesta jurisprudència:

- La STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), FJ 3, condemna l'arbitrarietat de l'Administració gestora de la CP, per no haver tingut en compte que les operacions de CP "y la concentración como resultado suponen una profunda mutación en la titularidad dominical".

- La sentència del TJCE de 25.11.1998, FJ 4 (*affaire Manfredi*), recorda que, si es concedeixen determinats avantatges als propietaris de les finques a concentrar, és per a compensar-los per les repercussions negatives de la CP sobre el dret de propietat.

- La sentència del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000300) constata que el procés de CP que s'hi analitza afecta el dret de propietat, arribant a la conclusió de què, per aquest motiu, li és d'aplicació l'art. 6.1 del CEDH.

⁴⁸Aquest manament constitucional és tan transcendent que la seva implementació pot fer trontollar la praxi tradicional de la CP espanyola, basada en l'aplicació sistemàtica d'unes deduccions sobre el valor de les parcel·les aportades sense cap mena de compensació econòmica. Fins ara, s'havia obviat aquesta qüestió, oblidant el contingut de l'art. 53.1 CE, segons el qual "los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título [es refereix al Títol I, en el qual està inclòs l'esmentat art. 33] vinculan a todos los poderes públicos"; però la darrera jurisprudència dictada en la matèria no deixa cap mena de dubte sobre l'obligació de compensar econòmicament les deduccions que es practiquen sistemàticament en els processos de CP.

⁴⁹Vid. José Antonio DOMÍNGUEZ LUIS, *op. cit.*, p.12.

normativa reguladora - estatal o autonòmica - que s'aprovi en matèria de concentració haurà de tenir ben presents aquests condicionaments constitucionals, com també els hauran de tenir en compte les administracions gestores d'aquestes actuacions.

2. Ordenament constitucional de les competències agràries

D'acord amb el vigent règim jurídic estatal de la CP, aquest tipus d'actuacions públiques tenen com a finalitat primordial la constitució d'explotacions agràries d'estructura i dimensions adients, com indica l'art. 173 de l'LRDA. D'altra banda, de l'articulat d'aquest text refós s'infereix que, d'acord amb el règim jurídic estatal vigent, les finques rústiques constitueixen, a hores d'ara, l'únic objecte material de la CP. En conseqüència, *de lege lata*, ens estem movent dins l'àmbit del sector agrari. És per això que considerem del tot necessària l'anàlisi prèvia de l'ordre constitucional de competències que afecta aquest sector econòmic, puix que aquesta distribució de competències condiona tot el nostre estudi, i molt especialment la nostra proposta d'aprovació d'una llei estatal de CP que esdevingui referència obligada per a la legislació autonòmica reguladora d'aquestes d'actuacions.

És partint d'aquests condicionaments que examinarem les competències agràries de les CA, els títols competencials de l'Estat, la incidència d'aquestes competències estatals sobre les autonòmiques, i, finalment, els condicionaments que imposa el Dret comunitari sobre el nostre ordre constitucional de competències en matèria agrària.

2.1 Competències agràries de les Comunitats Autònomes

Front a l'antiga unitat competencial, per part dels poders de l'Estat, l'ordre constitucional de competències ha establert una redistribució competencial entre l'Estat i les CA⁵⁰, la qual cosa, d'una banda, ha generat un cert desgavell i la natural desorientació inicial entre els ciutadans, però, de l'altra, ha possibilitat una considerable aproximació de les administracions públiques als administrats, alhora que ha permès d'implementar moltes més iniciatives de les que haguessin tingut virtualitat pràctica en un Estat centralitzat.

Dins l'àmbit de la CP, en concret, és gràcies a eixa diversitat competencial que algunes CA ja gaudeixen d'una normativa reguladora molt més moderna i adaptada a llurs pròpies singularitats que la que els oferia una regulació estatal - la de l'LRDA - que no ha estat mai renovada durant el seu perllongat període de vigència⁵¹. Són precisament aqueixes lleis autonòmiques i el procés de transferències dut a terme arreu de l'Estat - gràcies al qual les CA

han adquirit un inusitat protagonisme en el desenvolupament de les actuacions de CP - les que aconsellen que fem precedir l'anàlisi del règim jurídic d'aquesta institució per una somera introducció a l'ordenament constitucional de les competències que s'hi relacionen.

A hores d'ara, la CP ha estat ja transferida a totes les CA⁵², d'acord amb els respectius Estatuts d'autonomia. A manca de més concreció constitucional, les CA han assumit llur respectiva competència en matèria de CP des del moment en què a cada una d'elles li han estat transferides les competències en matèries agràries. Però ja hem vist que aquestes competències agràries no són tan exclusives com es podria deduir de la dicció literal d'aitals normes autonòmiques, sinó que estan supeditades als títols competencials de l'Estat relatius a l'establiment de les bases i a l'ordenació general i la planificació de l'economia.

⁵⁰Cfr. Leandro GONZÁLEZ GALLARDO, *Modernización del modelo de función pública en un marco administrativo complejo*, en l'obra col·lectiva *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*, Arthur Andersen, Madrid, 1997, p. 43. Aquest autor sintetitza les conseqüències que l'esmentat canvi representa per a la gestió pública, indicant que "el desarrollo del Estado autonómico ha supuesto un profundo proceso de descentralización con transformación decisiva en la estructura del poder, en la incardinación de las instituciones públicas en la sociedad española y, por supuesto, en su cercanía a los ciudadanos".

⁵¹La passivitat del legislador espanyol contrasta amb les múltiples reformes de què ha estat objecte la legislació de CP d'Alemanya, Suïssa, Luxemburg i tants altres països del nostre entorn geopolític. Fins i tot el legislador marroquí ha demostrat més interès que el nostre per mantenir actualitzada la seva legislació de CP, com ja hem tingut ocasió de comprovar.

⁵²La CP fou transferida a l'Aragó per RD 3544/1981, de 29 de desembre; a Astúries, per RD 2543/1982, de 12 d'agost; a Cantàbria, per RD 2295/1982, de 24 de juliol; a Catalunya, per RD 50/1981, de 2 de març; a Galícia, per RD2423/1982, de 24 de juliol, i així fins a completar les 17 CA.

L'art. 148.1.7a de la Constitució és molt explícit al respecte, en establir que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 7a. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía". Aquesta fórmula de repartiment competencial ja ha estat assajada amb èxit a altres països amb més experiència que el nostre en matèria de CP, per la qual cosa entenem que també ha de donar resultats positius en el marc del nostre ordenament jurídic.

D'altra banda, també cal tenir en compte el títol competencial que recull l'art. 149.1.13a, en virtut del qual, "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 13a. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Aquesta habilitació planificadora es concreta en l'art. 131, en el qual s'autoritza l'Estat per a planificar l'activitat econòmica general, mitjançant la corresponent legislació estatal (punt núm. 1), ben entès que ho ha de fer en coordinació amb les CA ("El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas ...", estipula textualment el punt núm. 2).

De conformitat amb aquests preceptes constitucionals, sembla obvi que les CA haurien de coordinar llurs actuacions de CP amb les directrius estatals que regeixen l'activitat econòmica general, per tal de mantenir-ne la necessària coherència, sens perjudici de les seves competències en la matèria. A aital objecte, aniria molt bé que la llei estatal de CP que aquí proposem inclogués un precepte similar al que estableix l'art. 52 de la llei de CP suïssa del Cantó de Vaud, d'acord amb el qual, "*le remaniement parcellaire doit tenir compte des projets de travaux publics prévus dans le périmètre ...*". En aquest context, entenem que el just equilibri entre les competències estatals i les autonòmiques només s'aconseguirà si es respecta amb lleialtat institucional⁵³ aquest doble llindar:

1r) Els poders estatals han de defugir la temptació de buidar les competències autonòmiques mitjançant subterfugis normatius i paranys que, per bé que teòricament basats en competències genèriques reservades a l'Estat, amaguen un injustificat intent de retornar a un centralisme atàvic, que la Constitució ha donat per superat de 1978 ençà.

La transcendència socioeconòmica del sector agrari i la manca de tradició autonòmica del país empenyen, de vegades, el Govern central a presentar una resistència numantina a l'exercici efectiu de les competències autonòmiques relacionades amb el foment de l'activitat agrària. De manera reiterada, el TC ha emès una jurisprudència diàfana i constant (*vid., ad exemplum*, la STC 95/1986, de 10 de juliol⁵⁴ i la STC 50/1999, de 6 d'abril⁵⁵), que declara incompatible amb l'Estat autonòmic aquesta actitud recuperadora de competències.

2n) Les CA no s'han de confondre amb sengles regnes de taifes

El més positiu d'aquest nou ordre constitucional de competències és que obre una sana rivalitat en l'exercici de les respectives competències, tant entre les diferents CA com entre aquestes i els poders centrals de l'Estat. Ara bé, tot ha de tenir un límit, i, en aquest cas, entenem que no fóra constitucionalment admissible confondre l'Estat autonòmic amb un

⁵³ Considerem encertat, en aquest sentit, l'avantprojecte de llei aprovat pel Consell de Ministres en data 9 de juliol de 1999 per a la modificació de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, perquè estableix com a objectiu final la substitució de la via dels recursos d'inconstitucionalitat per la via de la negociació i la cooperació entre els poders centrals i autonòmics, en un marc de lleialtat institucional. Sols així s'aconseguirà reduir substancialment els conflictes de competència (ja se n'han plantejat prop d'un miler) que tenen pràcticament bloquejat el TC.

⁵⁴ En el FJ 5 d'aquesta sentència, el TC - a més de desautoritzar la pervivència del *Servicio de Extensión Agraria* després d'haver-se transferit les seves competències a les CA - declara taxativament que la gestió directa per part de l'Estat de les mesures de foment de l'activitat agrària només serien admissibles constitucionalment en el cas extrem de què resultés "imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector".

⁵⁵ El F. J. 3 d'aquesta sentència recorda que, "como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases ... no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo".

regne de taifes, perquè és obvi que no era aquest l'objectiu del legislador constitucional⁵⁶.

En un Estat d'estructura complexa com el nostre, el sistema establert per a la distribució de competències entre els poders centrals i els de les diferents CA no pot ésser interpretat d'una manera sectària i exclouent. La doctrina constitucional ens ensenya que l'essència de l'Estat autonòmic es troba en l'adiant conjuminació de dos principis constitucionals, aparentment incompatibles, però que realment són complementaris: els principis d'unitat i d'autonomia. La ponderació d'ambdós principis és imprescindible per a la correcta identificació de l'abast de les competències assumides o assumibles per les CA⁵⁷.

L'oblit d'aquest criteri hermenèutic, unit a la imprecisa terminologia emprada pel legislador constitucional - denunciada inclús pel mateix TC⁵⁸ -, propicia que en ocasions s'enarborin banderes d'una pretesa competència exclusiva en matèries relacionades amb la CP, quan en realitat l'únic que tenen assumit les CA, en aquest àmbit, és una competència compartida, condicionada pels títols competencials reservats als poders centrals de l'Estat.

Legisladors, polítics i part de la doctrina científica han caigut reiteradament en aquest parany, amb resultats dispars: a alguns, la pràctica políticoadministrativa els va obrir els ulls, i han acabat assumint que les CA no poden actuar amb absoluta llibertat, per molt que hi tinguin atribuïda una competència teòricament exclusiva en matèria agrària⁵⁹; altres van ignorar aqueixes limitacions competencials, fins que el TC els va haver de puntualitzar on eren els límits de les competències "exclusives" de la respectiva CA⁶⁰; finalment, n'hi ha que encara segueixen predicant que la seva CA pot legislar, en matèria de CP, sense cap supeditació a la legislació estatal⁶¹.

Al nostre parer, els gestors de la CP haurien de tenir sempre ben present que aquesta institució es desenvolupa en el marc de les que el Llibre blanc de l'aigua⁶² qualifica, amb encert, com "responsabilidades compartidas en el Estado de las autonomías".

2.2 Títols competencials estatals que condicionen les competències autonòmiques

2.2.1 Delimitació jurisprudencial de les competències estatals

D'acord amb el que hem exposat, les competències agràries de les CA estan supeditades als títols competencials estatals que en limiten l'abast. Però cal assenyalar que l'Estat tampoc no té les mans lliures per a legislar i actuar en aquest àmbit, perquè les seves competències queden, al seu torn, condicionades per les que ja tenen assumides les CA, en el que és una conseqüència lògica de l'establiment de l'Estat autonòmic. La interpretació sistemàtica dels arts. 148.1.7a i 149.1.13a CE duu a la conclusió de que la citada supeditació de les competències agràries de les CA es fonamenta principalment en els títols competencials de l'Estat relatiu a l'ordenació general de l'economia, així com a l'establiment de les bases i a la

⁵⁶ Les reiterades apel·lacions del TC als principis d'unitat del sistema confirmen aquesta apreciació. *Vid., ad exemplum*, el FJ 5 de la STC 147/1991, de 4 de juliol, segons el qual "la definició de las bases en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional".

⁵⁷ Apliquen aquest criteri a la regulació de la CP la STC 37/1987, de 26 de març (relativa a la LARA andalusa) i, més explícitament, la STC 150/1998, de 2 de juliol (sobre l'LCP-CYL de Castella i Lleó).

⁵⁸ *Vid., ad exemplum*, STC 37/1981, de 16 de novembre, el FJ 1r de la qual fa una referència al "sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo "exclusivo" se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía".

⁵⁹ *Vid.* Joan VALLVE I RIBERA, *L'agricultura catalana 1992. Debat General sobre Agricultura al Parlament de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, DARP, Barcelona, 1992, p. 24 i s.

⁶⁰ Els antecedents de fet de les sentències del TC resolutòries dels recursos d'inconstitucionalitat presentats contra les lleis de CP andalusa (STC 37/1987, de 26 de març) i castellanoleonesa (STC 150/1998, de 2 de juliol) es fan ressó d'alguns plantejaments d'aquest tipus.

⁶¹ L'exemple més llampant d'aquest posicionament exclouent possiblement sigui l'estudi - en altres aspectes, pràcticament impecable - de José Francisco ALENZA GARCIA, *op. cit.*, p. 97, en el qual s'arriba a negar que l'Estat tingui competència per a dictar una llei de bases de la CP. Més endavant, exposarem els nostres criteris contraris a aquesta teoria, basant-nos a l'efecte en la doctrina constitucional.

⁶² Ministerio de Medio Ambiente, *Libro Blanco del Agua en España*, MMA, 1999, edició informàtica consultable per Internet ([Http://www.mma.es:8088/general/libroB.htm](http://www.mma.es:8088/general/libroB.htm)).

coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

La millor manera de concretar l'abast que tenen aquestes competències reservades a l'Estat és acudir als criteris hermenèutics establerts per l'interpret suprem de la Constitució, que, al nostre parer, es poden sintetitzar concisament en els termes següents:

1r) Abast del concepte d'ordenació de l'actuació econòmica general

La doctrina es qüestiona⁶³ quin és el contingut exacte d'aquest títol competencial reservat a l'Estat - per bé que, curiosament, la Constitució només en parla en l'art. 148.1.7a, en enumerar les competències assumibles per les CA - que tant condiciona el desenvolupament pràctic de les competències de caire econòmic transferides a les diferents CA. El TC ha donat la seva resposta en la STC 29/1986, de 20 de febrer, en el FJ 4 de la qual, després de deixar constància de què correspon a l'Estat l'ordenació general de l'economia, explica que aquest concepte ha d'interpretar-se com "ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica". Dit això, amb caràcter general, el mateix TC introdueix dues matisacions que serveixen per delimitar més exactament l'abast d'aquest concepte genèric:

- D'una banda, limita aquesta competència estatal, determinant que "esta actuación del Estado, por medio de sus órganos, no puede llegar sin embargo a un vaciamiento de las competencias asumidas por la Comunidad en materia de planificación".

- D'altra banda, indica que les competències autonòmiques estan sotmeses a intervencions estatals, inclús en la planificació de detall: "cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y solo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación".

Aplicada a la institució que motiva el nostre estudi, aquesta darrera matisació suposa que, quan les circumstàncies així ho requereixin, l'Estat podria acollir-se a aquesta doctrina constitucional per a planificar directament les actuacions de CP d'una zona que abastés més d'una CA. Aquest supòsit es donaria, per exemple, en el cas de les grans obres lineals d'infraestructures, com ara les autopistes, línies ferroviàries, pistes d'aeroports, etc.

Sense arribar a aquest extrem, en el cas dels plans generals de transformació de les zones declarades d'interès general de la nació, l'Estat també hi té quelcom a dir en matèria de CP, ja que ha d'aprovar el reial decret mitjançant el qual s'aprova el Pla⁶⁴. A la pràctica, el mateix Ministeri d'Agricultura, Ramaderia i Pesca reconeix que ha estat practicant actuacions de CP durant els darrers anys⁶⁵.

⁶³ Vid., per tots, Jesús GARCÍA TORRES, *La "ordenación general de la economía", título sustantivo de competencia estatal*, "Revista Española de Derecho Constitucional", núm. 17, maig-agost de 1986, p. 251 i s. Aquest autor dedica gran part del seu article a respondre la següent qüestió: "¿Qué es, pues, esta misteriosa "ordenación general de la economía" u "ordenación de la actividad, o actuación, económica general", que en el EAPV aparece enmarcando las competencias exclusivas vascas sobre agricultura y ganadería ...?"

⁶⁴ Quan es tracta d'una zona molt localitzada, en canvi, el que se sol fer és preveure en el corresponent Reial Decret la realització de la CP per part de la respectiva C. A., amb la qual cosa s'eviten eventuais conflictes de competències. Un exemple pràctic d'aquest *modus operandi* l'ofereix el Reial Decret 876/1987, de 27 de maig, pel qual s'aprova el "Plan General de Transformación de la zona del Chanza, segunda parte", l'art. 19 del qual preveu la incorporació d'actuacions de CP al corresponent "Plan Coordinado de Obras" ex art. 103 de l'LRDA, disposant a l'efecte que, "Para facilitar, tanto la construcción de las obras en las mejores condiciones técnicas, como la ordenación de la propiedad en unidades de explotación racionales y lograr en definitiva un mejor resultado en la transformación, la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá declarar la concentración parcelaria prevista en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario o la concentración de explotaciones prevista en su legislación propia".

⁶⁵ Vid., *ad exemplum*, la resposta del Govern espanyol a la pregunta escrita formulada pels

2n) Abast del concepte de bases

La doctrina constitucional sobre el concepte de bases ha estat més indecisa del que seria exigible a l'interpret suprem de la Constitució. En el seu períple conceptual, s'han registrat sobtats canvis de doctrina - dels pronunciaments més centralistes als més autonomistes - per acabar assumint un posicionament eclèctic, molt més equilibrat:

- La doctrina més procliu als plantejaments defensats des dels poders centrals de l'Estat es troba en la STC 147/1991, de 4 de juliol, en la qual es dóna al concepte de bases un abast que, al nostre parer, peca d'excessivament omnicomprensiu⁶⁶.

- En l'altre extrem, han proliferat les manifestacions jurisprudencials en les quals es redueix el concepte de bases a la mínima expressió. Aquests posicionaments filoautonomistes (apuntats ja en el FJ 4 de la STC 25/1983, de 7 d'abril, amb la reconducció de la competència sobre les bases a la determinació de "los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad de todos sus miembros"), tenen la seva expressió culminant en els FJ 8 i 9 de la STC 102/1995, de 26 de juny. El TC hi reconduïx obertament els plantejaments uniformistes que havia defensat l'any 1991 ("frente a lo afirmado en la STC 149/1991, ... de la cual hemos de apartarnos en este punto,...") i s'atança a les tesis més autonomistes, proclamant explícitament que "lo básico tiene carácter de mínimo"⁶⁷.

- Finalment, a les acaballes del segle XX, l'alt tribunal va arribar a la conclusió de que no es pot establir un concepte objectiu de bases estatals, perquè l'abast conceptual d'aquestes pot ser molt variat, segons el context jurídic de cada cas. La STC 50/1999, de 6 d'abril⁶⁸, indica al respecte que "la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico". Referint aquest nou plantejament jurisprudencial al títol competencial relatiu al procediment administratiu, el TC manifesta que la intervenció estatal en la regulació d'una institució jurídica és més necessària com més s'afecten els drets dels ciutadans⁶⁹. Aquest darrer posicionament no significa que el TC hagi abandonat el criteri de l'abast mínim de les bases estatals. És tan sols una matisació, amb la qual l'alt tribunal dóna el darrer toc per acabar de polir el que ha estat el seu criteri predominant⁷⁰.

Senadores Srs. Enrique Bellido Muñoz i Ramón Palacios Rubio (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI legislatura. Serie I: Boletín General núm. 658, de 5 de abril de 1999), en la qual es declara explícitament que "los tipos de actuaciones que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha llevado a cabo en la provincia de Jaén, a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, durante los años 1997 y 1998, han sido los siguientes: ... -- Programa Operativo "Agricultura y Desarrollo Rural" en Andalucía que incluye, entre otros, el Subprograma para la Mejora de las condiciones de la producción agraria y mejora del hábitat rural, que contempla las seis medidas siguientes: ... * Concentración parcelaria y de explotaciones".

⁶⁶El FJ 4 de la STC 147/1991, de 4 de juliol, sols considera que excedeix del que és bàsic l'ordenació estatal que "no deja espacio alguno a la competencia autonómica legislativa".

⁶⁷Tot el que depassi aquest concepte és, doncs, una pràctica legislativa viciada, per abusiva. És el que ha esdevingut amb algunes normes estatals teòricament bàsiques, però redactades com a reglaments, com constata la STC 102/1995, de 26 de juny. El TC hi rebutja categòricament aquesta pràctica abusiva i deslleial, sentenciant que un títol competencial que només habilita per a establir les bases d'una institució jurídica no pot ser emprat per anul·lar les competències de desplegament normatiu i d'execució que corresponen a les CA. Aquests criteris hermenèutics de la doctrina legal i constitucional ens duren a proposar que la legislació estatal de CP que propugnem tingui un abast limitat, de manera que estableixi els trets definidors la unitat dels quals sigui necessària per a tot l'Estat, però deixant a les CA un ampli marge normatiu, per a que puguin adaptar eixes característiques generals a llurs respectives peculiaritats i a la seva problemàtica específica.

⁶⁸Vid. el FJ 3 de la STC 50/1999, de 6 d'abril.

⁶⁹En paraules de la mateixa STC 50/1999, "cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración". És un argument més per a justificar la nostra proposta d'una llei estatal de CP, ja que s'hi dedueix que l'Estat ha de concretar les bases d'aquestes actuacions, que tant afecten els drets dels titulars de finques rústiques. La incidència de la CP sobre el dret de propietat ha estat remarcada inclús per tribunals internacionals com ara el TJCE (sentència de 25.11.1998) i el TEDH (sentència del 30.10.1991).

⁷⁰Seguint aquest criteri hermenèutic, propugnem que la nova llei estatal de CP sigui de mínims, ja que el seu objectiu no pot ser la recuperació, per part de l'Estat, de competències ja transferides a les CA, sinó dotar a aquestes d'unes bases indiscutibles, sobre les quals puguin legislar sense l'amenaça (que ja s'ha fet efectiva sobre les lleis de CP d'Andalusia i de Castella i Lleó) d'un

3r) Abast del concepte de coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica

La doctrina constitucional en aquesta matèria ja va ser sintetitzada al seu moment pel mateix TC en la STC 32/1983, de 28 d'abril, segons la qual, la reserva per a l'Estat de la competència en matèria de coordinació general es limita a la "fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias".

Per bé que aquesta sentència ja és molt antiga i, a més a més, s'ocupa d'un supòsit relacionat amb la sanitat, creiem que cal portar-la a col·lació, perquè és la que, encara ara, empra el mateix TC com a referència consolidada de la seva doctrina constitucional sobre coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, aplicant-la sense cap recel a l'elucidació dels conflictes de

competències agràries entre l'Estat i les CA. En aquest sentit es manifesta, per exemple, la STC 79/1997, de 10 d'abril, en la qual, a més a més, es concreta que "el principio de coordinación permite, en esencia, articular las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema".

En definitiva, aquest criteri hermenèutic sobre la competència de coordinació de la planificació de l'economia general s'adiu perfectament amb el criteri limitador del concepte de bases estatals, entès en els termes que acabem d'expressar.

2.2.2 Implicacions del principi d'unicitat del sistema econòmic en el sistema constitucional de distribució de competències

Aquest principi bàsic del nostre ordenament constitucional està subjacent en el segon paràgraf del Preàmbul de la Constitució - en el qual es garanteix "un orden económico y social justo" - i es manifesta cristal·linament en els següents preceptes:

- Art. 131.1, en el qual s'estableix una reserva de llei a favor de l'Estat, per tal que hi pugui regular "la planificació de l'activitat econòmica general".

- Art. 138.2, amb el qual es pretén garantir la unitat del sistema amb la prohibició taxativa d'establir, en el estatuts d'autonomia, "privilegios económicos o sociales".

- Art. 139.2, que vincula l'esmentat principi unitari amb el principi d'igualtat de tots els espanyols de l'art. 14, bo i garantint-hi la llibertat de circulació de persones i béns per tot el territori nacional ("Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español").

- Art. 149.1, en el qual es reserva a l'Estat la competència exclusiva, pel que fa a les matèries de caire econòmic que hom considera necessàries per a garantir el caràcter unitari del sistema econòmic nacional. En aquest cas es troben, per exemple, les matèries 12a ("legislación sobre pesas y medidas ..."), 13a ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") i 14a ("Hacienda general y Deuda del Estado").

El TC ha justificat aquest principi unitari en base a la complexitat estructural de l'Estat autonòmic, entenent que "la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores" (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1r). Al seu torn, el FJ 4 de la ja citada STC 29/1986 transcriu literalment aquest criteri hermenèutic (amb l'única variació de substituir el qualificatiu "desintegradores" pel de "disgregadores") i confirma la imperativitat de "la unicidad del orden económico nacional". Nogensmenys, introduint una matisació que afavoreix les competències de les CA, adverteix que la potestat planificadora de l'Estat "no puede llegar sin embargo a un vaciamiento de las competencias asumidas por la

recurs d'inconstitucionalitat.

Comunidad en materia de planificación".

En resum, l'Estat gaudeix d'una competència planificadora general - i fins i tot de planificació en detall, encara que aquesta facultat es reservi tan sols per a supòsits especials -, però les CA també tenen, d'acord amb llurs respectius Estatuts d'Autonomia, un determinat àmbit competencial, que els permet planificar l'economia del seu territori. Aquesta darrera competència, en qualsevol cas, s'ha de dur a terme en el marc de l'ordenació general de l'economia, les bases i la coordinació de la qual reserva a l'Estat l'art. 149.1.13 de la Constitució.

2.2.3 El principi de competència, com a element constitucional sobrevingut a la CP

Com a colofó del que hem exposat fins ara, podem arribar a la conclusió de què la CP ha deixat de tenir una gestió unitària per a tot l'Estat. Als múltiples principis informadors que tradicionalment han caracteritzat la CP espanyola, s'hi ha afegit un de nou - el principi de competència -, en virtut del qual la regulació i l'execució d'aquestes actuacions públiques ja no correspon de manera sistemàtica i inequívoca als poders de l'Estat (com s'esdevenia en l'etapa preconstitucional), sinó als que en cada cas en tenen atribuïda la competència per l'ordenament constitucional.

Ara, però, el principi de competència que afecta la CP no té un caire absolut, sinó que resta sotmès a un doble condicionament constitucional, inferible dels arts. 148 i 149 CE:

1r) El gruix de les competències relacionades amb les matèries agràries no han estat reservades constitucionalment a l'Estat

Per molt tautològica que pugui semblar aquesta primera constatació, entenem que és necessari reafirmar-la, vist el qüestionament que se n'ha fet de vegades.

Aquest primer condicionament constitucional, que té la seva expressió fonamental en els arts. 148.1.7ª i 149.1 i 3 CE, es confirma en la STC 95/1986, de 10 de juliol, en la qual s'assenyala que "la agricultura es una de las materias cuya íntegra asunción competencial por las comunidades autónomas ha sido permitida por la Constitución, en su artículo 148". En conseqüència, l'agricultura i la ramaderia poden ésser assumides per les CA, restant la regulació estatal com a supletòria de l'autonòmica (cfr. art. 149.3 CE).

2n) Les competències agràries de les CA no són realment exclusives

L'art. 148.1, 7a i 8a CE - així com els preceptes estatutaris que se'n deriven - té una redacció inexacta, que, com ja ha quedat evidenciat, pot induir a la creença en una suposada exclusivitat de les competències autonòmiques en matèria agrària. Aquest precepte, però, no constitueix una norma jurídica aïllada, sinó que s'incardina en un context normatiu més ampli, que impedeix interpretar-lo *ad pedem literae*. Des d'aquesta perspectiva global, s'arriba a la conclusió que la major part de les competències agràries atribuïdes en exclusiva a les CA són realment competències compartides, atès que s'han d'exercir, indefugiblement, en el marc de les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general de l'Estat.

En definitiva, el principi de competència que la Constitució ha afegit al règim jurídic de la CP ens indica que ni l'Estat ni les CA gaudeixen d'un poder il·limitat, sinó que conformen diferents nivells competencials, l'abast de cada un dels quals cal delimitar, per tal de saber fins a quin punt els correspon d'intervindre en cada àmbit competencial.

Aquesta constatació és el punt de partida i la fonamental raó de ser del nostre posicionament a favor de la instauració a l'Estat espanyol d'un règim jurídic d'origen plural, constituït, d'una banda, per una llei estatal que estableixi les bases i els preceptes d'aplicació plena i directa que es corresponen amb les competències reservades per la

Constitució a l'Estat - aplicant-hi criteris basats en el principi de subsidiarietat que inspira el Dret comunitari -, i, d'altra banda, per les normes reguladores aprovades per les diferents CA.

Si hom fa abstracció de tota mena de plantejaments ideològics, hom comprovarà que aquest règim jurídic híbrid és el que més s'adiu a l'ordre constitucional de competències que ens ocupa. Per tant, no hauria de provocar recels ni als que defensen posicionaments estatalistes ni als que tenen un pensament més autonomista, ja que és un sistema equilibrat, a l'estil dels que ja regeixen de molt de temps ençà a països com ara Suïssa, Àustria i Alemanya, en els quals la CP es desenvolupa en absoluta harmonia, sense qüestionar-s'hi la coexistència de normes estatals i autonòmiques en la matèria.

3. Incidència del Dret comunitari sobre l'ordre constitucional de competències

L'anàlisi de l'ordre constitucional de competències no estaria completa sense una referència - ni que sigui somera - a les repercussions que hi té el Dret comunitari, partint de la base de què la gestió de la CP al nostre país serà més correcta i menys conflictiva, si hom pren consciència d'eixa influència exterior. Interessa remarcar, a aquest respecte, que, com a conseqüència de la cessió de sobirania agrària que comporta l'adhesió, ara són les institucions comunitàries les que ordenen la política agrària que s'aplica a Espanya.

En aquest nou escenari, hi ha hagut intents estatals de recuperar part del protagonisme competencial perdut, a costa de rebaixar el sostre competencial de les CA en matèria agrària. S'ha apel·lat, a l'efecte, a les competències estatals en matèria de relacions internacionals, com si, amb l'adhesió, l'Estat hagués aconseguit un nou títol competencial. El TC, però, ha rebutjat categòricament aquest plantejament reversionista, establint una doctrina que podem sintetitzar en quatre idees:

1a) La integració europea no crea una competència nova per a l'Estat, ni altera el règim intern de repartiment de competències entre l'Estat i les CA

A l'any 1988, la STC 252/1988, de 20 de desembre, ja va establir doctrina en el sentit de què "lo único que las directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias".

Aquest criteri jurisprudencial es confirma en el primer dels FJ de la ja citada STC 79/1992. El TC hi declara taxativament que "la ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva". Recordada, d'altra banda, com està ja de consolidada la seva doctrina sobre la inalterabilitat del sistema constitucional de repartiment de competències: "la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", ben entès que aquests criteris de repartiment competencial "no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias".

Més recentment, la STC 208/1999, d'11 de novembre, hi ha reincidit, recordant que "el Derecho Comunitario no es canon de constitucionalidad" i que "la incorporación de España a las Comunidades Europeas ... no ha modificado dicha distribución competencial".

La jurisprudència del TS que versa sobre la CP ha assumit aquesta doctrina en sentències com ara la de 29 de març de 1999, en el FJ 3 de la qual es remarca que "es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario, y ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria".

2a) La competència exclusiva que l'art. 149.1.3a CE reserva a l'Estat no

comporta una atribució de competència per a l'execució del Dret comunitari

La pretensió estatal d'ampliar l'abast de la clàusula 3a (relacions internacionals) de l'art. 149.1 CE fins a fer-hi pràcticament inviable l'execució de les competències transferides a les CA ha estat deslegitimada igualment pel TC, el qual, en la citada STC 79/1992, afirma que "el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo" (FJ 1).

3a) El títol competencial sobre comerç exterior (art. 149.1.10a) no habilita l'Estat per a centralitzar totes les funcions competencials que hi tinguin alguna repercussió

Com diu la STC 236/1991, l'Estat no es pot emparar en el títol competencial sobre comerç exterior ex art. 149.1.10a CE per a reduir l'abast de les competències transferides a les CA, ben entès que, en l'aplicació de la normativa comunitària, ni sempre tindrà competència l'Estat ni sempre la tindran les CA. Tot dependrà de les circumstàncies que concorrin en cada cas, perquè "no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario", sinó que s'ha d'analitzar cas per cas, ja que "la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno".

4a) L'Estat ha de garantir que el Dret comunitari s'executi com cal

L'art. 93 CE disposa que correspon als poders centrals de l'Estat, "la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Aplicat al Dret comunitari, aquest precepte constitucional possibilitaria que - quan realment escaigui - l'Estat supleixi la inactivitat de les CA, dictant la normativa subsidiària necessària per garantir l'acompliment de la normativa comunitària a tot el país. Així ho ha entès el TC, en la seva STC 252/1988, de 20 de desembre, en la qual reconeix una competència estatal en aquest àmbit, fonamentada en "la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E." (FJ 2). Al seu torn, la STC 79/1992, de 28 de maig, ratifica aquesta doctrina constitucional, remarcant-hi que la que ens ocupa és una "función que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar" (FJ 1).

En definitiva, els intents estatals de rearmament competencial a costa de les competències agràries de les CA han resultat fallits i deslegitimats pel TC i pel TS, cosa lògica perquè no s'adiuen al principi de subsidiarietat que inspira el Dret comunitari ni a la realitat interna de l'Estat autonòmic, en el marc de la qual les competències transferides a les CA no constitueixen una concessió graciosa que els hi fa l'Estat, sinó l'ineludible compliment d'una obligació constitucional, com ha recordat el mateix TC.

4. A tall de conclusió

Recopilant tot el que hem exposat sobre el marc constitucional de la CP, podem arribar a la conclusió de què l'entrada en vigor de la Carta Magna ha influït de manera notable sobre aquesta institució jurídica, amb una especial incidència sobre els aspectes següents:

a) El text constitucional ha reforçat la vigència de la CP, perquè el seu articulat ens permet considerar fonamentada la institució en dues previsions constitucionals bàsiques:

1a) El principi de paritat establert en l'art. 130, que habilita els poders públics per a practicar l'intervencionisme agrari, una de les més importants manifestacions del qual és precisament la CP.

2a) La funció social de la propietat que proclama l'art. 33.2 CE, la qual tot a l'hora empara les deduccions ex art. 202 de l'LRDA (sens perjudici de la seva indemnització, com ja veurem), puix que remarca que el dret de propietat no té un caràcter absolut, sinó que el seu abast pot ésser modulats per la legislació ordinària.

b) El nou marc constitucional ha donat lloc a una doctrina constitucional sobre els condicionaments que tenen el legislador estatal i els autonòmics per a regular les actuacions de CP. Mereix destacar-se la STC 150/1998, de 2 de juliol de 1998, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó. Considerem que tota la sentència s'ha d'estudiar amb una gran atenció, però el que més ens importa remarcar és que s'hi estableixen les pautes per les quals s'ha de regir la futura regulació de la CP espanyola. A aquests efectes, s'hi estableixen els següents criteris, que cap legislador podrà ignorar temps a venir:

1r) Les matèries incloses en l'LRDA que la Constitució reserva a l'Estat només poden ésser regulades pel legislador estatal. Els legisladors autonòmics no hi tenen cap més opció que remetre-hi, en termes genèrics, al que en cada moment estableixi en la matèria afectada la legislació estatal.

La tècnica reproductiva dels preceptes estatals que regulen les esmentades matèries ha estat explícitament desautoritzada pel TC, que, per STC 150/1998, de 2 de juliol, declarà inconstitucional l'atribució als jutges de la presidència de les CLCP.

Val a dir que no ha estat l'LCP-CYL l'única legislació autonòmica que havia establert aquesta previsió legal. La gallega LCP-GAL també va atribuir als jutges la presidència de les CLCP, pecant així de la mateixa inconstitucionalitat que l'LCP-CYL, puix que li seria extrapolable el criteri que inclou el FJ 2 de la STC 127/1999, d'1 de juliol, segons el qual, "la cuestión de fondo aquí suscitada ha sido ya resuelta por nuestra STC 150/1998. En aquella ocasión, ... tuvimos ocasión de señalar que para dilucidar la adecuación de esa concreta previsión al sistema constitucional de distribución de competencias bastaba con recordar que el art. 149.1.5ª atribuye al Estado la competencia exclusiva respecto de la "Administración de Justicia".

L'extensió d'aquest criteri a totes les lleis autonòmiques que atribueixen als jutges funcions extrajudicials queda cristal·linament expressada quan el propi TC arriba a la següent conclusió: "En virtud del razonamiento ahora reiterado, debemos concluir que la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia para integrar a los Magistrados de las Audiencias Provinciales en los Jurados Provinciales de Clasificación de Montes Vecinales". Si la doctrina de la STC 150/1998 és aplicable a aquest cas, amb més raó ho ha de ser a l'LCP-GAL, que inclou una previsió legal idèntica a la declarada inconstitucional per aquesta sentència del TC. Per això resulta sarcàstic - i un error de suma gravetat - que la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Lei de concentració parcel·lària per a Galícia torni a incloure com a president de les "Juntas Locals de Concentració" "el Juez competente designado por el Consejo General del Poder Judicial, a instancia de la Junta de Galicia" (nova redacció de l'art. 10.1.a) de l'LCP-GAL.

2n) En contrapartida, el legislador estatal ja no pot regular aquelles altres matèries que han passat a ésser competència exclusiva de les diverses CA, els legisladors de les quals són ara els únics que poden legislar en la matèria.

S'estableix així un marc competencial completament nou, pel que fa a la regulació de la CP, que complicarà extraordinàriament la tan necessària reforma de la petrificada LRDA. Al nostre parer, la millor solució és que, d'una vegada per totes, Estat i CA s'assentin a consensuar els trets definidors d'eixa reforma legal, de tal manera que el legislador estatal aprovi una llei de mínims, aplicable a tot l'Estat, i els legisladors autonòmics puguin legislar, en base als criteris de la nova llei estatal de CP, sobre els aspectes de la institució que han restat sota la seva competència.

c) Al seu torn, la jurisprudència del TS ha hagut d'ésser reformulada en aspectes de gran transcendència jurídica. De fet, podem assegurar que ha nascut una nova doctrina legal sobre la CP, que aplica al control jurisdiccional d'aquestes actuacions els següents principis constitucionals:

1r) El principi de proscripció de l'arbitrarietat ex art. 9.3. Moltes vegades s'ha acusat les administracions gestores de prepotència i àdhuc d'abús de poder, en les seves

relacions amb els ciutadans afectats per la CP. De la Constitució ençà, moltes sentències del TS demostren com és d'important que els gestors d'aquesta millora sàpiguin distingir clarament el que són potestats discrecionals de l'Administració gestora del que són actituds i actuacions arbitràries, les quals no tenen cap tipus de recolzament jurídic. Una de les més recents és la STS de 28 de gener de 1999 (Arz. 1268), el FJ 4 fa esment dels dos preceptes constitucionals en els quals s'estableix la interdicció constitucional de l'arbitrarietat: l'art. 9.3, que veda directament les conductes administratives arbitràries, i l'art. 103.1, que les veda indirectament.

2n) El principi d'igualtat davant la llei ex art. 14, en el qual s'ha basat la jurisprudència dels darrers anys per a proclamar el criteri hermenèutic segons el qual les administracions gestores de la CP estan legitimades per a aplicar les deduccions ex art. 202 de l'LRDA, però si les practiquen, han d'abonar als afectats les corresponents indemnitzacions, "en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución", com puntualitza el FJ 3 de la STS de 14 de gener de 1997 (Arz. 547). Això suposa una gran novetat respecte de la pràctica administrativa que s'ha seguit tradicionalment a Espanya en aquesta matèria. Més endavant ens n'ocuparem abastament.

3r) El principi de prevalença del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE sobre les limitacions que l'art. 218.1 de l'LRDA imposa per a l'admissió dels recursos contra l'acord de CP. Els peus de recurs que inclouen les publicacions de les diferents CA, pel que fa a la impugnació de l'acord de CP, demostren que hi ha un desconeixement total d'aquest nou criteri jurisprudencial. Tanmateix, cal remarcar que ja hi ha una consolidada jurisprudència que considera derogades tàcitament per la Constitució les limitacions a l'accés als tribunals que estableix l'esmentat precepte de l'LRDA. Per tant, totes les administracions gestores s'hi han de sotmetre, màxim si es té en compte que aquesta nova jurisprudència del TS es fonamenta en la doctrina constitucional sobre la supressió dels obstacles formals que impeixen l'accés als tribunals, que el TC ve proclamant de 1983 ençà i que el TS està aplicant al procediment de CP des de l'any 1985.

d) El manament constitucional de l'art. 45.2 CE, en virtut del qual tots els poders públics (per tant, també l'Administració gestora de la CP) estan obligats a protegir i restaurar el medi ambient.

La gran transcendència d'aquest precepte, als efectes que ens ocupen, deriva del fet que obliga a canviar radicalment el concepte de la CP espanyola, de tal manera que s'ha de passar preceptivament del model productivista que estableix l'LRDA a un model de CP ecocompatible, ben entès que aquest canvi de concepte també és una conseqüència obligada de l'aplicació al nostre país del Dret comunitari.

La primera demostració d'aquesta doble influència constitucional i comunitària es va produir amb el sotmetiment de gran part de les CP espanyoles a avaluació d'impacte ambiental, per imperatiu del 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. Molt aviat, emperò, es va ensorrar aquesta fugaç manifestació legislativa de voluntat d'implantar a Espanya una CP ecocompatible. La Llei 6/2001, de 8 de maig, ha demostrat que es tractava d'una vana il·lusió, puix que ha suprimit el sotmetiment obligatori a EIA de les CP de més de 300 hectàrees. Així i tot, creiem que aquest retrogradisme ecològic no durarà massa temps i que la concepció ecocompatible de la CP s'hi acabarà imposant - com ja s'ha imposat arreu d'Europa -, perquè la pressió social a favor de la protecció del medi ambient és cada cop més forta i intensa.

CAPÍTOL III

MARC LEGAL VIGENT A ESPANYA, EN MATÈRIA DE CP

I. LA LLEI DE REFORMA I DESENVOLUPAMENT AGRARI I ALTRES NORMES JURÍDIQUES D'ÀMBIT ESTATAL

1. Visió global del règim jurídic de la CP espanyola

De 1973 ençà, el règim jurídic de la CP espanyola ha estat dominat per la Llei de reforma i desenvolupament agrari, text refós aprovat per Decret 118/1973, de 12 de gener. Ara bé, en el decurs dels darrers decennis, aquest règim jurídic ha sofert un remarcable trasbals, quedant a hores d'ara integrat pel següent conjunt normatiu:

a) El Dret comunitari aplicable a la CP, així com les convencions internacionals ratificades per Espanya, que condicionen la realització d'aquesta millora.

b) La Constitució espanyola de 1978 i les normes que la despleguen.

c) Les regulacions autonòmiques de la CP.

d) La legislació ordinària d'àmbit estatal que incideix en aquest procediment especial.

No cal dir que aquest complex normatiu que regeix a hores d'ara la CP s'ha de completar amb les altres fonts de l'ordenament que igualment integren el règim jurídic d'aquesta institució, entre les que mereixen especial atenció els principis generals que inspiren la institució (la sistematització dels quals hem exposat més amunt) i la jurisprudència especialitzada en la matèria (les aportacions essencials de la qual igualment sistematitzarem, a més a més de fer-hi nombroses referències al llarg de tota l'obra). També s'hi han d'afegir els tractats internacionals subscrits per Espanya que condicionen el desenvolupament de les actuacions de la CP, entre els que cal remarcar aquests dos, als quals farem freqüents referències:

- El CEDH, subscrit en el marc del Consell d'Europa. Com hem vist, el TEDH ja ha dictat nombroses sentències relatives a actuacions de CP sobre la base d'aquesta norma convencional internacional, fent-hi especial referència a l'obligació que tenen les administracions gestores de cloure aquestes operacions en un termini raonable, sense dilacions indegudes.

- 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)". La principal aportació que trobem en aquesta norma convencional és la consideració de la CP com un dels "instrumentos innovadores para la concentración y la urbanización de tierras de forma eficaz y sostenible" (punt 76.i del Capítol IV del "Programa de Hábitat", rubricat "Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación". Això obliga les administracions gestores a aplicar una concepció ecocompatible de la CP, alhora que suposa una revalidació de la vigència i les perspectives de futur de la CP arreu del món, tot atribuint-li la nova comesa de contribuir a l'èxit dels assentaments humans, tant

a les zones rurals com a les urbanes.

Un cop analitzada la incidència que sobre la CP tenen els marcs normatius comunitari, convencional i constitucional, hem d'endinsar-nos en la regulació vigent a nivell de la legislació ordinària, tant pel que fa a la normativa estatal com a l'autonòmica, que estudiarem per aquest ordre.

Com és prou conegut, la normativa estatal està integrada bàsicament per la ja esmentada LRDA, de la qual ens ocupem abastament al llarg de tota l'obra, sens perjudici de fer una especial referència en aquest capítol al que ha representat fins ara aquest text refós, així com a la necessitat de superar-ne el contingut mitjançant una nova regulació més adequada a les necessitats actuals i de futur de la institució.

Abans, emperò, hem de parar atenció a altres normes jurídiques que també participen en la configuració del règim jurídic vigent de la CP, i a la incidència de les quals farem oportuna referència dins els epígrafs que més s'hi adiuen. Les més importants són les següents:

1a) La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en la nova redacció que li ha estat donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

La importància d'aquesta norma, als efectes que aquí ens ocupen, és doble:

- En primer lloc, constitueix la legislació administrativa de caràcter general aplicable a totes les administracions públiques, en substitució de la Llei de Procediment Administratiu de 1958 (en endavant, LPA). Per tant, també regeix les actuacions de l'Administració gestora de la CP. És per això que moltes sentències del TS relatives a la CP es basen en preceptes d'aquesta llei, malgrat l'especialitat del procediment de CP. La substitució de l'LPA per aquesta nova legislació administrativa de caire general repercuteix notablement en el règim jurídic de la institució. Cal tenir en compte que el punt 3 de la disposició derogatòria de l'LRJAPPAC només deixa vigents les normes reguladores de procediments especials "en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley", raó per la qual l'articulat de l'LRDA s'ha d'interpretar a la llum de l'esmentada norma legal, que trasllada a nivell legislatiu els principis constitucionals que han d'informar tota actuació administrativa.

D'altra banda, la regulació especial de la CP s'hi ha d'adaptar preceptivament, atès que la disposició addicional tercera de la pròpia LRJAPPAC estableix a aquests efectes un termini de 18 mesos, que fins ara ha estat incomplet irresponsablement, donant així un fatal exemple a la ciutadania, la qual comprova que els nostres representants són els primers a incomplir les normes que ells mateixos han aprovat.

- En segon lloc, cal tenir en compte que l'art. 212 de l'LRDA remet explícitament a "lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo" (remissió que òbviament cal entendre feta, a hores d'ara, a l'LRJAPPAC), pel que fa a "la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria". En conseqüència, la revisió d'ofici es regeix directament per l'LRJAPPAC.

2a) La Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries, l'articulat de la qual - que té caràcter bàsic - regeix a hores d'ara les operacions que s'han de dur a terme sobre els camins ramaders que travessen les zones de concentració. Hi té una especial significació en concret l'art. 11, que obliga a conservar la integritat superficial, la idoneïtat i la continuïtat dels camins ramaders "en las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial", entre les quals s'han d'entendre incloses les zones de CP.

3a) La Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, que inclou preceptes bàsics i d'altres d'aplicació plena i directa a tot Espanya.

Aquesta norma deroga part l'articulat de l'LRDA i reconduïx els fonaments constitucionals de la política agrària interna (i, de retruc, els de la CP) en base als principis constitucionals de paritat i de la funció social de la propietat, alhora que adapta eixa política als principis inspiradors de la PAC. Els seus criteris reguladors han d'inspirar, doncs, les actuacions de CP, especialment pel que fa a la seva tendència al desenvolupament rural integrat i sostenible, amb el corresponent foment de la pluriactivitat del sector agrari, la diversificació econòmica i la protecció del medi ambient. La transcendència d'aquesta norma estatal, als efectes que ens ocupen, deriva del fet de què ja orienta la seva regulació de la política agrària i rural d'acord amb els principis inferits de la Constitució i de l'ordenament jurídic comunitari, cosa que no fa ara per ara l'LRDA.

A manca d'una regulació específica de la CP adaptada a aquests nous plantejaments - que han d'inspirar necessàriament la implementació d'aquesta millora - les administracions gestores s'hi haurien d'inspirar, per tal d'assegurar la més correcta gestió de la CP.

4a) El Reial Decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques - el Reglament General de la qual ha estat aprovat per Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre -, que constitueix referència obligada per a tots els contractes que celebrin les administracions públiques. En conseqüència, també s'hi han d'adequar les contractacions que formalitzin les administracions gestores en matèria d'assistència tècnica de les operacions de CP i obres connexes (camins, desguassos i altres millores), tan habituals a hores d'ara, amb la tendència que hi ha a l'externalització d'aquestes actuacions.

5a) El Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'Avaluació d'Impacte Ambiental, en la redacció que li ha estat donada per la Llei 6/2001, de 8 de maig, que el modifica per segon cop. Aquesta norma, a la qual tindrem ocasió de fer reiterades referències, aporta la novetat (respecte al règim jurídic de l'LRDA) de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental les actuacions de CP que es duiguin a terme a zones especialment sensibles des del punt de vista mediambiental. Val a dir que era molt més positiva, en aquest aspecte, la redacció que hi havia establert el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, que, a més a més, sotmetia preceptivament a EIA totes les CP de més de 300 hectàrees, que és tant com dir la immensa majoria de les concentracions espanyoles. Aquest extrem, malauradament, va ésser suprimit en la redacció aprovada mitjançant l'esmentada Llei 6/2001, de 8 de maig.

6a) La Llei Hipotecària, a l'articulat de la qual remeten els arts. 193, 195, 234 i altres de l'LRDA, que afecten principalment a les tasques d'investigació de la propietat i a les relacions de la CP amb el Registre de la Propietat.

7a) La Llei de l'Impost de Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats, text refós aprovat per Reial Decret legislatiu 1/1993, de 24 de setembre, l'art. 45.I.B), núm. 6, de la qual declara exemptes d'ambdós impostos "las transmisiones y demás actos y contratos a que dé lugar la concentración parcelaria". Per a Navarra, regeix a l'efecte el "Decreto foral legislativo 129/1999, de 26 d'abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados", desplegat pel "Decreto foral 165/1999, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados", que preveu idèntiques exempcions fiscals per a les zones de CP de Navarra.

8a) A nivell reglamentari, també hi és d'aplicació el Decret 2059/1974, de 27 de juny, pel qual s'aprovà el procediment de concentració parcel·l·lària de caràcter privat establert a l'apartat 2 de l'article 240 de l'LRDA. Per bé que aprovat al seu temps amb caràcter provisional, aquest decret resta encara vigent i és el que efectivament s'aplica als territoris regits per l'LRDA, per a la tramitació de les mal anomenades "concentraciones de carácter privado", que, en la seva configuració actual, realment són concentracions voluntàries en règim d'autoadministració.

Aquest és, en essència, el règim jurídic pel qual es regeix a hores d'ara la CP espanyola, sens perjudici de la normativa autonòmica que exposarem més endavant. Abans, però, hem d'ocupar-nos del text refós de 1973, que, amb tots els seus defectes i virtuts, segueix encapçalant ara per ara la legislació específica de la CP a nivell estatal.

2. Aportacions positives de l'LRDA

L'LRDA és la norma estatal de més rang jeràrquic que s'ocupa d'una manera sistemàtica de la institució jurídica de la CP. Aquesta norma legal - que porta causa de la normativa precedent dictada en la matèria, des de la primitiva Llei de 20 de desembre de 1952 sobre concentració parcel·lària, com bé ha assenyalat el TS¹ - constitueix el Dret substantiu de la institució, ben entès que posteriorment s'han promulgat les altres normes legals que venim d'esmentar, que han alterat el seu règim jurídic², inclosa la legislació mediambiental que afecta la CP³.

Com tota obra humana, l'LRDA té diferents mèrits i demèrits a considerar, destacant entre els primers les següents aportacions positives a l'ordenació de les actuacions de CP:

1a) L'esforç recopilador de la normativa agrària

L'origen de l'LRDA rau en el manament inclòs en la disposició addicional 4a de la Llei 35/1971, de 21 de juliol⁴, per a la refosa de la legislació sobre reforma de les estructures agràries en un únic text legal. En raó d'aquest origen i del seu contingut, l'esmentat text refós apareix com un monument jurídic d'ampli abast, que la jurisprudència ha presentat algun cop com un "Cuerpo de Leyes"⁵, en el qual es refon tot un reguitzell de normes legals relatives a la reforma de les estructures agràries. En conseqüència, cal reconèixer a aquest text refós, en primer lloc, el mèrit d'haver estat el primer intent de codificació del dret agrari espanyol - cosa molt positiva, si es té en compte que la codificació consisteix en la sistematització d'un bloc normatiu que estava dispers⁶ -, per bé que

¹ Vid. per totes, la STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), FJ 1, pel que fa al caràcter substantiu de la regulació de la CP inclosa a l'LRDA, i la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), pel que fa a la pervivència en aquesta regulació dels principis inspiradors de la CP establerts en la normativa precedent.

² Des d'aquesta perspectiva, mereix un especial esment, com hem vist, la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, de la qual interessa destacar tres aspectes: en primer lloc, altera el règim jurídic de l'LRDA, norma que queda modificada parcialment en virtut de la disposició final segona; en segon lloc, estableix una regulació explícita d'un aspecte puntual de la institució, determinant l'exempció fiscal de les permutes que tinguin per finalitat "reestructurar las explotaciones agrarias, incluyendo en este supuesto las permutas múltiples que se produzcan para realizar una concentración parcelaria de carácter privado" (art. 12.c); finalment, entenem que, davant la preconstitucionalitat i petrificació de l'LRDA, l'esmentada llei ha d'informar les actuacions de CP amb caràcter general, puix que - com el model de CP que s'infereix del Dret comunitari i de la nostra Constitució - té l'objectiu fonamental declarat (vid. exposició de motius) de "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".

³ Pel que fa a la Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries, hem de dir que, de bell antuvi, els camins ramaders que passen per les zones de CP estaven regulats per l'art. 186 de l'LRDA. Posteriorment, aquest precepte fou derogat per la Llei 22/1974, de 27 de juny, de vies pecuàries, íntegrament derogada per la llei de 1995 que ara ens ocupa. Aquesta llei ha entrat a formar part, doncs, del règim jurídic especial de la CP, mereixent un especial esment, en aquest sentit, el seu art. 12, rubricat "Modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial", que té el següent tenor literal: "En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél".

⁴ Amb el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, aquesta legislació va revolucionar momentàniament el sistema espanyol de CP, al sotmetre *ope legis* a EIA totes les CP de més de 300 hectàrees; però va ésser un miratge que durà ben poc, ja que ben aviat fou suprimida aquesta disposició per la Llei 6/2001, de 6 de maig, essent aquesta una clara manifestació de retrogradisme normatiu, com tindrem ocasió de demostrar en la darrera part d'aquesta obra.

⁵ Segons la disposició addicional 4a de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYA, "en el plazo de un año a partir de la publicación de la presente Ley, el Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente Ley, las que se relacionan a continuación: ... Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962" i "el nuevo texto legal se promulgará bajo el título de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

⁶ Vid. STS d'1.6.1983 (Arz. 3478).

⁶ Resulta molt simptomàtic que l'LCP-CANT-2000 - la darrera regulació autonòmica de la CP

després no ha tingut continuïtat en el temps, a diferència del que es va produir a França amb el *Code Rural*.

En l'LRDA es refonen les normes legals reguladores de tota mena de tècniques d'intervenció sobre les estructures agràries, des de la colonització⁷ fins a l'ordenació rural⁸, passant per la que aquí més ens interessa - és a dir, la CP -, regulada fins aleshores per la Llei de concentració parcel·lària de 8 de novembre de 1962⁹. En aquest sentit, s'ha de reconèixer al legislador de 1973 el mèrit d'haver-se avançat als plans de simplificació de la normativa agrària que, a hores d'ara, impulsen les institucions de l'UE¹⁰.

2a) La difícil combinació del rigor tècnic amb una exposició planera

Sens perjudici de les mancances tècniques de les quals farem esment més endavant, s'ha de reconèixer el gran cabal jurídic que inclou l'LRDA. El seu articulat traspua l'interès que s'hi va posar per aconseguir el necessari equilibri entre l'imprescindible rigor tècnic de les normes jurídiques i una exposició força planera, que en facilita la intel·ligibilitat als seus destinataris, malgrat la complexitat intrínseca de les operacions de CP.

El mèrit d'aquesta ajustada combinació entre rigor tècnic i llenguatge planer es fa evident quan es comproven les mancances que tenen en aquest sentit moltes de les lleis estatals¹¹ i autonòmiques¹² promulgades durant els darrers anys. Potser és per aquesta raó que l'exposició de motius de la nova regulació càntabra de la CP - Llei 4/2000, de 13 de novembre, "de Modernización y Desarrollo Agrario" - es desfà en elogis a l'LRDA, de la qual destaca - com ja ho havia fet anys enrera la castellanolleonesa LCP-CYL - la seva "gran altura tècnica".

3a) La contribució al desenvolupament agrari espanyol

Els avantatges d'aquesta refosa normativa han estat evidents en el decurs dels decennis en què l'LRDA ha romàs vigent a l'Estat espanyol, ja que ha permès que milions d'hectàrees de terreny rústic de tot el territori hagin superat el seu ancestral minifundisme i la dispersió parcel·lària que el solia acompanyar. Així, doncs, aquesta norma legal ha acomplert la important funció de racionalitzar les explotacions agràries - afavorint així el desenvolupament agrari espanyol -, mitjançant l'agrupament de múltiples finques rústiques, petites i escampades, en unes altres de tamany i estructura més adients.

Així, doncs, si des del punt de vista jurídic, com ha quedat assentat, l'LRDA ha suposat un gran avenç en el procés de racionalització i sistematització del Dret agrari espanyol, hem d'afegir que, des del punt de vista pràctic, també ha contribuït durant decennis a la millora de les estructures agràries i del món rural, com s'ha reconegut majoritàriament¹³.

Per tot això, s'ha de mirar d'aprofitar el valor intrínsec d'aquesta norma legal, reconeixent sense embuts l'encert de molts dels seus preceptes relatius a la CP, així com l'abundosa jurisprudència que ha generat i la doctrina que se n'ha ocupat. Però aquest reconeixement

que s'ha aprovat al nostre país - imiti en aquest aspecte a l'LRDA (inclús en el seu títol), felicitant-se el legislador autonòmic del "alcance sistematizador que la presente Ley ofrece como germen seguro del progreso del sector agrario".

⁷Llei de 26.12.1939, "de Colonización de Grandes Zonas", Llei de 27.4.1946, "sobre colonizaciones de interés local" i Llei de 21.4.1949, "sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables".

⁸Llei 54/1968, de 27 de juliol, d'ordenació rural.

⁹Text refós aprovat per Decret 2799/1962, de 8 de novembre.

¹⁰En aplicació dels criteris establerts en l'Agenda 2000, la Comissió ja ha sotmès a la consideració del Parlament Europeu i del Consell un primer informe sobre simplificació de la legislació agrària (cfr. Patronat Català Pro Europa, SEIUE, edició del 27 de maig de 1999).

¹¹El fet de què la Llei 4/1999, de 13 de gener, reformés en profunditat l'articulat de l'LRJAPPAC, als set anys de la seva promulgació, demostra la manca de rigor tècnic d'aquesta legislació.

¹²L'escassa qualitat tècnica de la legislació autonòmica ha estat objecte de dures crítiques per part del TC a la STC 150/1998, de 2 de juliol, FJ 4, sobre la castellanolleonesa LCP-CYL.

¹³Segons l'exposició de motius de l'LCP-CYL, per exemple, l'LRDA "ha sido un instrumento jurídico valiosísimo para que las transformaciones de la vida rural española, absolutamente precisas para la subsistencia de una vida agrícola digna y rentable, pudieran operarse".

de les seves aportacions positives no ha d'obstar per a què postulem la substitució d'aquest règim jurídic de la CP espanyola per un altre més actualitzat, que permeti afrontar en òptimes condicions els nous reptes que té plantejats la CP espanyola.

3. Arguments que aconsellen la substitució de l'LRDA per una nova regulació

3.1 L'adaptació dels objectius de la CP a les noves comeses exigides per la societat

Malgrat totes les virtuts que es puguin predicar de l'LRDA, no hom pot negar l'evidència de què fou aprovada per a regir les actuacions de reforma de les estructures agràries en el marc d'una realitat social, política i econòmica diferent de la que vivim a hores d'ara, la qual cosa genera problemes d'adaptació pràctica, que requereixen una renovació legal¹⁴.

Mentre arriba aquesta nova regulació, l'adaptació de l'LRDA a la realitat actual no sols presenta els problemes pràctics que sol comentar la doctrina¹⁵, sinó que també planteja problemes de caire jurídic, especialment pel que fa a la necessitat d'afrontar una reinterpretació constant del seu articulat, en base als criteris hermenèutics establerts en l'art. 3.1 del Codi civil i confirmats per la jurisprudència especialitzada en matèria de CP¹⁶. A tenor d'aquests criteris hermenèutics, les normes jurídiques no sols s'han d'interpretar segons el sentit propi de la seva dicció literal, sinó també en relació al context i a la realitat social del temps en el qual han d'ésser aplicades, al qual efecte cal atendre més al seu esperit i finalitat que no pas a la lletra del seu articulat. Cal fer, doncs, una reinterpretació dels preceptes de l'LRDA, cosa que no resulta sempre fàcil, com veurem¹⁷. Amb la llei de CP per la qual venim maldant, aquesta tasca no seria tan arriscada, perquè la nova regulació concordaria amb els dictats de la Constitució i del Dret comunitari, alhora que es guanyaria en seguretat jurídica, augmentant la claredat i l'efectivitat del procediment¹⁸.

¹⁴No és admissible que, en ple segle XXI, la CP espanyola es segueixi regint per una normativa reguladora prevista per a una etapa històrica en la que el treball agrari es duïa a terme a mà i els productes del camp es transportaven mitjançant la tracció animal, quan països com ara Bèlgica ja estan concentrant milers d'hectàrees anuals pel sistema de la CP associada a grans obres públiques com ara la construcció de ferrocarrils per al tren d'alta velocitat (Cfr. Office Wallon de Développement Rural, *Remembrement rural suite ...*, op. cit.). En aquest aspecte, sí que es pot dir amb propietat que Espanya està perdent el tren del futur, per la incompreensible fossilització de la regulació estatal de la CP, contrària a les recomanacions d'organismes internacionals com ara la FAO. Hom pot recordar, per exemple, l'article de la Direcció de Montes de la FAO, *La legislación forestal*, op. cit., on es remarca que "toda ley forestal ha de adaptarse a los cambios - tan rápidos - en nuestra época - que experimenten las condiciones económicas e incluso las circunstancias políticas de un país". Són uns mots que bé es podrien haver escrit als nostres temps, referint-los a la necessitat d'actualitzar la regulació de la CP que estableix l'LRDA. El criteri transcrit no s'hi allunyava massa, puix que s'hi posava com exemple típic el de la regulació de la CP forestal: "Como ejemplo característico tenemos la reciente adaptación llevada a cabo en las leyes de Europa para favorecer la repoblación forestal, impedir la fragmentación de los predios forestales y promover la concentración parcelaria en los montes ya fragmentados".

Les explotacions agràries actuals necessiten una regulació a l'alçada dels temps moderns, amb grans extensions de terreny, que la maquinària i la tècnica moderna fan possible de conrear amb molt poc personal. A més a més, els professionals agraris actuals necessiten fonts d'ingressos complementàries que els ajudin a millorar el nivell de vida al món rural. La regulació de la CP ha de respondre a aquestes noves necessitats. L'LRDA ja no és vàlida, a aquests efectes, perquè es basa en els objectius que inspiraren la llei de CP de 1952, mentre que a hores d'ara hi ha una problemàtica i un ordre de prioritats molt diferents, quan no contraposats als d'aleshores. Així ho ha entès també Maria GARCÍA ANON, *Decisiones e implementación de políticas públicas en referencia a proyectos con incidencia no medio ambiente. Estudio de caso: concentración parcelaria en Xinzo de Limia*, "Revista Galega de Economía", vol. 3, núm. 1, 1994, p. 174, la qual compara els inicials objectius de superproducció i mecanització amb els actuals de lluita contra l'atur, desenvolupament sostenible i protecció del medi ambient.

¹⁵Vid., per tots, Milagros ALARIO TRIGUEROS, op. cit., p. 64, 65 i concordants.

¹⁶Vid., per totes, la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), en la qual es recorda a l'Administració gestora de la CP de Galícia que la competència transferida per a gestionar la CP "ha de suponer un canvi 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".

¹⁷Seguint els criteris interpretatius esmentats, per exemple, tot feia pensar que l'art. 205 de l'LRDA s'hauria d'interpretar en el sentit de què les finques sense propietari conegut han de passar al Patrimoni de la respectiva CA, ara que totes tenen competència en matèria de gestió de la CP. En canvi, la jurisprudència constitucional s'ha orientat en sentit contrari, aferrant-se a la literalitat del precepte esmentat (vid. STC 58/1982, sobre la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya i, de manera més directament referida al procediment de CP, la STC 150/1998, de 2 de juliol). És una bona prova de què la interpretació de l'LRDA d'acord amb el conjunt de l'ordenament jurídic constitucional no és tan automàtica i senzilla com es podria suposar.

¹⁸Així ho ha entès el legislador navarrès, que encapçala la seva regulació de la CP (Llei foral

Si, com exigeix la lògica jurídica i ha proclamat la doctrina científica més prestigiosa¹⁹, la legislació s'ha d'anar adequant a l'evolució sociopolítica del país, sembla evident que la redacció vigent de l'LRDA ja no aconsegueix aquest objectiu bàsic de tot ordenament jurídic. Tot i romandre vigent en els seus propis termes - i precisament per això -, l'esmentada norma legal ha entrat, *de facto*, a formar part de l'arqueologia jurídica espanyola, perquè ja no respon a les necessitats dels temps actuals, que requereixen una diligència i una eficiència a les administracions públiques, que l'experiència del darrer quart de segle demostra que no es pot aconseguir amb el mastodòntic procediment universal de CP dissenyat en l'LRDA²⁰.

L'aprovació d'una nova legislació estatal de CP fóra la millor oportunitat per a dur a terme una renovació substancial del règim jurídic de la CP espanyola, que - a manca de la necessària actualització periòdica - s'ha convertit en una de les regulacions més arcaïques - juntament amb la d'Itàlia²¹ - del nostre entorn geopolític²².

3.2 L'adaptació als principis rectors del Dret comunitari

En altres epígrafs anteriors, ja hem palesat fins a quin punt el marc comunitari condiona el desenvolupament actual i el futur de les actuacions de CP en els Estats membres de l'UE. No és qüestió de reincidir-hi, sinó únicament de recordar aquí - per raó de la necessària sistematització de l'exposició - que la manca d'adaptació de l'LRDA a les orientacions actuals del Dret comunitari (manca que ha estat admesa per la doctrina majoritària²³), és un més dels motius que justificarien la renovació normativa que venim propugnant.

Els fonaments jurídics de la CP, en el marc comunitari, no són nous, sinó que es retrotrauen a l'any 1972, ja que es van establir per primer cop en la Directiva 72/159/CEE, de 17 d'abril de 1972²⁴. Són, per tant, anteriors inclús a l'entrada en vigor de l'LRDA. Si en aquell moment

18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles) amb una exposició de motius que justifica la nova llei apel·lant a "la necesidad de contar con un instrumento jurídico válido para la reforma de las estructuras agrarias", donant a entendre que l'LRDA no és vàlida als efectes indicats. Val a dir que la Comissió Europea també inclou la millora de la claredat i l'eficàcia de la legislació comunitària entre els que anomena "principios del nuevo enfoque" (*vid. Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999"*, Bruselas, 3.11.1999, COM (1999) 562 final, p. 4).

¹⁹Al 1963, Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y procedimiento de ...*, *op. cit.*, p. 37, ja pregonava que "el derecho debe evolucionar al servicio de las realidades vivientes y del porvenir". En els darrers temps, Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, p. 32, hi ha reincidit, assenyalant que "el sucesivo ajuste, la reconfiguración de los conceptos, la adaptación a las cambiantes circunstancias de la sociedad a que el Derecho sirve ... es la misma vida del Derecho".

²⁰Quan es comprova que hi ha províncies, com ara Saragossa i Terol, on es triga catorze o quinze anys a completar el procediment de CP previst per l'LRDA (Cfr. Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 196, 199 i 233), hem de reflexionar seriosament sobre la viabilitat de la regulació que possibilita aquesta disfuncionalitat tan evident, que, d'acord amb els criteris hermenèutics tant sovint expressats pel TEDH en supòsits similars, vulnera l'article 6.1 del CEDH. Cal una nova llei que posi fi a aquest desgavell administratiu i garanteixi - arreu de l'Estat - la conclusió de les operacions de CP en un termini raonable (com requereix l'esmentat precepte convencional), mitjançant un procediment àgil i simplificat.

²¹La CP italiana encara es regeix pel vetust Decret núm. 215, de 13 de febrer de 1933, el Capítol IV del qual tracta "*Della ricomposizione delle proprietà frammentate*".

²²Els règims jurídics de la CP a Europa han estat d'objecte d'actualitzacions múltiples, amb les interessants reformes legals de 1985 a Holanda (*WET van 9 mei 1985, Stb. 299, houdende regelen met betrekking tot de inrichting van de landelijke gebieden (Landinrichtingswet) zoals gewijzigd en/of aangevuld*), de 1990 a Portugal (*Decreto-Lei nº 103/90, de 22 de Março: Desenvolve as bases gerais do regime de emparcelamento e fraccionamento de prédios rústicos*), de 1994 a Suïssa (*Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne. Loi sur l'agriculture, du 3 octobre 1951, état le 1er janvier 1994*), de 1994 a Alemanya (nova redacció de la Llei de CP de 16.3.1976, aprovada per Llei de 23.8.1994), de 1995 a Àustria (modificació de la *Flurverfassungs-Grundsatzgesetz* de 1951), de 1995 a Suècia (Llei núm. 1394 de 1995, de modificació de la Llei núm. 988 de 1970, *Fastighetsbildningslagen*), de 1996 a Luxemburg (darrera modificació, per *Loi du 6 août 1996 modifiant la Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux*), i de 1996 a Dinamarca (*Regulation nº 318 of 25th april 1996 on land consolidation between agricultural properties*), etc.

²³Per tots, José Manuel RUÍZ-RICO RUÍZ i Antonio GÁLVEZ CRIADO, *op. cit.*, p. 97. És significativa la indicació que fan aquests autors en el sentit que "las tendencias de la legislación comunitaria (son) de signo diametralmente contrario a la Ley de Reforma Agraria".

²⁴Directiva 72/159/CEE, de 17 d'abril de 1972, relativa a la modernització de les explotacions agrícoles.

Espanya hagués estat ja incorporada a les Comunitats Europees, segurament aquesta norma espanyola s'hagués redactat d'una altra manera. No és va fer així, però, i ara tenim una regulació de la CP inadaptada al Dret comunitari.

La principal disparitat entre l'LRDA i el marc comunitari és l'escassa atenció que la llei estatal presta als condicionaments mediambientals de la CP. En canvi, el Dret comunitari vigent hi incideix amb insistència (i el mateix cal preveure per a l'esdevenidor, ja que l'Agenda 2000 propugna que s'imbueixin totes les polítiques comunitàries d'un esperit mediambientalista). Com és prou conegut, les CP de l'Estat espanyol s'han fet normalment sota la màxima de la *tabula rasa*, és a dir, suprimint-hi tots els marges, espones, arbres i altres elements del paisatge rural, per considerar-los obstacles que s'oposen al progrés de l'agricultura. Això hauria de canviar com més aviat millor, perquè els preceptes de la Directiva 72/159CEE s'oposen frontalment a una praxi tan deplorable:

- L'art. 13.1 obliga els Estats membres a afavorir únicament les actuacions de CP que respectin els condicionaments mediambientals que s'hi estableixen²⁵.

- L'art. 13.2 condiona l'esmentat manament comunitari a què les explotacions agràries resultants de la CP generin rendes laborals²⁶. L'LRDA, com és conegut, ignora aquest condicionament.

- L'art. 19.2 completa aquestes referències a la CP excloent del cofinançament comunitari totes les actuacions que suposin una agressió injustificada al medi ambient i al paisatge rural. Disposa, en primer lloc, que "será imputable al FEOGA la fracción de los gastos de los Estados miembros contemplada en el apartado 2 del artículo 13..."²⁷, después de finalizada la concentración parcelaria o la transformación en regadío ..., con excepción, no obstante, de los gastos efectuados para ... la roturación de terrenos agrícolas no compensada con la repoblación forestal de una superficie equivalente".

Vist que l'LRDA no sotmet el finançament de la CP a aquests condicionaments cabdals del Dret comunitari - afavoriment de la generació de llocs de treball al món rural i respecte escrupolós pel medi ambient, principalment -, tenim aquí un nou argument justificatiu per a la renovació del règim jurídic espanyol de la CP, seguint els paràmetres que aquí proposem.

L'altra gran disparitat entre els principis vigents en el marc comunitari i l'LRDA és la de l'autonomia local. Les darreres tendències del Dret comunitari estan presidides pel principi de subsidiarietat, en aplicació del qual, caldria augmentar substancialment les competències i funcions de les administracions més properes als ciutadans. La Carta Europea d'Autonomia Local del Consell d'Europa s'orienta en el mateix sentit, recabant per als ens locals competències substancials, i no sols marginals. En correspondència amb aquests principis rectors, la participació municipal en la gestió de la CP hauria de ser molt superior a la que preveu l'LRDA, la qual redueix eixa participació municipal a una vocalia de la CLCP, a la publicació dels documents de la CP en la Casa Consistorial i a poca cosa més.

²⁵ Aquest manament no inclou totes les actuacions públiques d'aquest tipus, sinó únicament les que responen al que aquí - inspirant-nos precisament en el marc comunitari de la CP - venim denominant "concentració parcel·laria ecocompatible". Disposa a l'efecte que, "con objeto de favorecer la modernización de las explotaciones con arreglo al artículo 2, en el marco de operaciones de transformación en regadío y de concentración parcelaria, trabajos conexos incluidos, los Estados miembros ... adaptarán las ayudas a la ordenación colectiva, con objeto de favorecer las operaciones de concentración parcelaria que cumplan la condición prevista en el apartado 2".

²⁶ L'art. 13.2 parteix d'un concepte ampli de CP, condicionant el cofinançament a la generació de llocs de treball en el món rural: "La Comunidad participará en los gastos efectuados por los Estados miembros para las operaciones de concentración parcelaria, trabajos conexos incluidos, y de transformación en regadío, incluidos, en su caso, los estímulos suplementarios contemplados en el primer guión del apartado 1, siempre que, después de finalizar la concentración parcelaria o la transformación en regadío, por lo menos el 40 % de la superficie agrícola utilizada sea explotada por empresarios cuyo plan de desarrollo esté aprobado, o que el 70 % de dicha superficie pertenezca a explotaciones que se ajusten a los objetivos de desarrollo contemplados en el apartado 1 del art. 4".

²⁷ Aquesta al·lusió a "la fracción de los gastos de los Estados" s'explica en funció de què - a diferència del que s'esdevé a Espanya, on l'art. 171.4 obliga l'Estat a finançar íntegrament les operacions de CP - la major part dels Estats només financien una part de les despeses de la CP, quedant la resta a càrrec dels propietaris que se'n beneficien directament.

3.3 L'adequació als principis rectoris de l'ordenament constitucional

El caire preconstitucional de l'LRDA ens obliga a tenir molt present el contingut del punt núm. 3 de la disposició derogatòria de la Constitució, que deroga totes les disposicions que hi entrin en contradicció. Això suposa que hem de dedicar una especial atenció a l'anàlisi de la incidència que té la Constitució sobre el règim jurídic de la CP que estableix l'LRDA.

3.3.1 Impacte de la Constitució sobre el règim jurídic de la CP

L'entrada en vigor de la Constitució ha tingut l'impacte que es podia esperar sobre el règim jurídic de la CP que estableix l'LRDA, tenint en compte que la redacció d'aquesta norma jurídica es va inspirar en els principis de les lleis fonamentals de l'antic règim²⁸. La força innovadora del text constitucional s'ha deixat sentir singularment en els aspectes següents:

1r) L'estructura autonòmica de l'Estat

El desenvolupament del Títol VIII de la Constitució ha comportat l'establiment de l'Estat autonòmic, del qual s'han derivat canvis essencials per a la gestió de la CP. Com diu la STS de 13 de març de 1989 (Arz. 2011), la transferència feta a les diferents CA no significa sols que uns gestors hagin de ser substituïts per uns altres, "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".

La tradicional gestió unitària dels antics INC, SNCPYOR i IRYDA ha estat assumida per les CA, algunes de les quals (Navarra, Castella i Lleó, Cantàbria, Galícia, Astúries i Andalusia) ja disposen de la seva pròpia legislació de CP. L'LRDA, en canvi, roman aliena a aquesta nova realitat²⁹, cosa que obliga a acudir continuament a la jurisprudència constitucional i legal per a reduir el risc d'errades en la interpretació dels seus preceptes³⁰. És per això que part de la doctrina científica³¹ ja advoca per una adaptació de l'LRDA a l'Estat autonòmic.

2n) La garantia dels drets dels ciutadans

Els espanyols mai no havien gaudit (amb l'única i breu excepció de la II República) d'un catàleg de drets tan complet com el que a hores d'ara garanteix el text constitucional de

²⁸L'LRDA refon la tradició jurídica espanyola sobre la CP, inspirada en "Leyes Fundamentales" com el "Fuero del Trabajo", cosa que ja va reconèixer al seu moment Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 76.

²⁹L'LRDA parteix de l'antic monolitisme de l'Administració gestora de la CP. Ara, emperò, hi ha disset administracions diferents, cada una amb les seves pròpies prioritats. A més a més, les cambres agràries - la presència de les quals imposa l'LRDA en totes les CLCP (art. 16), habilitant-les per a sol·licitar l'inici d'ofici de la CP (art. 181) i donant validesa provatòria a llurs informes (vid. STS de 31.10.1984, Arz. 5014) - han perdut la representativitat agrària que temps enrera tenien atribuïda.

Prova d'aquesta inadaptació són les al·lusions de l'LRDA a antics ens públics, alguns dels quals ("Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos", "Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias", "Grupos Sindicales de Colonización", etc.) han estat substituïts per altres de nous. D'altres ni tan sols han pogut ésser substituïts per cap altre, perquè s'havien constituït en base a principis antagònics amb els que informen la vigent Constitució (fóra el cas, per exemple, de les al·lusions als extingits "Ministerio de Relaciones Sindicales", "Delegación Nacional de Sindicatos", "Sección Femenina del Movimiento", "Entidades del Movimiento", etc.

³⁰Vid., quant a la doctrina constitucional, la STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 4, que ens ensenya que "aquellas leyes preconstitucionales que ... no se limitan ... a disciplinar la actividad de los poderes públicos sino que tienen como objeto, precisamente, la constitución de esos poderes, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de gobierno y administración, difícilmente pueden considerarse informados por principios o definidoras de bases que sean conformes a la Constitución, pues ésta prefigura ... una distribución territorial de los mismos basada en el principio de autonomía que es contradictorio al de centralización antes imperante". Respecte a la doctrina legal, vid., per totes, la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), en la qual es fixen criteris per a la interpretació de l'LRDA d'acord amb la realitat constitucional de l'Estat autonòmic.

³¹Vid., per tots, José María FRANCO GARCIA, op. cit., p. 220. Aquest autor reclama una renovació de l'LRDA, entenent que, "si bien la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 había demostrado ser un elemento eficaz, tenía insuficiencias en su aplicación con respecto a la especificidad nacional gallega, y dificultades, dadas las características peculiares del aprovechamiento y explotación de la tierra en Galicia". La inadaptació legal que ell planteja des de la perspectiva gallega, fóra extrapolable a totes les CA.

1978. Pel que fa en concret al desenvolupament de les actuacions de CP, interessa remarcar que es potencien els drets dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions. No es tracta d'una proclamació constitucional buida de contingut, sinó que s'hi preveuen els mecanismes necessaris per al control més efectiu de l'actuació administrativa.

El sistema constitucional de garantia dels drets dels ciutadans incideix especialment - pel que fa en particular a llurs relacions amb les administracions públiques - en la interdicció constitucional de l'arbitrarietat dels poders públics³² (art. 9.3), el sotmetiment de l'Administració pública a la llei i al dret³³ (art. 103) i la garantia del dret fonamental a la tutela judicial efectiva³⁴ (art. 24), ben entès que el TC ha matisat - i la nova llei de CP se n'hauria de fer ressò - que l'exercici d'aquest darrer dret comença ja en seu administrativa³⁵.

Aquestes innovacions constitucionals han quedat reflectides principalment en dues normes jurídiques d'abast estatal: l'LRJAPPAC, que ha vingut a reforçar la posició dels ciutadans front a les administracions públiques³⁶, i la nova LJCA, norma fonamental per al control de les actuacions administratives de CP en seu jurisdiccional.

A banda d'aquests drets de caire administratiu, la CP afecta substancialment el dret de propietat³⁷. El tractament constitucional d'aquest dret obliga a filar més prim en la seva protecció en els processos de CP. El TS, en consonància amb aquestes innovacions constitucionals, exigeix que s'indemnitzi els partícips, no sols per la imposició de noves servituds (com preveu la STS de 24 de juny de 1983, Arz. 5700), sinó també - com expressa la jurisprudència ara dominant en aquesta matèria³⁸ - per les deduccions que es practiquin en base en l'art. 202 de l'LRDA. Tanmateix, la normativa estatal de CP roman immutable i aliena a la nova ordenació de les relacions dels ciutadans amb les administracions i als criteris jurisprudencials esmentats. Una nova llei de CP hi podria posar remei.

Finalment, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, ha vingut a innovar el nostre ordenament jurídic amb la regulació del que la STC 292/2000, de 30 de novembre, qualifica com "derecho fundamental a la protección de datos", establint explícitament que "esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir

³² Vid. STC 93/1997, de 8 de maig i STC 10/1999, de 8 de febrer.

³³ Sobre el control jurisdiccional del sotmetiment ple de les administracions al Dret, vid. la STC 185/1995, de 14 de desembre, FJ 5 i la STC 119/1997, de 30 de juny, FJ 2.

³⁴ Hi ha una molt abundosa jurisprudència constitucional sobre el dret a la tutela judicial efectiva. La més transcendent per a la CP ha estat la STC 39/1983, de 17 de maig, en la qual es va fonamentar el canvi de rumb de la doctrina legal, pel que fa als requisits establerts en l'art. 218.1 de l'LRDA per a l'admissió a tràmit dels recursos contra l'acord de CP.

³⁵ La STC 95/1997, de 19 de maig, confirma aquesta doctrina, que el mateix TC declara haver enunciat anteriorment, en les STC 18/1981, 48/1984, 96/1985 i 34/1991.

³⁶ Com és sabut, les exposicions de motius constitueixen la interpretació autèntica de les lleis (cfr. Acte del TS de 15.2.1983, Arz. 889). El punt 3 de l'exposició de motius de l'LRJAPPAC diferencia el sistema de l'LPA (en el qual, diu, "la garantía de los particulares se contempla desde ... el concepto de la autorización previa para el reconocimiento de un derecho o la satisfacción de un interés legítimo") del que ara regeix, dissenyat en base al nou concepte d'Administració, de la qual predica que està "sometida a la Ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular", ben entès que "la Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos", i té per objectiu "que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos".

³⁷ Així ho reconeix la STS de 14.6.1988, FJ 3 (Arz. 4605), segons la qual, la CP produeix una "profunda mutación en la titularitat dominical". Idèntic reconeixement trobem en la jurisprudència internacional, com palesa la sentència del Tribunal de Primera Instància de l'UE de 28 d'abril de 1998 (*affaire T-184/95, Cas Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contra el Consell de l'UE i la Comissió de les Comunitats Europees*). Aquesta sentència no té per objecte específic la CP, però, en el punt 34, després de constatar que "la Comisión destaca que las referencias que la demandante hace a la jurisprudencia alemana versan sobre lesiones al derecho de propiedad ... derivadas de la adopción de medidas estatales en materia de... concentración parcelaria", presenta la CP com una institució equivalent a l'expropiació, recordant que "el Derecho alemán permite obtener la indemnización de todas las pérdidas económicas causadas por un "perjuicio equivalente a una expropiación" i que "lo mismo se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos".

³⁸ Vid. STS de 14.1.1997 (Arz. 547).

riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información". Aquest dret fonamental no està previst en l'articulat de l'LRDA, raó per la qual caldrà modificar les pautes d'actuació de les administracions gestores de la CP, particularment quant a la recollida de dades personals que s'efectua durant la investigació de la propietat, prenent tota mena de precaucions - d'acord amb les disposicions de l'esmentada llei orgànica - al llarg de tot el procediment, per tal de protegir adientment les dades recollides de les persones afectades per cada procés de CP.

3r) La protecció del medi ambient

Com ja hem vist, el marc comunitari de la CP i els convenis ratificats per Espanya ens aboquen a un nou estil de gestió d'aquesta millora, basat en la protecció del medi ambient i en el convenciment de què aquestes actuacions públiques, com totes les que incideixen sobre el territori i sobre els recursos naturals, s'han de gestionar amb criteris de sostenibilitat. La Constitució s'orienta en idèntic sentit, establint que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo" (art. 45.1). En canvi, l'articulat de l'LRDA és molt assèptic en aquesta matèria.

No arribarem a l'extrem d'assegurar - com ha fet un sector de la dogmàtica contemporània³⁹ - que hi ha un buit absolut quant al respecte a l'entorn natural; però sí que hem d'afirmar que només hi ha algun precepte aïllat - com ara l'art. 1r, d'acord amb el qual "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza" - que s'aproxima mínimament a l'esmentat manament constitucional. S'ha d'entendre que aqueixa mancança és deguda a què, malgrat les solemnes proclamacions mediambientalistes que el mateix any 1973 recollien les publicacions oficials de l'IRYDA⁴⁰, la protecció del medi ambient no hi constituï a una prioritat política⁴¹ ni hi havia l'actual sensibilitat social al respecte.

En el moment actual, en canvi, la Constitució i la creixent consciència mediambiental de la ciutadania exigeixen una resposta jurídica a aquesta mancança de l'LRDA, puix que les obres inherents a la CP poden tenir greus repercussions sobre l'entorn natural en el qual es desenvolupen aquestes actuacions, en forma de supressió de marges i espones, canvis de conreu, afectació a espais naturals protegits, simplificació del paisatge, etc.

4t) La inclusió dels recursos en matèria de CP prop del TC, TJCE i TEDH

A la vista dels arts. 10.2, 24.1 i 159 a 165 CE, entenem que - encara que l'LRDA no se n'ocupi, ni la dogmàtica espanyola sembli notar-ho a faltar -, els propietaris tenen aquesta triple opció afegida, que una nova llei estatal hauria d'afegir al sistema d'impugnació dels actes de CP:

- Poden recórrer en empara prop del TC, sempre que considerin que l'Administració gestora els ha deixat en indefensió o bé ha vulnerat qualsevol de llurs drets fonamentals.

- Poden recórrer davant els tribunals comunitaris, com demostren les sentències del TJCE de 17.9.1998⁴² i 25.11.1998⁴³, i la del Tribunal de Primera Instància de 28.4.1998⁴⁴.

³⁹ Vid. Vicente CASTRO ANTONIO, *El medio ambiente y la concentración parcelaria en Castilla y León*, "Agricultura. Revista agropecuaria", núm. 768, juny 1996, p. 579. Segons aquest gestor de la CP, el procediment regulat per l'LRDA "presenta, en cuanto a consideraciones medioambientales, un vacío absoluto".

⁴⁰ Vid. *ad exemplum*, Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de las estructuras agrarias y el desarrollo regional*, "IRYDA-Información", núm. 8, octubre-desembre de 1973, p. 4 i 15.

⁴¹ És il·lustratiu que els responsables de la CP de la CA capdavantera en la matèria reconeixin (*vid.* Vicente CASTRO ANTONIO, *El medio ambiente y ...*, *op. cit.*, p. 579) que els "indudables efectos sobre el medio ambiente ..., hasta tiempos recientes no han sido adecuadamente considerados y valorados", al·legant que "el medio natural sigue siendo, en este período histórico inicial, aspecto poco o nada considerado en los procesos de concentración parcelaria", afegint-hi que, a partir de la transferència de la CP, al 1985, es va continuar actuant "siguiendo el mismo procedimiento aplicado por el I.R.Y.D.A., con la apoyatura legal de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

⁴² Sentència del TJCE de 17.9.1998, *affaire* C-323/96, Comissió de les Comunitats Europees

- Finalment, també poden recórrer prop del Tribunal Europeu de Drets Humans d'Estrasburg, com demostren les múltiples sentències dictades pel TEDH en matèria de CP⁴⁵, ben entès que el mateix TEDH sol recordar⁴⁶ que no és la seva competència substituir els jutges i tribunals interns, sinó tan sols verificar si la seva interpretació de les normes s'adiu al CEDH.

A més a més, seria interessant que la nova regulació de la CP - i, per extensió, la regulació del procediment administratiu ordinari o comú - obligués a la inclusió, en el peu de recurs de totes les resolucions administratives que afecten drets dels partícips, d'una al·lusió explícita a la possibilitat d'instar la intervenció del corresponent Defensor del Poble (estatal o, allà on n'hi hagi, autonòmic), com ja s'ha compromès a fer algun organisme comunitari⁴⁷.

3.3.2 El qüestionament de la constitucionalitat de l'LRDA

a) La indemnització per ocupació de terrenys ex art. 113

La STS de 19 de maig de 1988⁴⁸ es planteja la possible inconstitucionalitat de l'LRDA, centrant la seva anàlisi en l'habilitació que, en el seu art. 113, es reconeix a l'Administració gestora per a l'ocupació dels terrenys necessaris per a les obres previstes en el corresponent decret de CP. En el cas analitzat, el recurrent al·lega la inconstitucionalitat del citat precepte, perquè no exigeix el pagament previ de la indemnització que pertoca per l'ocupació. El tribunal *ad hoc* nega que el precepte en qüestió s'oposi al pagament previ de la indemnització, assegurant que, "antes de ocupar la Administración ha de efectuar el previo depósito de que se habla en la ya citada consecuencia Sexta del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa". A més a més - i això és el que aquí ens interessa primordialment -, sentència que el caràcter previ de la indemnització no és una exigència de la Constitució, sinó una opció del legislador ordinari⁴⁹. El TS confirma aquest plantejament jurisdiccional, recolzant-se a l'efecte en la doctrina constitucional relativa en l'art. 33.3 CE⁵⁰.

b) Les restriccions del dret de propietat derivades de la CP

contra el Regne de Bèlgica, relativa a les comissions locals de CP.

⁴³Sentència del TJCE de 25.11.1998, *affaire C-308/97, Giuseppe Manfredi c. Regione Puglia d'Itàlia*, sobre superfícies destinades a noves plantacions en el marc de la CP.

⁴⁴Sentència del Tribunal comunitari de Primera Instància de 28.4.1998, *affaire T-184/95, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH* contra el Consell de l'UE, sobre lesions al dret de propietat causades per la CP alemanya.

⁴⁵Vid., *inter alia*, les ja esmentades sentències del Tribunal d'Estrasburg de 29.4.1999 (REF. 00001054), 4.6.1999 (REF. 00001076) i 30.11.1999 (REF. 00001214).

⁴⁶Vid., *ad exemplum*, la sentència del TEDH núm. 791/1998, de 19 de febrer, FJ 33 (Arz. TEDH 1998/7). Pel que fa en concret a com s'ha d'entendre el dret a la tutela judicial efectiva, el FJ 34 concreta que "el "derecho a un Tribunal", del que el derecho de acceso constituye un aspecto particular, no es absoluto y se presta a limitaciones implícitamente aceptadas, sobre todo en cuanto a condiciones de admisibilidad de un recurso.

⁴⁷Vid., *ad exemplum*, la ja citada Decisió de 20 de març de 2000, de l'Agència Europea del Medi Ambient, que aprova un avançat "Codi de bona conducta administrativa", incloent-hi la mesura que proposem.

⁴⁸Vid. el FJ 1 del TS, en relació amb el FJ 9 de la sentència apel·lada, de la STS de 19.5.1988 (Arz. 4184).

⁴⁹Es basa, a aquests efectes, en què "el requisito del "previo pago" como antecedente de la ocupación en los supuestos expropiatorios ha sido sustituido por el art. 33.3 de la Constitución, por el de "mediante la correspondiente indemnización", por lo que al no poder identificarse, ni en su significación ni en sus consecuencias, las expresiones "previo pago", defendida por el recurrente, con la de "correspondiente indemnización", utilizada por la Constitución, de ahí que en modo alguno pueda concluirse en la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que al efecto nos ocupa, con base en las causas que el recurrente invoca para ello".

⁵⁰En el FJ 6 de la citada STS de 19.5.1988 (Arz. 4184), el TS rebutja "la pretensión de nulidad del expediente por inconstitucionalidad de los arts. 113 y concordantes de la Ley de Reforma por infracción del art. 33.3 de la Constitución que fundamenta la parte actora en que no obstante su redacción, ha de estimarse lleva implícita la exigencia del previo pago a la ocupación, porque el Tribunal Constitucional en Sentencia de 19 de diciembre de 1986 interpreta dicho art. 33.3 en el sentido de que no exige el previo pago de indemnización, que unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto en las leyes, hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en las que la ley impone el previo pago de la indemnización como las que no exigen, no siendo por ello inconstitucional la ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio". En definitiva, tant constitucional és que la llei estableixi el pagament previ com que prevegi un altre moment procedimental per a la indemnització que correspongui en cada cas.

L'art. 180.1 de l'LRDA estableix els requisits exigibles per a què s'autoritzi l'inici voluntari de cada procés de CP, mitjançant el decret previst en l'art. 172. Plantejada la possibilitat de què aquestes normes vulneressin la garantia constitucional del dret de propietat ex art. 33 CE, la STS 24 de juny de 1986 ho rebutja rotundament. Argumenta a l'efecte que, en autoritzar les operacions de CP, l'LRDA no fa altra cosa que configurar legalment els límits del dret de propietat sobre les finques rústiques que constitueixen l'objecte material d'aqueixes actuacions públiques, d'acord amb la seva funció social. Per tant, l'LRDA i els decrets de CP que es dicten en la seva aplicació s'adiuen perfectament al manament constitucional de l'art. 33.2, segons el qual, "la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes".

c) Les deduccions ex art. 202

Més que no pas la regulació de l'LRDA, allò que realment es qüestiona en aquest cas és la praxi administrativa que s'ha imposat a Espanya en base al seu art. 202. Es tracta de dil·lucidar si és o no admissible, des del punt de vista constitucional, que les aportacions a la CP es sotmetin a unes deduccions no indemnitzades.

Val a dir que el TS havia passat per sobre d'aquesta qüestió tradicionalment, fins que, a la fi, s'ha decidit a abordar-la frontalment en la seva STS de 14 de gener de 1997, en la qual arriba a la conclusió de què l'Administració gestora pot establir les deduccions ex art. 202 LRDA, però, si exerceix efectivament aquesta potestat, ha de compensar les deduccions mitjançant la corresponent indemnització econòmica.

El TC també s'ha ocupat de la constitucionalitat del règim jurídic de la CP, per bé que no ha analitzat la possible inconstitucionalitat de l'LRDA, sinó la d'una de les lleis autonòmiques amb les quals s'ha intentat superar la inadaptació de l'LRDA a la realitat de l'Estat autonòmic. Més endavant, analitzarem aquesta jurisprudència constitucional.

d) Les limitacions de l'art. 218.1 a l'accés als tribunals

No es pot dir que el TS hagi estat massa àgil en la detecció dels problemes de constitucionalitat que envolten el més controvertit dels preceptes de l'LRDA, pel que fa al control judicial de la CP. Sols quan el TC va donar el primer pas, establint la seva doctrina sobre la necessitat de remoure els obstacles formals que condicionen l'accés dels ciutadans als tribunals, el TS va plantejar-se l'eventual inconstitucionalitat de l'art. 218.1.

La primera sentència que va assumir que la dicció literal d'aquest precepte vulnera el manament constitucional ex art. 24 CE va ser la STS de 6.12.1985. Més endavant, moltes d'altres en van seguir l'exemple, remetent sovint al text d'aquesta sentència capdavantera. La idea central de totes aquestes sentències és que una interpretació literal de les limitacions imposades per a l'admissió dels recursos contra els acords de CP vulneraria la Constitució. La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ha confirmat aquest criteri hermenèutic, puntualitzant que la referència de l'art. 218.1 a una lesió de més de la sisena part no es pot emprar per a inadmetre els recursos a tràmit, sinó com a límit per sota del qual no queda invalidada la concentració, perquè hi prevaldria el principi de conservació de la CP ja feta.

El millor que es pot fer, doncs, en ares de la seguretat jurídica, és canviar eixa dicció literal, aliena als principis constitucionals. Així sembla haver-ho entès també el TS, que, a la sentència de 13 de juny de 1986, malda obertament per la reforma de l'LRDA, per tal d'adaptar-la a la Constitució, facilitant així l'accés als tribunals dels afectats per la CP.

3.3.3 Primacia constitucional en la interpretació de l'LRDA

Com a *suprema lex* que és, sembla obvi que la Constitució ha d'inspirar totes les actuacions públiques, incloses les de CP, en base al principi de primacia constitucional, com expressen reiteradament les jurisprudències legal i constitucional.

Aplicant aquest criteri, el TS s'ha vist en la necessitat de reelaborar la seva doctrina legal

sobre la CP, per tal d'adaptar-la als principis constitucionals, en els quals s'ha d'entendre fonamentat a hores d'ara el règim jurídic de la CP. Sens perjudici de l'anàlisi que farem més endavant d'eixa jurisprudència, hem de deixar constància que, d'acord amb el TS, la regulació de la institució jurídica de la CP s'ha d'interpretar a la llum, entre altres, del principi d'igualtat davant la llei ex art. 14 CE, del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE i del control judicial de l'actuació administrativa ex art. 106 CE.

En principi, doncs, la preconstitucionalitat de l'LRDA no hauria de plantejar excessives dificultats hermenèutiques, ben entès que, en cas de dubte, la Constitució sempre predominarà sobre la dicció literal de l'LRDA. La pràctica demostra, emperò, que la qüestió no és tan fútil com podria semblar, puix que són moltes les dificultats de caire hermenèutic que es plantegen en la implementació del principi de supremacia constitucional en aquest àmbit jurídic. A desgrat del que proclama l'art. 9.3 CE, aquestes dificultats hermenèutiques generen una inseguretat jurídica, que es fa més palesa quan hom comprova que també trontollen en l'aplicació d'aqueix principi les administracions gestores de la CP i alguns tribunals *ad hoc*, que s'han deixat arrossegar per la inèrcia de la interpretació literal de l'LRDA.

Aquesta inseguretat jurídica arriba al *summum* quan s'adverteix que ni el mateix TS aconsegeix establir una jurisprudència uniforme, pel que fa a la interpretació que s'ha de donar, de 1978 ençà, a determinats preceptes de l'LRDA. Així, per exemple, la doctrina constitucional sobre la remoció dels obstacles formals a l'accés als tribunals ha estat acollida plenament per algunes sentències del TS, mentre que d'altres l'han ignorada olímpicament (com solen fer les administracions gestores), alhora que unes altres l'han matisada, cercant un just equilibri entre els diferents interessos en conflicte, en els termes que analitzarem.

Es comprova així que la mateixa jurisprudència que ens ensenya que les lleis preconstitucionals s'han d'interpretar d'acord amb el conjunt de l'ordenament constitucional - i que, d'acord amb l'art. 1.6 del Codi civil ens hauria d'orientar en aquesta tasca interpretativa - dubta ostensiblement quan ha d'aplicar aquests criteris als supòsits concrets del procediment de CP. Davant tanta dificultat hermenèutica, caldria preguntar-se si no seria millor reformar el preconstitucional text de l'LRDA, que tantes divergències interpretatives planteja.

3.4 Les mancances tècniques de la mateixa l'LRDA

Malgrat la indubtable bona voluntat que es va posar en la seva redacció, l'LRDA té algunes mancances tècniques, que es fan notar especialment en el règim jurídic de la CP que s'hi estableix. Per a copsar l'abast real d'aquest règim cal anar desgranant molts preceptes aliens al bloc preceptual que en principi l'hi està reservat, alhora que hi manca el necessari ordre cronològic en la regulació de les successives actuacions del procediment especial de CP, s'hi empra una terminologia no massa adient i es deixen punts sense lligar. De fet, en la mateixa exposició de motius del text refós, ja s'hi assumeix com a inevitable l'existència d'imperficcions tècniques, quan es creu necessari "advertir que no puede constituir en sí misma una obra perfecta, teniendo en cuenta, de una parte, el elevado número y la gran complejidad de las leyes que se incorporan a ella, y, de otra, la frecuente heterogeneidad de algunas de estas leyes, entre las que no existe otra relación que la incidencia más o menos directa en el tema de las estructuras agrarias".

Posteriorment, el Ministeri d'Agricultura també va copsar la necessitat de millorar el règim jurídic de la CP, al qual objecte va treballar en dos intents de reforma: l'avantprojecte de llei de modificació de l'LRDA i el projecte de llei de concentracions parcel·làries accelerades, reiteratives i contractades. Malauradament, ambdós intents reformistes varen resultar frustrats i han estat totalment oblidats pel Ministeri. El primer ni tan sols va arribar a ser tramès al Parlament, mentre que el segon hi va arribar, però no en va sortir aprovat.

El TS també ha detectat algunes mancances de tècnica legislativa en l'LRDA.

En tot cas, creiem que cal desdramatitzar aquestes mancances, puix que, com sol assenyalar el TC, la imperfecció tècnica de les lleis no n'és causa d'invalidesa. És, això sí,

un motiu més per a insistir en la conveniència de promulgar una nova llei estatal de CP, a completar pels diferents Parlaments autonòmics.

3.5 La necessitat de clarificació del règim jurídic vigent

Durant els decennis que ha romàs vigent l'LRDA, el seu articulat s'ha vist doblement alterat.

En primer lloc, part dels seus preceptes han estat derogats per altres normes legals aprovades posteriorment, sobre matèries regulades inicialment per l'LRDA. D'aquesta manera, s'està malmetent el seu efecte codificador, que era una de les millors aportacions d'aquest text refós. Múltiples normes de rang legal han produït una disgregació del règim jurídic del procediment especial de CP, que, per aquesta especialitat, requeriria una normativa reguladora unificada. Aquest contraproductiu efecte disgregador, que s'arrossega des de fa molts anys, ha tingut una especial transcendència de 1995 ençà:

- Primer va ser la Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries, que a hores d'ara regeix la reestructuració dels camins ramaders que travessen les zones de CP, qüestió inicialment regulada per l'LRDA.

- El mateix any es va promulgar també la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, que, a més a més de derogar part de l'articulat de l'LRDA i d'ocupar-se de la fiscalitat de les operacions de CP de caràcter privat, ha modificat substancialment la filosofia de fons sobre la que s'assentava la finalitat primordial de la CP ex art. 173 de l'LRDA.

- Més recentment, el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, pel qual es modificà l'articulat del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, va arribar a trasbalsar tot l'esquema regulador de la gestió de la CP, a l'incloure aquestes actuacions públiques (quan depassen les 300 hectàrees de perímetre) entre els projectes sotmesos preceptivament a les EIA. Aquest darrer canvi era tan substancial que per ell mateix ja justificaria la redacció d'una nova llei estatal de CP, perquè l'LRDA és pràcticament assèptica en matèria mediambiental i el seu articulat no respon a les exigències derivades de l'esmentat Reial Decret-Llei 9/2000, mitjançant el qual es transposà inicialment al nostre ordenament jurídic el contingut normatiu de la Directiva 97/11/CE, nova redacció de l'anomenada "Directiva EIA". Tanmateix, aital novetat legislativa va quedar ben aviat anul·lada per efectes de la Llei 6/2001, de 8 de maig, que - pel que aquí interessa - pràcticament retorna a la redacció originària del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny.

En segon lloc, l'entrada en vigor de la Constitució obliga a fer una relectura de cada un dels preceptes de l'esmentada LRDA, per tal de poder-hi copsar si el precepte aplicable en cada cas roman plenament vigent o bé ha resultat total o parcialment derogat, per efecte del punt 3 de la disposició derogatòria de la Carta Magna. En qualsevol cas, cal saber quina n'ha de ser la interpretació més correcta des del punt de vista constitucional, qüestió no sempre fàcil, ateses les freqüents contradiccions - de vegades, manifestes; d'altres, més sibil·lines - entre l'articulat de l'LRDA, d'una banda, i l'LRJAPPAC i la Constitució, de l'altra. En analitzar la jurisprudència dictada fins ara en matèria de CP, veurem que eixa reinterpretació dels preceptes de l'LRDA no és tan òbvia ni tan automàtica com hom podria pensar, sinó que planteja tants dubtes que, en ocasions, ni els mateixos tribunals es posen d'acord sobre la lectura que cal fer dels preceptes aplicables en cada cas concret.

Finalment, alguns articles de l'LRDA remeten l'aplicació dels criteris normatius que s'hi estableixen a uns hipotètics reglaments, que mai s'han arribat a aprovar. En aquest cas es trobaria, per exemple, l'art. 174.2, que remet el procediment especial de CP amb expropiació de tots els terrenys de la zona a un futur reglament, que, un quart de segle després, encara no ha estat aprovat. I el mateix podríem dir del reglament que anuncia l'art. 240.I, per al procediment especial de les concentracions de caràcter privat.

En síntesi, ens trobem amb un text normatiu apedaçat, en part vigent i en part derogat, i de difícil interpretació, a part d'inadaptat a l'actual estructura de l'Estat autonòmic i a les

necessitats de la societat actual. La perpetuació d'aquestes disfuncions suposa una fallida del principi de seguretat jurídica, que ha de presidir tot l'ordenament jurídic, per imperatiu de l'art 9.3 CE, en virtut del qual "la Constitución garantiza ... la seguridad jurídica ...".

Es convindrà amb nosaltres que no és lògic, per exemple, que la reestructuració dels camins ramaders a les zones de CP es regeixi per una legislació (en aquest cas, la citada Llei 3/1995, de 23 de març, de vies pecuàries) aliena a la regulació del procediment especial de CP, sense que la norma reguladora d'aquest procediment en faci l'oportuna remissió. No és tampoc coherent que la Llei 6/2001, de 8 de maig, de modificació del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, sotmeti a aquest tipus d'avaluació les CP que més amunt hem esmentat, i que l'LRDA - el text regulador bàsic d'aquesta institució - ni tan sols en faci referència. I, en tot cas, és inadmissible que l'art. 218.1 de l'LRDA segueixi pregonant uns requisits *sine qua non* per a poder impugnar l'acord de CP en seu jurisdiccional, quan la jurisprudència majoritària ja ha indicat que aquests requisits són inconstitucionals.

Totes aquestes incongruències - i altres que anirem exposant quan s'escaigui - suposen sengles flagrants vulneracions del principi de seguretat jurídica, la primera conseqüència del qual hauria de ser, com afirma Sebastián MARTÍN-RETORTILLO⁵¹, "que exista certeza y seguridad del ordenamiento a aplicar".

Al nostre parer, tan evidents disfuncions es podrien evitar fàcilment, mitjançant l'aprovació d'una normativa ben sistematitzada i actualitzada com la que venim reivindicant en aquest estudi. En definitiva, es tractaria tan sols d'aplicar en aquest àmbit normatiu el criteri que es segueix a nivell del Dret comunitari. Es pot portar a col·lació l'exposició de motius del nou reglament de finançament de la PAC, que és molt alligadora al respecte, ja que justifica l'aprovació d'aquest nou text normatiu "por razones de claridad". Tot un exemple per als nostres legisladors, que, en aquest aspecte, han pecat d'una excessiva passivitat⁵².

4. Viabilitat constitucional d'una normació estatal de la CP

4.1 Qüestionament de la legitimitat d'una hipotètica llei estatal de CP

La necessitat d'una nova regulació estatal de CP ha estat ignorada per la major part de la doctrina científica. I els pocs autors que se n'han ocupat, ho han fet sense endinsar-se prou en el fons de la qüestió. Així, per exemple, ALENZA GARCÍA⁵³ nega la viabilitat constitucional d'una legislació estatal sobre la CP, però ho fa amb l'únic argument de què "no parece que en virtud de esa competencia estatal [es refereix a la competència estatal per a l'ordenació general de l'economia] pueda defenderse la posibilidad de una ley básica sobre concentración parcelaria⁵⁴". A diferència d'aquest autor, entenem que hi ha fonaments constitucionals suficients, no sols per a què l'Estat pugui promulgar una llei de bases, sinó també per a què pugui aprovar preceptes d'aplicació plena i directa a tota Espanya⁵⁵. Un repàs de la doctrina del TC ens confirmarà aquesta convicció:

- Als anys vuitanta, el TC advertia que "corresponde al mismo [es refereix a l'Estat] la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado"⁵⁶ i que "la unicidad del orden económico nacional es un

⁵¹ Vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación ...*, op. cit., p. 12.

⁵² Vid. el Reglament (CE) núm. 1258/1999 del Consell, de 17 de maig de 1999, sobre el finançament de la PAC. El punt núm. 16 de l'exposició de motius, després de fer referència a les successives modificacions que ha patit el text fins aleshores vigent, arriba a la intel·ligent conclusió de què "es preferible, por razones de claridad, reformular las disposiciones en cuestión". Al nostre parer, aquest mateix criteri regulador s'hauria d'aplicar al règim jurídic de la CP establert per l'LRDA.

⁵³ José Francisco ALENZA GARCÍA, op. cit., p. 97.

⁵⁴ Més assenyada ens sembla l'opinió manifestada per José M. FRANCO GARCÍA, op. cit., p. 214, el qual admet que la matèria d'agricultura no és competència exclusiva de la CA ("aunque así lo diga el Estatuto", puntualitza), sinó concurrent.

⁵⁵ Es per això que la nostra proposta de normació estatal de la CP - que no obstant al seu desenvolupament normatiu per part de les CA - es concreta precisament en una llei de CP que inclogui dos tipus de preceptes: els bàsics, per a la regulació de les matèries sobre les quals l'Estat únicament té competència per a la legislació bàsica, i els d'aplicació plena a tot el territori, per a la regulació de les matèries que són de competència plena i exclusiva de l'Estat.

⁵⁶ Vid. el FJ 4 de la STC 32/1981, de 28 de juliol.

presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores⁵⁷.

- A començaments dels noranta, ja filava més prim, puntualitzant⁵⁸ que "no es aceptable, en su consideración global, la tesis de que el Estado, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, no pueda innovar, ni siquiera por la vía supletoria, la regulación estatal preestatutaria⁵⁹".

- La sentència, però, que desautoritza més diàfanament el criteri exclusivista emprat per ALENZA GARCÍA és la STC 149/1998, de 2 de juliol⁶⁰, en la que el TC declara que "el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma".

A més a més d'aquestes sentències, cal portar a col·lació la doctrina constitucional segons la qual, quan l'Estat, en aquelles matèries per a les quals està habilitat constitucionalment per a fer-ho, no ha dictat les bases corresponents, aquestes han d'ésser inferides de la legislació preconstitucional⁶¹. Aplicant aquest criteri hermenèutic al cas que ens ocupa, resulta insostenible l'*iter* discursiu que pretén negar a l'Estat la possibilitat de dictar una llei de bases en matèria de CP, perquè d'alguna manera eixes bases ja estan vigents en el text refós de l'LRDA. En aquestes circumstàncies, negar la competència de l'Estat per a renovar eixes bases caduques seria tant com apostar per la petrificació indefinida d'eixes bases de la legislació preconstitucional. D'acord amb aquesta jurisprudència, no es pot negar a l'Estat l'exercici de les seves competències que conflueixen en els processos de CP del nostre país. Com veurem tot seguit, no hi manquen títols competencials per a justificar una legislació en aquest àmbit jurídic, sense que això alteri ni faci trontollar l'ordre constitucional de competències. En qualsevol cas, mentre arriba la renovació legal que propugnem, el que resulta forçós és interpretar el text refós de l'LRDA, no d'una manera aïllada, sinó a la llum del conjunt de l'ordenament jurídic constitucional, com sovint ens recorda la jurisprudència⁶².

4.2 Títols competencials que empararien una nova llei estatal de CP

Un cop analitzades les raons que abonen la conveniència i la viabilitat constitucional d'una nova regulació estatal de la CP, mitjançant la qual s'adeqüi el règim jurídic de la institució jurídica de la CP a la realitat sociopolítica actual, així com als ordenaments jurídics constitucional i comunitari, resta per determinar l'abast que ha de tenir eixa nova regulació.

Al nostre parer, la nova llei estatal de CP no hauria de tenir un contingut procedimental i reglamentista com el de la vigent LRDA, sinó que hauria d'estar integrada únicament pels dos tipus de preceptes - bàsics⁶³ els uns i d'aplicació plena els altres -, que correspon

⁵⁷ STC 29/1986, de 20 de febrer, FJ 4.

⁵⁸ Vid. STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 6.

⁵⁹ El TC rebutja la teoria adduïda, en sentit contrari, pels representants de la CA de Galícia. Argumenta, a l'efecte, que la seva acceptació "conduciria a otorgar una rigidez absoluta a las leyes estatales y a una fragmentación del Derecho estatal que son contrarias a las más elementales exigencias tanto del principio constitucional de unidad del ordenamiento jurídico como de la regla de supletoriedad del Derecho estatal".

⁶⁰ Vid. la STC 149/1998, de 2 de juliol, FJ 4, lletra D.

⁶¹ Vid., en aquest sentit, la STC 58/1982, de 27 de juliol, FJ 2.

⁶² La sentència que ha expressat aquesta idea amb més claredat és la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268), el FJ 1 de la qual es refereix a la necessitat d'efectuar "una interpretació conjunta de los artículos aplicables". En el seu FJ 3, explica com s'ha d'interpretar l'art. 173 de l'LRDA, indicant que "apenas se intente superar una interpretación meramente literal y se procure la integración de la normativa en el conjunto ordinal, resulta obligado inquirir cuales son el espíritu y finalidad de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al regular la concentración parcelaria".

⁶³ L'abast de les bases en qüestió hauria de ser diferent, segons la matèria afectada:

- Amb caràcter general, les bases reguladores de la CP haurien de tenir el contingut mínim indispensable. A aquests efectes, s'haurien de seguir els criteris hermenèutics establerts en el FJ 4, lletra C), de la STC 147/1991, de 4 de juliol, segons el qual, "la definición de las bases en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses".

- En matèria de drets, l'Estat hauria d'aplicar-s'hi a fons, establint-hi les garanties generals

aprovar a l'Estat, d'acord amb els següents títols competencials:

1) "La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (Art. 149.1.1a)

D'acord amb aquest títol competencial i amb la jurisprudència constitucional que el glosa, el contingut nuclear dels drets emparats per la Constitució s'ha de concretar mitjançant les corresponents lleis estatals⁶⁴. Per tant, una de les funcions de la nova llei estatal de CP seria la de modular el nucli essencial dels drets constitucionals que en resulten afectats (molt especialment del dret de propietat i del dret fonamental a la tutela judicial efectiva⁶⁵), i n'hauria de garantir el seu respecte en igualtat de condicions per les administracions gestores de totes les CA⁶⁶.

Malgrat que la CP hagi passat a ser competència de les CA, hi ha aspectes de la seva regulació que encara són de competència estatal, com el que contempla l'art. 149.1.1^a. És molt il·lustrativa, a aquests efectes, la STC 61/1997, de 20 de març, en la qual el TC, tractant d'un tipus d'actuacions públiques tan similar a la CP com és el planejament urbanístic, analitza l'esmentada clàusula competencial i arriba a la conclusió de que aquest precepte "autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garantizan una igualdad de trato ... de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad". En conseqüència, declara que "no es posible, pues, rechazar *a priori* o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana, y de su función social". Sembla obvi que aquest criteri hermenèutic és perfectament extrapolable al camp de la propietat rústica, que és l'objecte bàsic de la CP, esdevenint així la millor

dels propietaris afectats per la CP. Aquesta diferència de matís vindria exigida per la interpretació de l'art. 149.1.18 CE que fa el TC en el FJ 3 de la seva STC 50/1999, de 6 d'abril, en el sentit de que "el objetivo fundamental ... de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas", raó per la qual, "cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias".

⁶⁴Segons el FJ 2 de la STC 37/1981, de 16 de novembre, si la Constitució no concreta el nucli garantit de cada dret, ho han de fer les lleis estatals, el control de l'adequació de les quals als principis constitucionals s'autoreserva el mateix TC. Més recentment, la STC 61/1997, de 20 de març, ha especificat fins a on pot arribar eixa legislació estatal, en uns termes que concorden amb la nostra proposta de que la llei estatal de CP no sigui procedimental com l'LRDA, sinó una llei de mínims. En el FJ 9, aquesta darrera sentència diu, a aquest respecte, que "al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho". Similars criteris s'expressen en la STC 164/2000, d'11 de juliol, i en la STC 188/2001, de 20 de setembre.

⁶⁵A aquests efectes, s'ha de comptar amb els tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya en matèria de drets humans, en el marc de l'ONU (Pacte internacional de drets civils i polítics), l'UE (TUE, Tractat d'Amsterdam i la nova "Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea") i el Consell d'Europa (CEDH). I, pel que fa en concret al dret a la tutela judicial efectiva, cal recordar l'advertiment que fa el TEDH en la seva sentència de 4.6.1999 (Arz. TEDH 1999/24), en el sentit de que "son los Estados contratantes quienes deben organizar su sistema judicial de manera que sus jurisdicciones puedan garantizar a cada uno el derecho a obtener una decisión definitiva sobre las alegaciones relativas a sus derechos".

⁶⁶A hores d'ara, hi ha un manifest desgavellat jurídic quant a la interpretació que hom dona als terminis habilitats per a la presentació dels recursos administratius en matèria de CP. Algunes CA (com ara Cantàbria i Navarra) es decanten pel termini d'un mes que estableix l'LRJAPPAC; d'altres (com ara Aragó i Catalunya) opten pel termini de 30 dies hàbils que estableix l'LRDA; finalment, també hi ha CA (com ara València i la Rioja) que estableixen un termini d'un mes per als recursos ex art. 210 de l'LRDA (recursos contra les BD i contra l'acord de CP), mentre que opten pel termini de 30 dies per a les reclamacions ex art. 221 de la mateixa norma legal, malgrat que ambdós preceptes estableixen idèntic criteri al respecte.

D'altra banda, la nova llei estatal també hauria d'establir, per exemple, els mateixos percentatges de deduccions admissibles dins els processos de CP i els mateixos nivells mínims de diferències exigits legalment per a poder presentar els recursos relatius a la cabuda de les finques, a partir de la presa de possessió. A hores d'ara, això no està en absolut garantit, amb la qual cosa els participants reben un tracte diferent segons la CA a la qual pertanyen. Només cal comparar l'LRDA amb la navarresa LFRJA per a comprovar-ho, puix que l'art. 54.1 d'aquesta norma autonòmica autoritza deduccions "para el ajuste de adjudicaciones" de fins al 4 % (front al 3 % de l'art. 202.1 LRDA) i el seu art. 60 eleva al 3 % les diferències mínimes per a les reclamacions de cabuda (front al 2 % de l'art. 221 LRDA), a part de que l'art. 62.1 incrementa fins al 5 % el percentatge de recurrents necessaris per a paralitzar la presa de possessió (front al 4 % de l'art. 219 de LRDA). Tot plegat, impedeix l'exercici amb igualtat de condicions del dret fonamental a la tutela judicial efectiva. Per a evitar-ho, una llei estatal hauria d'establir criteris idèntics per a tot el territori.

prova de la viabilitat constitucional d'una legislació estatal en la matèria.

Se'ns podria objectar que els articles 35 i concordants de l'LRJAPPAC ja regulen prou bé els principals drets que s'han de garantir als ciutadans en llurs relacions amb les administracions públiques, com ara els drets a presentar-hi sol·licituds, al·legacions i recursos, a conèixer-ne l'estat de la tramitació, a identificar el personal responsable d'aquesta tramitació i a exigir-ne responsabilitat, a rebre un tracte respectuós, a accedir als arxius, a obtenir una resolució, etc. Aquests drets administratius, però, no són els únics afectats per la CP, la principal incidència de la qual recau sobre el dret de propietat, per tres motius principals:

1r) Perquè el procediment de CP obliga els propietaris a bescanviar les parcel·les de la seva propietat per unes finques de reemplaçament que no sempre són acceptades de bon grat pels interessats.

2n) Perquè el canvi d'objecte material del dret de propietat va acompanyat d'unes deduccions percentuals, que no solen baixar del 3 % del valor de les aportacions.

3r) Perquè les administracions gestores solen practicar eixes deduccions sense cap tipus d'indemnització, a desgrat del criteri en sentit contrari establert per la jurisprudència vigent⁶⁷.

La nova llei estatal de CP seria un marc òptim per a regular aquestes qüestions bàsiques.

2) "Administración de Justicia" (art. 149.1.5a)

Amb el fonament constitucional de l'art. 24.1 CE, les qüestions relacionades amb l'accés dels administrats als tribunals ja estan regulades per l'LRJAPPAC (pel que fa a la via administrativa) i per l'LJCA (pel que fa a la via contenciosa administrativa). Hi ha, emperò, altres qüestions relacionades amb l'Administració de justí

πθβά±) σάσθ°σάά∞σθάέ ρά≥στ.) ∞σε άθά±) σά (σε σε άθ∈πθΣència en el procediment especial de CP.

El cas més típic fóra el de l'art. 16.1 de l'LRDA, en virtut del qual, les comissions locals de CP han d'estar presidides "por los Jueces de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; si hubiere varios, por el Decano o por aquel en quien éste delegue". En el context actual, aquesta presència judicial en les CLCP no està gens justificada:

- Des del punt de vista de la Justícia en general, obligar els jutges a presidir aquests òrgans contribueix a augmentar el col·lapse de l'Administració de Justícia, ja que els absorbeix un temps que necessiten per al desenvolupament de les tasques judicials que els hi són pròpies.

- Des de la perspectiva procedimental, la presència dels jutges no resulta imprescindible, ja que l'assessorament jurídic i el control de la legalitat que hi podien aportar pot ésser realitzat igualment pels altres tres juristes que imposa el mateix precepte (un notari, un registrador de la propietat i un funcionari lletrat de l'Administració gestora de la CP).

- Des del punt de vista democràtic, substituir els jutges pels alcaldes dels municipis afectats aportaria un plus democràtic a les CLCP i respondria als principis d'autonomia municipal i de subsidiarietat que proclamen la Constitució espanyola, el Dret comunitari i la Carta Europea de l'Autonomia Local.

D'altra banda, el bloqueig actual de la Justícia Contenciosa Administrativa i la seva llunyania de les zones de CP desmereixen l'exercici de la tutela judicial efectiva⁶⁸.

⁶⁷ Vid. la STS de 14.1.1997 - que més endavant analitzarem acuradament - , en el FJ 3 de la qual es rebutja l'argumentació emprada per l'Administració de Castella-la Manxa per a intentar demostrar que les deduccions que es practiquen en els processos de CP no han de ser indemnitzades.

⁶⁸ Com diu l'exposició de motius de la Llei 2/1999, d'11 de gener, de modificació de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de demarcació i de planta judicial, "el principio de eficacia de la Justicia,

La solució, un cop més, hauria de venir de la mà d'una llei estatal, perquè el TC ja ha deixat ben clar que els legisladors autonòmics no tenen competència per a legislar, per exemple, sobre la participació dels jutges en les CLCP. Quan el legislador de Castella i Lleó se'n va voler ocupar, el TC va reaccionar declarant inconstitucional el precepte afectat, alhora que denostava, amb una dura diatriba, la tècnica reproductiva utilitzada a l'efecte per l'esmentat legislador autonòmic⁶⁹. Aquests criteris hermenèutics s'han revalidat (fent-hi explícita referència i confirmant-los totalment) a la STC 127/1999, de 29 d'abril. En conseqüència, no hi ha una altra manera de replantejar aquesta participació judicial - i les altres qüestions plantejades - que fer-ho mitjançant una llei estatal⁷⁰.

Una altra qüestió a resoldre, en aquest àmbit, fóra la de la continuïtat o desaparició de l'especialitat del sistema d'impugnació dels actes administratius dictats en el marc del procediment de CP. Al nostre parer, no hi ha cap raó que justifiqui aquesta especial configuració, per la qual cosa creiem que s'hauria de substituir la previsió legal de l'art. 8.1 i concordants de l'LRDA per una remissió genèrica al règim general d'impugnació dels actes administratius, ja que la dualitat actual no beneficia ningú i, a més a més, genera confusió. En qualsevol cas, és una qüestió que s'ha de resoldre en una llei estatal, perquè les CA no tenen competència en la matèria.

Totes aquestes qüestions les ha de regular necessàriament el legislador estatal, puix que la STC 150/1998, de 2 de juliol, ja va declarar inconstitucional la seva regulació per les lleis autonòmiques, havent estat posteriorment ratificada la seva doctrina constitucional per la STC 127/1999, d'1 de juliol.

3) "Legislación civil" (art. 149.1.8a)

La inclusió d'aquest precepte constitucional en la relació de títols competencials de l'Estat que afecten la CP no es fonamenta en la defensa de la naturalesa civil de la propietat de les finques rústiques que són objecte de la CP, atès que, com ja hem vist més amunt, el TC ha desautoritzat aquesta teoria, defensada predominantment des de posicionaments civilistes. Ha estat, emperò, el mateix TC el que ha remarcat el caire civil de les normes reguladores de la destinació dels béns de propietari desconegut, que resulten de les operacions de CP. És en base a aquest plantejament jurisdiccional que advoquem per una llei estatal de CP que reguli aquesta matèria, atès que l'esmentat tribunal ja ha declarat inconstitucional els preceptes de la llei castellanolleonesa de CP, partint de la base de que la legislació civil és de competència exclusiva de l'Estat, raó per la qual les CA no se'n poden ocupar, encara que ho facin mitjançant el subterfugi legal de la tècnica reproductiva⁷¹.

y el derecho a la tutela por los Jueces y Tribunales de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos consagrados en el artículo 24 de la Constitución, exigen la garantía del fácil acceso de éstos a los diversos órganos judiciales, garantía que precisa la adopción de determinadas medidas de adaptación y perfeccionamiento".

⁶⁹ Vid. la STC 150/1998, de 2 de juliol.

⁷⁰ L'art. 117.4 CE hagués estat suficient per a declarar la inconstitucionalitat de la regulació autonòmica esmentada, pel que fa a les funcions que s'hi atribueixen als jutges, ja que la llei castellanolleonesa va incomplir el doble manament d'aital precepte constitucional: la interdicció d'encomanar-los més funcions que les que els hi són pròpies ("los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior") i la reserva de llei estatal ("... y las que expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho"). Sobrat d'arguments, el TC renuncia a entrar en aquestes consideracions: "sin entrar al análisis del art. 117 C.E. basta para el caso que el art. 149.1.5 C.E. atribuya al Estado la competencia respecto de la "Administración de Justicia" (FJ 2). En definitiva, aquesta matèria no és competència de les CA, i, per tant, cal una llei estatal de CP que la reguli adientment.

Val a dir, en tot cas, que la tècnica reproductiva també està essent utilitzada habitualment pels poders estatals respecte a la normativa de l'UE. N'és una prova eloqüent el Reial Decret núm. 1893/1999, de 10 de desembre, sobre pagaments per superfície a determinats productes agraris. A la seva exposició de motius inclús s'arriba a justificar les bondats d'aquesta tècnica, argumentant a l'efecte que "no obstante la directa e inmediata aplicación de los Reglamentos comunitarios, se ha considerado conveniente transcribir ciertos preceptos para facilitar su comprensión". Amb aquesta argumentació el Govern espanyol es distancia de la doctrina constitucional que s'aplica a les CA, cosa que sembla incongruent, ja que, en bona lògica jurídica, si es veta l'ús de la tècnica reproductiva a les CA, també s'hauria d'eliminar de l'àmbit normatiu estatal.

⁷¹ Vid. STC 150/1998, de 2 de juliol, FJ 3 i 4.

4) "En todo caso, ... ordenación de los registros e instrumentos públicos" (art. 149.1.8a)

Són molts els preceptes de l'LRDA que regulen la participació dels registradors de la propietat i els notaris en el procediment especial de concentració⁷², així com tota mena d'interrelacions que es produeixen entre el Registre de la Propietat i les actuacions de CP⁷³. Si cal replantejar alguna d'aquestes intervencions, també s'haurà de fer per llei estatal. Així, per exemple, els notaris i registradors es solen queixar a les administracions gestores de la CP de què els aranzels que perceben per la seva intervenció en la protocolització i registre de les actes de reorganització de la propietat, actes complementàries, etc., són excessivament reduïts. Cedint a aquestes pressions, sembla ser que alguna Administració gestora els abona un pagament suplementari, prèviament acordat amb els esmentats funcionaris públics. Al nostre parer, aquesta pràctica anòmala constitueix una malversació de cabals públics, puix que s'apliquen a finalitats no previstes pel legislador. Les CA no poden resoldre aquest problema, ja que aquesta és una matèria de competència estatal, no sols perquè es tracta de registres i instruments públics, sinó també perquè els de notaris i registradors són cossos estatals i les seves retribucions les ha de fixar l'Estat. És un exemple prou il·lustratiu per a demostrar que, també per aquest motiu, cal una llei estatal de CP.

D'altra banda, les actuacions de CP afecten altres qüestions registrals que l'LRDA no preveu, però que bé podrien ésser abordades en una nova llei estatal de CP, com ara la realització de la investigació de la propietat en base a les dades del Registre, cosa que ja es fa a altres països⁷⁴, i com d'alguna manera ja apunta el TS en la seva STS de 5.3.2001, en el FJ 1 de la qual es fa constar que, per al reconeixement de la propietat sobre les finques del perímetre de concentració, "se parte de la base de que los servicios competentes para realizar las operaciones de la concentración parcelaria utilizan como medio probatorio y de información el Registro de la Propiedad". Cal recordar que, a Espanya, també es va plantejar aquesta possibilitat als anys cinquanta⁷⁵. En aquell moment es va rebutjar la idea, per manca de confiança en el Registre d'aquella època. Ara, però, el Registre ofereix molta més fiabilitat i les seves oficines ja s'estan informatitzant, per la qual cosa entenem que podria facilitar l'esmentada investigació de la propietat. És, en tot cas, una eventualitat que s'hauria de plantejar i resoldre a la futura llei estatal de CP.

5) "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13a, que, a aquests efectes, s'ha de posar en relació amb els arts. 38 i 131 CE).

No insistirem en els condicionaments - analitzats més amunt - que aquest títol competencial imposa a l'exercici de les competències agràries de les CA, però sí que volem remarcar que esdevé un dels principals motius que justificarien l'aprovació d'una llei estatal de CP. La millor prova del que diem és que ja s'ha fonamentat en aquesta clàusula competencial la llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, que, entre altres matèries, inclou preceptes directament relacionats amb la concentració parcel·laria, institució a la qual fa referència explícita el seu art. 12, a banda de què la disposició final segona disposa la modificació parcial de l'LRDA.

Caldrà aplicar, a aquests efectes, la doctrina constitucional establerta a la STC 29/1986, de 20 de febrer (FJ 3, *in fine*), a tenor de la qual "el artículo 131 de la Constitución responde a

⁷² Vid., *ad exemplum*, els arts. 16 (integració en les CLCP), 192 i 207 (comunicacions a notaris i registradors, a l'inici de la CP), 222 (protocolització i inscripció de l'acta de reorganització de la propietat), etc.

⁷³ Vid., *ad exemplum*, els arts. 193 (efectes de les discordances entre el Registre i la investigació de la propietat; certificacions registrals; presumpcions legals de caire hipotecari, etc.), 205 (parcel·les sense propietari conegut), 206 (inscripció de les terres sobrants), etc.

⁷⁴ Així el preveu l'LCP-ALE, l'art. 12 de la qual estableix que els assentaments del "Grundbuch" (Registre de la Propietat Rural) són el factor determinant per a la identificació dels propietaris afectats per la CP.

⁷⁵ Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Problemas registrales que se plantean con motivo de la concentración parcelaria*, "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", núms. 400-401, setembre-octubre de 1961, p. 895. Explica aquest jurista i expert en CP que, de bell antuvi, es va pensar en la realització de les tasques d'investigació de la propietat en base als assentaments registrals, però finalment es va descartar aquesta sistemàtica, perquè "el Registro o no existe o es anacrónico a estos efectos".

la previsió de una possible planificació econòmica de caràcter general como indica su propio tenor literal", així com a la STC 227/1988, de 29 de novembre, que, en el seu FJ 2O, estableix dos criteris de gran importància als efectes que ens ocupen:

- D'una banda, reafirma la competència estatal en la matèria: "No puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª".

- D'altra banda, constata que no és un títol competencial d'abast il·limitat: "Esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica".

La nova llei estatal de CP hauria de comptar amb aquest doble condicionament, en base al qual es podria establir una nova concepció de la CP espanyola en el sentit que aquí propugnem, és a dir, concebuda com una concentració parcel·lària per explotacions i amb una profunda renovació de la seva teleologia, de manera que aquesta millora no s'orienti tan sols a la constitució d'explotacions agràries viables, sinó també a les noves comeses que hem exposat més amunt, fomentant especialment la diversificació econòmica al món rural, així com la protecció i millora del medi ambient.

Una altra qüestió que s'hi podria regular en base al mateix títol competencial és la de l'establiment - tal com venim proposant - del criteri general de què tots els decrets de CP han de fixar unes noves unitats mínimes de conreu (de més extensió, òbviament, que les preexistents) per a les respectives zones a concentrar, com ha previst la nova regulació navarra de la CP, aprovada per la Llei Foral 1/2002, de 7 de març, per la qual es regulen les infraestructures agràries.

6) "Hacienda general ... del Estado" (art. 149.1.14a)

La principal vinculació d'aquest títol competencial de l'Estat amb el procediment de CP deriva de la disposició de l'art. 205.3 de l'LRDA, en el sentit de què, cinc anys després de l'aprovació de l'acta de reorganització de la propietat, l'Administració gestora de la CP "remitirá al Ministerio de Hacienda, a los efectos determinados en la legislación sobre Patrimonio del Estado, relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido". Aquesta destinació planteja dues qüestions que cal prendre en consideració:

1a) L'adequació d'aquest precepte a la Constitució

La constitucionalitat de la destinació final de les finques de propietari desconegut al Patrimoni de l'Estat ha estat ratificada en dues ocasions pel TC:

- D'una manera indirecta, ho va fer en la STC 58/1982, de 27 de juliol, amb uns arguments que, per bé que referits als anomenats "bienes mostrencos", són perfectament extrapolables a les finques de propietari desconegut de la CP⁷⁶.

- Amb motiu del recurs d'inconstitucionalitat de l'LCP-CYL, el TC ja va dictar la seva primera sentència directament dedicada a la regulació del procediment de CP. Fou aleshores que resolgué taxativament la qüestió, decidint que, amb la legislació estatal vigent en el moment actual, les finques de desconeguts dels processos de CP han de passar al Patrimoni de l'Estat. Això és el que estableix, ara per ara, l'LRDA. Per tant, d'acord amb el criteri hermenèutic establert pel TC, cap legislació autonòmica no pot establir (i n'hi ha que ja

⁷⁶En la STC 58/1982, de 27 de juliol, el TC declara la inconstitucionalitat de l'art. 11 de la Llei 11/1981, de 7 de desembre, de Patrimoni de Catalunya, perquè el que fa el legislador català és "subrogar al Patrimonio de la Generalidad en el lugar del Patrimonio del Estado, y para esto, como es evidente, carece la Generalidad de toda competencia" (FJ 4). Idèntic camí hauran de seguir, doncs, les finques de propietari desconegut, mentre no es reformi l'LRDA, atès que l'art. 203 d'aquesta norma preveu que en sigui destinatari el Patrimoni de l'Estat. I el TC ja ha establert jurisprudència en el sentit de què, a manca de bases estatals aprovades com a tals, "estas bases han de ser inducidas de la legislación existente" (FJ 2), ni que sigui preconstitucional.

ho han fet) una destinació diferent per a aitals béns rústics.

2a) La conveniència d'un replantejament de l'art. 205 LRDA

Com hem vist, la constitucionalitat de l'art. 205 LRDA ha quedat confirmada per la jurisprudència constitucional. Però això no vol dir que la destinació que s'hi preveu per a les finques de propietari desconegut sigui la més adient en el moment actual. Creiem que hi ha, si més no, dues alternatives que són més aconsellables:

- En primer lloc, entenem que, de la mateixa manera que era lògica la destinació d'eixes finques al Patrimoni de l'Estat quan la CP estava gestionada per l'Administració central, ara, quan ja totes les CA han assumit la competència sobre CP, el més lògic fóra que les finques de desconeguts que restessin un cop finalitzat cada procés de CP passessin a formar part del Patrimoni de la corresponent Administració gestora⁷⁷.

- En segon lloc, no hi ha cap necessitat de què les finques de desconeguts ex art. 205 (i el mateix hom podria dir de les terres sobrants ex art. 206) passin a engrossir un patrimoni públic, bé sigui estatal o autonòmic. Ben al contrari, entenem que consonaria molt més amb els principis constitucionals de garantia dels drets dels ciutadans la reversió d'aquestes finques rústiques als afectats pel corresponent procés de CP⁷⁸, especialment mentre es mantingui la praxi actual de no indemnitzar-los per les deduccions previstes en l'art. 202.

7) "Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, ante ellas" (art. 149.1.18a)

Malgrat que l'art. 148.1.1a CE autoritza les CA a assumir la competència d'organització de llurs pròpies institucions d'autogovern, l'art. 149.1.18a reserva a l'Estat la competència per a l'aprovació de les bases del règim jurídic de totes les administracions públiques, cosa que, amb caràcter general, ja s'ha fet mitjançant l'LRJAPPAC. Així i tot, entenem que una llei estatal de CP podria establir les matisacions que hom consideri adients, entre les quals no hauria de faltar la reestructuració en profunditat de la composició i les funcions de les CLCP, per tal de fer-les més representatives dels afectats i més participatives en la gestió dels processos de CP.

A manca d'una iniciativa estatal en aquest sentit, alguns legisladors autonòmics ja s'han apressat a reformar pel seu compte - amb més o menys encert, que aquesta ja és una altra qüestió que esgranarem més endavant - l'estructura de les CLCP⁷⁹, per adaptar-les a les necessitats actuals. Però no n'hi ha prou. Al nostre parer, la veritable reforma hauria de venir per la via de potenciar les funcions gestores d'aquests òrgans col·legiats i de perllongar-ne l'existència fins a la cloenda final de les actuacions del respectiu procés de CP, com es fa, per exemple, a Alemanya i a tants altres països⁸⁰.

⁷⁷No hi ha cap precepte constitucional que obligui a destinar les finques de propietari desconegut al Patrimoni de l'Estat. El TC tampoc diu que sigui inconstitucional la destinació d'eixes finques al patrimoni de les CA que gestionen la CP. L'únic que ha dit és que, sobre aquesta matèria, només pot decidir el legislador estatal i que, per tant, és inconstitucional tota norma autonòmica que - com la llei de CP de Castella i Lleó - legisli en sentit contrari. En cap cas, però, ha afirmat que una destinació alternativa fóra inconstitucional *per se*. En conseqüència, interpretant *a sensu contrario* aquesta doctrina constitucional, es pot arribar a la conclusió de què una nova llei estatal de CP podria destinar al patrimoni de la respectiva CA les finques de propietari desconegut dels processos de CP.

⁷⁸Així es fa ja a alguns països europeus, com a Alemanya i França. És així el que preveuen, per exemple, els arts. 6, 16, 151, 152 i concordants, sobre les agrupacions de partícips de la CP, de l'alemanya LCP-ALE, d'acord amb els quals, tots els partícips de la CP queden integrats, *ope legis*, en una associació creada a l'efecte. Si finalment s'optés a Espanya per aquesta solució legal, entenem que la solució òptima fóra que tant les finques de desconeguts com les terres sobrants tinguessin aquesta associació com a destinatària.

⁷⁹*Vid.* l'art. 7.1 de la castellanolleonesa LCP-CYL, que hi ha introduït un representant del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, i els arts. 14 i 15 de la navarresa LFRJA, que han reconvertit les CLCP estatals en "comissions consultives de concentració parcel·lària".

⁸⁰Els arts. 17 i 18 de l'alemanya LCP-ALE atribueixen a la *Teilnehmergemeinschaft* (agrupació de Partícips) importants funcions gestores de la CP, sense perjudici de la supervisió per part de l'anomenada "Autoritat de Concentració Parcel·lària". A més, l'art. 151 preveu que aquest òrgan col·legiat romangui en actiu fins a la total liquidació del corresponent procés de CP.

Pel que fa a les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, cal comptar que l'art. 16.1 de l'LRDA integra obligatòriament en les esmentades CLCP funcionaris dels cossos estatals de jutges, registradors de la propietat i notaris, l'aprovació del règim estatutari dels quals correspon a l'Estat. El fet d'haver ignorat tan elemental criteri competencial ha suposat al legislador castellanoleonès un sever advertiment per part del TC, com ja ha quedat explicat, en la STC 50/1998, de 2 de juliol. De cara a l'esdevenidor i per tal que això no torni a passar, la Llei estatal que proposem hauria de regular aquesta qüestió. Fóra el marc jurídic ideal per a un replantejament de la presència d'aquests funcionaris en els citats òrgans col·legiats, aspecte aquest sobre el qual hi hauria molt a dir⁸¹.

8) "El procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18a)

D'acord amb la clàusula 18a de l'art. 149.1 CE, l'Estat té competència per a aprovar una regulació legal del procediment administratiu comú, d'aplicació plena i directa a tota Espanya.

És cert que aquesta regulació ja ha estat aprovada per l'LRJAPPAC, amb caràcter general; però no hom pot oblidar que aquesta norma legal deixa en vigor (punt núm. 3 de la disposició derogatòria⁸²) les normes reguladores dels procediments especials - un dels quals és el procediment de CP, regit bàsicament, ara per ara, pel text refós de l'LRDA -, alhora que imposa l'obligació (fins ara, incompleta) de què aquests procediments especials s'hi adaptin reglamentàriament (disposició adicional 3a⁸³).

La combinació d'ambdues disposicions duu a la necessitat de promulgar una llei estatal, mitjançant la qual s'aconseguiria un doble objectiu marcat per l'LRJAPPAC: l'adaptació de la regulació actual del procediment especial de CP als principis constitucionals (que no sols han d'inspirar el procediment administratiu comú, sinó també tots els procediments administratius especials que romanen vigents) i la depuració dels preceptes que, establerts en normes formals com ara l'LRDA, s'oposen als esmentats principis.

9) "Legislación sobre expropiación forzosa" (art. 149.18a)

A desgrat d'alguna opinió aï llada manifestada en sentit contrari⁸⁴, la doctrina majoritària⁸⁵ diferencia la CP de l'expropiació forçosa, matisant en algun cas que n'és un procediment complementari o substitutiu⁸⁶. Així i tot, tant la regulació espanyola de la CP⁸⁷ com les del Dret comparat⁸⁸ regulen alguns supòsits d'expropiació forçosa, previstos específicament pel legislador per a les zones de CP. Atesa la competència legislativa que l'art. 149.1.18a atribueix a l'Estat en matèria d'expropiació, tots aquests supòsits específics s'haurien de

⁸¹L'estructura que imposa l'art. 16 de l'LRDA a les CLCP inclou més funcionaris que propietaris afectats. Al nostre parer, fóra més lògic invertir l'ordre, puix que es tracta de l'únic òrgan de participació de què disposen els interessats en els processos de CP. D'altra banda, les funcions, d'assessorament jurídic, que en un altre temps van poder justificar la presència dels jutges, notaris i registradors de la propietat, tenen ja molt poca vigència, atès que se suposa que el funcionari lletrat que - per imperatiu legal ex art. 16.1 de l'LRDA - hi ha d'actuar com a secretari nat, pot acomplir (i així ho ha de fer) aital funció inclús millor que eixos professionals, puix que hi està més especialitzat en la matèria.

⁸²Segons l'esmentada disposició derogatòria, "se declaran expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley".

⁸³Aital disposició adicional disposa textualment: "Tercera. Adecuación de procedimientos. Reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca".

⁸⁴Vid., *ad exemplum*, Aurelio GUAITA, *op. cit.*, p. 225 i 226, que ha vist en la CP una modalitat especial de l'expropiació forçosa, referida als supòsits de les CP iniciades a instància dels interessats, quan hi ha propietaris que s'hi oposen.

⁸⁵Vid., per tots, José Damián TÉLLEZ DE PERALTA i Enrique NAVARRO CASTILLO, *op. cit.*, p. 451.

⁸⁶Vid. Arturo BORRUEL, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁷Es el cas, en concret, del Capítol I ("Expropiaciones y ocupaciones temporales en zonas de concentración parcelaria") del Títol II, així com de l'art. 174 de l'LRDA.

⁸⁸Vid., per totes, la llei de CP del Cantó suís de Vaud - Llei de 29.11.1961, modificada per Llei de 27.5.1987, "sur les améliorations foncières", en els arts. 36 i 61 de la qual es preveuen determinats supòsits d'expropiació, en el marc del procediment de CP.

regular en la nova llei de CP, la qual hauria d'incidir especialment en els condicionaments que el principi constitucional de proporcionalitat imposa a la potestat expropiatòria.

Si aquesta és una competència exclusiva de l'Estat, és obvi que no pot ésser regulada pels legisladors autonòmics, sinó que ha d'ésser objecte d'una llei estatal. Un cop més, queda clara la necessitat d'una llei estatal de CP, en la qual, com ja hem dit, a més de preceptes bàsics, hi hauria d'haver d'altres d'aplicació plena a tot l'Estat. No cal dir que la regulació dels supòsits específics d'expropiació forzososa en el marc dels processos de CP pertanyerien a aquest segon tipus de preceptes.

10) "Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas ..." (art. 149.1.18a)

La nova llei estatal de CP hauria d'adaptar a les peculiaritats del procediment especial de CP les bases de caire general establertes en l'LCAP⁸⁹, tenint-hi en compte la tendència actual a la gestió de les actuacions de CP mitjançant les tècniques de gestió externes d'*outsourcing* o de *consulting*⁹⁰. Així ho ha fet ja la llei gallega de CP; però entenem que fóra millor que aquesta previsió legal constés en una legislació aplicable a tot l'Estat, per tal de garantir-hi la coherència del sistema espanyol de CP.

11) "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.21a) i "Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1.24a)

De bell antuvi, pot sobtar que presentem aquestes dues clàusules com a títols competencials afectats per les actuacions de CP. Hi ha tres raons per a fer-ho:

1a) El Dret comparat ens demostra que països amb més experiència concentradora que el nostre preveuen la CP com a pas previ i inel·ludible per a les grans obres d'infraestructures que afecten el món rural⁹¹. Si volem tenir un règim jurídic modern de la CP, la nova llei estatal de CP no pot oblidar aquesta que, en el nostre sistema jurídic, seria una nova causa justificativa de la CP, ara per ara no prevista en l'LRDA⁹².

2a) Els arguments en base als quals el TC abona la competència exclusiva de l'Estat en matèria de carreteres - en la STC 65/1998, de 18 de març⁹³ - servien igualment per a permetre que l'Estat assumís la realització de dos tipus de CP, a preveure en la nova llei:

- Concentracions que abastin més d'una CA⁹⁴, a l'empara del títol competencial de l'art. 149.1.24 ("...o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma").

- Concentracions que, circumscrites al territori d'una sola CA, estiguin

⁸⁹A hores d'ara, regeix el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat per Reial Decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny.

⁹⁰Front a l'antic sistema de gestió directa de les actuacions de CP mitjançant una voluminosa infraestructura administrativa, la major part de les CA han optat per gestionar aquestes actuacions, en tot o en part, contractant les tasques de la concentració a empreses especialitzades en la matèria.

⁹¹Un exemple típic fóra el ja citat de Suïssa. Però idèntic criteri s'aplica a d'altres Estats europeus. Cal recordar, a títol orientatiu, la llei alemanya de CP de 14 de juliol de 1953 ja vinculava la CP amb les obres públiques, com recorda María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 89.

⁹²Davant la passivitat del legislador estatal, els legisladors galleg (arts. 17.2 i 55 de l'LCP-GAL), castellanoleonès (art. 17.c de l'LCP-CYL) i navarrès (art. 18 de l'LFRIA) han pres sengles iniciatives en el sentit apuntat. Però l'ideal fóra que aquesta mesura s'adoptés amb caràcter general per a tot l'Estat, en aplicació del principi d'unicitat que tant pregona la jurisprudència constitucional (*vid.*, per totes, la STC 29/1986, de 20 de gener).

⁹³*Vid.* els FJ 6 a 8 de la STC 65/1998, de 18 de març.

⁹⁴Aquesta hipòtesi no hauria d'escandalitzar ningú, puix que inclús a la Confederació Helvètica es preveu la possibilitat apuntada, en l'art. 83 de la *Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture)*, del 3 d'octubre de 1951, la redacció actualitzada a l'1 de gener de 1994 del qual admet explícitament que "*si des améliorations foncières ou des ouvrages de colonisation s'étendent à plusieurs cantons et que les cantons intéressés ne puissent pas s'entendre, le Conseil fédéral peut, à la demande d'un gouvernement cantonal, soumettre l'ensemble des travaux à une seule direction et à une procédure unique*".

emparades pel títol competencial "Obras públicas de interés general", del citat art. 149.1.24a

3a) La doctrina constitucional vigent sobre l'abast de la competència estatal d'ordenació de l'actuació econòmica general brinda a l'Estat un nou motiu per a intervindre directament en la planificació de la CP. D'acord amb el FJ 4 de la STC 29/1986, de 20 de febrer, "cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general podrá efectuar una planificación de detalle, siempre y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación". Així, doncs, en supòsits com ara la construcció de les línies fèrries per a l'AVE, que travessen diferents CA, cal entendre que l'Estat podria planificar-hi les corresponents actuacions de CP.

12) "La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1.22a)

Els arguments emprats en relació amb les obres públiques del punt anterior, pel que fa a les clàusules 21a i 24a de l'art. 149.1 CE, són vàlids per a les obres de regadius.

En aquest cas, a més a més, la nova legislació estatal que proposem podria contribuir a la modernització del règim jurídic de la CP, imposant-hi la *conditio sine qua non* de què totes les obres d'infraestructures hidràuliques - bé siguin per a la transformació de terrenys de secà en regadiu, bé siguin per a la millora dels regadius tradicionals - vagin precedides de la corresponent CP, ateses les sensibles reduccions de despeses que suposaria aquesta mesura. Algunes CA⁹⁵ - i àdhuc el Govern central⁹⁶ - ja comencen a donar proves de què han copsat perfectament els importants avantatges que reportaria l'aplicació generalitzada d'aquest criteri.

13) "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (art. 149.23a)

Bé sigui per la manca de consciència mediambiental de l'època, bé sigui per la convicció de què la CP no afectava el medi ambient, la protecció mediambiental és un dels punts més febles de l'LRDA⁹⁷. Quan ja hem encetat el segle XXI, aquesta inhibició legislativa esdevé ja insostenible, en primer lloc, per la constatació fàctica (evidenciada durant decennis) de les negatives repercussions que la CP pot tenir sobre l'entorn natural⁹⁸, i, en segon lloc, perquè l'art. 45 CE imposa a tots els poders públics l'obligació de "proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente".

D'acord amb la distribució constitucional de competències en matèria de medi ambient, que

⁹⁵ Vid., *ad exemplum*, l'art. 2 de la Llei Foral 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructuras agrícoles.

⁹⁶ En aquest sentit s'orientà al seu moment el "Plan Nacional de Regadíos (PNR): actuaciones al Horizonte 2008". Idèntic criteri d'actuació es copsava en la compareixença del 16 de novembre de 1998, de l'aleshores ministra del MAPA davant la "Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de los Diputados" (*vid.*, a Internet, [Http://www.senado.es/Boletines.CO0572.html](http://www.senado.es/Boletines.CO0572.html)).

⁹⁷ Cfr. Vicente CASTRO ANTONIO, *El medio ambiente y ...*, *op. cit.*, pág. 579.

⁹⁸ Les milleres a les finques de reemplaçament, amb la supressió sistemàtica de vores i esponges, així com la implantació de noves xarxes de camins rurals, de desguassos i de vies pequàries, poden tenir conseqüències negatives per a la biodiversitat, alhora que produeixen el típic efecte simplificador del paisatge, que caracteritza la major part de les concentracions espanyoles. I no s'ha d'oblidar que la CP pot anar acompanyada d'obres de tan impacte ambiental com ara el desviament de la llera d'un riu (*vid.*, *ad exemplum*, l'Ordre de 10 de març de 1997, de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana, per la qual s'aprova el Pla d'Obres i Milliores Territorials de la zona de CP de Torrebaja (València).

segueix el model bases-desenvolupament⁹⁹, correspondria a l'Estat l'establiment d'unes bases estatals que garanteixin a tot el territori una CP ecocompatible. La nova llei estatal de CP hauria d'acomplir aquesta funció, al qual objecte formularem una doble proposta:

1a) Implantació de l'avaluació ambiental estratègica (més coneguda per les sigles angleses SEA i espanyoles EAE¹⁰⁰). Al nostre parer, la llei estatal hauria d'obligar totes les CA a sotmetre a la corresponent avaluació ambiental estratègica la planificació que s'hi faci de les respectives actuacions de CP. Val a dir, a aquest respecte, que l'exposició de motius del 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 - reproduïda pràcticament en la seva totalitat com a exposició de motius de l'ara vigent Llei 6/2001, de 8 de maig, d'ídèntica denominació -, ja admet la necessitat de regular les EAE al nostre país "en un futuro pròxim".

2a) Implantació de les avaluacions d'impacte ambiental. Tot i les dificultats d'implementació que pugui comportar inicialment aquesta mesura, creiem que totes les CP s'haurien de sotmetre a la pertinent EIA, incloent-hi les mesures preventives i correctores necessàries per a protegir i millorar el medi ambient, el paisatge rural i la natura en general.

De moment, ja s'han s'orientat en aquest sentit la nova redacció de l'anomenada "Directiva EIA" de l'UE (que inclou explícitament la CP entre els projectes de l'annex II, és a dir, en el llistat dels projectes que els Estats han de decidir si obliguen o no a fer-hi l'EIA) i l'esmentat Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, mitjançant el qual es va transposar al nostre ordenament jurídic eixa nova redacció aprovada per la ja citada Directiva 97/11/CE. S'hi sotmetien a EIA totes les CP de més de 300 hectàrees, així com les que s'hagin de practicar a zones especialment protegides, deixant en mans de l'òrgan mediambiental competent la decisió sobre si també s'ha de fer EIA a les CP de més de 100 hectàrees. Era, sens dubte, un aparent signe (ara desdit per la marxa enrera que a aquest respecte ha suposat la Llei 6/2001, de 8 de maig, anul·lant tan positives previsions mediambientals) de la creixent mentalització dels legisladors comunitari i estatal en matèria mediambiental, per bé que creiem que encara haurien d'anar més lluny, obligant a aplicar les EIA a tots els processos de CP, com, amb molt d'encert, ja han imposat els legisladors d'alguns països comunitaris¹⁰¹ i àdhuc alguns dels nostres legisladors autonòmics, com ara els de Madrid, el País Basc i Navarra.

Se'ns podrà objectar que les EIA ja tenen la seva pròpia legislació i, en conseqüència, resulta superflu regular aquesta qüestió en la normativa de CP. El més important, emperò, no és a quina norma s'estableixi aquesta regulació, sinó que s'imposi l'obligatorietat d'aplicar les EIA a totes les CP que es duguin a terme a Espanya. Si defensem que es reguli en la llei estatal de CP és, en primer lloc, per garantir la necessària coherència i sistematització de la regulació estatal de la CP, i, en segon lloc, perquè ens estem referint a unes actuacions que es regeixen per un procediment especial, que no sempre s'adiu a les previsions de la normativa reguladora de les EIA¹⁰². Caldria fer-ne la corresponent adaptació, mitjançant la nova regulació de la CP, que, al nostre parer, també hauria d'impedir la realització de les CP que, segons la pertinent Declaració d'impacte ambiental, no siguin viables des del punt de vista mediambiental.

Finalment, entenem que la nova legislació no s'ha d'aturar en eixes mesures preventives i

⁹⁹Ho expressa molt bé l'exposició de motius de la Llei castellanomanxega 9/1999, de 26 de maig, de Conservació de la Naturalesa.

¹⁰⁰Sobre els avantatges i perspectives de futur de l'avaluació ambiental estratègica, *vid.* Lola MANTEIGA i Carlos SUNYER, *op. cit.*, *in totum*.

¹⁰¹Una de les novetats de la "*Loi du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages*", és que, avançant-se a les previsions de la "Directiva EIA", exigeix que totes les CP franceses vagin precedides del corresponent estudi d'impacte ambiental, cosa que ha estat plenament assumida per la corresponent Administració gestora (cfr. Bureau du remembrement et de l'aménagement foncier, *L'aménagement foncier rural. Une palette d'outils*, Ministère de l'Agriculture et de la Forêt, Paris, 1996, fitxa núm. 8-A).

¹⁰²Diferents estudis elaborats pels gestors d'una de les CA que ha previst la introducció dels EIA en els processos de CP constaten aquestes dificultats. Se'n fan ressò, per exemple, Domingo GÓMEZ OREA, Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA *et al.*, *op. cit.*, p. 582.

reparadores, sinó que ha d'obligar l'Administració gestora a aprofitar les immenses possibilitats que ofereix la CP per a la millora de l'entorn natural, el paisatge rural i, en definitiva, el medi ambient entès en el sentit més ampli, sense oblidar la conservació del patrimoni històric de la zona afectada¹⁰³.

14) "La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales" (art. 149.1.23a)

L'LRDA fa esment dels boscos en alguns dels seus preceptes, com ara l'art. 186, però s'hi nota a faltar una regulació de la CP forestal, és a dir, dels boscos com a objecte material de la CP¹⁰⁴. Més encara, hi ha alguna legislació autonòmica, com ara la Llei de Castella-la Manxa 9/1999, de 26 de maig, de Conservació de la Naturalesa, que - en oberta contradicció amb les tradicionals recomanacions de la FAO¹⁰⁵ - arriba a prohibir la CP forestal, la qual cosa és incomprendible, perquè una cosa és protegir el medi ambient i una altra cosa la interdicció de la concentració a les explotacions forestals¹⁰⁶. La nova llei estatal de CP hauria d'adoptar una postura molt més oberta al respecte, per tal d'adequar la regulació de la CP a la realitat actual i a les noves perspectives que apunta l'Agenda 2000, especialment pel que fa a l'establiment d'una futura política forestal comunitària. El Dret comparat ens ofereix múltiples exemples a seguir a l'efecte¹⁰⁷.

15) "La legislación básica sobre ... vías pecuarias" (art. 149.1.23a)

L'art. 186 de l'LRDA, que regulava els camins ramaders en les zones de CP, fou derogat ben aviat per la Llei 22/1974, de 27 de juny¹⁰⁸, ara també derogada per la vigent Llei de vies pecuàries (Llei 3/1995, de 23 de març).

Sense ànim de criticar les bondats d'aquesta regulació unitària de les vies pecuàries, entenem que la necessària coherència de la legislació de CP exigeix que, si més no, se'n faci esment. I ara no s'hi fa aquest esment, a l'haver quedat derogat l'únic precepte que se n'ocupava. Creiem que la nova llei estatal de CP hauria de cobrir aquest buit, en base al títol competencial que estableix la clàusula constitucional que ens ocupa, respecte de la qual caldria afegir el que el TC ja es va pronunciar, amb caràcter general, en la seva STC 227/1988, de 29 de novembre, en el sentit de què, quan es tracta de "categorías genéricas y unitarias de bienes naturales, dicha competencia corresponde en exclusiva al Estado".

En darrer terme, el principal avantatge d'incloure aquesta regulació a la nova llei estatal de

¹⁰³ Aquesta és una altra de les vessants més desaprovechades fins ara de les actuacions de CP, les quals es podrien aprofitar, per exemple, per a situar masses comunes al voltant de les restes arqueològiques, creant-hi petits parcs, millorant-hi els accessos, etc.

¹⁰⁴ Als anys cinquanta, la "Ley de Montes, de 8 de junio de 1957" ja s'ocupava d'aquesta vessant de la CP - com bé assenyala l'estudi de l'Àrea de Dret civil de la Universitat de Girona, *Proyecto "Norma Civil"*, Girona, 1999 (vid, <http://Biblioteca.UDG.es/fd/jornades/estatal/reals/lmon.htm>), en dos dels seus preceptes:

- L'art. 13.2 estableix el principi d'exclusió dels boscos de muntanya: "Cuando se acuerde legalmente la concentración parcelaria de una zona donde existan montes públicos catalogados, la Administración Forestal, tan pronto como sea notificada del acuerdo, delimitará con urgencia la superficie que pudiera pertenecer a los mismos, sin que esta delimitación prejuzgue los derechos que resulten del deslinde definitivo ni produzca otro efecto respecto de la superficie delimitada que el de excluirla de la concentración parcelaria".

- L'art. 36, en canvi, en permet la inclusió: "Cuando el mejor aprovechamiento de los montes situados en una misma zona o comarca requiera alteraciones en el régimen de su propiedad, la Dirección General de Montes, oído el Ayuntamiento correspondiente, podrá solicitar la concentración parcelaria de oficio que, en su caso, se llevará a cabo por el procedimiento establecido en la Ley de 10 de agosto de 1955". Aquestes qüestions s'haurien de refundre en una nova llei estatal de CP.

¹⁰⁵ Vid., per tots, Direcció de Montes de la FAO, *La labor de la FAO: Congreso del chopo ...*, op. cit., in totum, on es sintetitzen els acords adoptats per la "Comisión Forestal Europea", sota els auspicis de la FAO, el primer dels quals resa així: "a) Creación de grupos, sindicatos, cooperativas o sociedades forestales ... para evitar una posterior parcelación de los predios forestales y fomentar la concentración parcelaria de los que ya se han parcelado".

¹⁰⁶ En aquest sentit es manifesten les darreres publicacions de la FAO, fent-hi esment de què l'objectiu a aconseguir és "alcanzar la ordenación forestal sostenible", com indica Ruchi BADOLA, op. cit., p. 2.

¹⁰⁷ Vid. l'art. 3 de la *Loi du 25 mai 1964, concernant le Remembrement des biens ruraux*, modificada per Llei de 6 d'agost de 1996, de conformitat amb el qual, "le remembrement s'applique aux terres susceptibles d'exploitation agricole, viticole, horticole, arboricole et forestière".

¹⁰⁸ Llei 22/1974, de 27 de juny, de vies pecuàries, desplegada mitjançant el reglament de la Llei de vies pecuàries, aprovat per Reial Decret 2876/1978, de 3 de novembre.

CP és que s'hi podria preveure que els camins ramaders reestructurats a les zones de concentració es convertissin en autèntics passadissos ecològics, com als països nòrdics, en aplicació del nou model de CP eco-compatible, que venim propugnant.

En resum, a la vista de la quinzena de títols competencials de l'Estat que acabem d'exposar, podem enunciar tres conclusions, als efectes que ens ocupen:

1a) L'Estat té títols competencials suficients per a legislar en matèria de CP

Contràriament al que insinua ALENZA GARCÍA, la discussió sobre la competència de l'Estat per a legislar en matèria de CP no es circumscriu sols al títol de l'ordenació general de l'economia, sinó que, com venim demostrant en aquest mateix epígraf, hi ha molts altres títols competencials que habiliten l'Estat per aprovar una regulació d'aquest tipus, incloent-hi tant preceptes de caràcter bàsic com d'altres d'aplicació plena i directa a totes les CA. La incidència d'aquests títols sobre la CP no és uniforme, evidentment; però hom pot dir que, en conjunt, demostren que el legislador constitucional ha reservat a l'Estat competències més que suficients per a justificar una nova llei estatal de CP. Només cal rellegir la STC 150/1998, de 2 de juliol, que resol el recurs sobre la inconstitucionalitat de l'LCP-CYL, per a comprovar que el legislador estatal, no sols pot legislar en aquest àmbit, sinó que hi ha matèries sobre les quals és l'únic legislador que té competència per a actualitzar el text de l'LRDA, ja que fóra inconstitucional que ho fessin els legisladors autonòmics, com ha advertit el TC.

2a) L'Estat està obligat a legislar en aquest àmbit competencial

Com remarca la STC 227/1988, de 29 de novembre, l'Estat no pot mantenir permanentment indefinides les bases del sistema, sinó que les ha d'abordar tan aviat com pugui.

La determinació del TC al respecte és tal que ha assumit la responsabilitat de "procurar que la definició de lo básico no quede, en cada caso, a la libre disposición del Estado, pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas" i de "la preservación de que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sin advertencia a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura". Així, doncs, ja que l'Estat no ha dictat les bases sobre la CP, hem d'entendre que no sols està legítimat per a fer-ho, sinó que està obligat a fer-ho com més aviat millor.

3a) Absència de risc per a les CA

L'abús que l'Estat fa massa sovint de la seva competència per a l'ordenació del que és bàsic suscita lògiques susceptibilitats a nivell autonòmic, cada cop que s'evoça una nova llei estatal. Tanmateix, el TC ja ha demostrat que no tolerarà aquests abusos. És per això que les CA no hi tenen res a témer d'una nova llei estatal d'ordenació de la CP, perquè la doctrina constitucional ha reduït l'abast del concepte de bases estatals a nivell dels mínims imprescindibles. A més a més, el TC ja ha deixat ben clar, en la STC 150/1998, de 2 de juliol, que l'Estat no pot refer tot sol el règim jurídic de la CP, sinó que s'ha de limitar a regular els aspectes que encara són de la seva competència. La resta, encara que al seu temps fossin aprovats pels poders centrals, aquests ja no estan habilitats per a modificar-los, perquè la seva actualització és ara competència, *ratione materiae*, de la respectiva CA.

En conseqüència, les lleis de bases han d'ésser considerades com una eina positiva i necessària per al desenvolupament de l'ordre constitucional de competències, ja que augmenten la seguretat jurídica del sistema i fan que les CA coneguin millor a què s'han d'atindre en cada cas. El FJ 32 de la STC 227/1988, que ens serveix de suport argumental, deixa molt clar aquest extrem quan declara que la definició del que és bàsic en cada matèria és una exigència constitucional "cuya trascendencia se acentúa como garantía de la certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas".

II. NORMATIVA AUTONÒMICA DE CP

La competència autonòmica en la matèria és, a més d'executiva (incloent-hi, com assenyalen el TC i la doctrina majoritària, l'execució del Dret comunitari), legislativa (excepte en els casos de Ceuta i Melilla). Per tant, un cop transferida la CP a totes les CA, entenem que no hi ha d'haver res a objectar a l'aprovació d'unes lleis autonòmiques, que, a més a més d'acomplir l'objectiu que els és propi, d'adaptació del règim jurídic de la CP a llurs respectives característiques i necessitats específiques, coadjuvari en superar - al menys, fins que el legislador estatal es decideixi a prendre una iniciativa en aquest sentit - les reconegudes mancances de l'LRDA.

Si s'admet que la implantació d'un sistema d'autonomies dotades d'importants competències executives i legislatives és una de les novetats més importants de la Constitució, creiem que les CA haurien d'aprofitar aquesta avinentesa per a dotar-se d'una normativa pròpia per a la regulació de la CP. Fóra la conseqüència més lògica del sistema de legislació compartida bases-desenvolupament que regeix aquest àmbit competencial. D'aquesta manera, a més a més, es potenciaria la institució de la CP i es desautoritzaria l'opinió publicada que atribueix a la transferència a les CA la davallada de la CP dels anys vuitanta.

És per això que considerem molt positiu que - fent ús d'aquesta competència i superant l'abúlia del legislador estatal -, les CA més emprenedores ja hagin aprovat la seva pròpia regulació de la CP. Totes elles han hagut de superar el difícil escull de la manca d'una regulació bàsica postconstitucional de la institució. El resultat no ha estat sempre el que hom podria esperar, sinó que, al costat d'unes CA que se n'han sortit força bé, d'altres han demostrat més bona voluntat que *savoir faire*, i fins i tot alguna ha patit una autèntica rebolcada jurídica en seu del TC, com veurem tot seguit.

L'absència d'iniciatives legislatives similars a la resta de les CA no respon tant a què la CP no hi sigui necessària com a què, malauradament, la major part dels Parlaments autonòmics encara no han pres consciència de la transcendència que pot tenir per al correcte desenvolupament rural del seu territori una bona regulació de la CP, adaptada a les peculiaritats de la respectiva CA. L'única excusa que d'alguna manera podria explicar - que no justificar - aquesta espècie de vagància legislativa és la necessitat de què el legislador estatal prengui igualment consciència de la seva responsabilitat i, en base als títols competencials més amunt esmentats, es decideixi a enllestir, com més aviat millor, una nova llei de CP que no es limiti a apedaçar el malparat text refós de l'LRDA, sinó que abordi una reforma en profunditat de la institució, adaptant-la a la realitat actual de l'Estat autonòmic i als principis constitucionals, així com a les perspectives de futur que apunta el Dret comunitari, en el marc del qual cada cop és més evident la presència de la CP ecocompatible, com a eina de desenvolupament rural.

És sobre aquesta base argumental que ens disposem a examinar la normativa autonòmica dictada fins ara en matèria de CP.

1. La CP a Andalusia

La primera llei andalusa que es va referir a la CP, ni que fos de retruc, fou la Llei 7/1984, de 13 de juny, del Pla econòmic 1984-86. En el seu art. 30, després d'esmentar els objectius d'aital Pla econòmic, remetia a la futura LARA (aleshores en projecte), establint que, per tal d'atènyer aitals objectius, "se ha instrumentado un programa de reforma agraria que se ejecutará mediante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y de las siguientes medidas: ... 2ª. Actuaciones sobre la estructura de la propiedad y uso de la tierra".

La regulació de la CP es va establir finalment en la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària (en endavant, LARA), primera llei autonòmica reguladora de la CP. Val a dir que no es tracta d'una llei específicament dedicada a la concentració, sinó d'una mena de codificació agrària andalusa - rèplica autonòmica de l'estatal LRDA -, que només dedica a la concentració els arts. 47 a 51. La concentració hi és presentada com una eina de reforma agrària, en el marc de la qual combina aquest tipus d'actuacions públiques amb altres de signe i finalitats antitètiques, com ara la colonització.

La novetat més remarcable d'aquesta regulació és que - si més no a nivell teòric - la LARA

ha fet evolucionar la concepció de la CP regulada per l'LRDA vers el concepte de concentració d'explotacions, la qual, en teoria, segons la interpretació autèntica de l'exposició de motius de la llei, hauria d'anar més enllà de la simple CP, afegint-hi unes connotacions socials, que potencien l'agricultura associativa per sobre de la propietat de la terra. Així i tot, les expectatives generades per aquest canvi conceptual han quedat defraudades, perquè els pocs preceptes que es dediquen a la institució es limiten a establir els requisits necessaris per a l'inici voluntari de la CP (arts. 48 a 50). Només hi trobem tres variables a esmentar, cap de les quals sembla impulsada per raons d'efectivitat o de coherència:

- En primer lloc, hi ha un canvi quantitatiu. Els arts. 48 i 50 redueixen les majories exigides per a sol·licitar l'inici de la concentració. Sense explicar els motius que ho justifiquen, s'hi estableix un triple criteri, a aquest respecte: si l'inici és voluntari, no s'hi exigeix un nombre mínim de propietaris, sinó únicament que pertanyi als signataris la majoria de la superfície a concentrar; si els interessats sol·liciten l'inici d'ofici (curiosa novetat legislativa, el fonament de la qual se'ns fa difícil de copsar), les majories exigides són d'un terç dels propietaris i d'un terç de la superfície; finalment, si el perímetre està integrat per diferents sectors, l'art. 50 exigeix que pertanyi als signataris de la sol·licitud la majoria de la superfície de cada un d'eixos sectors.

- A més, hi ha un canvi qualitatiu: no s'hi exigeix que els sol·licitants siguin propietaris, sinó que - com a conseqüència de la substitució del concepte de CP pel de concentració d'explotacions - també s'hi admeten les sol·licituds formulades per titulars d'explotacions.

- Finalment, es revoluciona el sistema de causes de la CP, exigint que, com a mínim, hi concorri una de les tres circumstàncies que relaciona l'art. 48: el compromís de l'explotació comunitària de les terres durant dotze anys, l'aportació (pública o privada) de finques rústiques que permetin constituir-hi explotacions viables o la necessitat de la concentració per a adaptar la configuració de les finques rústiques a la nova estructura requerida per les obres públiques construïdes en el marc de la reforma agrària.

Val a dir que la LARA va ser la primera llei autonòmica relacionada amb la CP que va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat, per bé que hem de puntualitzar que, d'una banda, els motius del recurs eren aliens als preceptes relatius a la institució, i, de l'altra, que el TC va desestimar íntegrament el recurs, en la STC 37/1987, de 26 de març (una de les més autonomistes, per cert, que ha dictat l'interpret suprem de la Constitució).

En tot cas, pel que fa a la implementació d'aquesta norma legal, hem de dir que inicialment el Govern autonòmic en va aprovar el desenvolupament reglamentari, mitjançant el Decret 402/1986, de 30 de desembre, pel qual s'aprova el reglament per a l'execució de la llei de reforma agrària andalusa. Després de l'esmentada sentència del TC, però, els nous executius autonòmics es van desentendre de la llei, que per aquest motiu ha esdevingut, d'aleshores ençà, una mena de cadàver legislatiu.

Pel que fa en concret a la concentració, val a dir que les comptades concentracions que es practiquen a Andalusia es duen a terme pel procediment de l'LRDA. És a dir, que hi ha hagut un viatge d'anada i tornada, força frustrant, ja que els canvis que s'hi havien previst (superació del concepte de CP pel de la concentració d'explotacions, reducció de les majories exigibles per a l'inici de la concentració, noves causes justificatives d'aquest inici, etc.) no han servit de gran cosa, perquè han esdevingut inaplicables.

Aquest retorn a la formulació clàssica de la CP es fa evident en els principals documents que elabora darrerament la Junta d'Andalusia, en els quals es demostra la voluntat de reprendre la CP, entesa com a eina de reforma agrària, que té com a finalitat primordial el foment d'un ús més eficient dels mitjans de producció, l'augment de la productivitat i la reducció dels costos de producció de les explotacions agràries.

D'acord amb la redacció vigent del Decret 220/1994, de 6 de setembre, l'Administració gestora de la CP a Andalusia està integrada per la "Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales de la Consejería de Agricultura y Pesca", entre les funcions encomanades a la qual es relacionen les següents: "1.3. El estudio, planificación, ejecución y seguimiento de las medidas de Reforma Agraria que afecten a las estructuras productivas y, en especial, las relativas a la definición de las actuaciones comarcales, las actuaciones con interés social, la concentración parcelaria y de explotaciones y la preparación y apoyo técnico de los asentamientos en tierras de titularidad del Instituto Andaluz de Reforma Agraria". Aquesta mateixa combinació de la CP amb la concentració d'explotacions - que, a la fi, és la solució òptima per a tancar la polèmica sobre si és millor un o altre tipus d'actuacions - apareix reflectida en la relació d'actuacions efectuades a Andalusia pel MAPA, amb què el Govern responia, al 1999, a una pregunta formulada al Senat.

2. La CP a Galícia

Galícia ha estat sempre la CA més necessitada de la CP, pels seus greus problemes de minifundisme - quan no microfundisme - i de dispersió parcel·lària. Amb el temps, emperò, és possible que el tòpic del minifundisme galleg passi a la història, perquè les dades estadístiques publicades i el seguiment del seu diari oficial evidencien que la "Xunta" està duent a terme una intensa activitat concentradora. Iniciades les tasques de CP l'any 1956, a les parròquies de Sao Joao de Barcala (A Banha) i Santa María de Cobas (Negreira), a hores d'ara ja s'ha concentrat bona part del territori concentrable, per bé que hi ha tingut una desigual aplicació territorial.

La norma que ha sustentat fins ara l'activitat gallega de CP és la - al seu temps, llargament reivindicada per la doctrina- Llei de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària per a Galícia (en endavant, LCP-GAL), recentment modificada per la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Lei de concentració parcel·lària per a Galícia. En la seva redacció original, aquesta llei incorporà millores dignes d'esment, com ara les següents:

1a) L'activitat de les Juntes Locals de Zona (òrgans col·legiats que hi substitueixen les CLCP de l'LRDA) es perllonga fins a l'acta de reorganització de la propietat, alhora que es potencien significativament llurs competències¹⁰⁹ (a diferència del que s'esdevé en l'LRDA, que només permet que facin la proposta de les BD, l'LCP-GAL les habilita per aprovar eixes bases). Les virtuts d'aquesta aposta per la participació efectiva dels propietaris durant tot el procediment són evidents¹¹⁰: s'acompleix el manament constitucional de potenciar la participació dels ciutadans¹¹¹ (art. 9.2 CE), es facilita el control de la CP pels seus propis interessats fins a la cloenda del procés concentrador i es redueix la conflictivitat de la CP.

¹⁰⁹Una de les manifestacions d'eixa potenciació de les Juntes Locals de Zona és que aquests òrgans de participació tenen encomanada la funció d'informar els recursos contra l'Acord de CP (cfr. Elena IGLESIAS PINEIRO, *Recursos en 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. 80.

¹¹⁰Les primeres normes de CP que van regir a Espanya també preveien la participació de les comissions locals fins a la fi del procediment. Es per això que es fa difícil d'entendre per què l'art. 15.2 de l'LRDA avorta eixa via de participació en el moment de la fermesa de les BD, just quan més necessària seria la col·laboració de les CLCP, perquè és en el moment de la redistribució de la propietat quan més conflictivitat es genera en els processos de concentració. La nova llei estatal de CP hauria de corregir aquest despropòsit.

¹¹¹La voluntat del legislador de què els propietaris afectats per la CP hi siguin tinguts en compte de manera efectiva queda palesa en la regulació de les "Juntas Locales de Zona". L'art. 10 eleva, de 3 a 4, el nombre de propietaris que hi participen. A més a més - i això és molt significatiu - priva del vot els caps administratius i els tècnics agrònomicos. Tot plegat, fa que les esmentades juntes estiguin dominades efectivament pels propietaris afectats (a diferència del que s'esdevé amb l'estructura que imposa l'LRDA, en la qual predominen abusivament els funcionaris adscrits a les CLCP). Finalment, les Juntes Locals de Zona - a diferència de les CLCP de l'LRDA, que no tenen atribuïda cap funció d'importància - estan habilitades legalment per a aprovar per elles mateixes tant les bases provisionals com les definitives, entre altres importants funcions.

2a) A imitació de les més avançades lleis de CP del Dret comparat, els arts. 17.2 i 55 preveuen que la CP (tramitada mitjançant el procediment simplificat que s'hi estableix) acompanyi la construcció de grans obres públiques¹¹².

3a) El caràcter tuitiu del medi ambient i del patrimoni històric, amb què aquest legislador autonòmic regula la CP, fa que aquesta llei consoni perfectament amb els principis que inspiren l'ordenament constitucional i el Dret comunitari, impulsant aquests dos tipus de mesures protectores. A desgrat del que han opinat, a aquest respecte, IGLESIAS PIÑEIRO¹¹³ i Carlos DARRIBA¹¹⁴, entenem que l'LCP-GAL inclou suficients elements de judici com per a arribar a la conclusió de què el legislador gallec ha optat per un model ecocompatible de la CP, de concepció molt avançada, amb sengles previsions relatives a la protecció de l'ecosistema (*vid.* arts. 18.d i 21, relatius als recursos naturals i a "las masas forestales de especies autóctonas") i del patrimoni històric, artístic o monumental de la CA (*vid.* disposició adicional 4a).

4a) Salvant petites mancances tècniques - que algun autor ha tractat de maximitzar sense mesura¹¹⁵ -, creiem que l'LCP-GAL és una norma ben fonamentada i estructurada, que adapta la regulació estatal de la CP a les peculiaritats de la CA¹¹⁶.

5a) Es nota que la llei està redactada amb els ulls posats en la Constitució¹¹⁷, perquè

¹¹² Vistos els inconvenients que generen als pagesos les grans infraestructures (autopistes, ferrocarrils, etc.) que aïllen les seves parcel·les d'una i altra banda de la construcció, no calen massa esforços dialèctics per a confirmar els avantatges de fer-hi la CP.

¹¹³ *Vid.* Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, p. 88, que arriba a la conclusió de què "en Galicia no hay normativa que condicione medioambientalmente la C.P. de forma directa. Pues aunque la Ley 10/1985 de 14 de agosto de C.P. para Galicia ... toque aspectos relacionados con este tema al no existir reglamento que la desarrolle no se especifican medidas concretas de protección o conservación". Oblida que, si la disposició adicional 4a estableix que "la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias comunicará ... la iniciación de la concentración ... a las Direcciones Generales de Producción Forestal y Medio Ambiente Natural, con el fin de que puedan preservar las especies nobles y autóctonas existentes en la zona a concentrar", cal entendre què no es necessita cap desplegament reglamentari per a acomplir aquesta disposició, vistos els claríssims termes en què està expressat aquest manament legal. I el mateix podríem dir de la resta dels condicionaments mediambientals que preveu la llei gallega.

¹¹⁴ *Vid.* Carlos DARRIBA, *A óptica dun ...*, *op. cit.* Aquest autor atribueix a l'LCP-GAL tot un seguit de defectes, "entre os que destacan as cuestións ambientais" i assegura, amb una contundència digna de millor causa i que no es correspon amb el contingut de la llei, que "Galicia non contempla nos seus mecanismos de protección medioambiental a concentración parcelaria". Admetrem que l'LCP-GAL no imposa les EIA a la CP - cosa certament molt desitjable, d'acord amb el nostre *iter* discursiu -; però tampoc es pot caure en una negació tan radical de l'evidència dels condicionaments mediambientals que s'imposen a la CP gallega, especialment després de l'entrada en vigor de la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Llei de concentració parcel·laria per a Galicia, els arts. 15 i 19 de la qual imposen a totes les CP un estudi d'impacte ambiental, a les conclusions del qual es condiciona la procedència o no de la concentració de cada nova zona de CP.

¹¹⁵ *Vid.* Fernando LORENZO MERINO, *op. cit.*, p. 871, per a qui la llei "transmite una imagen, quizá, excesivamente reglamentista" i "en el terreno técnico ha sido poco cuidada, según demuestran ciertos errores de expresión y bastantes en las remisiones entre preceptos". La crítica d'aquest civilista esdevé excessiva i desafortunada quan inclús arriba a retreure al legislador gallec que no hagi donat una destinació autonòmica a les finques de propietari desconegut.

Com ja hem vist, el TC ha establert reiteradament que els anomenats "bienes mostrencos" en general i les finques de reemplaçament de propietari desconegut en particular han de passar necessàriament al Patrimoni de l'Estat, mentre una llei estatal no canviï aquesta destinació, prevista en els arts. 21 i 22 de la Llei del Patrimoni de l'Estat i en l'art. 205.3 de l'LRDA. En conseqüència, a nivell de *desideratum*, hom pot maldar - i així ho estem fent en aquesta tesi - per l'esmentada destinació autonòmica de les finques de desconeguts; però, ara per ara, no es pot exigir a un legislador autonòmic que prengui aquesta iniciativa, perquè el TC ja l'ha declarada inconstitucional en el cas de la llei de CP de Castella i Lleó.

En qualsevol cas, la crítica de LORENZO MERINO s'ha de contrastar amb altres posicionaments doctrinals molt més favorables a l'LCP-GAL, com el de José M. FRANCO GARCÍA, *op. cit.*, 1991, p. 219, que no té inconvenient a reconèixer que "la Ley de Concentración Parcelaria para Galicia ha supuesto el mayor esfuerzo que el legislador gallego ha hecho en diez años".

¹¹⁶ Les institucions típicament gallegues - com ara la parròquia (arts. 23, 31, 35, 36 i 69), la companyia familiar gallega (art. 21) o el "lugar acasado" (arts. 19 i 21) - hi estan molt ben tractades, com també ho està la problemàtica específica dels emigrants gallecs retornats a la seva terra (art. 32). Per a una ampliació sobre les peculiaritats del món rural gallec, *vid.* els estudis de José M^a. FRANCO GARCÍA, *op. cit.*, p. 176 i s., i Luis María MURINOS VIDUERIA, *Algunas consideraciones en torno a la compañía familiar gallega en relación con el primer Congreso de Derecho Gallego*, "IRYDA-*Información*", núm. 4, octubre-desembre de 1972, p. 67 a 82.

¹¹⁷ El fet que - tot i incloure alguna inconstitucionalitat, com ara la regulació de les funcions dels jutges com a presidents de les Juntes Locals de Zona, sense tenir competència per a regular les funcions d'aitals funcionaris - aquesta llei no hagi estat duta al TC (a diferència de les normes

s'hi inclouen uns inobjectables criteris de democràcia participativa (la millor prova és la presència activa de les Juntes Locals de Zona fins al lliurament dels nous títols de propietat).

6a) S'hi palesa la intenció del legislador de què aquesta regulació de la CP funcioni realment¹¹⁸, sense oblidar la garantia més adient per als drets dels afectats¹¹⁹ per la CP¹²⁰.

Ara bé, per molt correcta que sigui la regulació de la CP, els seus avantatges se'n poden anar en orris, si es falla en el moment de la seva implementació¹²¹. En el cas concret de Galícia, resulta força preocupant l'abundància de manifestacions crítiques amb la seva gestió de la CP i de denegacions de sol·licituds i recursos de CP que hem trobat en la jurisprudència¹²², en llibres editats amb l'explícita intenció de denunciar la mala gestió que s'hi duu a terme¹²³ i en seriosos estudis doctrinals¹²⁴. La preocupació augmenta quan es

reguladores de la CP d'Andalusia i Castella i Lleó) possiblement tingui molt a veure amb la constatació d'aquesta voluntat d'adequació a la Carta Magna. Aquesta voluntat es confirma al comprovar l'exquisit respecte per l'ordre constitucional - tant pel que fa a les competències compartides (v. gr., l'expropiació forçosa) com pel que fa a les competències exclusives de l'Estat (Dret Hipotecari, Dret Notarial i Registral, etc.) - que palesen les disposicions addicionals de la llei, en relació amb les competències interconnectades amb la CP que s'hi esmenten. I si algun cop s'allunya de la Constitució, és perquè cau en l'error de copiar acríticament la dicció literal de l'LRDA (v. gr., l'art. 43.1 de l'LCP-GAL, transcripció de l'art. 218.1 LRDA). La inspiració constitucional també queda palesa al llarg de tota l'exposició de motius del "Decreto 91/1988, do 7 de abril, polo que se regula a concentración parcelaria de carácter privado", que hi fa explícita referència.

¹¹⁸Vid., ad exemplum, els arts. 14 i 20.c), que obliguen l'Administració gestora a actuar amb la diligència que es correspon amb la declaració d'execució urgent que inclou cada decret de CP. El mateix es podria dir de les obligacions que la disposició adicional 2a imposa a l'Administració, per a l'inici de la CP.

¹¹⁹A més d'introduir un canvi copernicà en matèria de participació dels interessats en la gestió de la CP, es potencia el dret d'informació (v. gr., arts. 22, 35, 36 i 37), es redueixen les deduccions sobre el valor de les parcel·les aportades (art. 34) i es faculta als propietaris afectats per a exigir a l'Administració la presa de possessió de les finques de reemplaçament, en les condicions de l'art. 44.

¹²⁰Així i tot, és millorable. Per això es va presentar al Parlament galleg el projecte de Llei per a la seva reforma (finalment aprovat com a Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Llei de concentració parcel·laria per a Galícia), confirmant-se així les previsions que en aquest sentit va apuntar al seu moment Santiago BACARIZA CORTINAS, *Redacción técnica do proxecto de concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCÍA, *El proceso de concentración parcelaria*, Universitat de Santiago de Compostela, 1995, p. 55.

¹²¹Aquesta dualitat de la CP gallega s'evidencia en l'article d'Isabel ALVAREZ i Marcos FREÁN, *op. cit.*, p. 112 i 113. Prenent com a exemple les actuacions dutes a terme a Xizna de Limia, defineixen la CP en aquest eloqüents termes: "A Concentración Parcelaria. En teoría, trocar as leiras illadas por grandes parcelas de fácil acceso onde a mecanización fai que os traballos sexan máis cómodos e productivos. Na práctica, e como resultado da falta de planificación agraria e dos estudos socioeconómicos previos, a Limia queda espida da súa vexetación natural ... aparece a chaira de Antela como unha superficie agrícola homoxeneizada, en parcelas rectangulares idénticas unhas ás outras, e coa auga, máis escasa ca nunca, domada en canles".

¹²²Vid., *inter alia*, les STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), 28.1.1999 (Arz. 1268) i 30.6.1999 (Arz. 5380).

¹²³Fins on ens és conegut, aquesta pràctica editorial - que també s'ha implantat a França, com ja hem vist - només s'ha desenvolupat, dins d'Espanya, a la CA gallega. Hi trobem exemples com el de l'obra d'Olegario SOTELO BLANCO i Manuel MANDIANES CASTRO, *A concentración parcelaria, op. cit., in totum*. La crítica que s'hi fa de la CP gallega és força preocupant. S'hi parla de prepotència i enganys als propietaris ("os responsables están enganando ós interesados; ocultándolle-las consecuencias, empúxanos a aceptaren o descoñecido": p. 89) i d'una CP oposada als principis comunitaris i constitucionals de protecció del medi ambient, posant-hi per exemple l'efecte simplificador del paisatge causat per una CP gens ecocompatible (expressions com "parece unha ovella rapada" o "para repara-lo estrago ecolóxico farán falta, alomenos, cen anos" - p. 86 - exemplifiquen aquesta crítica acerba), alhora que denuncien la manca de respecte pel patrimoni cultural i històric ("A concentración parcelaria destrúe puntos de referencia importantes para a vida cotiá dos cidadáns": p. 87). Val a dir que els autors de referència no es posicionen contra la institució de la CP (reconeixen explícitament que "A concentración parcelaria como medida estrictamente económica pode ser positiva, eficaz e, se cadra, necesaria..."), sinó contra la gestió gallega de la CP ("... A que se está a facer agora mesmo e, sobre todo, a que está proxectada para facer nos próximos na zona da Limia alta, é inútil e inxustificable e dana seriamente o patrimonio ecolóxico e cultural": p. 128). Malauradament, no estem parlant d'històries passades: el llibre ha estat editat al 1994.

Un altre llibre que inclou una crítica acèrrima a la CP gallega és l'obra col·lectiva dirigida per Xosé Luis MARTINEZ CARNEIRO, *Antela ... op. cit., in totum*. En aquesta obra multidisciplinària, col·laboren historiadors, sociòlegs, ecologistes, etc., amb un comú afany de denúncia de la debacle ecològica causada, segons ells, als dominis orensans del riu Limia, amb la dessecació de l'estany d'Antela, la canalització del riu i la realització d'una CP de la zona poc respectuosa amb el medi ambient. Com en el cas anterior, hem d'aclarir que no ens estem referint a un llibel infundat i difamatori (característica que sí hem detectat en algun dels llibres crítics amb la CP francesa), sinó d'un llibre força documentat, avalat per una profusió de dades històriques i científiques, així com per un requizell de fotografies de l'ex ante i l'ex post de les esmentades actuacions públiques, que no deixen dubtes sobre el nociu impacte ambiental que s'ha causat a una zona que anteriorment era model de compenetració entre activitats humanes i medi natural. L'obra retrata cruament una forma de dur a terme la concentració que resulta l'antítesi del model de CP ecocompatible que aquí propugnem, que és, en definitiva, la que s'hauria de fer a tot Espanya, d'acord amb els preceptes constitucionals, amb

comprova que el TS està evidenciant l'anòmala praxi gallega de resoldre els recursos de CP per silenci administratiu¹²⁵, i àdhuc ha hagut d'anul·lar algun decret de CP aprovat per la "Xunta", amb la conseqüent invalidació de tot el procés de concentració en curs¹²⁶.

És per això que els diferents partits polítics ja feia temps que incloïen en els seus programes la proposta d'una nova llei gallega de CP¹²⁷, demanda de la qual es va fer ressò el mateix President de la "Xunta", comproment-se davant el Parlament gallec a presentar-hi un projecte de llei per a l'aprovació de la nova llei de CP de Galícia, com així es va fer finalment, en data 18 de desembre de 2000¹²⁸, havent estat finalment aprovada la reforma de l'LCP-GAL per la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de modificació de la Lei de concentració parcel·laria per a Galícia. Malauradament, no s'ha aprofitat l'ocasió per a establir-hi uns terminis més concrets per a la realització de les tasques de CP, per tal d'evitar que es segueixin produint els exasperants retards que a hores d'ara registren els processos gallegos de CP¹²⁹.

En descàrrega de les crítiques dirigides a l'Administració gallega de la CP¹³⁰, hem de dir que no hi manquen les manifestacions que aplaudeixen la seva gestió concentradora¹³¹, i que

els condicionaments del Dret comunitari i amb els convenis internacionals subscrits pel nostre país, pel que fa a la protecció del medi ambient, la fauna i la flora.

El lamentable resultat d'aquesta forma de gestionar la CP ha estat que molts propietaris han pres por a la concentració. Així queda palès en un dels treballs inclosos en l'esmentada obra col·lectiva - *O ousafol dos ventos*, de Roxelio Pérez Moreira, p. 132 a 134 -, en el qual, després de relatar totes les destrosses causades al medi natural, es postula: *"Mais pesan aínda outras ameazas sobre a comarca da Limia, pois, cando sentimos anunciar un Plano de Desenvolvemento Rural para Galicia, sabemos de sobras o que isto trae consigo: fundamentalmente impulsar as concentracións..."*. Sols amb una CP efectivament ecocompatible com la que aquí proposem es podrà recuperar el prestigi que es mereix una institució tan avantatjosa per a tothom com és la CP.

¹²⁴*Vid., ad exemplum*, María GARCIA ANON, *op. cit.*, p. 174, segons la qual, la gestió de la "Xunta" no aplica els necessaris 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 social quan l'estudi apunta que *"intereses políticos e económicos antepóñense a razóns ambientais ou, simplemente, trátase dunha inadecuada xestión por parte dos decisores políticos e da Administración"*. *Vid.* també Elena IGLESIAS PINEIRO, *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 galleg *"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 qual cosa efectivament denota que no es fan ben bé les coses, puix que una gestió ben realitzada hauria de produir justament l'efecte contrari.

¹²⁵*Vid.*, per totes, la STS de 29.5.2000 (Arz. 6031).

¹²⁶*Vid., ad exemplum*, la STS de 8.6.2000 (Arz. 6735).

¹²⁷*Vid., ad exemplum*, VIEIROS, *Comparativa dos programas. Sector agropecuario*, 1997 (<http://galicia97.vieiros.com/comparativa.html>). En el programa de la coalició electoral "PSdeG-PSOE, EU-EG e Os Verdes", es reclama l'aprovació d'una *"Nova lei de concentración parcelaria e ordenación de explotacións"*. Els programes del PP i del BNG, en canvi, no es pronuncien al respecte.

¹²⁸Els motius al·legats per a aquesta renovació legal van ser que ja s'ha concentrat gran part dels terrenys concentrables i ara es necessita *"un cambio nas formulacions"*, per tal de poder fer front a les dificultats afegides que comporta la concentració dels terrenys que resten per concentrar, un cop comprovat que *"trátase agora de actuar sobre zonas moito más difíciles, debido a elevadas pendientes e á sensibilidade medio ambiental das zonas a concentrar"* (*vid.* Manuel FRAGA IRIBARNE, *Discurso do Excmo. Sr. Presidente ...*, *op. cit.*, p. 2). Sobre aquesta base argumental, en data 18 de desembre de 2000, el *"Consello de la Xunta"* va aprovar el projecte de llei promès - finalment aprovat com a la Llei 12/2001, de 10 de setembre -, de modificació de la Lei de concentració parcel·laria per a Galícia -, que no preveu una renovació legislativa substancial, sinó més aviat continuïsta, puix que es conserven els trets característics de l'LCP-GAL; però, si més no, s'hi ha fet l'esforç de sistematitzar millor la regulació del procés especial de CP i d'adequar la citada llei a la realitat actual de l'agricultura gallega.

¹²⁹Cfr. STS de 30.6.1999 (Arz. 5380), en el FJ 3 de la qual es deixa constància de què, en el procés de CP analitzat, es va trigar cinc anys entre l'aprovació i la declaració de fermesa de l'acord, i set anys més entre eixa declaració de fermesa i l'aprovació de l'acta de reorganització de la propietat.

¹³⁰Aquesta Administració gestora està constituïda bàsicament pel "Servicio de Concentración Parcelaria" de la "Subdirección Xeral de Estructuras Rurais", en el si de la "Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural" de la "Consellería de Agricultura, Gandería e Política Agroalimentaria".

¹³¹*Vid., ad exemplum*, José M. FRANCO GARCIA, *op. cit.*, p. 219, segons el qual, "el ejecutivo autonómico se ha dedicado con vocación y constancia a su aplicación, por lo que si de algún éxito se puede hablar de la actividad de gobierno gallego es en este área". A Internet, també hem trobat crítiques positives, com ara la de la Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galícia, *Encornia en Deza*, 1998 (<http://www.pdc.es>), per a la que "los trabajos de concentración parcelaria realizados ... han permitido un incremento notable de la cabaña bovina", i la de Consultores de Empresa, S. A., *Agricultura*, Vigo, 1999 (<http://Galicianet.com/Galicia/Economia/Agricult.htm>), que lloa així la gestió gallega de la CP: "La gran causa del bajo rendimiento económico que históricamente ha tenido la agricultura en Galicia ha sido el minifundismo. En 1980 la superficie media de la explotación agrícola era de 3.5 hectáreas; desde entonces hasta ahora se han apoyado, por

ens sembla lloable l'aposta telemàtica d'eixa Administració - que ha tingut l'encert de començar a emprar la inestimable eina d'Internet per arribar a tots els propietaris susceptibles d'ésser afectats per un procés de CP¹³² -, així com la tasca de conscienciació a favor de la CP que duu a terme la "Xunta" de Galícia¹³³.

3. La CP a Astúries

A finals dels anys vuitanta, el Principat d'Astúries va prendre la iniciativa legislativa de regular la CP mitjançant una norma autonòmica que bé podríem considerar la "Llei agrària" d'eixa CA, l'anomenada "Ley asturiana 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural" (en endavant, LOADR), que fa aquestes interessants aportacions:

1a) A diferència de la resta de les regulacions autonòmiques de la CP, aquesta llei es declara fonamentada en la jurisprudència del TC i del TS. Resulta grat trobar una norma autonòmica que faci aquesta declaració de principis, perquè ja hem vist que ni la doctrina científica ni les altres lleis autonòmiques de CP han demostrat massa interès per la jurisprudència dictada sobre la concentració.

2a) Conceptua la CP com una eina més de la política agrària. Ho trobem força encertat, perquè la importància de la CP no ha de fer oblidar que aquesta institució forma part d'un marc més ampli (diguem-ne reforma agrària, ordenació rural, ordenació agrària o desenvolupament rural, manifestacions totes elles de la política agrària). El legislador asturià ha optat per incloure la regulació de la CP en una llei que, seguint aquests paràmetres, denomina "de ordenación agraria y de desarrollo rural", en el marc de la qual, la CP hi té una perfecta ubicació jurídica, ja que possibilita l'aprofitament de les sinèrgies¹³⁴ que hi ha entre aquesta i altres institucions jurídiques que hi estan relacionades.

3a) Basa la nova regulació en el principi de paritat¹³⁵, que, al nostre parer, constitueix un dels fonaments cabdals de la CP, en el marc de l'ordenament constitucional.

4a) Preveu la implantació d'una CP ecocompatible. L'exposició de motius assegura que la llei està feta "con escrupuloso respeto a los ecosistemas del entorno". La part dispositiva aplica aquest criteri en preceptes com ara l'art. 22.b, que obliga a incloure la descripció dels recursos naturals de la zona en l'informe que s'hi imposa.

5a) Aplica el manament constitucional de foment de la participació dels interessats, creant uns "Consejos Rurales", òrgans locals de participació, la competència dels quals ex art. 8 els permet d'intervindre en tot allò que tingui interès per al desenvolupament agrari i rural. En matèria de CP, concretament, s'habilita aquests consells per a proposar l'inici d'ofici d'aquestes actuacions (art. 21.3.b) i se'ls integra en totes les CLCP (art. 25.1.c).

6a) La regulació que s'estableix per a la CP és molt conseqüent amb la finalitat primordial d'aquesta institució. Per a fer efectiu l'objectiu d'augment del tamany de les parcel·les i de les explotacions agràries, estableix els incentius que més poden animar els propietaris a facilitar voluntàriament la consecució d'eixa finalitat. A més de confirmar els

parte de las instituciones públicas, políticas de concentración parcelaria que en la actualidad todavía no se han desarrollado plenamente pero que ya han empezado a dar sus frutos positivos".

¹³² Vid., ad exemplum, la "Guía do Cidadán" (http://Xunta.es/ADM/Guia/GC_00133.htm), que facilita l'accés dels ciutadans a l'Administració, oferint els modelatges necessaris per a sol·licitar l'inici de la CP o els certificats de propietat i de transmissió patrimonial que puguin necessitar.

¹³³ Moltes Universitats inclouen la CP en llurs plans d'estudis; però segurament és Galícia l'única CA que ha introduït la CP als estudis de l'ESO (vid. el temari de Geografia de *Proxectos Curriculares Xerais. Educación Secundaria Obligatoria*, <http://www.Xerais.es/html/curriculares>, i més concretament l'epígraf "Análise das consecuencias derivadas da concentración parcelaria").

¹³⁴ Resulta rellevant al respecte que els arts. 21.2 i 22 de l'LOADR prevegin que l'estudi de viabilitat de la CP ha de servir també per a determinar la conveniència de fer altres tipus d'actuacions públiques a la mateixa zona, en matèria de medi ambient (lletra b), ordenació d'explotacions (actual denominació de l'abans denominada "ordenación rural": lletres c i d), colonització (lletra g), etc.

¹³⁵ El punt 3 de l'exposició de motius apunta en aquest sentit quan, després d'enunciar la teleologia de la llei, la justifica amb aquesta al·lusió al principi de paritat: "Todo ello con el único fin de conseguir la mejora de la condición de vida del sector agrario y elevar su condición social, tratando de lograr su equiparación con otros sectores sociales".

incentius ja previstos per l'LRDA¹³⁶, s'afegeix un de nou, força engrescador: "los participantes que con anterioridad a la declaración de firmeza de las bases vendan sus bienes a favor de otros afectados por la concentración podrán ser primados con una subvención de hasta el 10 por 100 del valor¹³⁷" (art. 19.2).

7a) No s'atura en la CP pròpiament dita, sinó que es preocupa també de la concentració d'explotacions. Això es palesa tant en la regulació de l'inici de la CP¹³⁸ com en la de l'interessant "estudio del estado de la zona y de los resultados previsibles a obtener como consecuencia de la concentración", que s'ha de dur a terme tot just engegat el procediment de CP de cada zona (cfr. art. 22).

8a) És una llei feta amb plantejaments moderns, com ho palesa el fet de què - a l'estil de les legislacions més avançades del Dret comparat - l'art. 21.3.c disposi la realització de la CP quan hi hagi obres públiques de grans infraestructures.

9a) Adequant-se a la doctrina constitucional sobre la representativitat dels professionals agraris, aquesta llei suprimeix la participació de les cambres agràries en els processos de CP, substituint-la per la presència activa de les organitzacions professionals agràries en l'estructura de les CLCP (art. 25.1.d).

10a) Hi ha una adaptació de la regulació de la CP a les peculiaritats de la CA, que s'evidencia en les al·lusions a les "Parroquias" (arts. 23.1.b i 37.4.b), als "Concejos" (art. 25.2), etc.

11a) Es renova la denominació del document final de la CP que empra l'LRDA.

12a) Es supera l'arcàica regulació estatal de les notificacions en els processos de CP, amb una concisa remissió a la regulació estatal del procediment administratiu comú.

No cal dir que aquesta obra legislativa també té algunes mancances, que caldria corregir:

1a) No s'entén massa bé la lògica que duu a preveure (art. 25.1) que la constitució de la CLCP hagi d'anar precedida d'una Resolució mitjançant la qual el Conseller del ram acordi la CP, quan l'art. 23.1 ja preveu que s'aprovi el decret de CP a proposta de la mateixa conselleria i a la vista de les conclusions del corresponent estudi de viabilitat.

2a) És lamentable que una llei tan creativa com l'LOADR no s'hagi separat de l'LRDA pel que fa al moment de la dissolució de la CLCP, que l'art. 26.2 d'aquesta norma autonòmica situa en el moment procedimental de la fermesa de les BD.

3a) Considerem un error de suma gravetat la reducció de la durada de l'exposició pública de les BD a tan sols 15 dies (art. 30.2), perquè augmenta els ja greus problemes d'indefensió fàctica que provoca el caràcter preclusiu d'aquesta fase procedimental¹³⁹. Eixa reducció temporal resulta més incomprensible quan es comprova que l'art. 28 de la llei

¹³⁶Entre aquests incentius pràcticament coincidents amb els de l'LRDA, trobem la prioritat ex art. 18.1 i la reducció del percentatge de superfície exigible ex art. 21.1.c per a sol·licitar la concentració, pel que fa a les cooperatives de treball en comú, així com la bonificació dels préstecs ex art. 19.1, que es concedeixin als afectats per la CP per a l'adquisició de noves parcel·les amb les quals puguin augmentar el tamany de les parcel·les aportades inicialment.

¹³⁷Això demostra que el legislador asturià no sols té clares quines són les seves finalitats predilectes, sinó que està disposat a posar-hi els mitjans necessaris per aconseguir-les - cosa molt important, al nostre parer - per la via de motivar econòmicament els mateixos interessats a què hi prenguin la iniciativa. La voluntat del legislador de què aquestes mesures tinguin una aplicació pràctica queda demostrada quan l'art. 23.1 obliga a incloure en el decret de CP "el procedimiento de obtención de más superficie por explotación, en su caso".

¹³⁸A diferència de l'art. 180.1 de l'LRDA, que només fa referència als propietaris, l'art. 21.2.b de l'LOADR també preveu l'inici de la CP a sol·licitud dels titulars de les explotacions agràries.

¹³⁹Amb el règim de l'LRDA, que preveu 30 dies hàbils per a la impugnació de l'acord de CP, els propietaris ja se senten indefensos, al comprovar que, en aquest moment procedimental, no se'ls permet impugnar el contingut de les bases, per efecte de la preclusivitat de les BD que ve remarcant el TS des de la STS de 19.5.1966 (Arz. 5522) i ha ratificat la STS de 12.11.1998 (Arz. 3490). Sembla evident que aquesta sensació d'impotència front a l'actuació de l'Administració gestora s'incrementarà encara més al comprovar que, a sobre, l'art. 30.2 de l'LOADR redueix a la meitat el termini d'impugnació de les bases, imitant així la previsió en idèntic sentit que estableix l'art. 11 de la marroquina LCP-MAR.

respecta els trenta dies d'exposició previstos a l'LRDA, pel que fa a les bases provisionals.

4a) També ens sembla errònia la reducció a quinze dies de l'exposició de l'acord de CP, que estableix l'art. 33 de l'LOADR. Creiem que, tant en aquest cas com en el de l'exposició de les BD, hi han de prevaldre les previsions legals de l'LRJAPPAC, que estableixen en un mes el termini habilitat per a la impugnació de les resolucions administratives, ja que la disposició addicional 3a d'aquesta darrera norma obliga a adaptar-hi tots els procediments especials.

5a) El citat art. 33 estableix un complex sistema d'aprovació definitiva de la CP, que no fa sinó complicar inútilment el procediment i retardar l'accés dels recurrents als tribunals¹⁴⁰. La qüestió de la impugnació dels actes administratius aprovats en el marc del procediment de CP és la faceta més feble d'aquesta llei.

6a) L'art. 37.3 contradiu els dictats de l'art. 205.3 de l'LRDA, sense que el legislador autonòmic tingui competència per a introduir aqueixa modificació¹⁴¹. En conseqüència, cal considerar que l'esmentat precepte autonòmic és inconstitucional, a tenor del que, sobre la mateixa matèria, ha establert el TC en la sentència dictada en relació a la llei de CP de Castella i Lleó, al comentari de la qual ens remetem, per evitar duplicitats innecessàries.

D'altra banda, la CA d'Astúries també ha regulat de manera específica les concentracions de caràcter privat. Ho ha fet mitjançant el Decret 80/1997, de 18 de desembre, pel qual s'estableix el procediment de la concentració parcel·lària de caràcter privat, que desplega les previsions de l'art. 39 de l'LOADR. Al nostre parer, aquest desplegament reglamentari està redactat amb un exacerbat prurit intervencionista, malgrat que, paradoxalment, s'encapçala el Capítol II amb la rúbrica "Concentración Parcelaria Privada".

Més endavant, exposarem la nostra proposta d'una accentuada desregulació d'aquest tipus d'actuacions de concentració. Però, encara que no s'accepti aquest plantejament, entenem que el que no es pot fer, a les portes del segle XXI, és parlar de CP privada i, en canvi, sotmetre aquestes actuacions a fèrries normes procedimentals d'un signe tan intervencionista que - com en el cas que ens ocupa - pràcticament venen a conformar un altre procediment administratiu de CP.

El més coherent amb la denominació "Concentración Parcelaria Privada" de què s'hi fa gala fora que es deixés actuar a les parts d'acord amb els pactes que voluntàriament estableixin, reservant a l'Administració, en tot cas, la comprovació de què hi ha hagut la necessària equitat. En canvi, el ranci paternalisme d'aquesta norma dirigista denota que encara no es confia prou en la maduresa dels partícips de la CP. Això unit a l'ús d'expressions d'uns altres

¹⁴⁰El sistema dissenyat comença per l'aprovació provisional de la CP pel Conseller de torn, mitjançant una "Resolució de Concentración", que pot ser impugnada durant els quinze dies als quals es redueix l'exposició. El mateix Conseller procedeix a una segona aprovació de la concentració, que l'art. 33.2 qualifica de definitiva, però que no ho és, perquè el mateix precepte la sotmet a un recurs de súplica davant del Govern autonòmic. *Prima facie*, hom podria pensar que així es garanteixen millor els drets dels interessats, a l'afegir-se el recurs de súplica de la legislació asturiana. Tanmateix, la innovació no passa de ser una mena de foc d'encenalls, que en absolut serveix a aquests efectes: l'aprovació provisional pel Conseller equival a l'acord de CP, que en altres CA aprova un Director General; la segona resolució, dictada pel mateix Conseller que havia dictat l'aprovació provisional, equival a un recurs de reposició; el posterior recurs de súplica, al seu torn, és assimilable al recurs d'alçada de l'LRJAPPAC. La diferència, doncs, només és que, a altres contrades, aquest recurs d'alçada es presenta prop del Conseller del ram, mentre que el "nou" recurs de súplica es presenta prop del Govern autonòmic. En definitiva, l'únic que s'aconsegueix és elevar el rang de les autoritats que han d'intervindre en cada moment, la qual cosa - a més a més de no aportar cap garantia suplementària als interessats -, ral·lentitza inútilment un procediment que, per definició, hauria de ser d'execució urgent. Tot plegat, és un exemple del que no haurien de fer les regulacions autonòmiques de la CP: canviar per canviar. Fora més senzill, àgil i efectiu remetre el sistema d'impugnació a la legislació administrativa general.

¹⁴¹D'una banda, l'LRDA compta els cinc anys a partir de la data de l'acta de reorganització de la propietat, mentre que l'LOADR computa aquest termini des de la fermesa de la "Resolució de concentración" (document equivalent a l'acord de CP). D'altra banda, l'LRDA ordena traslladar les dades de les finques de reemplaçament de propietari desconegut al Ministeri d'Economia i Hisenda. En canvi - i aquí està el factor més evident d'inconstitucionalitat del precepte autonòmic -, l'LOADR disposa que "las fincas referidas se incluirán en el Banco de Tierras". De res serveix que tot seguit es puntualitzi "... sin que ello suponga adquisición de su dominio", perquè el TC ja ha manifestat diàfanament que els legisladors autonòmics no poden alterar la destinació d'aquestes finques que estableix la legislació estatal.

temps, com la que apareix en l'art. 10 ("la Consejería de Agricultura podrá conceder a los adjudicatarios la toma de posesión de las nuevas fincas") fa pensar que encara no s'ha assimilat prou bé que els espanyols són ciutadans lliures, titulars de drets exigibles, i no súbdits als quals es fan concessions graciabls des dels poders públics. És un error de plantejament, que el legislador asturià faria bé en revisar com més aviat millor.

4. La CP a Cantàbria

La regulació autonòmica de la CP d'aquesta CA s'havia inclòs fonamentalment, fins a les darreries de l'any 2000, a la "Ley cántabra 4/1990, de 23 de marzo, sobre concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables" (en endavant, LCP-CANT). Malgrat que alguns dels seus preceptes (concretament, els arts. 9, 10, 11, 13 i 14) ja han estat derogats per la nova regulació, de la qual ens ocuparem en aquest mateix epígraf, aquesta norma legal segueix vigent, i, per tant, mereix ésser analitzada a fons, raó per la qual ens disposem a relacionar els seus elements positius i negatius més remarcables.

Des del punt de vista positiu, es poden destacar els següents criteris legals:

1r) La declarada i plausible intenció de dotar a Cantàbria d'una regulació de la CP pensada específicament per a la CA. Amb aquest objectiu, incideix especialment en els aspectes que aquest legislador considera més deficients de la regulació estatal de l'LRDA.

2n) La perfecta intel·lecció del marc jurídic en el qual s'ha de desenvolupar la regulació autonòmica de la CP. L'exposició de motius s'adiu a l'ordre constitucional de competències, tractant de dotar l'Administració autonòmica "de unas normas legales en el marco de la legislación básica del Estado"¹⁴². Aquest encertat plantejament es completa amb la disposició addicional 2a, que reconeix l'aplicació supletòria de l'LRDA en tots els aspectes no contemplats en la llei autonòmica.

3r) La supressió de la participació dels jutges en les comissions locals de CP (art. 2.3), punt aquest en el qual la legislació càntabra de la CP supera a la de Castella i Lleó¹⁴³.

4t) La lleu millora posicional de la representació municipal en les esmentades CLCP. D'acord amb la nostra proposta, el paper municipal hauria d'ésser encara més rellevant, assumint-hi la presidència i el protagonisme de la gestió de la CP, en base als principis de subsidiarietat i d'autonomia local. Així i tot, passar de vocal a vicepresident (art. 2.3) el lloc reservat a l'Alcalde del municipi afectat ens sembla un pas moderadament positiu.

5è) La decidida aposta per la participació dels afectats en el desenvolupament de les actuacions de CP. Aquí sí que trobem una clara sintonia entre l'LCP-CANT, els dictats de la Constitució¹⁴⁴ i els criteris de participació que regeixen a nivell comunitari. Tant la part programàtica com la normativa¹⁴⁵ d'aqueixa llei autonòmica traspuen la indubtable voluntat del legislador d'augmentar el grau d'implicació dels interessats en la gestió de la CP. Es molt significatiu, a aquests efectes, el perllongament de la vigència de

¹⁴²Sembla una obvietat; però ja hem vist que hi ha plantejaments autonòmics que neguen aquesta supeditació a la regulació estatal. El legislador càntabre, en canvi, sembla seguir l'esquema normatiu que aquí propugnem per a la regulació de la CP: una llei estatal que estableixi unes bases comunes per a tot Espanya, desplegada a cada CA per la corresponent legislació autonòmica, per tal d'acoplar millor el procediment de la CP a les peculiaritats de cada contrada.

¹⁴³Recordem que un dels preceptes de l'LCP-CYL que han estat declarats inconstitucionals és el que imposa als jutges la presidència de les CLCP. El TC remarca a l'efecte que la CA no té competència per a regular les funcions a realitzar per la judicatura; però, a més a més, caldria afegir-hi que la presència dels jutges en les CLCP no aporta res que no puguin aportar la resta dels juristes que hi prenen part, raó per la qual considerem força encertat que l'LCP-CANT en suprimeixi la participació.

¹⁴⁴D'acord amb l'art. 9.2 CE, correspon als poders públics "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Els arts. 6, 27.5, 48, 129 i 139.1 CE també s'orienten al foment de la participació.

¹⁴⁵Es remarcable al respecte l'art. 2, que augmenta la proporció dels propietaris afectats, en l'estructura de la CLCP, ahora que perllonga les actuacions d'aquest òrgan col·legiat de participació fins a la fermesa de l'acord, és a dir, pràcticament fins a la finalització de les actuacions.

la CLCP fins a la fermesa de l'acord¹⁴⁶, de manera semblant a com s'establia en la normativa dels anys cinquanta¹⁴⁷, que l'LRDA va modificar injustificadament¹⁴⁸.

Entre les principals mancances d'aquesta norma, cal esmentar les següents:

1a) L'excessiu dirigisme administratiu que implanta, punt culminant del qual són la regulació de l'inici de la CP¹⁴⁹ i els condicionaments legals que s'imposen per a la presentació de recursos contra la decisió administrativa de considerar provada la necessitat d'autoritzar una CP¹⁵⁰. D'altra banda, creiem que l'art. 4.1 resulta poc respectuós amb els drets dels propietaris, perquè condiona l'admissió dels recursos al dipòsit de l'import requerit per al reconeixement pericial¹⁵¹ i imposa la renúncia expressa de l'Administració gestora a l'esmentat dipòsit com a *conditio sine qua non* per a poder

¹⁴⁶A desgrat de l'art. 15.2 de l'LRDA, l'art. 2.2 de l'LCP-CANT retarda la dissolució de la CLCP fins a la fermesa de l'acord de CP, de manera similar a com ho fa la gallega LCP-GAL. Són iniciatives molt saludables, per bé que el *desideratum* fóra mantenir actives les CLCP fins al lliurament dels títols.

¹⁴⁷L'anomenada "Ley de Concentraci3n Parcelaria, texto refundido de 10 de agosto de 1955 y otras disposiciones vigentes" preveia la subsistència de les CLCP - just com aquí proposem - fins a la conclusió total del procés de CP, que es produeix amb el lliurament als interessats dels nous títols de propietat, elaborats en el marc del procediment de CP. L'art. 6è d'aquesta norma legal deia textualment: "Transcurridos los plazos de entrega de títulos a que se refiere el artículo 56, las Comisiones Locales se entenderán disueltas y remitirán los expedientes al Servicio de Concentraci3n Parcelaria, con quien se entenderán en lo sucesivo todas las actuaciones relativas a la concentraci3n realizada". Ens sembla una disposici3n modèlica, que - malgrat provenir de l'any 1955 - consons, paradoxalment, molt més amb la Constituci3n de 1978 i amb el Dret comunitari que les previsions de lleis de CP actualment vigents, com l'estatal LRDA i la navarresa LFRIA, que obliguen a dissoldre aqueixos òrgans de participaci3n just assolida la fermesa de les bases definitives.

¹⁴⁸El mal prové de la llei de CP de 1962, segons l'art. 7è de la qual, "cumplidos los cometidos que en el artículo anterior se asignan a las Comisiones Locales, éstas quedarán disueltas". Els redactors de l'LRDA no van tenir més remei que refondre-hi aquesta previsió legal, puix que la disposici3n addicional 4a de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creaci3n de l'IRYDA, no li deixava cap més opci3n, en establir que "el nuevo texto legal... respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente".

¹⁴⁹L'art. 3r regula l'inici d'ofici com la forma ordinària d'inici de la CP, relegant injustificadament la possibilitat de l'inici a sol·licitud dels propis interessats, que havia estat sempre - i entenem que així hauria de continuar essent - la forma d'inici més habitual en la nostra tradici3n jurídica. Creiem que resulta molt poc edificant aquesta predilecci3n per la regulaci3n de l'inici d'ofici, quan ja es coneix prou bé el posicionament de la doctrina legal - *vid., ad exemplum*, el FJ 6 de la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) i el FJ 3 de la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605) -, en el sentit de què només es pot recórrer a l'inici d'ofici quan la dispersi3n parcel·lària adquireixi, en una determinada zona, característiques d'especial gravetat. Desoïnt aquest assenyat criteri hermenèutic, en canvi, el legislador càntabre prefereix aproximar la seva regulaci3n de la CP a la que regeix al Marroc, on la CP s'inicia sempre d'ofici. I val a dir que inclús a aquest país africà ja hi ha en curs d'aprovaci3n un projecte de llei en el qual, si més no, s'obliga a fonamentar la norma d'inici de la CP en el resultat d'una enquesta prèvia, en el decurs de la qual els interessats poden dir la seva. Als països democràtics, no es pot actuar imposant decrets i ordres a dojo, perquè, com diu Jacques STASSEN, *La Section d'Administration du Conseil d'Etat Belge*, en l'obra col·lectiva *Estudios en honor de Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, La Coruña, 1950, p. 187, "dans un état moderne, l'action de l'Administration ne s'exerce pas uniquement par voie d'arrêtés ou de règlements".

¹⁵⁰El contingut de l'art. 3.2 de l'LCP-CANT ("Una vez determinadas estas razones, que serán libre e inapelablemente apreciadas por la citada Administraci3n, ... la concentraci3n parcelaria se llevará a cabo ...") no ens sembla apropiat per a una llei de les darreries del segle XX, la inspiraci3n de la qual en la Constituci3n resulta obligat3ria. El fet que la seva dicci3n estigui copiada de l'art. 180.3 de l'LRDA no és excusa al respecte, per tres raons:

1a) L'art. 24.1 CE garanteix la tutela judicial efectiva, com a dret fonamental de tots els ciutadans front a les actuacions dels poders públics, l'arbitrarietat dels quals proscriu l'art. 9.3. Caldrà recordar, un cop més, que la Constituci3n està per sobre de la preconstitucional LRDA.

2a) Per a fer una c3pia acrítica de l'LRDA, no calia una llei auton3mica. El mínim que es pot esperar dels legisladors auton3mics és que, en regular la CP, tinguin en compte els principis constitucionals. I aquí li han faltat reflexes, al legislador càntabre, per a actualitzar el tenor literal de la llei estatal (a diferència del castellanoleonès, el qual també ha transcrit el contingut de l'esmentat precepte de l'LRDA, però, molt encertadament, hi ha suprimit l'expressi3n "libre e inapelablemente").

3a) Al temps de l'aprovaci3n de l'LCP-CANT, la STS de 24.6.1996, FJ 3 i 6 (Arz. 4882) ja havia indicat que el contingut dels actes previs a l'aprovaci3n del decret de CP pot ser impugnat en el recurs contenci3s administratiu que, si escau, es presenti contra aquesta norma.

¹⁵¹Contrariant els dictats de la jurisprudència del TC - *vid.*, per totes, la STC 37/1998, de 17 de febrer, a tenor de la qual, les mesures restrictives dels drets fonamentals han de ser proporcionades a la finalitat perseguida per les actuacions públiques -, la previsió legal que ens ocupa fa prevaldre el que no passa de ser un tràmit administratiu, per sobre de la garanti3n constitucional del dret a la tutela judicial efectiva, la qual cosa resulta difícilment comprensible. Si - com deixa entreveure l'exposici3n de motius - un dels objectius de la llei era evitar "la arbitraria oposici3n a su realizaci3n", es podia aconseguir aquesta fita de manera menys traumàtica, exigint *a posteriori* el pagament de les despeses generades pel reconeixement pericial, sense necessitat d'emprar-hi mesures tan desproporcionades.

excepcionar aital requisit legal¹⁵². A més a més, atorga una discrecionalitat excessiva a l'Administració, pel que fa a la determinació de "la cantidad que ... estime necesaria para sufragar el coste de las actuaciones periciales"¹⁵³. En definitiva, la impressió que dóna aquesta llei és que està redactada pensant més en solventar els problemes dels tècnics que gestionen la CP que no pas en garantir els drets dels ciutadans¹⁵⁴. Sembla haver-s'hi oblidat que, per imperatiu constitucional, és l'Administració la que està al servei dels ciutadans, i no a l'inrevés.

2a) L'ús d'expressions arcaïtzants, extretes de l'LRDA, l'anacronisme terminològic de la qual no ha sabut superar el legislador càntabre¹⁵⁵.

Pel que fa a la praxi administrativa derivada d'aquesta llei, cal fer una doble matisació:

1a) Les publicacions de l'Administració gestora càntabra en el BOC palesen un desgavell jurídic i administratiu que demostra un escàs control jurídic d'eixes publicacions¹⁵⁶.

2a) En relació a les autoritzacions que sistemàticament es concedeixen per a l'arrencada dels arbres plantats a les parcel·les aportades a la CP, considerem que s'incorre en un doble defecte de gestió:

¹⁵²Novament ens trobem amb un precepte copiat de l'LRDA (*vid.* art. 216.1 d'aquest text refós), per la qual cosa hem d'insistir en què la legislació autonòmica de la CP no té cap sentit, si es limita a transcriure *ad pedem literae* la legislació estatal. Es podria recordar, a aquest respecte, l'acèrrima crítica - ja comentada - del TC a la llei de CP de Castella i Lleó, pel seu abús de la tècnica reproductiva. En aquest cas, a més a més, no s'ha tingut en compte la jurisprudència vigent en la matèria, perquè - malgrat la dicció literal de l'esmentat art. 216.1 - la STS de 28.9.1984 (Arz. 4553) ja va deixar ben clar que, encara que l'Administració no hi renunciï expressament al dipòsit previst per la llei, si admet el recurs a tràmit, ben admès està, i s'ha d'entendre que aquesta admissió a tràmit no produeix indefensió en la resta dels propietaris afectats pel procés de CP. L'alt tribunal argumenta molt bé el seu raonament, adduint essencialment que, puix que l'exigència del dipòsit es va imposar per a defensar els interessos de l'Administració, no hi ha cap raó a objectar a l'admissió a tràmit d'un recurs, si és la mateixa Administració la que renuncia a eixa protecció legal, ni que ho faci per la via tàcita.

¹⁵³Si l'art. 9.3 CE proscriu l'arbitrarietat dels poders públics, no consona amb aquesta interdicció constitucional la regulació establerta pel legislador càntabre, que, de fet, deixa a l'Administració gestora les mans lliures per a fer i desfer, sense admetre cap mena de control ni reclamació. L'art. 107 de l'LRJAPPAC, al desplegar els principis constitucionals relatius a les relacions dels ciutadans amb els ens públics, estableix que tots els actes administratius són susceptibles de recurs. D'altra banda, el TC ha sentenciat repetidament que estan sotmeses al control judicial tant les potestats discrecionals (STC 185/1995, de 14 de desembre, FJ 5) com la resta de l'activitat administrativa (STC 119/1997, de 30 de juny). Entenem, doncs, que no s'adiu a la Constitució la prerrogativa que s'atorga a l'Administració càntabra de la CP, encara que el precepte de l'LRDA del qual porta origen digui el mateix.

¹⁵⁴En analitzar aquest text legal, l'investigador no pot impedir que, salvant les distàncies, li vingui a la memòria aquelles dures paraules que amb tant d'encert va escriure, l'any 1963, Francisco GOMEZ GOMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, *op. cit.*, p. 22, quan analitzava la difícil tasca dels juristes en els processos de CP: "... un trabajo difícil, porque la mayor parte de las leyes fundamentales en materia de concentración parcelaria son obra de técnicos obsesionados con la idea de que lo vital es mejorar la productividad de la agricultura. No han visto más que la finalidad económica perseguida y han ignorado o minimizado los problemas jurídicos fundamentales".

¹⁵⁵Creiem que és just que s'aprofiti de la llei estatal allò que es consideri correcte i que encara s'adiu als temps actuals; però no hi ha cap necessitat de transcriure-hi literalment expressions tan arcaïques com les que s'inclouen en l'art. 6.2 de la llei càntabra, com ara la de "cuidar de las parcelas ... con la diligencia propia de un buen padre de familia", que podria ben bé ésser substituïda per una expressió menys anacrònica, emprant a l'efecte una referència a "las buenas prácticas agrarias habituales", per citar una expressió que plaü especialment al legislador comunitari, el significat de la qual explícita, tot dient que "se entenderá por buenas prácticas agrarias habituales las prácticas normales de explotación que aplicaría un agricultor responsable en la región en cuestión" (*vid.*, *ad exemplum*, el Cdo. 17 de l'exposició de motius i els arts. 17.1 i 28 del Reglament (CE) núm. 1750/1999 de la Comissió, de 23 de juliol de 1999, d'aplicació del reglament comunitari de desenvolupament rural).

¹⁵⁶Algunes d'aquestes publicacions anuncien l'exposició de les BD, quan en realitat s'estan referint a l'aprovació i exposició de l'acord de CP. Aquest error es reproduïx, per exemple, als anuncis de dates 9 de març i 16 de maig de 2000, publicats, respectivament, en els BOC núms. 59 de 24.3.2000 i 102 de 26.5.2000. Un altre error que es repeteix és l'anunci de la presa de possessió per a una lata concreta, sense fer ni tan sols esment del dret que tenen els propietaris afectats a presentar la pertinent reclamació per diferències entre la cabuda teòrica i la real de les finques de reemplaçament que els han estat adjudicades (*vid.*, *ad exemplum*, els anuncis de dates 3 i 29 de febrer de 2000, publicats en els BOC núms. 32 i 49, de 16.2.2000 i 10.3.2000, respectivament). Hom podria creure que aquesta reiterada omisió té la seva explicació en què la llei càntabra també omet tota referència a aquest recurs. L'argument fóra fal·laç, tanmateix, perquè la seva disposició addicional 2a remet directament a l'LRDA en tot allò que no regula la pròpia LCP-CANT. En conseqüència, tots els anuncis de presa de possessió haurien d'advertir d'aquesta possibilitat d'impugnació.

- En primer lloc, s'està produint una indesitjable patrimonialització del medi ambient per part de l'Administració gestora, que es reserva el dret a autoritzar-hi aquest tipus de destrosses mediambientals a les zones de CP, quan el més lògic fóra que s'obligués a respectar els arbres que tenen un valor ecològic o paisatgístic.

- En segon lloc, el fet de què els anuncis relatius a eixes autoritzacions d'arrencada d'arbres tan aviat estableixin un termini de 6 mesos, com de 8 o fins i tot de 12 mesos, sense que s'hi addueixi cap explicació que justifiqui aquesta diferència de terminis, dóna una imatge d'arbitrarietat¹⁵⁷. Al nostre parer, amb aquesta praxi administrativa, a més a més de no respectar el manament constitucional que l'art. 45.2 imposa als poders públics de "defender y restaurar el medio ambiente", s'està faltant al dret a la igualtat que garanteixen els arts. 14 i 149.1.1a de la Constitució.

Una llei estatal de CP que implantés a tot Espanya el model de CP ecocompatible que aquí abonem evitaria que afloressin uns costums administratius tan criticables com el que ens ocupa, que, val a dir-ho, no és exclusiu de Cantàbria.

Sembla ser que el propi legislador càntabre s'ha adonat dels defectes de la seva primera regulació de la CP, i - com ha fet el legislador gallec amb la Llei 12/2001, de 10 de setembre, de concentració parcel·lària per a Galícia, o bé el legislador navarrès amb la seva Llei foral 1/2002, de 7 de març, per la qual es regulen les infraestructures agrícoles - ha aprovat una segona llei de CP: la "Ley de Cantabria 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario" (que, per a distingir-la de la primera, designarem per les sigles "LCP-CANT-2000"), amb la qual es millora la regulació de la Llei 4/1990. Aquesta nova legislació autonòmica

ofereix les següents aportacions positives:

1a) Tot i retre homenatge a la "gran altura técnica" de l'LRDA, es distancia de la seva regulació de la CP, per tal d'adaptar-la als nous plantejaments derivats de la Constitució (aquesta influència resulta patent, per exemple, en l'atenció que el legislador càntabre dedica en aquesta nova legislació a la garantia dels drets dels afectats) i del Dret comunitari (la influència del qual es deixa notar en l'adopció d'una concepció més ecocompatible i més oberta al foment de la diversificació econòmica de les zones rurals beneficiades).

2a) Aproximant-se als plantejaments renovadors de la concepció de la CP que aquí defensem, aquesta llei incorpora - per bé que només ho fa com a modalitat addicional (excepte en cas de reconcentracions, a les que s'imposa sempre) - la que anomena "concentración por explotaciones agrarias", habilitant-hi explícitament per a sol·licitar l'inici de les operacions als titulars de drets altres que el de propietat (art. 38). L'aprovació del procediment a aplicar-hi es remet a la corresponent norma reglamentària.

3a) Resol assenyadament la *complexa quaestio* de si la CP ha de seguir fomentant l'augment de la productivitat, optant per una fórmula tan equilibrada com "la utilización racional de los recursos naturales ... en pro de una agricultura productiva y limpia", amb la qual cosa permet que la CP segueixi servint a l'objectiu de foment de la productivitat (que li és consubstancial), però sense oblidar el necessari respecte al medi ambient.

4a) Pel que fa al degut respecte al medi ambient - una altra de les vessants positives que es fa patent al llarg de tot l'articulat -, la llei té manifestacions concretes força

¹⁵⁷ Els BOC núms. 237 d'1.12.1999 i 240 de 7.12.1999 publiquen tot un seguit d'anuncis titulats "Información pública de las Normas sobre la próxima campaña de siembras en la zona de ...", en els quals s'obren terminis per a la sol·licitud d'autoritzacions de sis mesos, vuit mesos i àdhuc dotze mesos per a l'arrencada d'arbres.

encomiables, com ara la incorporació preceptiva al contingut de la norma d'inici de la CP d'un anomenat "proyecto de conservación del medio natural" (art. 22.2), l'enriquiment de l'anomenat "estudio técnico previo" amb un contingut mediambiental d'ampli abast que inclou la informació sobre els valors ecològics, paisatgístics i mediambientals de la zona a concentrar (art. 22.1), la previsió dels anomenats "enclaves naturales" ubicats a les pròpies explotacions agràries (art. 23, l'abast del qual excedeix l'àmbit de la CP, però també hi és d'aplicació) i la possibilitat de destinar les finques de desconeguts a la millora de l'entorn natural (art. 41.4).

5a) El legislador s'ha preocupat d'explicitar que, quan, en atenció a l'interés social de la CP, s'excepcioni l'aplicació del principi de trasllat inalterat de drets, s'ha d'abonar als afectats la corresponent indemnització, cosa que ens sembla força positiva.

6a) Aporta una solució original a la destinació de les finques de propietari desconegut. A diferència del legislador castellanoleonès - que va voler integrar-les *ope legis* en el patrimoni autonòmic, disposició legal que va ésser declarada inconstitucional pel TC -, l'art. 41 de l'LCP-CANT-2000 preveu "solicitar de la Administración General del Estado la oportuna cesión de dichas fincas". Si l'Administració de l'Estat s'hi avé, la solució pot resultar força interessant, puix que no s'hi plantejaria cap problema de constitucionalitat i, en canvi, l'Administració gestora podria aplicar les finques en qüestió a les finalitats que preveu el precepte de referència.

7a) En l'art. 78, admet l'aprovació d'un procediment d'arbitratge "para la solución de las cuestiones litigiosas que, siendo susceptibles de dicho procedimiento, pudieran plantearse a raíz de la interpretación y aplicación de la presente Ley". Així, doncs, tot i que aquest precepte no forma part dels articles dedicats específicament a la CP, hem d'entendre que hi és d'aplicació. Si aquesta previsió legal esdevé realitat, creiem que seria positiva per al desenvolupament de les actuacions de CP i per a la garantia dels drets i interessos legítims dels afectats - de fet, la incorporació de la mediació i l'arbitratge al procediment de concentració és una de les nostres propostes de renovació del règim jurídic de la institució -, que d'aquesta manera podrien solventar bona part de les seves discrepàncies amb l'Administració gestora sense necessitat d'acudir als tribunals.

Aquesta llei té també algunes mancances. En concret, se li poden fer els següents retrets:

1r) Per comptes de simplificar la regulació de la CP, la complica encara més, puix que deroga alguns dels preceptes de la Llei 4/1990, en deixa vigents la resta i afegeix una nova regulació fraccionària, inclosa en els arts. 22 i 37 a 42 de la citada LCP-CANT-2000.

2n) Per comptes d'imposar les EIA a totes les CP - com ja han previst de fa temps els legisladors de les CA de Madrid o el País Basc, i més recentment el legislador navarrès -, es limita a establir (art. 22.2) que, a aquests efectes, s'estarà al que disposi la normativa vigent en matèria d'avaluacions. Creiem que una regulació de la CP aprovada en ple segle XXI no pot ser tan amorfa a aquest respecte, sinó que hauria de prendre partit. Certament, hi ha una regulació genèrica per a totes les obres que incideixen sobre el medi ambient; però això no obsta per a què la normativa específica de la CP estableixi pautes d'actuació que

garanteixin un nivell més elevat de protecció del medi ambient en aquest tipus d'actuacions públiques, que tradicionalment s'han caracteritzat per les seves agressions a l'entorn natural (pensis, per exemple, en el típic efecte simplificador del paisatge que ofereixen moltes concentracions) i al patrimoni cultural (pensis en els quilòmetres de calçades romanes destruïts per obres de CP).

3r) L'art. 39 preveu la inclusió als perímetres de CP de "suelo apto para el proceso urbanizador siempre que no superen el diez por ciento del suelo afectado". Si aquesta novetat s'hagués introduït a la regulació estatal, fóra ben bé plausible (de fet, en aquest sentit estem orientant les nostres propostes de reforma d'eixa legislació); però entenem que no és jurídicament admissible que ho faci un legislador autonòmic mentre segueix vigent a tot Espanya la més rígida concepció del principi d'exclusivitat dels terrenys rústics. De l'abundosa jurisprudència dictada pel TS en la matèria es dedueix que aquest principi és consubstancial amb la CP espanyola¹⁵⁸, i, per tant, forma part de les actuals bases estatals. Encara que aquestes bases siguin preconstitucionals, els legisladors autonòmics les han de respectar, d'acord amb l'ordre constitucional de competències analitzat *supra*.

5. La CP a Castella i Lleó

La regulació de la CP de Castella i Lleó - una de les CA on es van dur a terme les primeres actuacions oficials de CP a Espanya¹⁵⁹ i on més s'ha actuat fins ara en aquest àmbit¹⁶⁰ (amb el corresponent recolzament econòmic de l'UE¹⁶¹) - està encapçalada per la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó (en endavant, LCP-CYL). En el seu encara curt període de vigència, aquesta llei ha sofert algunes incidències, com ara la suspensió temporal¹⁶² i la declaració d'inconstitucionalitat d'alguns dels seus preceptes. D'altra banda, el mateix legislador autonòmic ja hi ha introduït algunes reformes en la seva redacció inicial¹⁶³, alhora que la doctrina en reclama noves modificacions que completin aquesta regulació autonòmica de la CP¹⁶⁴.

Des de la perspectiva constitucional, els punts més febles d'aquesta llei, a la vista de la STC 150/1998, de 2 de juliol¹⁶⁵, són els següents:

1r) La inclusió dels jutges en les CLCP (art. 7.1, declarat inconstitucional en base als arguments exposats en el FJ 2).

2n) La destinació de les finques de desconeguts al patrimoni autonòmic o a un fons

¹⁵⁸La STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) ja va establir el criteri de què la inclusió al perímetre de CP de terrenys no rústics viola la finalitat primordial de la institució. En termes similars s'ha pronunciat el mateix TS en les sentències de 21.3.1985 (Arz. 1636), 14.11.1985 (Arz. 1531), 3.12.1985 (Arz. 975), 20.6.1988 (Arz. 4637), 15.7.1988 (Arz. 5895) i 28.1.1999 (Arz. 1268).

¹⁵⁹La primera actuació d'aquest tipus a aquest territori es va fer a la zona de Frechilla de Almazán (Sòria), havent estat aprovada per Decret de 2 d'octubre de 1953.

¹⁶⁰Cfr. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 1 i 84; Adela GIL CRESPO, *Transformación agraria y agrícola en la meseta del Duero desde el año 1953 al 1974*, "Boletín de la Real Sociedad Geográfica", núm. 110, 1974, p. 88; i Ignacio de los RÍOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 130. El fet que Castella i Lleó hagi estat sempre el territori més actiu en matèria de CP - Fernando MOLINERO HERNANDO, en el *Prólogo* de la publicació per part del MAPA de l'esmentada tesi doctoral d'ALARIO TRIGUEROS, testifica que "tiene más del 60 % de la superficie concentrada en España" - tindria una doble explicació, que d'alguna manera ja va ésser apuntada fa anys per Ramon BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, p. 66: per una banda, encara que el problema del minifundisme no hi és tan acusat com a altres CA del Nord d'Espanya, sí que hi ha una especial problemàtica de dispersió parcel·lària; d'altra banda, l'existència de grans planures cerealistes permet optimitzar els recursos disponibles, aconseguint més fàcilment un alt grau de concentració en cada procés que s'hi endega.

¹⁶¹Dos estudis universitaris de José Antonio NIETO SOLÍS i Alfonso UTRILLA DE LA HOZ il·lustren perfectament aquest recolzament comunitari: *Castilla y León en la Unión Europea*, Universidad Complutense de Madrid, 1995, p. 9, 15 i concordants, i *Las ayudas de la Unión Europea a las regiones españolas en el período 1994-1999. Fichas descriptivas y apoyos financieros*, UCM, 1998, p. 32.

¹⁶²*Vid.* Providència del TC de 20.3.1991 (Arz. 211) i Acte del TC de 2.7.1991 (Arz. 212).

¹⁶³*Vid.* disposicions addicionals primera i segona de la Llei 5/1998, de 9 de juliol, per la qual es modifica la Llei 8/1994, de 24 de juny, d'Avaluació d'Impacte Ambiental i Auditories Ambientals de Castella i Lleó.

¹⁶⁴Per tots, Edmundo BAYÓN BUENO, *Los regadíos en Castilla y León*, "Agricultura. Revista agropecuaria", núm. 768, juny de 1996, p. 585.

¹⁶⁵L'anàlisi en detall d'aquesta sentència el formulem a l'ocupar-nos del control judicial de la CP.

de terres creat amb motiu de la CP (arts. 66.1 i 100, també declarats inconstitucionals).

3r) L'aplicació d'una tècnica reproductiva de la legislació estatal, que ja havia estat denostada i desautoritzada expressament pel TC en altres sentències¹⁶⁶.

Altres defectes que fan desmerèixer aquesta llei autonòmica són l'excessiu mimetisme de l'LRDA (molts dels seus preceptes hi estan transcrits literalment) i la manca de sistematització expositiva¹⁶⁷, així com el seu evident desconeixement de les jurisprudències del TC¹⁶⁸ i del TS sobre la CP.

En canvi, considerem força encertades les següents aportacions d'aquesta norma legal:

1a) Està elaborada amb a declarada intenció d'adaptar la legislació estatal de CP a les necessitats del món actual i a la problemàtica específica de la CA.

2a) Regula la CP com una eina més, en el marc de l'ordenació del territori, sense renunciar a la seva finalitat específica de promoure la viabilitat econòmica de les explotacions agràries mitjançant la reordenació de la propietat.

3a) Palesa una especial predilecció del legislador autonòmic per garantir la protecció del medi ambient en els processos de CP (arts. 3.2, 7.1, 18, 19, 27.e, 40.2, ...) i del patrimoni històric (art. 18). Superant l'ambigüitat de l'LRDA, imposa les EIA, si més no, en els supòsits en què es preveu que la CP tindrà una repercussió més negativa sobre el medi ambient.

4a) Atansant-se al concepte de "concentració d'explotacions" - que, relegat a un segon lloc en l'art. 173 de l'LRDA, prioritza la regulació andalusa de la LARA -, l'LCP-CYL no sols justifica aquest tipus d'actuacions públiques per l'excessiva parcel·lació de la propietat de la terra (com fa l'art. 171 de l'LRDA), sinó també pel reduït tamany de les explotacions agràries (art. 2).

5a) L'anomenat "Estudio Técnico Previo" passa a ésser-hi una peça essencial de la CP. L'art. 18 li atribueix caràcter vinculant, alhora que (superant en aquest aspecte la redacció de l'LRDA) estableix que hi han de participar els propietaris que, elegits en l'assemblea de CP, formen part de la que s'hi anomena "Junta de Trabajo de Concentración Parcelaria".

6a) Millora la regulació dels òrgans de participació, augmentant el protagonisme de propietaris i Ajuntaments: atribueix a l'Alcalde la convocatòria i presidència de l'assemblea de partícips (art. 5.2), dóna categoria d'òrgan col·legiat - amb estructura i funcions pròpies (que inclouen la participació en les tasques d'investigació de la propietat) - a les esmentades "Juntas de Trabajo de CP" i afegeix a la CLCP un representant del Departament de Medi Ambient.

7a) Redueix l'àmbit de discrecionalitat de l'Administració gestora de CP.

6. La CP a Navarra

La Comunitat Foral de Navarra és, juntament amb Galícia i amb Castella i Lleó, una de les CA capdavanteres en matèria de CP - malgrat la seva reduïda superfície de conreu -, demostrant la vigència actual d'aquesta institució jurídica, des que hi fou transferida la competència en matèria d'agricultura per Reial Decret 2654/1985, de 18 de desembre. Aquest trepidant ritme d'actuacions té una doble justificació en l'accentuada problemàtica de minifundisme i dispersió parcel·lària que hi ha encara ara, així com en l'empenta que s'hi està donant a la política de nous regadius, amb la construcció dels corresponents canals. Tan abundoses actuacions es recolzaven fins fa poc en la Llei foral 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles (LFRIA), que ha estat recentment

¹⁶⁶ Vid., per totes, la STC 40/1981, de 18 de desembre, FJ 1.

¹⁶⁷ L'exposició dels òrgans de participació (arts. 4 a 8), per exemple, és realment caòtica.

¹⁶⁸ Vid., ad exemplum, l'art. 7.1, que segueix reconeixent a les cambres agràries locals una representativitat del sector agrari que, com diu la STC 132/1989, de 18 de juliol, correspon a les organitzacions professionals agràries més representatives.

derogada per la Llei foral 1/2002, de 7 de març, de reforma de les infraestructures agrícoles.

El plantejament inicial del legislador foral semblava prou correcte:

- Entenent que el futur del sector agrari passa per la transformació de les estructures agràries i que aquesta reforma requereix un instrument jurídic vàlid, s'hi posa a la feina, un cop constatat que l'LRDA ja no aconsegueix bé aquesta funció.

- Assumint l'ordre constitucional de competències, considera que la CA està habilitada constitucionalment per aprovar una legislació autonòmica, però no oblida que ha d'exercir la seva competència exclusiva en agricultura sense perjudici de les competències estatals (que aquest legislador centra en l'ordenació general de l'economia, per bé que hi ha molts més títols competencials de l'Estat que afecten la CP, com ja hem vist).

- En la redacció de la nova llei, no fa *tabula rasa* de la legislació anterior, sinó que adopta un assenyat plantejament legal, fonamentat en cinc criteris cabdals:

1r) Aprofitar els elements de l'LRDA que encara poden ser útils.

2n) Corregir les mancances tècniques originàries de la norma estatal, al qual objecte "se introduce una estructura más racional, atemperada al orden cronológico de las actuaciones", com explica l'exposició de motius.

3r) Superar la manca d'adequació de l'LRDA als temps actuals.

4t) Adaptar la regulació de la CP a les institucions forals i a les necessitats específiques de l'agricultura de Navarra.

5è) Aprofitar l'avinentesa per a introduir-hi les novetats instrumentals amb les que el legislador autonòmic considera que es pot millorar la gestió de les actuacions públiques de reforma de les estructures agràries.

La part dispositiva de la llei ofereix igualment molts elements positius, com ara aquests:

1r) Destaca per la seva sistematització i claredat expositiva.

2n) Aposta obertament per la CP, fins a l'extrem de què, sense oblidar que és una peça més del complicat engranatge de la política agrària, converteix aquesta millora en la peça clau de la reforma de les estructures agràries.

3r) Partint de la constatació empírica dels avantatges de fer precedir les obres de regadius per la CP, es coordinen ambdós tipus d'actuacions i es declara prioritària la CP quan hi hagi obres de regadius (i altres obres públiques), donant-hi protagonisme a les comunitats de regants, etc. (*vid.* arts. 6, 15, 17 a 19, 30, 49, 54 i 62 a 72, entre altres).

4t) Front a la precarietat causal de l'art. 171.1 de l'LRDA (que només preveu com a causa de la CP l'existència d'una greu dispersió parcel·lària), aquest legislador afegeix noves causes justificatives de l'inici de les actuacions de CP, com ara la transformació de zones de secà en regadiu o la millora dels regadius tradicionals (arts. 6 i 18) i les grans obres públiques (art. 18). La inclusió d'aquestes causes inicials de la CP, a més d'estar totalment justificada, denota una concepció molt avançada de la institució.

5è) Afavoreix la concentració d'explotacions. S'hi introdueix el nou concepte legal de la "superficie básica de explotación" (art. 8), com a paràmetre per a la constitució d'explotacions que tinguin la superfície exigida per assegurar-ne la rendibilitat econòmica. Aquesta proclamació es confirma amb la creació dels necessaris incentius econòmics (art. 9) i fiscals (art. 10.1, *in fine*), per incentivar la constitució d'eixes superfícies bàsiques.

6è) Per assegurar l'efectivitat de les exposicions públiques, obliga l'Administració gestora a inserir anuncis oficials en el diari de més difusió (art. 43), així com a trametre a cada afectat els respectius fulls d'aportacions (art. 47.2) i d'atribucions (art. 56.2).

7è) Eleva del 4 % al 5 % (art. 57) el percentatge de recurrents contra l'acord de CP que es necessita per a paraitzar la presa de possessió.

8è) L'art. 59.3 perfecciona el contingut de l'art. 220 de l'LRDA, afegint-hi una previsió de sancions, amb la qual serà més fàcil evitar que propietaris exaltats, prenent-se la justícia pel seu compte, impedeixin que els adjudicataris prenguin possessió pacíficament de les finques que els han estat assignades. Això demostra que els redactors de la llei tenen molta experiència concentradora o que, si més no, coneixen força bé les dificultats de la CP.

També afecta la concentració la Llei foral 19/1997, 15 de desembre, "de vías pecuarias de Navarra", que, ultra confirmar les competències que ostenta el "Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación" en virtut de la legislació de CP de 1994 (LFRIA), l'autoritza a modificar el traçat de la xarxa dels camins ramaders de les zones de CP, supòsit en el qual l'exposició pública de la modificació en qüestió hi queda substituïda per la corresponent publicació del procés de concentració. L'art. 10.3 disposa, al respecte, que "Si la modificación del trazado fuera resultado de la tramitación de un instrumento ... de concentración parcelaria, la información pública a que se refiere el número anterior se entenderá sustituida por la prevista para la tramitación de dichos instrumentos en la legislación específica", cosa que considerem del tot raonable.

No tot, emperò, és perfecte. També hi ha retrets a fer-hi, com ara aquests:

1r) Resulta decebedor que, per comptes de potenciar la participació dels interessats en la gestió de la CP - com correspondria d'acord amb el manament dels arts. 9.2, 105 i concordants de la Constitució, així com amb la regulació i la praxi de la CP a altres països comunitaris -, s'hagi optat per dil·luir eixa participació, transformant en consultiva la CLCP (arts. 14.2 i 15). Pel mateix motiu, ens sembla criticable que no s'allargui el termini de vigència d'aquest òrgan col·lectiu de participació (com ja han fet altres CA) fins a la fi del procediment, sinó que es mimetitzin (art. 15.4) les caduques previsions de l'art. 15.2 de l'LRDA a aquest respecte. És lògic, doncs, que els partícips se sentin impulsats a denunciar eixa manca de participació - i les conseqüències que se'n deriven - per conductes alternatius, com ara la xarxa d'Internet.

2n) Quant a la garantia del dret de propietat ex art. 33 CE, no es detecta una sensibilitat suficient per a deixar ben clar que - com ha establert la jurisprudència dels darrers anys - la deducció de fins al 3 % del valor de les aportacions, que preveu l'art. 202 de l'LRDA, s'ha d'indemnitzar. Ben al contrari, el legislador navarrès ha copiat el precepte estatal, elevant, a més, la deducció percentual del 3 al 4 %. L'amenaça d'expropiació als propietaris de terres sotmeses a concentració que no admetin el reg - *vid.* art. 62.1 - és un altre exemple d'aquesta manca de sensibilitat vers el dret de propietat dels partícips.

3r) S'apuja de més del 2 % a més del 3 % la diferència entre la cabuda real i la declarada en l'expedient de CP, com a requisit *sine qua non* per a la presentació dels recursos previstos en l'art. 60 d'aquesta llei, que es correspon amb l'art. 221 de l'LRDA. Entenem que és una mesura injustificada, perquè, si al 1973 ja es considerava suficientment greu un error de cabuda superior al 2 %, no té sentit que encara s'augmenti més aquest marge d'error, ara que l'Administració gestora disposa d'uns mitjans de mesura pràcticament milimètrics.

4t) L'art. 111 de l'LFRIA regula els recursos contra l'acord de CP refonent-hi sense pràcticament cap alteració el contingut dels arts. 214 (recurs administratiu) i 218.1 (recurs contenciós administratiu) de l'LRDA. Aquest mimetisme de l'LRDA sorprèn força, vist que al 1994, ja es disposava d'una consolidada jurisprudència, segons la qual l'art. 218.1 no es pot interpretar literalment, puix que eixa interpretació contrariaria el dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE. Contràriament, doncs, al que afirma ALENZA GARCÍA en el seu treball sobre l'LFRIA, els partícips de la CP de Navarra (com els de la resta d'Espanya) també tenen dret a presentar recursos contra l'acord per lesió inferior a la sisena part del valor de llurs aportacions, perquè, d'acord amb la jurisprudència de referència, qualsevol altra lectura del precepte seria inconstitucional.

5è) Finalment, crida l'atenció el fet de què el legislador navarrès hagi pogut destinar al patrimoni de la CA les finques de propietari desconegut, mentre que aquesta mateixa previsió va ésser declarada inconstitucional pel TC, quan el legislador de Castella i Lleó la va incloure en la seva legislació de la CP. Possiblement, l'explicació d'aquesta diferència de tracte ragui en el fet de què l'art. 76.1 de l'LFRIA apel·la al dret històric del qual gaudeix la Comunitat Foral, i més concretament a la Llei 304 del "Fuero Nuevo".

En resum, l'LFRIA és una llei descompensada. Té una exposició de motius encoratjadora i un articulats acceptablement sistematitzat; però flaqueja sensiblement en la vessant jurídica (manca que, per cert, també es detecta en la doctrina oficial o paraoficial d'aquella CA).

Quant a la gestió, els centenars de publicacions oficials sobre CP que ja ha recollit el BON mostren preocupants mancances jurídiques, que podrien tenir el seu origen en l'escassa categoria professional que es reconeix a l'assessoria jurídica de la CP de Navarra.

D'altra banda, hem de fer esment de l'ambiciós pla de regadius de Navarra, aprovat per la Llei foral 7/1999, de 16 de març, "de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra", en el qual es preveu la realització d'actuacions de CP per un import global de 8.327 milions de pessetes (1.705 per a estudis tècnics i 6.622 per a obres connexes), entre els anys 2001 i el 2018.

Finalment, és de lloar la consciència mediambiental palesada pels poders legislatiu i executiu de Navarra en aquest àmbit. La Comunitat Foral de Navarra ha aprovat successives normes d'aquest signe, per tal d'evitar les destrosses mediambientals que d'una altra manera provocarien les actuacions de CP:

- La Llei foral 6/1987, de 10 d'abril, "de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del territorio", introduí uns primers condicionaments mediambientals al desenvolupament de la CP, que es varen concretar mitjançant el Decret Foral 98/1991, de 21 de març, "por el que se determinan aspectos ambientales de los proyectos de CP".

- L'art. 33 de la Llei 2/1993, de 5 de març, "de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats", reconeixent que la CP implica una transformació de l'espai rural més o menys accentuada, va sotmetre aquests projectes a una mena d'avaluació d'impacte ambiental, imposant-hi un estudi sobre afeccions ambientals de les actuacions de CP - amb les eventuais alteracions mediambientals i les mesures correctores previstes per a compensar-les -, així com un informe preceptiu de l'òrgan mediambiental navarrès. El Decret Foral 229/1993, de 19 de juliol, determinà el contingut concret d'eixos estudis.

- Més endavant, un cop publicada la nova redacció de la "Directiva EIA" comunitària, aprovada per la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març, el Govern navarrès, fent-hi una interpretació més estricta que el legislador estatal, imposà les EIA a totes les CP, per Decret Foral 237/1999, de 21 de juny, "por el que se regula la evaluación de impacto ambiental en los procesos de concentración parcelaria", del qual ens

ocuparem *infra*.

- Finalment, aquesta imposició de les EIA a totes les CP ha estat assumida pel legislador navarrès en la seva nova regulació de la CP, aprovada per la Llei foral 1/2002, de 7 de març, de reforma de les infraestructures agrícoles, que ha vingut a derogar íntegrament la comentada LFRIA.

7. La CP a l'Aragó

Encara que no hi adquireixen magnituds de tanta gravetat com a Castella i Lleó o a Galícia, Aragó també pateix els negatius efectes del minifundisme i la dispersió parcel·l·ària, com ha constatat la doctrina. És per això que, superada una primera etapa de languidesa concentradora (que hom atribueix principalment al desinterès que hi mostrava la pagesia aragonesa i a l'escassetat de mitjans que s'hi van aplicar), l'activitat va augmentar significativament en els darrers anys de gestió centralitzada, adquirint una forta revolada a partir de la transferència d'aquestes actuacions a la CA.

El més negatiu d'eixa activitat és l'excessiva durada dels processos de CP. Una llei autonòmica podria solventar aquesta i altres mancances, adaptant la regulació a les peculiaritats aragoneses. Tanmateix, el legislador d'aquesta CA ha renunciat a aprovar la seva pròpia llei, argumentant que "en la mayor parte sería una reproducción innecesaria". Amb aquesta feble base argumental - que, òbviament, no podem compartir-, l'anomenada "Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", es limita a regular la vessant de la CP que menys necessitava una regulació, les anomenades "concentraciones de carácter privado", a la regulació de les quals s'hauria d'aplicar el principi d'intervenció mínima, com més endavant tractarem de demostrar.

En canvi, la intitulada "Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial", ens mereix una valoració més positiva, perquè, encara que sols tracta de la CP en un dels paràgrafs del seu annex, s'hi inclouen dues idees que ens semblen encertades i aprofitables:

1a) La presentació de la CP com a eina per al desenvolupament del territori.

Els avantatges de la CP no poden fer oblidar que és una eina més d'un procés molt més ampli de l'actuació pública. Cal desmitificar la institució, per a poder optimitzar el seu potencial transformador de la realitat rural, aprofitant al màxim les sinèrgies que es deriven de la seva interrelació amb les altres actuacions públiques a desenvolupar a cada zona.

2a) L'aposta decidida per un model de CP ecocompatible, que sintonitza amb els plantejaments mediambientals de la nostra Constitució i del Dret comunitari.

Aquesta segona idea cabdal, de caire mediambiental, també està present en aquestes altres normes aragoneses, que tan sols s'ocupen tangencialment de la CP:

- La Llei 12/1992, de 10 de desembre, de caça, l'article 48.1 de la qual para una especial atenció a evitar que les actuacions de CP malmetin els hàbitats naturals de la fauna silvestre. Amb aquest objecte, limita les concentracions en aquests encertats termes: "Con el fin de estimular la mejora y conservación de los hábitats de la fauna silvestre y, en especial, de las especies cinegéticas, la Diputación General establecerá, por vía reglamentaria, las normas de adecuación para el cumplimiento de los objetivos siguientes: 1) Tener en cuenta la conservación y la mejora de los hábitats de las especies naturales cinegéticas en todas las actuaciones de mejora del mundo rural, y en especial en las actuaciones

forestales, de puesta en riego y de concentración parcelaria".

- L'Ordre de 26 de juny de 1995, mitjançant la qual s'imposa una especie d'avaluació d'impacte ambiental a totes les CP que s'hagin de practicar a zones del Pirineu aragonès. La directriu 1.60 d'aquesta norma reglamentària, ultra obligar a protegir-hi el paisatge rural tradicional, imposa els estudis mediambientals en la fase prèvia o preliminar de les CP, tot disposant que "los proyectos de Concentración Parcelaria, públicos o privados, a realizar sobre parcelas de secano, deberán contar con informe ambiental previo". La seva aposta per la CP ecocompatible queda encara més reforçada quan tot seguit s'afegeix que "se promoverán en todo caso la aplicación de medidas de mejora medioambiental".

En síntesi, la CA d'Aragó té un seguit de lleis que afecten la CP, però hi manca una legislació completa i sistematitzada d'aquesta institució, cosa lamentable per diferents raons:

1a) Perquè aquesta CA pateix un alt índex de dispersió parcel·lària, que cal atallar com més aviat millor.

2a) Perquè a l'Aragó estan localitzades les primeres CP privades d'Espanya de les quals tenim constància.

3a) Perquè d'eixa terra han sorgit alguns dels agraristes espanyols que més dominen la institució jurídica de la CP.

4a) Perquè s'hauria de cercar en una llei autonòmica de CP la necessària cobertura legal per a les novetats que l'Administració gestora aragonesa ha introduït en el procediment de CP de l'LRDA.

5a) Perquè és molta l'activitat concentradora que s'hi ha dut a terme fins ara (malgrat l'escassetat dels mitjans humans i materials disponibles) i molta més la que s'haurà de dur a terme en l'esdevenidor.

6a) Perquè una llei aragonesa de CP podria introduir la prioritat que l'Administració ja presta a la CP de les zones a transformar en regadiu i la resta de les peculiaritats que caracteritzen o poden caracteritzar la gestió aragonesa de la CP.

Finalment, cal esmentar que l'Administració gestora de la CP aragonesa ha quedat reestructurada pel Decret 1/2000, de 18 de gener, en base al qual queda integrada pels següents òrgans administratius: "Departamento de Agricultura", "Dirección General de Estructuras Agrarias", "Servicio de Desarrollo Rural" i, a nivell territorial, "Servicios Provinciales de Agricultura".

Cal esperar que amb aquesta nova estructura hi haurà menys queixes al defensor del poble aragonès, que, al seu informe de l'any 1997, després de lamentar-se de les moltes queixes que li arriben "como consecuencia de la puesta en marcha de procesos expropiatorios para la transformación de tierras de secano en regadío", puntualitzava que "también conviene destacar las relativas a procedimientos de concentración parcelaria, ya que en muchas ocasiones los afectados no están de acuerdo con los lotes de reemplazo". I, a més a més, s'ha de vigilar més la gestió per *outsourcing*, perquè l'esmentat informe anual inclou una explícita reprimenda a l'Administració gestora aragonesa pel descontrol amb què hi han actuat les empreses adjudicatàries de les tasques de CP.

Cal reconèixer que l'externalització de serveis és una pràctica molt lloable; però, com diu el Justícia de Aragó, "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".

En l'aspecte positiu, resulta plausible l'esforç que està fent l'Administració gestora per a augmentar la preparació dels seus tècnics, singularment pel que fa a l'aprenentatge de les aplicacions informàtiques específicament dissenyades per a la gestió de la CP.

8. La CP a Castella-La Manxa

A primera vista, sembla que les CA que ja han legislat en matèria de CP haurien de ser les que tenen més activitat concentradora. En alguns casos (com ara Castella i Lleó i Galícia), certament és així; però no sempre hi ha aquesta correspondència entre ambdós tipus d'activitat:

- Ja hem vist com les CA uniprovincials d'Astúries i Cantàbria han aprovat amb diligència llurs respectives lleis autonòmiques de CP, malgrat que ni una ni l'altra s'han distingit mai per una remarcable activitat concentradora, degut a les dificultats orogràfiques (grans desnivells del terreny) i al tipus de conreus predominant (pastures) de gran part de la superfície teòricament concentrable.

- Per contra, crida l'atenció l'insòlit cas de Castella-La Manxa, que totes les estadístiques han presentat sempre com la segona CA en actuacions de CP i que, tanmateix, encara no ha elaborat la seva pròpia llei de concentració, malgrat que sempre ha patit problemes de minifundisme similars als de Castella i Lleó.

Creiem que s'hauria de superar com més aviat millor aquesta absència d'una regulació sistematitzada de la CP, per un doble motiu:

1r) Perquè el TS ja ha hagut d'advertir a l'Administració gestora de Castella-La Manxa que la seva praxi de la CP no consonava amb la Constitució.

2n) Perquè tenim constància de les innovadores idees sobre la CP que brollen en el si de l'esmentada Administració gestora.

Finalment, el legislador s'ha decidit a donar un primer i tímid pas en la regulació de la CP, incloent alguns preceptes relatius a aquestes actuacions públiques en la seva Llei 9/1999, de 26 de maig, de Conservació de la Naturalesa. Aquesta succinta regulació tindrà, sens dubte, una gran transcendència per al desenvolupament futur de les actuacions de CP de Castella-La Manxa, perquè s'hi imposa un model de CP d'una qualitat mediambiental molt superior a la de l'LRDA.

Els trets característics més significatius d'aquest nou model de CP - escampats per la llei, en els arts. 18 i 54 a 59, complementats per l'Annex 2 - es poden resumir en aquests punts:

1r) Com a novetat principal i dominant sobre totes les altres, s'afegeix als principis de la CP que presideixen la regulació de l'LRDA el principi rector de la CP ecocompatible, que informa la següent redacció de l'art. 18.1: "Los proyectos de concentración parcelaria se elaborarán teniendo en cuenta las necesidades de conservación de los recursos naturales afectados, debiendo aplicarse las precauciones precisas para su protección".

2n) Com a conseqüència d'aquesta nova concepció de la CP, s'estableix l'obligatorietat de les avaluacions d'impacte ambiental, quan aquestes actuacions s'hagin de dur a terme en les que s'hi anomenen "zonas sensibles" (*vid.* arts. 54 a 59, en relació amb l'Annex 2, el punt núm. 12 del qual inclou la CP entre les activitats que exigeixen l'esmentada avaluació ambiental amb caràcter preventiu. La resta de les zones de CP no resten sense protecció, sinó que també s'hi obliga a aplicar les necessàries "medidas protectoras, correctoras y compensatorias de carácter ambiental" (art. 18.1), s'hi prohibeix la CP forestal¹⁶⁹, imposant-hi l'exclusió (o, alternativament, la reserva) de "las parcelas que al

¹⁶⁹Com ja ha quedat dit més amunt, la interdicció de la CP forestal és un obstacle a la racionalització de la base física de les explotacions forestals que contraria les recomanacions que propaga la FAO de molt de temps ençà, com es pot comprovar a Direcció de Montes de la FAO, *La labor de la FAO: Congreso del chopo ...*, *op. cit.*, *in totum*. Aquest treball es fa ressò de l'acord adoptat per la "Comisión Forestal Europea" - creada per la FAO -, en el sentit de fomentar la creació d'associacions de propietaris forestals "para evitar una posterior parcelación de los predios forestales y fomentar la concentración parcelaria de los que ya se han parcelado". Es ratificava així la recomanació inclosa a una edició precedent de la mateixa revista oficial de la FAO, animant els Estats a "la promulgación de disposiciones legislativas especiales, sobre todo en lo referente a la concentración parcelaria", per a la regulació de la CP forestal (*vid.* Direcció de Montes de la FAO, *La labor de la FAO: Comité de la Madera de la CEE. Viaje de estudio ...*, *op. cit.*, *in totum*). Poc després, un nou article oficial de la mateixa revista internacional (*vid.* Direcció de Montes de la FAO, *La*

inicio del proceso tengan la condición de terreno forestal, o sostengan hábitats de protección especial" (art. 18.2) i "se prohíbe la destrucción sin autorización de los elementos naturales singulares del paisaje agrario que se detallan en el correspondiente proyecto" (art. 18.3).

3r) Una altra conseqüència positiva de l'assumpció del model de CP ecocompatible és el contingut de caire mediambiental que s'exigeix en aquests documents de la CP:

- L'estudi previ, respecte del qual disposa que "deberán figurar expresamente las medidas protectoras, correctoras y compensatorias de carácter ambiental aplicables al caso" (art. 18.1).

- El projecte de CP, en el qual hauran de constar necessàriament "los elementos naturales singulares del paisaje agrario" la destrucció dels quals ha de quedar prohibida, si no hi ha la necessària autorització (*vid.* art. 18.3).

4t) En darrer terme, inclou un manament legal que entenem dirigit a evitar el tan temut efecte simplificador del paisatge, que fins ara havia semblat indestruïble de les CP espanyoles. Per garantir l'efectiva protecció del patrimoni natural de les zones concentrades, el legislador, no sols prohibeix la tala d'arbres durant el procés de concentració, sinó també després del lliurament de les finques i dels nous títols de propietat. Amb aquesta interessant previsió legal, es supera el vici administratiu - que encara ara subsisteix a altres CA - d'autoritzar la tala indiscriminada d'arbres de les parcel·les aportades pels partícips¹⁷⁰. L'art. 18.3 és taxatiu, en aquest aspecte: "En las zonas donde en lo sucesivo se decreta el inicio de los trabajos de concentración parcelaria, así como en las parcelas que se entreguen a los nuevos propietarios como consecuencia de los respectivos procesos, se prohíbe la destrucción sin autorización de los elementos naturales singulares del paisaje agrario que se detallan en el correspondiente proyecto. Los títulos de entrega de las nuevas parcelas contendrán las limitaciones y prohibiciones que sea preciso establecer para garantizar la conservación de los elementos más singulares del paisaje que existan en dichas parcelas".

Tot plegat, aquests escassos preceptes legals tenen la virtualitat de substituir l'amorfa (des del punt de vista mediambiental) concepció de la CP que s'infereix de l'LRDA per una concepció més avançada, a l'alçada dels nostres temps, preparada per al futur que espera a aquesta institució, d'acord amb les noves perspectives del Dret comunitari i constitucionalment irreprotxable.

Seguim pensant, però, que el legislador castellanomanxeg hauria d'anar més lluny i aprovar

legislación forestal, op. cit., in totum) constatava que la regulació de la CP forestal havia triomfat arreu del continent europeu: "Como ejemplo característico tenemos la reciente adaptación llevada a cabo en las leyes de Europa para favorecer la repoblación forestal, impedir la fragmentación de los predios forestales y promover la concentración parcelaria en los montes ya fragmentados". Més recentment, la mateixa revista de la FAO ha publicat un nou estudi en el que es demostra, amb exemples pràctics actuals, la possibilitat de conjuminar la protecció del medi ambient amb l'ordenació forestal (*vid.* Ruchi BADOLA, *La población y los espacios protegidos en la India*, "UNASYLVA. Revista internacional de silvicultura e industrias ofrestales", vol. 50, núm. 199, 1999-4).

¹⁷⁰Es fa difícil d'entendre com encara ara hi ha administracions gestores que es permeten impel·lir els antics propietaris a la tala indiscriminada dels arbres i arbusts de les parcel·les aportades a la concentració, sense preocupar-se de les nefastes conseqüències mediambientals que es poden derivar d'aquesta manca de sensibilitat ecològica per part dels responsables d'aïtals administracions públiques. Els diaris oficials autonòmics posen en evidència que aquesta nociva praxi administrativa està encara vigent a algunes CA. El cas més greu és el de l'Administració gestora riojana, que, ignorant olímpicament la prohibició de l'art. 225.2, *in fine*, de l'LRDA (d'aplicació directa i plena a aquella CA), reconeix als propietaris el dret a deixar llurs antigues parcel·les sense cap dels arbres ni arbusts que hi havia (*vid., ad exemplum*, l'anunci de "Entrega de la posesión de las fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de la zona de Tirgó", publicat en el BOR núm. 149, de 7.12.1999). També permeten la tala d'arbres i de la vegetació arbustiva - per bé que en aquest cas s'exigeix l'oportuna autorització administrativa - la CA de Cantàbria (*vid., ad exemplum*, l'anunci de "Información pública de las Normas sobre la próxima campaña de siembras en la zona de Omoño-Liermo-Las Pilas, del término municipal de Ribamontán al Monte", publicat en el BOC núm. 240, de 7.12.1999) i el territori històric d'Alaba (*vid., ad exemplum*, l'anunci relatiu a la presa de possessió de la zona de CP d'Alcedo, província d'Alaba, publicat en el BOTA núm. 62, de 2.6.2000). Aquest darrer exemple pràctic resulta especialment sorprenent quan es contrasta amb la pràctica que en sentit contrari s'ha imposat a un altre dels territoris històrics del País Basc (*vid.* l'anomenada "Norma foral 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Gipuzkoa, l'art. 107.2 de la qual disposa que "en todos los proyectos de concentración parcelaria se definirán las unidades de vegetación que deban ser conservadas").

la seva pròpia llei de CP, exigint-hi que tots els processos de CP restin sotmesos a EIA.

Quant a la gestió, hem de lamentar alguns tics d'Administració prepotent, que es manifesten (entemem que involuntàriament) a les publicacions per les quals es notifiquen els tràmits d'audiència¹⁷¹. En canvi, els responsables de la CP demostren haver assumit perfectament el criteri de transparència informativa. Així ho palesa l'interès que hi posen a publicar aspectes que l'LRDA no imposa a l'Administració gestora, com ara la constitució de la CLCP, les exclusions de parcel·les o els expedients de canvis de titularitat i correcció d'errors¹⁷². En aquest aspecte, no hi ha dubte que és un bon exemple per a altres administracions gestores menys predisposades a la transparència administrativa, que hauria de presidir totes les actuacions de CP.

9. La CP al País Basc

Les actuacions de CP al País Basc estan pràcticament limitades al territori històric d'Àlaba, on es realitzen concentracions des de l'any 1954, atesa la reconeguda problemàtica de dispersió parcel·lària que hi ha¹⁷³. Com s'esdevé a bona part d'Espanya¹⁷⁴, el territori històric d'Àlaba¹⁷⁵ pateix un alt grau de minifundisme i dispersió parcel·lària¹⁷⁶, que justifiquen les actuacions de CP. Però, a més a més, el sector agrari hi té la següent problemàtica singular¹⁷⁷, que una llei foral de CP podria ajudar a solventar:

- Hi ha dificultats per a dur a terme la necessària CP de les zones de vinya.

- No menys dificultosa és la pràctica de la CP a les

¹⁷¹ Vid., *ad exemplum*, les notificacions que s'inclouen en els DOCM núms. 48 de 9.10.1998, 70 de 12.11.1999 i 12 de 15.2.2000, a totes les quals es fa constar la "concesión de trámite de audiencia" als interessats. Caldria recordar, un cop més, que l'Administració gestora no hi fa una concessió gràciable, sinó que simplement aconsegueix un tràmit que li ve imposat legalment per preceptes com els arts. 84 i 112 de l'LRJAPAC i els correlatius de l'LRDA.

¹⁷² Vid., *inter alia*, les publicacions dels DOCM núms. 17 de 3.3.2000 (CLCP), 30 de 30.3.2000 (exclusió), 56 de 12.12.1997 (canvi de titularitat) i 27 de 12.6.1998 (correcció d'errors).

¹⁷³ Vid., per tots, el "Decreto Foral 83/2000, del Consejo de Diputados de 28 de julio, que declara de utilidad pública y de urgente ejecución la concentración parcelaria de la segunda fase de la zona de Salcedo-Villabazana de los términos municipales de Lantarón y Ribera Alta" (BOTHA núm. 95, de 18.8.2000), l'exposició de motius del qual remarca que "el alto grado de dispersión parcelaria existente en esta zona sin concentrar hace que la explotación agrícola y ganadera de las parcelas resulte antieconómica e irracional, sobre todo teniendo en cuenta que la maquinaria agrícola moderna está diseñada para cultivo de extensión muy superior".

¹⁷⁴ Cfr. José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO MIRAVED, *op. cit.*, p. 11, per al qual el minifundisme que tenalla tot el Nord d'Espanya converteix la CP en "un instrumento de imprescindible aplicación en nuestro país".

¹⁷⁵ Als territoris històrics de Biscàia i Guipúscoa, en canvi, la CP hi és pràcticament desconeguda, per dues raons cabdals: d'una banda, les que podrien ser millors terres per al cultiu ja estan ocupades per les indústries o han esdevingut terrenys urbans o urbanitzables, i de l'altra, el minifundisme i la dispersió parcel·lària hi estan menys arrelats, com a conseqüència dels seus furs i costums hereditaris favorables a la conservació del patrimoni familiar en una sola mà i del predomini de les explotacions ramaderes no estabulades amb grans extensions de pastures.

¹⁷⁶ Aquesta greu problemàtica ha estat sistemàticament reconeguda de manera explícita en les exposicions de motius dels diferents decrets de CP aprovats per la Comunitat Foral durant els darrers decennis. Així, per exemple, el Decret Foral 394/1984, de 23 d'octubre, relatiu a la zona de Corres (Alaba), es fonamentava en "los acusados caracteres de gravedad que ofrece la dispersión parcelaria de la zona". De manera similar, el Decret Foral 49/1998, de 19 de maig, feia esment de "las graves deficiencias estructurales que ofrece la dispersión parcelaria de la zona". Més recentment, el Decret foral 5/2000, de 25 de gener, que autoritza la zona de Audikana-Etura-Guevara-Heredia, del terme municipal de Barrundia (Alaba), apel·la al fet de què "el alto grado de dispersión parcelaria hace que la explotación agrícola y ganadera de las parcelas resulte antieconómica e irracional".

El minifundisme i la dispersió parcel·lària no és una problemàtica exclusiva del territori històric d'Àlaba, com palesa, a tall d'exemple, el Decret 242/1993, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el "Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai", en l'Annex del qual es constata la "estructura de multiparcelación y minifundio de las tierras agrícolas de cada explotación", especificant que "el 81'2 % de las explotaciones posee el 66'4 % de la tierra con una media de 0'49 Has de tierra labrada por explotación". La CP, doncs, hi és ben necessària (i, de fet, ja se n'està fet, com demostra l'art. 103.9, la redacció del qual s'enceta amb els mots "En los terrenos en que se haya producido la reorganización de la propiedad establecida por la concentración parcelaria, ...").

¹⁷⁷ Aquesta problemàtica afegida ha estat molt ben exposada per Segundo HERRÁEZ GARCÍA, *op. cit.*, p. 36 a 39.

zones rurals "sembrades" d'urbanitzacions privades, que alteren el preu dels terrenys rústics.

- Les explotacions ramaderes sense estabulació, molt abundoses, requereixen grans extensions de terrenys de pastures.

- Finalment, hi ha la necessitat de reconcentrar algunes de les zones concentrades, bé sigui perquè les antigues CP ja no s'adiuen a les necessitats actuals, bé sigui perquè s'hi han fet obres públiques lineals que han fraccionat les finques de reemplaçament.

En aquestes circumstàncies, la necessitat d'una llei autonòmica de CP sembla evident. No hi ha, però, cap norma que reguli globalment la institució, cosa que, més que un signe d'apatia envers la institució¹⁷⁸, podria ser degut a les dificultats derivades del peculiar sistema de distribució interna de competències del País Basc¹⁷⁹, únic a tot Espanya. S'hi sigui per aquest motiu o perquè s'hi ha optat conscientment per una regulació puntual, inclosa a diferents normes reguladores de matèries que afecten la CP, aquesta institució està present en moltes normes jurídiques, que regulen els següents aspectes de la concentració:

a) Garantia del caràcter ecocompatible de la CP

L'anàlisi sistemàtica de la normativa que ens ocupa ens duu a la conclusió de què les institucions basques han optat unànimement per un model de CP ecocompatible - més adequat als principis constitucionals i comunitaris¹⁸⁰ que el model de l'LRDA -, que es fa evident en les següents normes:

- El Decret 242/1993, de 3 d'agost, "por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai¹⁸¹".

¹⁷⁸La millor prova de l'interès per la institució és el seguit de normes relacionades amb la CP que exposem tot seguit, entre les que es pot destacar el Decret 242/1993, de 3 d'agost, on s'hi pren una postura totalment favorable a les actuacions de CP. Les seves "Directrices para la ordenación agropecuaria" preveuen diferents mesures estructurals, entre les que destaquen les actuacions públiques de CP ("La concentración o reorganización parcelaria en las zonas de montaña con ocupación del suelo predominantemente forestal con el fin de alcanzar unidades mínimas de suelo forestal"), sense oblidar l'impuls a les iniciatives privades orientades en el mateix sentit, a les quals també es fa esment, obligant l'Administració pública al "fomento de la reorganización parcelaria entre particulares... de forma que se agilice el acceso a la propiedad o tenencia de mayor cantidad de suelo por los agricultores". A més, l'interès de l'Administració basca per la CP quedaria demostrat amb la inclusió d'aquesta institució en el temari per a les proves selectives de personal que s'hi duen a terme (vid., per totes, l'Ordre de 16 de juny de 1983, del Departament de la Presidència).

¹⁷⁹Aquest sistema es regula per l'anomenada "Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos". Combinant els arts. 6 i 7, es comprova que les competències en matèria de "reforma y desarrollo agrario" (i, per tant, també en matèria de CP) hi tenen una doble assignació:

- La competència legislativa correspon en exclusiva al Parlament (art. 6.2).
- Els Territoris Històrics tenen competències de desenvolupament normatiu (ben entès que les seves normes no tenen rang de llei formal) i executives, d'acord amb l'art. 7, lletra b), punt 1.

En base a aquesta peculiar distribució competencial, el "Decreto Foral 32/2000 del Consejo de Diputados de 4 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente" estableix la vigent estructura de l'Administració gestora de la CP a Àlaba, en la qual participen els òrgans següents: el corresponent "Diputado Foral" (cap del "Departamento de Agricultura y Medio Ambiente"), la "Dirección de Agricultura", el "Servicio de Desarrollo Agrario" i la "Sección de Infraestructura Rural", a més a més del "Servicio de Secretaría Técnica-Jurídica", que hi té assignada la secretaria de les comissions locals de CP.

¹⁸⁰Sobre els principis mediambientals del Dret comunitari que condicionen la CP, vid. - a més a més del que ja hem exposat supra - Elena IGLESIAS PINEIRO, *op. cit.*, p. 87.

¹⁸¹Portem a col·lació aquesta norma perquè s'hi constaten les repercussions negatives que la CP pot tenir sobre el medi ambient, fent-hi especial esment de l'efecte simplificador, que caracteritza les zones concentrades de la major part del territori espanyol. En el punt núm. 4 de les "Directrices para la ordenación agropecuaria", s'hi assenyalava - entre altres alteracions ambientals originades per

- L'anomenada "Norma foral 6/1994, de 8 de juliol, de Montes de Gipuzkoa¹⁸²".

- La Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc¹⁸³.

b) Finançament públic de les actuacions de CP

La principal norma a destacar és el Decret 400/1985, de 30 de desembre, "por el que se establece el plan específico de desarrollo del sector agrario de la Comunidad Autónoma del País Vasco". El seu art. 1r preveu diferents línies d'ajuts per a les infraestructures rurals, que l'art. 15.1 concreta, especificant que "las mejoras auxiliables y condiciones específicas son: 1.- Concentración parcelaria. Ejecución y financiación del 100 % de la inversión". D'aquesta manera, es confirma per al País Basc el principi de gratuïtat que (establert en l'art. 171.4 de l'LRDA) caracteritza les actuacions públiques espanyoles en matèria de CP.

Altres normes jurídiques basques que cal citar en aquest apartat són el Decret foral 22/1999, de 23 de febrer¹⁸⁴, els decrets sobre ajuts a les explotacions agràries del País Basc¹⁸⁵ i els anuncis oficials de concessió d'ajuts del Departament d'Agricultura de la "Diputación Foral de Álava¹⁸⁶".

c) Administració gestora de la CP

Per Ordre de 19 d'octubre de 1984, es va desplegar el "Reglamento orgánico del Departamento de Agricultura y Pesca".

les activitats agràries - la "paulatina simplificación del paisaje agrario por desaparición de elementos diversificadores tales como setos arbustivos, bosquetes de regata, árboles aislados, originados por obras de remodelación parcelaria".

¹⁸²La seva concepció ecològica de la CP es manifesta en els següents elements positius:
a) Conceptua la CP com una eina de planificació forestal (Títol V) i com a instrument per a la protecció del medi ambient (art. 109.2).

b) Tracta d'evitar que la CP causi el tan habitual efecte simplificador del paisatge rural. A aital objecte, l'art. 107.2 estableix que "en todos los proyectos de concentración parcelaria se definirán las unidades de vegetación que deban ser conservadas".

c) Aposta per la CP forestal, que tantes reticències suscita a altres legisladors autonòmics. No tan sols la legitima, sinó que inclús la imposa, en determinades circumstàncies. El Capítol III regula les agrupacions de finques forestals, des d'un doble plantejament: d'una banda, l'art. 108 obliga l'Administració Forestal a fomentar l'agrupació dels boscos, en el marc d'una planificació integral de les zones afectades; d'altra banda, preveu l'inici d'ofici de la CP, tot indicant que "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, que se llevará a efecto conforme a la legislación vigente en la materia".

¹⁸³Aquesta norma legal revoluciona el concepte de CP que aplica l'LRDA, apostant - com aquí venim fent - per la CP ecocompatible. La praxi administrativa també hi resulta modificada substancialment, ja que totes les CP que es duen a terme al País Basc queden sotmeses obligatòriament a les pertinents avaluacions d'impacte ambiental. En aquesta mateixa norma, el legislador basc ha tingut l'encert de solventar els problemes d'adaptació de les EIA a les especialitats procedimentals de la CP, establint-hi un tipus abreujat d'avaluació (la que s'hi anomena "evaluación simplificada de impacto ambiental"), la tramitació de la qual es regula en l'art. 49, en relació amb l'Annex I (lletra C, punt 3.4), que cita els "proyectos de concentración parcelaria" entre les activitats sotmeses a aquesta peculiar modalitat d'avaluació d'impacte ambiental.

¹⁸⁴Vid. l'apartat núm. 8 del "Decreto foral 22/1999, del Consejo de Diputados, de 23 de febrero, por el que se aprueban los precios públicos para el año 1999", que regula els preus públics, bonificats, per a prestacions públiques relacionades amb la CP.

¹⁸⁵Vid. els decrets 402/1985, de 30 de desembre, i 27/1988, de 16 de febrer, els quals coincideixen en la inclusió del següent tenor literal, mitjançant el qual es primen les millores que es duguin a terme a les finques de reemplaçament: "En las mejoras a realizar en fincas resultantes de concentración parcelaria y de agrupación voluntaria de fincas, la subvención directa se incrementa hasta en un 10 % de la inversión, siempre que la mejora se realice dentro de un plazo máximo de 2 años a partir de la toma de posesión de las nuevas fincas" (arts. 11.2 i 12.2, respectivament).

¹⁸⁶Vid., ad exemplum, els anuncis publicats en els núms. 92 de 14.8.1998 i 22 de 24.2.1999 del BOTHA, en els quals s'inclouen subvencions concedides a propietaris de finques de reemplaçament de les zones de CP d'Alecha, Arenaza, Cicunto, Leorza, Musitu i Virgala.

L'Administració gestora de la CP hi queda configurada per la "Dirección de Estructuras y Financiación Agraria", a través de l'anomenat "Servicio de Fomento Agrario (BULTZER)", que duu a terme les seves funcions de "proposición, ejecución y control de planes de infraestructura rural, concentración parcelaria y ordenación de tierras y agua para fines agrarios", mitjançant la "Sección de Infraestructura Rural".

d) Règim jurídic de la propietat concentrada

El model basc de CP modifica el règim jurídic estatal de la propietat concentrada. En el sistema de l'LRDA - norma per la qual se segueix regint en teoria¹⁸⁷ la CP basca -, la propietat concentrada no té més limitacions que la resta de la propietat rústica. Al País Basc, en canvi, s'estableixen limitacions al dret de propietat específicament previstes per als terrenys que han estat objecte d'actuacions de CP, com palesen el ja esmentat Decret 242/1993, de 3 d'agost i les successives resolucions aprovatòries de les normes subsidiàries de planejament urbanístic¹⁸⁸.

En definitiva, podem afirmar que, al País Basc, s'ha regulat ben poca cosa en matèria de CP, però el poc que s'ha normat ha estat ben encertat. La llàstima és que no s'hi culmini aquesta tasca amb una llei autonòmica de CP i que no s'afini més en el control jurídic de la concentració¹⁸⁹.

El que sí que ens sembla força encertat és l'interès que s'hi manifesta per aplicar el procediment simplificat de l'art. 201 de l'LRDA a les actuacions de CP. Com tindrem ocasió d'argumentar més endavant, entenem que en aquesta modalitat procedimental simplificada està la clau per a reduir substancialment la durada dels processos de CP, sense retallar ni el més mínim - ben al contrari, potenciant-lo - l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, per part dels partícips.

¹⁸⁷ Així s'indica, si més no, en la ja citada exposició de motius del Decret 394/1984, de 23 d'octubre, segons la qual, la proposta del decret ha estat feta "con arreglo a lo que establece la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". A la pràctica, emperò, ja hem vist que el règim jurídic de la CP que preveu l'LRDA ha estat tan alterat - al nostre parer, en sentit positiu, val a dir-ho - per les normes basques analitzades, que ja és difícilment aplicable l'articulat de l'LRDA, puix que s'hi ha canviat tant la concepció de la CP com la praxi administrativa.

¹⁸⁸ *Vid. ad exemplum*, les resolucions de 14.3.1985 i 24.4.1985, per les quals s'aproven les normes subsidiàries dels planejaments dels municipis de Zambrana i Alegria-Dulantzio, respectivament, les quals estableixen sengles zones de protecció agrícola - integrades precisament pels terrenys que hi han estat concentrats -, en les que es prohibeix la construcció de residències alienes a l'activitat agrària. Amb aquestes prohibicions es tracta de fer front al problema - ja apuntat - de les nombroses urbanitzacions que hi pul·lulen pel territori rural.

¹⁸⁹ Com a altres CA, les publicacions alabeses de CP palesen una greu desorientació jurídica, per part dels responsables de l'Administració gestora. Només així es poden explicar, per exemple, incongruències tan sorprenents com les que reflecteix, a tall d'exemple, el BOTHA núm. 41 de 5.4.2000, en el qual s'insereixen sengles avisos, relatiu, respectivament, a l'aprovació de les bases i a l'aprovació de l'acord de CP de la mateixa zona de CP d'Alcedo (Alaba), amb la sorprenent constatació de que al primer avís es manifesta que es pot presentar recurs d'alçada i s'especifica que el termini habilitat a l'efecte és de 30 dies hàbils. En canvi, al segon avís, es fa resorgir el recurs ordinari previst en la primera redacció de l'LRJAPPAC i es parla únicament d'un termini de 30 dies, sense especificar que es tracta de dies hàbils. Cert que l'LRDA tampoc no ho diu explícitament; però, si l'Administració gestora alabesa ho explicita quan es publiquen les bases, també ho hauria de fer quan es refereix a l'acord de CP. Encara que aquestes petites incoherències no tinguin conseqüències jurídiques d'especial transcendència, sí que denoten una preocupant manca de control jurídic de les actuacions de concentració. Això demostra com és de necessari, d'una banda, que es potenciï la figura del Director Tècnic Jurídic a totes les zones de concentració, i, d'altra banda, que els juristes abandonin el seu tradicional desinterès envers les actuacions públiques de CP i assoleixin el protagonisme que els correspon en el desenvolupament teòric i pràctic d'aquesta institució jurídica, l'essència de la qual rau en el trasllat dels drets, càrregues i situacions jurídiques de les parcel·les aportades pels partícips a les finques de reemplaçament.

CAPÍTOL IV

APORTACIONS JURISPRUDENCIALS AL RÈGIM JURÍDIC DE LA CP

A diferència del que s'esdevé a altres països comunitaris¹, ha estat molt escassa l'atenció prestada al nostre país per la doctrina científica, per les administracions gestores i inclús per alguns legisladors autonòmics² a la jurisprudència del TS i del TC relativa a la CP. Només als anys vuitanta podem trobar algun estudi aïllat³ en el qual es demostrï un mínim interès per la jurisprudència dedicada específicament a la CP, i encara en aquest cas la recerca està massa acotada, limitant-se únicament a les sentències dictades pel TS fins a començaments d'aquella dècada. No s'hi recullen, per tant, les més modernes doctrines legal i constitucional, que són les que més interessa tenir en compte a l'abordar les CP que es duen a terme ara al territori espanyol i les que s'hauran d'abordar temps a venir⁴.

Al nostre parer, aquest injustificat desinterès per la jurisprudència de CP esdevé, a més a més d'incomprensible, força arriscat⁵, per cinc motius principals:

1r) Perquè l'ordenament jurídic no està constituït únicament per normes escrites, sinó també per la jurisprudència, així com pels principis generals, que aquesta infereix de la normativa en vigor. Atès que això s'oblida sovint, no ens estranya que el propi TS hagi de recordar, en la seva STS de 5.2.1985 (Arz. 994), 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". Reiterava així una doctrina que - a més a més de coincidir amb la interpretació autèntica de l'LJCA-56⁶ - ja havia exposat el propi TS anys enrera, en la STS de 10.6.1977 (Arz. 3350), advertint que el règim jurídic de la CP està integrat per "las normas, principios y jurisprudencia aplicable".

¹L'exemple més paradigmàtic ens l'aporta Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural* ..., *op. cit.*, *in totum*. La seva obra demostra l'interès de la doctrina francesa per conèixer amb detall la jurisprudència dictada en matèria de CP, ja que tota l'obra es dedica a glossar i sistematitzar aqueixa jurisprudència (cosa que cap autor havia fet fins ara a Espanya), i, a més, s'hi reconeix la gran influència que aital jurisprudència ha tingut en l'evolució de la normativa de CP de l'Estat francès ("*cette adaptation a d'ailleurs souvent été inspirée par l'apport jurisprudentiel*", declara en la p. 13).

²Destaca, en aquest sentit negatiu, la navarresa LFRJA, com hem tingut ocasió d'argumentar més amunt, en la qual es transcriu de l'art. 218.1 de l'LRDA l'exigència d'una lesió mínima de la sisena part del valor de les aportacions, quan el TS ja ha declarat - en base a la jurisprudència constitucional sobre el dret a la tutela judicial efectiva - que aquesta limitació és inconstitucional.

³*Vid.* María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, *in totum*.

⁴Comptis que ha estat precisament a partir de 1985 que s'han produït els canvis més espectaculars en l'orientació d'aital jurisprudència, sota la influència de dues sentències que considerem de capital importància i de les quals ens ocuparem més endavant: la STC 39/1983, de 17 de maig, i la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380), que constitueixen el punt de partida de la nova concepció jurisprudencial sobre la remoció dels obstacles que destorben el lliure exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

⁵Els resultats negatius es fan evidents en alguns dels treballs doctrinals publicats en els darrers anys. Ja hem citat anteriorment el cas extrem de Fernando LORENZO MERINO, *op. cit.*, p. 871, el qual es permet al·licionar al legislador gallec, per no haver previst una destinació autonòmica per a les finques de propietari desconegut, malgrat que el TC ha declarat inconstitucional una previsió inclosa en aquest sentit en la castellanolleonesa LCP-CYL. Sense arribar a aquests extrems, es comprova també que el sector doctrinal que s'ocupa de l'especial sistema esglaonat d'impugnació del procediment de CP (*vid.*, per tots, Elena IGLESIAS PINEIRO, *Recursos en concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCÍA, *El proceso de concentración parcelaria*, Universitat de Santiago de Compostela, 1995, p. 87) oblida, per exemple, tota referència a la impugnabilitat dels decrets de CP, ignorant la consolidada doctrina legal dictada en aquest sentit, que es concreta, entre altres, en les STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) i 14.6.1988 (Arz. 4605).

⁶*Vid.* l'exposició de motius de l'LJCA, en la qual s'expressa que no hom pot oblidar 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".

2n) Per les importants funcions hermenèutiques que, en el marc de les fonts de l'ordenament jurídic, atribueixen a la jurisprudència la LOTC⁷ i l'art. 1.6 del Codi civil⁸.

3r) Perquè la normativa reguladora de la CP, encapçalada a nivell estatal per l'LRDA, fou prevista per a ser aplicada en un règim i en una societat diferents dels actuals, raó per la qual cal saber interpretar els seus preceptes en consonància amb aquesta nova realitat sociopolítica. La jurisprudència esdevé així la millor eina que podem utilitzar a aquests efectes, a la vista de la funció hermenèutica que li és pròpia.

4t) Perquè, si sempre resulta delicada la tasca interpretativa de les normes, més ho és encara quan ens estem referint a una normativa preconstitucional. Aquesta dificultat s'accentua quan hom comprova que hi ha preceptes de tan difícil conjuminació amb els principis constitucionals, com ara l'art. 218.1 de l'esmentada LRDA, respecte del qual el TS s'ha vist obligat a imposar una interpretació única i extratextual⁹, a la qual difícilment podrien arribar els gestors i els partícips de la CP actuant *de motu proprio*.

5è) Perquè ja estan feliçment superats aquells temps en què l'Administració gestora de la CP es permetia negar als tribunals la facultat revisora de les actuacions de CP, si més no pel que fa a l'exercici de les potestats discrecionals. A hores d'ara, l'art. 106.1 CE consagra, en termes inequívocs, el principi del control judicial de l'activitat administrativa ("Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican"), alhora que tant el TC¹⁰ com el TS¹¹ han confirmat reiteradament la plenitud del control judicial d'aquest tipus d'actuacions públiques¹².

Per aquests motius, cal prestar molta més atenció a l'esmentada jurisprudència, per tal de poder donar a la regulació vigent la interpretació que escau en cada cas i per mirar de no reincidir novament en mancances de gestió que ja han estat condemnades pels tribunals.

Amb aquesta doble finalitat, tractarem de complementar el coneixement tradicional de la CP amb una anàlisi crítica de les aportacions procedents de les doctrines constitucional i legal, parant una especial atenció en les resolucions - fins ara inexplorades per la nostra doctrina jurídica - dictades en matèria de CP pels més alts tribunals espanyols (TC i TS), així com pels tribunals internacionals de l'UE (TJCE) i del Consell d'Europa (TEDH). No cal dir que no pretenem esgotar en aquest epígraf tot l'allau jurisprudencial disponible sobre aquesta institució; però sí que dedicarem un especial esforç a la sistematització dels criteris hermenèutics establerts fins ara sobre els aspectes

⁷Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional. A la tradicional jurisprudència del TS s'han afegit, en el decurs de les darreres dècades, les doctes aportacions de la doctrina emesa pel TC en base a les competències que li atribueix la seva llei fundacional (LOTC), com a interpret suprem de la Constitució, remarcant-hi que "es único en su género".

⁸Per bé que l'art. 1r del Codi civil comença limitant el sistema de fonts de l'ordenament jurídic a la llei, el costum i els principis generals del dret, en el núm. 6, ja reconeix a la jurisprudència la categoria de font complementària d'eixes tres fonts bàsiques. Disposa, al respecte, que "la jurisprudència complementarà l'ordenament jurídic amb la doctrina que, de manera reiterada, estableixi el TS en interpretar i aplicar la llei, el costum i els principis generals del dret". De manera similar s'expressen les corresponents normes de les CA que tenen competència en matèria de legislació civil. *Vid., ad exemplum*, l'art. 1r de la Compilació del Dret Civil de Catalunya, en el qual s'integra directament la jurisprudència en el sistema de fonts, tot indicant que "per tal d'interpretar i integrar aquesta Compilació i les altres normes hom prendrà en consideració les lleis, els costums, la jurisprudència ..., d'acord amb els principis generals que inspiren l'ordenament jurídic de Catalunya".

Hom pot imaginar, per exemple, el cúmul de recursos administratius que - per no haver parat atenció a la jurisprudència sobre la CP - han pogut ésser inadmesos a tràmit injustament, en via administrativa, en base a la dicció literal de l'art. 218.1 de l'LRDA, perquè no acomplien el requisit d'una lesió patrimonial mínima de la sisena part del valor de les parcel·les aportades.

¹⁰*Vid.* la STC 95/1997, de 19 de maig, i STC 119/1997, de 30 de juny.

¹¹*Vid.*, entre altres, les STS de 28.6.1996, FJ 2 (Arz. 5338), 12.3.1998, FJ 3 (Arz. 3490) i 12.3.1998, FJ 3 (Arz. 3490).

¹²No hom pot oblidar que el control integral de l'activitat de l'Administració gestora de la CP és un assumpte d'interès públic, perquè, com indica Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural...*, *op. cit.*, p. 15, "l'extension des pouvoirs d'intervention des autorités administratives dans un domaine traditionnellement réservé aux propriétaires fonciers doit correspondre, dans l'intérêt de tous, une extension symétrique du contrôle du juge de l'excès de pouvoir".

més conflictius i/o rellevants del procediment especial de CP, sens perjudici de què la nostra llarga exegesi de l'esmentat procediment ens obligarà a prodigar les cites a eixa jurisprudència al llarg de tota l'obra.

Com a pas previ, farem un breu repàs als diferents sistemes assajats per al control de l'activitat administrativa, ben entès que la jurisprudència sobre la CP que ens disposem a estudiar és fruit d'aquest tipus de control jurisdiccional, que, a hores d'ara, té un triple fonament constitucional en sengles preceptes de la Constitució: l'art. 24.1, que consagra el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, l'art. 103.1, que proclama el sotmetiment ple de l'Administració a la llei i al Dret, i, finalment, l'art. 106.1, que habilita els tribunals per a controlar que es respecti efectivament aquest sotmetiment a les normes i principis de l'ordenament jurídic.

I. SISTEMES DE CONTROL JUDICIAL DE L'ACTUACIÓ ADMINISTRATIVA

1. Evolució des dels sistemes de justícia retinguda vers la plenitud del control judicial

1.1 La via evolutiva del model francès del Conseil d'État

Segons la cèlebre teoria de Montesquieu sobre la separació de poders, els poders legislatiu, executiu i judicial s'han de controlar mútuament, per tal d'evitar que qualsevol d'ells abusi de les seves potestats. A la pràctica, tanmateix, la Revolució francesa s'inaugurà amb una llei de 1790 que negava la possibilitat de què els jutges (malmirats, aleshores, perquè s'els considerava partidaris de l'antic règim) controlessin l'activitat administrativa, dirigida pels partidaris de la Revolució. Així i tot, aquella llei va representar un pas endavant, perquè, si més no, permetia superar el descontrol absolut típic de l'antic Règim, ben entès que no va establir una autèntica justícia administrativa, sinó que tan sols s'hi arbitraven determinades mesures d'autocontrol, aplicades per òrgans administratius¹³.

Amb aquestes mateixes connotacions de justícia retinguda, Napoleó va crear el *Conseil d'État* francès, al 1808. Els seus primers dictàmens, a més a més d'ésser merament consultius, pecaven d'excessivament tendenciosos, ja que afavorien sistemàticament les pretensions de l'Administració front als drets dels administrats. Més endavant, eixos dictàmens varen esdevenir vinculants, i, a partir de la seva reestructuració de l'any 1872, el *Conseil d'État* va adquirir unes connotacions jurisdiccionals que fins aleshores no havia tingut, alhora que se li atribuïa competència per a declarar la il·legalitat dels actes administratius sotmesos a la seva consideració.

Pel que fa, en concret, al control jurisdiccional de la CP a França, val a dir que, a partir de l'aprovació de la Llei de 9 de març de 1941, "*sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*", els tribunals pràcticament no van poder jutjar les actuacions de l'Administració gestora de la CP, perquè - com explica una veu tan autoritzada com la de VALLERY-RADOT¹⁴ - hi predominava la convicció - assumida inclús pel mateixos jutges - de

¹³Quan, com en el cas francès, és un òrgan administratiu el que jutja els actes de l'Administració, es contradiu el fonamental principi processal *nemo iudex in causa sua*. Per tant - a manca de la intervenció d'un tribunal independent, que garanteixi la necessària imparcialitat -, no hi ha una veritable justícia administrativa, sino una justícia retinguda.

¹⁴Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., p. 15. Aquest *Conseiller d'État* reconeix eixa manca de la justícia francesa - que encara persistia als anys seixanta -, tot referint-se a "*la pudeur affichée longtemps par le juge de l'excès de pouvoir en matière de remembrement et l'absence de son contrôle sur un grand nombre de points estimés "souverainement" tranchés par les commissions*". Com més endavant tindrem ocasió de demostrar, l'IRYDA també va intentar mantenir intacta aquesta parcel·la de sobirania, fins a l'extrem de gosar fer valdre davant el TS (*vid.* STS de 19.5.1966, Arz. 5522) l'argument de què els tribunals no havien d'entrar a jutjar l'exercici de les potestats discrecionals de l'Administració gestora de la CP, perquè, des del seu punt de vista, aqueixes potestats eren de la seva exclusiva competència. Lògicament, el TS va desmuntar amb tota

què els punts més importants de les actuacions administratives eren una mena de vedat de les comissions gestores de la CP.

Per molt sorprenent que ens pugui semblar a hores d'ara, aquest estat de coses es va mantenir durant vint anys, fins que, a força de molt insistir-hi, els tribunals varen poder endinsar-se poc a poc en el fins aleshores obscur àmbit de la gestió administrativa de la CP. A aital objecte, van haver d'ingeniar-se-les per a introduir noves teories del control jurisdiccional. El primer pas donat en aquest sentit fou l'elaboració de la *"théorie du erreur manifeste d'appréciation"*, d'acord amb la qual, els tribunals poden emparar els propietaris afectats per la CP quan es constata l'existència d'una *"iniquité patente"*. Enunciada per primer cop al 1961, aquesta nova teoria escandalitzà de tal manera la doctrina francesa - la qual intentà desqualificar-la, titllant-la d'*"irrévérencieuse"* i de *"boutade"*, com recorda el mateix VALLERY-RADOT - que no es va poder imposar en el sistema d'impugnació de la CP fins al 1970.

El següent pas fou introduir la teoria dicotòmica del *"contrôle minimum" ou "restreint"* i del *"contrôle maximum"*, en base a la qual, hom considerava que hi ha aspectes de la CP sobre els quals els tribunals pràcticament no hi tenen res a dir, però també n'hi ha d'altres en els quals poden entrar a fons (control màxim). El control mínim o restringit es referia a l'examen dels fets en els quals havia basat la seva resolució l'Administració.

Seguint amb aquesta prudent estratègia, mica a mica els *"juges de l'excès de pouvoir"* es van anar introduint cada cop en més aspectes de la CP que fins aleshores els hi havien estat vedats, com ara els tipus de conreu, la distància de les finques de reemplaçament respecte de la residència familiar del propietari, els supòsits de finques edificables o que no es poden beneficiar de la CP, etc., supòsits als quals s'anà aplicant progressivament el control màxim abans esmentat. El control total de la CP, tanmateix, no es va introduir a França fins que així ho va decidir definitivament el *Conseil d'État*, el qual va considerar que ja havia arribat el moment de desmuntar la teoria del doble control - mínim i màxim -, imposant un únic sistema de control per a tots els actes del procediment de CP. Aquesta decisió ha tingut una gran transcendència sobre el control jurisdiccional de la CP, puix que a hores d'ara tots els actes de l'Administració gestora resten sotmesos als tribunals contenciosos administratius, essent jutjats en primer lloc pel corresponent *"juge de l'excès de pouvoir"*, les resolucions del qual poden ésser recorregudes en apel·lació prop del *Conseil d'État*.

Les decisions d'aquest darrer òrgan jurisdiccional - entre les que hi ha una abundosa jurisprudència dedicada a la institució jurídica de la CP¹⁵ - gaudeixen d'un merescut respecte, tant per la seva reconeguda objectivitat com per la garantia efectiva que atorguen als drets dels ciutadans, front als abusos dels òrgans administratius. El principal retret que se li pot fer és el de la lentitud amb què resol els processos relacionats amb la CP, que ja ha estat motiu de reiterades condemnes del TEDH, per violació de l'art. 6.1 del CEDH¹⁶.

L'exemple francès ha influït històricament en els models holandès¹⁷ i suec¹⁸ de control de

contundència aquest fal·laç *iter* discursiu, en els termes que més endavant exposarem.

¹⁵La ja comentada recopilació d'eixa jurisprudència francesa de Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural ...*, op. cit., in totum, n'és una bona prova.

¹⁶Vid., ad exemplum, les sentències del TEDH de 4.6.1999 (REF. 00001076, *affaire Caillot contre France*), 23.11.1999 (REF. 00001364, *affaire Arvois contre France*), 25.1.2000 (REF. 00001523, *affaire Blaisot contre France*) i 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*). Aquesta darrera sentència és molt significativa, perquè el Tribunal d'Estrasburg, després d'indicar que *"cette affaire pose le problème du contrôle judiciaire en matière de remembrement rural"*, qualifica de *"défaillant"* (és a dir, defallent i, per tant, inefectiva) l'actuació del *Conseil d'État* francès en aquest àmbit. Dures paraules que obliguen a la reflexió.

¹⁷Holanda ha seguit el model francès de justícia administrativa, creant el seu propi Consell d'Estat. Com en el cas francès, els dictàmens emesos per la Secció Contenciosa d'aquest nou exemple de Consell d'Estat no tenien, de bell antuvi, caràcter vinculant. La decisió final corresponia a la Corona, considerada com a màxima institució garantidora de l'interès general.

Aquest sistema de justícia retinguda romangué vigent fins que el va deslegitimar el Tribunal d'Estrasburg - vid. la sentència del TEDH de 23 d'octubre de 1985, *affaire M. Albert Benthem contre le Royaume des Pays-Bas* -, al considerar que no garantia el dret fonamental a la tutela judicial efectiva en la forma prevista en l'art. 6.1 del CEDH. Arran d'aquesta deslegitimació jurisprudencial, s'obrí un període de reforma del sistema holandès de justícia administrativa, encetat amb l'aprovació d'una primera Llei Transitòria de 18 de juny de 1987 sobre el recurs prop de la Corona i està previst que cloqui amb una nova regulació procedimental, a afegir a la *General Act on Administrative Law* (cfr.

l'activitat administrativa, que han evolucionat de manera similar al model napoleònic. El *Conseil d'État* belga, en canvi, és tota una altra cosa, perquè només coincideix amb el sistema francès en el nom d'aquesta institució¹⁹.

1.2 Coincidència del TEDH i el TJCE en exigir la tutela efectiva dels actes administratius

El procés apuntat de judicialització dels sistemes de control de l'activitat administrativa ha fet que la justícia contenciosa administrativa s'hagi imposat com la principal via per a la garantia dels drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració.

Cal reconèixer que aquesta tendència a la judicialització dels processos administratius ha estat impulsada per la jurisprudència del TEDH, el qual va fer extensiu el seu control jurisdiccional als actes administratius. Aquest tribunal internacional fonamenta l'exigència del control judicial de l'activitat administrativa en la consideració de què hom pot interpretar que l'art. 6.1 del CEDH en el sentit de què estableix el control judicial dels actes administratius, atès que aquesta és una de les vessants del dret a la tutela judicial efectiva²⁰. Amb aquesta estratagema jurídica, el Tribunal d'Estrasburg s'autoatorga la competència de controlar l'activitat administrativa dels Estats signataris del Conveni²¹. Val a dir, emperò, que no pretén substituir en aquesta funció els tribunals interns, sinó que tan sol vol controlar si han aplicat correctament el CEDH, i en especial la seva garantia del dret a la tutela judicial efectiva²².

Carlos PADRÓS REIG i Joan ROCA SAGARRA, *La armonización europea en el control judicial de la Administración: el papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, RAP, núm. 136, gener-abril de 1995, p. 233 a 270).

¹⁸Suècia també ha adoptat tradicionalment el model francès de justícia retinguda, per bé que el seu sistema de control no està protagonitzat per un Consell d'Estat, sinó per tribunals administratius. En definitiva, emperò, a la cúspide d'aquests tribunals administratius, hi ha el Tribunal Administratiu Suprem, creat l'any 1909 a imitació del *Conseil d'État* francès.

Com en el cas d'Holanda, el TEDH també ha desautoritzat aquest sistema de justícia retinguda, bo i considerant que, encara que algunes resolucions administratives sí que es poden sotmetre al poder judicial, "de una manera general, la administració sueca escapa al control de los tribunales ordinarios" (vid. la sentència del TEDH de 23.9.1982, *affaire Sporong & Lönnroth*, punts 47 i 48). Reconeguda aquesta mancança, el sistema de justícia retinguda fou substituït pel vigent sistema de control jurisdiccional, aprovat per la Llei d'1 de juny de 1988, que garanteix molt millor el dret dels ciutadans a la tutela judicial efectiva.

¹⁹Vid. un complet estudi comparatiu dels *Conseils d'État* francès i belga en Jacques STASSEN, *La Section d'Administration ...*, op. cit., in totum.

²⁰Val a dir que és una interpretació molt *sui generis*, puix que el precepte convencional de referència només diu que "toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella". Com es veu, no s'hi fa referència al control dels actes administratius, sinó tan sols als litigis civils i penals. La interpretació que hi ha forçat el TEDH és una verdadera pirueta jurídica, perquè es basa en atorgar connotacions civils als actes administratius, apel·lant a l'efecte als principis generals del dret (vid., ad exemplum, la sentència del TEDH de 30.10.1991, REF. 00000300, *affaire Wiesinger c. Autriche*).

²¹En tot cas, la intervenció del TEDH, quant al control de l'activitat administrativa, és més voluntarista que no pas efectiva. Els arts. 53 i 54 del Conveni no deixen dubte al respecte, puix que, en el cas de què el TEDH declari culpable a un Estat, el Govern corresponent sols adquireix el compromís de reparar el dany causat al recurrent, sense que el Tribunal pugui executar la sentència, ni tan sols obligar l'Estat afectat a executar-la d'una manera determinada. És per això que resulta malaguanyat l'esforç de Frédéric SUDRE per demostrar que, a diferència de la Declaració Universal de Drets Humans, el CEDH no es limita a declarar la violació dels drets, sinó que estableix l'obligatorietat per als Estats de reparar eixa violació. A la fi, també aquest autor acaba reconeixent (vid. Frédéric SUDRE, op. cit., p. 66 i 67, en relació a p. 6) que tot resta en mans de l'Estat afectat, ja que "la Cour ne peut annuler la décision incriminée mais doit, selon l'art. 50 de la Convention, "déclarer" la compatibilité ou l'incompatibilité de la mesure nationale avec la Convention". En definitiva, el CEDH no aporta una veritable justícia administrativa, ja que el TEDH no pot declarar la nul·litat dels actes que contrarien aqueix Conveni, i, a més a més, "laisse à l'Etat le choix des moyens à utiliser pour s'acquitter de l'obligation qui découle pour lui de l'article 53".

²²Vid., en aquest sentit, la sentència del TEDH núm. 791/1998, de 19 de febrer, FJ 33, cas Edificaciones March Gallego contra España (Arz. TEDH 1998\7), segons la qual aquest tribunal "no tiene como tarea sustituir a las jurisdicciones internas". Puntualitza que "es, ante todo a las autoridades nacionales, y sobre todo a los Juzgados y Tribunales a quienes corresponde interpretar la legislación interna" i que "el papel del Tribunal se limita a verificar la compatibilidad con el Convenio de los efectos de dicha interpretación". Pel que fa en concret a com s'ha d'entendre el dret a la tutela judicial efectiva, el FJ 34 concreta que "el "derecho a un Tribunal", del que el derecho de acceso constituye un aspecto particular, no es absoluto y se presta a limitaciones implícitamente aceptadas, sobre todo en cuanto a condiciones de admisibilidad de un recurso".

Idèntiques funcions de control de l'actuació administrativa (en aquest cas específicament limitada a l'Administració de les institucions comunitàries) ha assumit, també a la segona meitat del segle XX, el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de la jurisprudència del qual ens hem ocupat parcialment *supra*, i ens en tornarem a ocupar *infra*, al centrar-nos directament en el control jurisdiccional de les actuacions de CP.

El nexa d'unió de les jurisprudències d'ambdòs tribunals internacionals és el seu comú objectiu de garantia del dret a la tutela judicial efectiva, cadascun d'ells dins l'àmbit que els hi és propi (el del Consell d'Europa per al TEDH i el de l'UE per al TJCE).

2. L'especialització de la justícia administrativa en el Dret comparat

Arribats a aquest punt, i vist caire generalista de la nostra jurisdicció contenciosa administrativa, seria el moment de plantejar-se si cal arribar a un més alt grau d'especialització dels tribunals, qüestió aquesta que també s'ha plantejat a nivell del Dret comparat. Alguns països han posat en pràctica solucions d'especialització dignes d'esment, que ara analitzarem.

2.1 La solució holandesa dels tribunals administratius especialitzats per sectors

A Holanda, s'aplica un complex sistema de control dels actes administratius:

- Part dels actes administratius només poden ésser impugnats per la via del recurs davant la Corona. La seva resolució correspon al cap de l'Estat, previ el dictamen corresponent, emès per la Secció Contenciosa del Consell d'Estat. Aquesta línia de control constitueix, com ja hem vist, una manifestació de justícia retinguda.

- Hi ha també actes administratius que són impugnables per la via jurisdiccional. Per a la seva resolució, en el decurs del segle XX, s'han anat creant progressivament tot un reguitzell de tribunals administratius especialitzats en sectors tan diversos com la seguretat social, la funció pública, el comerç o la indústria.²³

El resultat de tanta sectorització, tanmateix, no ha servit per a garantir millor la tutela judicial efectiva, i, a més a més, ha afegit una innecessària complexitat al sistema d'impugnació, fins a l'extrem de què la protecció legal contra l'acció administrativa hi apareix com un laberint d'instàncies i procediments difícilment assumible per la ciutadania.

2.2 Les solucions mexicana i sueca dels tribunals agraris

A Mèxic, funciona amb èxit²⁴ una estructura jurisdiccional especialitzada en els litigis agraris, integrada per un seguit de "Tribunales Unitarios Agrarios", als quals s'afegeix l'anomenat "Tribunal Superior Agrario". Tan reeixit sistema jurisdiccional agrari té el seu fonament jurídic cabdal en el nou redactat de l'art. 27.9 de la Constitució mexicana, aprovat amb ocasió de la reforma constitucional de 1992. Aquest precepte ha estat desplegat posteriorment per la Llei orgànica dels tribunals agraris i per la que es coneix com "Llei agrària"²⁵.

El bon funcionament d'eixos tribunals especialitzats té la seva explicació en el fet de respondre a una necessitat real de la societat rural mexicana, en el si de la qual predomina la problemàtica dels anomenats "ejidos"²⁶. Per aquesta raó, no creiem que siguin extrapolables a una societat com l'espanyola, en l'espai rural de la qual no existeix l'esmentada problemàtica.

A Suècia, també hi ha una mena de tribunals agraris, anomenats "*fastighetsdomstolen*" -

²³Cfr. Carlos PADRÓS REIG i Joan ROCA SAGARRA, *op. cit.*, p. 253 a 265.

²⁴Cfr. Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO, *Los Tribunales Unitarios Agrarios en el nuevo Derecho Agrario*, Editorial PAC, S. A. de C. V., México, 1996, *in totum*.

²⁵Ley Agraria. Decreto expedido el 23 de febrero de 1992 por Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. Reformada y adicionada mediante Decreto de fecha 7 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1993.

²⁶Sobre la institució de l'*ejido*, *vid.* Guillermo Gabino VÁZQUEZ ALFARO, *Los Tribunales Unitarios Agrarios ...*, *op. cit.*, p. 346 a 420.

expressió que el TEDH tradueix al francès per "*tribunal foncier*", en la seva sentència de 21 de febrer de 1990 (REF. 00000222, *affaire Håkansson et Sturesson*) -, davant els quals es poden impugnar les resolucions administratives dictades per les autoritats agràries. En el cas analitzat pel Tribunal d'Estrasburg, per exemple, s'examina en concret la legalitat de sengles resolucions dictades successivament per la Comissió Regional d'Agricultura, la Direcció Nacional d'Agricultura i el Ministeri d'Agricultura, en el marc d'un procés de CP.

2.3 Els tribunals especialitzats en matèria de CP

2.3.1 La solució alemanya dels Tribunals de Concentració Parcel·lària

A l'Estat alemany, l'especialització en la matèria que ens ocupa s'ha dut a l'extrem de crear els que s'hi anomenen "Tribunals de Concentració Parcel·lària". De fet, es tracta de Sales especialitzades dels Tribunals Supremes de cada *Land*, però això no obsta per a què s'hi gaudeixi d'una hiperespecialització, que mereix una seriosa reflexió²⁷.

Vist des de la perspectiva espanyola, i pel que aquí ens afecta, hom podria pensar que l'existència d'uns tribunals especialitzats en matèria de CP fóra el màxim *desideratum* que es podria imaginar, perquè es guanyaria en efectivitat i en coherència jurisprudencial. Tanmateix, essent realistes, hem d'admetre que els recursos de què disposa la justícia d'aquest país no permeten de somniar en un grau tan elevat d'especialització jurisdiccional. El cas d'Alemanya és diferent, perquè els tribunals de concentració parcel·lària hi tenen múltiples raons de ser, com ara aquestes:

1a) La justícia alemanya està molt més desenvolupada i disposa de molts més recursos de tot tipus que la justícia espanyola, raó per la qual es pot permetre el luxe de disposar d'uns tribunals tan sumament especialitzats com els tribunals de concentració parcel·lària.

2a) L'Estat alemany és el que té més tradició de tot el món, en matèria de CP. Com ja hem exposat més amunt, les primeres CP es van dur a terme precisament als territoris que avui integren l'Alemanya unificada, i, encara ara, hi ha llargues llistes d'espera de zones que pretenen dur a terme la concentració o la reconcentració dels seus terrenys. És lògic, per tant, que hi hagi una especial sensibilitat vers aquesta institució jurídica.

3a) Alemanya és un dels països que més recursos dedica a les actuacions de CP, ja que s'hi aprofiten aquestes actuacions per a dur a terme una transformació global de la zona beneficiada, assumint-hi el concepte més ampli de la institució.

4a) El Servei de Concentració Parcel·lària alemany coordina totes les actuacions públiques que es duen a terme a les zones de CP per al seu desenvolupament integral.

5a) L'ampli abast d'eixes concentracions integrals fa que els processos alemanys de CP tinguin una durada que sovint ultrapassa els deu o dotze anys²⁸.

²⁷L'ordenament jurídic alemany estableix el règim jurídic d'aquests tribunals, o sales especialitzades, en els arts. 138 a 148 de l'LCP-ALE. L'art. 138.1 preveu la creació d'una Sala especialitzada - que explícitament anomena "Tribunal de Concentració Parcel·lària", en el si del Tribunal Suprem Administratiu de cada *Land*, mentre que el segon punt del mateix precepte autoritza l'establiment de tractats entre diferents *länder* per a la creació d'un tribunal comú de CP. A la vista de l'art. 139, és evident que no es tracta d'un nou supòsit de justícia retinguda, puix que s'hi exigeix que els membres d'aquests tribunals hiperespecialitzats estiguin qualificats per a la funció judicial. I, a més a més - en el que podem considerar el *summum* de l'especialització -, s'els hi exigeix també que tinguin una experiència mínima de tres anys en funcions relacionades amb la CP. L'art. 140 concreta les seves funcions en la resolució dels recursos presentats contra les resolucions administratives que es dictin en el marc del procediment de CP. La resta dels preceptes esmentats regulen les qüestions processals que afecten els tribunals de concentració parcel·lària, des de l'admissió a tramit dels recursos fins a l'execució de les sentències.

²⁸En la seva ja comentada Memòria de 1991, l'*Office National du Remembrement* dedica un apartat a "*Le remembrement des biens ruraux*", amb la següent constatació: "*En République fédérale d'Allemagne, le grave reproche que les agriculteurs font dans pratiquement tous les "Länder" au remembrement est sa durée excessivement longue*". Per tal de corroborar aquesta poc elogiosa conclusió, l'esmentada Memòria explica que "*dans ce pays, on a coutume de vouloir résoudre avec le remembrement tous les problèmes infrastructuraux régionaux (urbanisme, voies de communication, industrialisation, protection de la nature)*". La conclusió és de tota lògica: "*Il s'en suit qu'il s'écoule*

És fàcilment deduïble que aquesta llarga durada - que no s'adiu amb la característica d'urgent realització que prediquen (entendem que molt encertadament) l'art. 172 de l'LRDA i tots els decrets de CP que es publiquen a l'Estat espanyol - ha de generar un impressionant allau de reclamacions i recursos, els quals ja constituïrien, per ells mateixos, causa suficient per a l'establiment de les sales especialitzades que funcionen actualment.

Com en el cas dels Tribunals Unitaris Agraris de Mèxic, doncs, hem d'arribar a la conclusió de què els tribunals de concentració parcel·lària d'Alemanya responen a una necessitat específica d'aquell país, però no són extrapolables al nostre²⁹, perquè la realitat de la concentració espanyola és molt diferent a la d'Alemanya, alhora que els nostres processos de CP no solen durar tant com els alemanys.

Bo i reconeixent que l'existència d'uns tribunals específicament dedicats a la resolució dels litigis de CP - o, si més no, d'uns tribunals agraris similars als del país asteca - podria contribuir a l'agilitat d'aquest control jurisdiccional i a la millora qualitativa de les sentències, considerem que aquest sistema de control no és el més adient en el nostre cas, per tres raons principals:

1a) La creació d'uns nivells tan especialitzat de tribunals comportaria copioses despeses per a la nostra Administració de Justícia, la qual cosa agreujaria l'escassetat dels recursos disponibles per al funcionament dels tribunals actuals.

2a) A més a més, si s'optés per una especialització a l'estil dels Tribunals Unitaris Agraris mexicans, caldria plantejar-se també l'eventual creació de tribunals industrials, comercials, turístics, etc. I ja hem vist que aquesta experiència, aplicada a Holanda, no va resultar gens reeixida. Ben al contrari, l'existència de múltiples tribunals sectorials ha estat tan negativa que finalment s'ha decidit realitzar una profunda reorganització del sistema holandès de control de l'activitat administrativa, per tal de racionalitzar-ne i simplificar-ne el funcionament.

3a) Pels mateixos arguments, fóra poc recomanable la creació al nostre país de tribunals especialitzats en una matèria tan concreta com és la CP.

A més a més de les raons exposades més amunt, caldria afegir que l'experiència demostra com és d'innecessària la creació de tribunals de CP a Espanya, atès que la Sala Contenciosa Administrativa del TS no ha arribat a dictar ni quatre-centes sentències en la matèria, en el decurs dels quaranta darrers anys. No tindria cap sentit crear tribunals de CP - o Sales especialitzades en la matèria -, per a dictar un nombre tan escàs de sentències.

2.3.2 Les comissions austríaques de reforma agrària

A Àustria, la gestió de la CP corre a càrrec de les autoritats agràries de districte, essent llurs resolucions impugnables prop de sengles comissions de reforma agrària, atenent als motius d'impugnació que s'hi addueixin: la comissió regional i la comissió suprema. Les decisions d'ambdues comissions poden ésser impugnades, al seu torn, prop del corresponent Tribunal Administratiu i davant el Tribunal Constitucional, estant pautats els motius que habiliten per a la presentació de recursos davant cada una d'aquestes autoritats agràries superiors, a les que el TEDH considera una mena de tribunals administratius especialitzats en la matèria³⁰.

souvent 10 à 12 ans depuis l'ouverture des opérations jusqu'au jour où les propriétaires entrent en possession des nouvelles parcelles".

A aquest respecte, i sense perjudici de les motivacions concretes que tot seguit exposarem per a desaconsellar la implantació a Espanya d'uns tribunals tan especialitzats, ens alineem amb l'íter argumental de l'exposició de motius de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, en l'apartat II de la qual s'inclou el següent raonament, que considerem plenament aplicable al cas que ens ocupa: "Són coneguts ... els mals resultats de les reformes mimètiques, basades en el trasplantament d'instituts processals que pertanyen a models jurídics diferents...", raó per la qual s'hi opta per un model de justícia adaptat a la nostra realitat, "rebutjant, com a mètode per al canvi, la importació i la implantació inconnexa de peces aïllades, que inexorablement condueix a l'absència de model o de sistema coherent i barreja pertorbadorament models oposats o contradictoris". Tant de bo que la nova regulació de la CP s'inspiren en aquests postulats, per a la recomposició del sistema d'impugnació esglaonada que caracteritza el procediment especial de CP en el nostre país.

³⁰ Vid., *inter alia*, les dues sentències del TEDH de data del 23.4.1987 (referències 00000069,

La intervenció de les comissions de reforma agrària en el control de la CP, en concret, constitueix un sistema de control que es queda a mig camí entre la manca d'especialització en la matèria que es pot constatar en el nostre model de control judicial d'eixes actuacions i l'estricta especialització que, com hem vist, caracteritza els tribunals alemanys de CP. Per a comprovar-ho, cal analitzar l'estructura i funcions d'aitals comissions, d'acord amb les previsions que estableix al respecte la Llei federal sobre les autoritats agràries:

a) La Comissió Regional de Reforma Agrària

D'acord amb els punts 2 i 4 de l'art. 5 de l'esmentada llei federal, cada Comissió Regional de Reforma Agrària té una estructura mixta, integrada per tres magistrats (cap dels quals, per cert, exerceix la presidència) i pels següents funcionaris del Land corresponent: dos funcionaris juristes (un dels quals exerceix la presidència i un altre la secretaria) i sengles funcionaris experts en qüestions agronòmiques, forestals i agrícoles. Tant els magistrats com els altres funcionaris són nomenats pel Govern del corresponent Land, per 5 anys.

La comissió regional és l'autoritat agrària que decideix en última instància a nivell del Land, excepció feta de les qüestions reservades a la comissió suprema.

b) La Comissió Suprema de Reforma Agrària

Els punts 2 i 4 de la citada llei federal sobre les autoritats agràries preveuen per a aquests òrgans de control de les actuacions de CP una estructura molt similar a la que acabem de comentar. En concret, integren la comissió suprema tres membres del Tribunal Suprem (nomenats pel Ministeri de Justícia) i els següents funcionaris del Ministeri federal d'Agricultura i Boscos, nomenats pel corresponent Ministre: dos juristes (un dels quals en serà el president i l'altre el secretari) i sengles experts agronòmic, forestal i agrícola.

L'art. 7.2 de la Llei federal de les autoritats agràries reserva a la comissió suprema la darrera decisió sobre un seguit de qüestions d'especial transcendència, com ara els conflictes sobre la legalitat de la compensació rebuda en finques de reemplaçament.

L'originalitat d'aquesta fórmula de control de la CP rau en la sàvia combinació que s'hi fa entre especialització i independència, sense incrementar excessivament la despesa pública. La vinculació d'aquests òrgans a les administracions regional i federal contribueix a reduir els seus costos de manteniment, alhora que la participació predominant que hi tenen els funcionaris d'eixes administracions en garantitza l'especialització.

Més problemàtica resulta, en canvi, la seva independència, que ha estat qüestionada reiteradament davant del TEDH, en base precisament a eixa vinculació governamental. No hem pogut trobar, tanmateix, ni una sola sentència del TEDH que assumeixi aquest motiu d'impugnació. Diferents sentències d'aquest tribunal internacional condemnen Àustria per altres motius, al considerar que s'hi vulnerava l'art. 6.1 del CEDH (per l'excessiva durada del seu procediment de CP) i l'art. 1 del Protocol núm. 1 de la mateixa norma convencional (per la desproporcionada ingerència que s'hi produeix en el dret de propietat); però, fins on hem tingut ocasió d'investigar, no

affaire Ettl et autres, i 00000145, affaire Poiss).

hi ha hagut encara cap pronunciament que desautoritzi les comissions de reforma agrària per manca d'independència.

Ben al contrari, hi ha una consolidada jurisprudència que en reafirma la independència i la imparcialitat³¹. A la sentència de 23 d'abril de 1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*), per exemple, el TEDH, basant-se en l'art. 8 de la precitada Llei federal sobre les autoritats agràries i en els arts. 12.2 i 20.2 de la Constitució federal austríaca, reafirma la imparcialitat de les comissions. Hi especifica al respecte que, des que al 1974 un pronunciament del Tribunal Constitucional austríac va forçar una modificació legislativa en aquest sentit, "*les membres desdites commissions exercent leurs fonctions à titre indépendant*", "*ils ne sont soumis à aucune instruction*", i, en tot cas, "*l'administration ne peut ni annuler ni amender leurs décisions..., lesquelles peuvent être attaquées devant la Cour administrative*". Just deu anys després, en la sentència del TEDH de 23 d'abril de 1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso c. Autriche*), analitzant un qüestionament similar de la independència i la imparcialitat de les comissions, arriba a la taxativa conclusió de què "*il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1 en ce qui concerne le grief des requérants selon lequel ils n'ont pas pu porter leur cause devant un tribunal indépendant et impartial*". És la tònica general d'aquesta jurisprudència, atès que, d'acord amb la precitada Llei de les autoritats agràries, les comissions de reforma agrària exerceixen llurs funcions a títol independent i sense quedar sotmeses a cap mena d'instruccions per part de l'Administració.

En definitiva - encara que necessitaria una adaptació a la realitat actual espanyola, puix que eixes comissions de reforma agrària van ésser creades a Àustria al segle XIX, com ens ensenya la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*) -, aquest sistema d'impugnació en via administrativa és força interessant, ja que les comissions gaudeixen de la suficient independència per a poder atendre els recursos amb imparcialitat, i són òrgans de control bàsicament integrat per experts en la matèria. La principal objecció a fer-hi seria que, a la pràctica austríaca, aquest sistema funciona amb excessiva lentitud, com testimonien les múltiples sentències del TEDH que analitzem.

Si s'aconseguís trobar la fórmula per a evitar aquesta disfunció d'índole fàctica, el sistema podria donar bons resultats al nostre país, per bé que hem d'advertir que aquesta mesura no podria ésser implantada pels legisladors autonòmics, puix que és una competència que la nostra Constitució reserva a l'Estat. Res no impediria, en canvi, que la nova llei estatal de CP implantés a Espanya un sistema similar. Fóra recomanable, en tot cas, que - com es fa a Àustria³² - la presidència i la secretaria d'aquestes comissions recaiguessin en funcionaris juristes de reconegut prestigi, i, a poder ser, amb un nomenament sense lata de caducitat, com reclamen els propis austríacs³³, per tal de garantir la seva

³¹Cfr. les sentències del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*), 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*), 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch contre Autriche*) i 23.4.1997 (REF. 00000617, *affaire Stallinger et Kuso c. Autriche*).

³²Així ho testimonien, entre altres, les sentències del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*) i 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch contre Autriche*).

³³*Vid.*, ad exemplum, el punt 35 de la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000069,

independència de criteri.

3. El sistema espanyol de control judicial de l'activitat administrativa

3.1 Fonaments jurídics del sistema

A diferència del model francès, Espanya disposa d'un sistema judicial de control dels actes administratius, creat per la Llei de 27 de desembre de 1956, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA-56). Com en aquella primera norma legal, la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa (en endavant, LJCA) preveu per al nostre país una verdadera justícia administrativa, aplicada per jutges i magistrats i especialitzada en el control de l'activitat de l'Administració pública.

En aquesta regulació sí que es respecta el principi *nemo iudex in causa sua*, ja que es tracta d'una justícia administrada per un òrgan jurisdiccional, que tant pot ser un jutjat unipersonal com un tribunal, però que en tot cas és, per principi, alié a ambdues parts en conflicte. Quant a l'objecte d'aquests òrgans jurisdiccional, el primer dels preceptes de la vigent LJCA estableix que "la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley".

A nivell constitucional, aquest model de justícia contenciosa administrativa troba els seus principals fonaments jurídics en els preceptes següents:

1r) L'art. 24, mitjançant el qual la Constitució garanteix el dret fonamental a la tutela judicial efectiva: "Todas las personas 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".

2n) L'art. 106.1, que confirma el sistema vigent, tot establint que "los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

3r) L'art. 153, que, seguint els principis rector del Títol VIII de la Constitució, estén aquest sistema de control als actes de les CA: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ... c) Por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias".

En concordança amb aquests criteris constitucionals, la Llei 34/1981, de 5 d'octubre, per la qual es dicten normes complementàries sobre legitimació en el recurs contenciós administratiu, ja va completar l'adaptació del sistema a l'Estat autonòmic, actualitzant el concepte d'Administració pública que emprava l'LJCA-56 i afegint-hi una expressa referència a les administracions de les CA, alhora que legitimava l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques per a impugnar cada una d'elles els actes i disposicions generals de les altres. Ambdues innovacions han estat ratificades per l'LJCA de 1998.

Pel que fa al control de l'actuació de les administracions gestores de la CP, l'art. 8.1 de l'LRDA estableix el principi legal de què "los recursos y reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados ... se regularán por las normas especiales establecidas para cada caso en la presente Ley". En base a aquest principi rector, el TS ha elaborat, com veurem, tota una doctrina sobre les peculiaritats del sistema esglaonat de recursos que singularitza les operacions de CP. Tanmateix, la jurisprudència dels darrers anys demostra una especial insistència en la puntualització de què aquesta peculiaritat del sistema d'impugnació de la CP no es pot utilitzar mai per a sostroure al control jurisdiccional cap aspecte de l'actuació de l'Administració gestora. A aquest respecte, cal portar a col·lació les STS de 28.6.1996 (Arz.

affaire Ettl et autres).

5338) i 12.3.1998

(Arz. 3490), que inclouen aquest mateix advertiment literal: "los acuerdos de concentración parcelaria están sujetos a un régimen peculiar de impugnación, según el artículo 218, ... que, sin embargo, debe ser objeto de una interpretación acorde ... a la plena revisión jurisdiccional de la actividad administrativa (artículo 106 CE); de manera que dicho precepto no suponga una exclusión parcial del control jurisdiccional, sino la fijación de los efectos que cabe atribuir a los vicios de que pueda adolecer la actuación administrativa en la concentración parcelaria".

3.2 Mancances del sistema i possibles solucions, en relació al control de la CP

En principi, el sistema espanyol de control de l'activitat administrativa és essencialment correcte (a diferència del sistema de cassació en matèria penal, que inclús ha estat desautoritzat de l'ONU estant³⁴), ja que reuneix els requisits exigits pel Tribunal d'Estrasburg, en el sentit de què el control es realitzi mitjançant uns tribunals independents i amb poders decisoris. Hi ha, emperò, algunes mancances a corregir, com ara aquestes:

a) La llunyania de les seus de la jurisdicció contenciosa administrativa

La primera gran mancança tradicional del nostre sistema de control jurisdiccional de l'actuació administrativa ha estat, pel que aquí interessa, que només tenia seu a grans nuclis de població, normalment allunyats de les zones objecte de la CP. Atès que moltes de les pretensions dels propietaris de finques concentrades que intenten recórrer les corresponents resolucions administratives són de poc import econòmic³⁵, i, en canvi, les costes que generen els recursos contenciosos administratius gestionats des de tan lluny són quantioses, els partícips sovint arriben a la conclusió de què no els surt a compte la defensa dels seus drets i interessos legítims per aquesta via³⁶, ja que hi tenen més a perdre que no pas a guanyar.

En aquestes circumstàncies, no es pot dir que els afectats pels processos de CP tinguin una tutela judicial efectiva, perquè no es poden beneficiar del principi d'eficàcia de la justícia i del correlatiu dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art 24.1 CE, que, com reconeix explícitament l'exposició de motius de la Llei 2/1999, d'11 de gener³⁷, "exigen la garantía del fácil acceso de éstos [es refereix als ciutadans] a los diversos órganos judiciales, garantía que precisa la adopción de determinadas medidas de adaptación y perfeccionamiento". En el cas que ens ocupa, no hi ha aquest fàcil accés, per la qual cosa no hom pot dir que la tutela judicial sigui realment efectiva.

Certament, a nivell general, aquesta mancança s'ha vist pal·liada per la creació dels jutjats provincials especialitzats en els litigis de caire contencios administratiu³⁸. Tanmateix, el

³⁴Cfr. Comité de Derechos Humanos, *Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos respecto de la Comunicación nº 701/1996*, 69º període de sessions, 10-28 de juliol de 2000 (<http://www.elpais.es/p/d/especial/dictamenonu/index.htm>).

³⁵Aquesta escassa quantia genera, a més a més, el problema addicional de què impedeix impugnar en cassació la major part de les sentències dictades en matèria de CP, puix que les demandes no arriben a l'import mínim de sis milions que s'exigeix per a l'admissió a tràmit d'aquest tipus de recursos. Els pocs propietaris que han intentat presentar-los s'han trobat indefectiblement amb la resposta negativa per part del TS (*vid.*, per totes, la STS de 26.1.1999, Arz. 1260).

³⁶Aquesta constatació no és nova. En similar sentit s'expressava la doctrina científica que analitzava les CP dutes a terme en base a la llei de CP de 1952, que inclou frases molt expressives de la sensació d'impotència i desencis dels afectats, davant la ineficàcia del sistema d'impugnació establert. Vet aquí un exemple: "El procedimiento, aunque ordenación de garantía, se pervierte y trastruca acabando en corruptela, en encrucijada, en laberinto y, a veces, en verdadero vía crucis, y la vía gubernativa suele ser - por lo menos puede ser - desfiladero donde se consume la energía individual, que acaba por entregarse entre el desaliento y la congoja, el terror y el odio, a la arbitrariedad de la administración" (*vid.* Jesús GONZALEZ PÉREZ, *La impugnación ...*, *op. cit.*, *in totum*). Com es veu, d'aleshores ençà, no s'ha avançat massa en la matèria. Potser seria hora de començar a pensar en vies alternatives - com les que proposem en aquesta mateixa obra ("Defensor dels partícips", òrgans arbitrals, mediació, etc.) -, per a la resolució dels conflictes que es plantegen entre l'Administració gestora de la CP i els propietaris que en resulten afectats.

³⁷Llei 2/1999, d'11 de gener, de modificació de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i de Planta Judicial.

³⁸Els jutjats provincials ja estaven previstos legalment; però no se n'havia creat cap fins a l'entrada en vigor de la nova LJCA. Ara, en canvi, funcionen amb normalitat arreu del país.

control jurisdiccional de la CP segueix centralitzat en les Sales Contencioses Administratives dels corresponents Tribunals Superiors de Justícia³⁹. Per tant, poc s'ha guanyat en aquest aspecte⁴⁰.

b) La lentitud de la justícia contenciosa administrativa

L'exasperant i reconeguda lentitud de la jurisdicció contenciosa administrativa és una de les mancances que més fan trontollar el dret a la tutela judicial efectiva al nostre país⁴¹, com a conseqüència de la desproporció que hi ha entre l'allau de litigis que s'hi han de resoldre i els escassos recursos habilitats a l'efecte, que fan eternitzar els tràmits jurisdiccional fins a extrems insospitats, com ja han evidenciat el TS i el TC, que constaten l'habitualitat d'una durada de més de cinc anys per a la resolució dels recursos contenciosos administratius⁴².

Quan els partícips de la CP han d'esperar tants anys per a què s'els faci justícia, encara que prosperi el seu recurs, ben segur que en sortiran perjudicats, sobretot si no poden conrear les finques que reclamen. Aquesta forma d'administrar justícia desdii de l'efectivitat que l'art. 24 de la Constitució exigeix als jutges i tribunals⁴³, ben entès que, si la justícia no és efectiva, no és una veritable justícia. És per això que, en la STC 223/1999, de 29 de novembre, el TC empara el recurrent, per considerar que la manca de mitjans disponibles pot salvar la responsabilitat dels jutges i magistrats, però no solventa el problema de fons, que és la

³⁹No obsta, a aquests efectes, la competència que l'art. 8.3 atorga als jutjats contenciosos administratius per a conèixer de les pretensions que es dedueixin contra les resolucions dels òrgans superiors de l'Administració central o de la CA, mitjançant les quals es confirmen íntegrament els actes dictats pels corresponents òrgans perifèrics, ja que els actes administratius que tenen una veritable transcendència sobre els drets dels afectats per la CP els solen dictar els òrgans superiors de la CA de torn, la qual cosa els exclou de la competència dels esmentats jutjats unipersonals.

⁴⁰S'ha guanyat poc, és cert; però ara ja hi ha, si més no, una diferència de matís que, temps a venir, podria comportar un canvi substancial, pel que fa al control judicial de les actuacions de CP: segons l'art. 8.1 de l'LJCA, correspon als jutjats contenciosos administratius la tramitació dels recursos contra els actes de les administracions locals. Amb la normativa vigent, aquesta puntualització no impedeix que les pretensions relacionades amb la gestió de la CP s'hagin de presentar prop del Tribunal Superior de Justícia de la respectiva CA. Així i tot, ens permetem remarcar que, si mai es posa en pràctica la nostra proposta relativa a la gestió municipal de la CP, tots els esmentats recursos passarien automàticament a ser competència, *ope legis*, dels jutjats esmentats, amb la qual cosa milloraria substancialment la garantia dels drets dels partícips. Es un motiu més a afegir a favor de la gestió municipal que aquí propugnem.

⁴¹Especialment explícita fou la presentació feta per Elisa Veiga del baròmetre del Consejo General del Poder Judicial (*vid.* "Diario Jurídico Aranzadi", any III, 22 de febrer de 2001, p. 14 a 16), revelant dades tan significatives com que els ciutadans suspenen la justícia com a servei públic, que, quant als litigis contenciosos administratius, la lentitud més greu es produeix en els tribunals superiors de justícia de les CA i en el TS (que precisament són els tribunals que resolen els recursos relacionats amb la CP), jurisdiccions que solen trigar més de tres anys a resoldre els litigis que s'hi presenten, i que "el 94 por ciento pide medidas urgentes para agilizar la justicia". La necessitat de la reforma de la justícia, per a fer-la més àgil, és un autèntic clam social, al qual hom ha volgut donar resposta mitjançant el conegut "Pacte per la Justícia".

⁴²*Vid.*, *ad exemplum*, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), en la qual es resol un recurs d'apel·lació que té el seu origen en el recurs d'alçada d'uns propietaris afectats per un procés de CP, presentat contra una Resolució de l'IRYDA (organisme aleshores gestor de la CP) de data 24 d'agost de 1981. El mateix TS es lamenta de la ineficàcia de la Justícia Contenciosa Administrativa, argumentant que trigar 17 anys per a resoldre un contenciós no es correspon amb la justícia efectiva que exigeix l'art. 24.1 CE, la qual cosa el duu a considerar que no es tracta d'una veritable Justícia.

Al seu torn, la STC 223/1999, de 29 de novembre, es fa ressò de què "el Abogado del Estado ha alegado para justificar la demora que el plazo de más de cinco años es habitual en la tramitación de los recursos de casación contencioso-administrativos". El TC no hi desmenteix aquesta afirmació, ans al contrari recorda que en altres sentències ja ha constatat que eixos retards es produeixen com a conseqüència de les mancances estructurals de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

Al nostre parer, aquesta "habitualitat" dels retards en la justícia contrarien l'art. 24.1 CE i, a més a més, vulneren el CEDH, raó per la qual els partícips espanyols de les operacions de CP podrien apel·lar al TEDH, com ja fan sovint els partícips d'altres països europeus. En el cas concret de la sentència del TEDH de 4.6.1999 (Arz. TEDH 1999\24), per exemple, es condemna a l'Estat francès per violació de l'art. 6.1 del CEDH - a tenor del qual "toda persona tiene derecho a que su causa sea oída ... dentro de un plazo razonable ... que decidirá ... los litigios sobre sus derechos y obligaciones..." -, per haver-s'hi trigat tres anys i tres mesos a dictar sentència en un assumpte relacionat amb un procés de CP.

⁴³Aquest criteri hermenèutic ja ha estat assumit explícitament pel legislador espanyol en l'exposició de motius de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil. En un dels seus primers paràgrafs, després de proclamar que "Justicia civil efectiva significa ... plenitud de garantías procesales", s'introdueix el següent matís que aquí interessa destacar: "Pero ha de significar, a la vez, una respuesta judicial más rápida, mucho más próxima en el tiempo a las demandas de tutela y con más capacidad de transformación real de las cosas".

vulneració del dret fonamental ex art. 24.2 CE a un procés sense dilacions⁴⁴.

No cal dir que els endarreriments del sistema judicial influencien negativament en el desenvolupament de les actuacions de CP, alhora que la carestia de la jurisdicció contenciosa administrativa⁴⁵ fa desistir molts potencials recurrents, augmentant així el grau d'ineficàcia d'aquesta forma d'impartir justícia. Conscient d'aquesta influència nefasta, el legislador luxemburgués ha adoptat les decisions necessàries per tal d'evitar que la lentitud judicial faci endarrerir els processos de CP en curs, imposant-hi mesures tan dràstiques com els judicis sumaris per a la resolució dels conflictes sobre contradiccions de domini⁴⁶.

A aquest respecte, el TEDH ja ha dictat jurisprudència recordant a tots els Estats signataris del CEDH que aquest Conveni els obliga a dotar-se d'una justícia àgil i efectiva⁴⁷.

A Espanya, s'ha volgut remeiar el problema de la lentitud de la jurisdicció amb la creació dels jutjats provincials contenciosos administratius, que, en principi, haurien d'aportar més agilitat a la justícia administrativa. Però és qüestionable que aquesta mesura beneficiï realment els recurrents, dins l'àmbit del procediment especial de CP. *Prima facie*, sembla que, gràcies als jutjats de nova creació, els drets dels propietaris hi han de quedar millor garantits. Tot semblen avantatges: accés més fàcil als tribunals, reducció de les despeses de tramitació dels recursos contenciosos administratius i obtenció d'una resolució jurisdiccional més ràpida. Tanmateix, quan hom aprofundeix en l'anàlisi d'aquesta innovació jurisdiccional, es comprova que la realitat és molt diferent de la que aparenta al primer cop d'ull, atesa la limitació competencial que tenen els nous jutjats unipersonals, per raó del territori. El problema es planteja quan es comprova que les resolucions administratives relatives a la CP que tenen més transcendència jurídica són dictades per òrgans que tenen competència sobre tot el territori de la respectiva CA. En conseqüència, els jutjats provincials no estan habilitats legalment per a jutjar aquestes resolucions, amb la qual cosa tornem a estar on estàvem, pel que fa a l'accés dels partícips a la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

En resum, pel que aquí interessa, la creació dels nous jutjats és una solució fictícia, ja que no té cap virtualitat pràctica en matèria de CP.

c) La manca d'especialització dels tribunals en matèria de CP

La tercera qüestió a plantejar és la relativa a la manca d'especialització dels tribunals contenciosos administratius en la problemàtica agrària⁴⁸ i, no cal dir-ho, en la més específica

⁴⁴El TC segueix al respecte la doctrina de la sentència del TEDH de 7.7.1989 (*affaire Unión Alimentaria Sanders contra España*). La filosofia subjacent d'aquesta jurisprudència s'hauria d'aplicar a la tramitació dels recursos administratius dels processos de CP. Si l'Administració gestora no disposa dels mitjans per a garantir la tramitació d'eixos recursos dins els terminis previstos, no es pot escudar en aïtals mancances estructurals per a retardar sistemàticament les corresponents resolucions. Aquesta anòmala praxi administrativa ha estat rebutjada pel TS, recordant que la manca d'infraestructures personals i materials adients mai no justifica la vulneració del dret fonamental a un procés sense dilacions, que és una de les vessants del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24 CE.

⁴⁵*Vid.*, ad exemplum, l'Acte de 13.12.1999 (Arz. 10220), que confirma la minuta d'un advocat, per import de 200.000 pessetes, en un procés de CP.

⁴⁶L'art. 23, *in fine*, de l'LCP-LUX és contundent a aquest respecte: "*Les litiges pendants en justice ou introduits au cours des opérations de remembrement et qui se rapportent à des parcelles faisant l'objet du remembrement sont poursuivis et jugés toutes affaires cessantes et comme affaires sommaires. Ils ne peuvent pas retarder les opérations du remembrement*".

⁴⁷*Vid.*, *inter alia*, les sentències de 4.6.1999 (REF. 00001076, *affaire Caillot contre France*) i 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron contre France*). A ambdues, el TEDH recorda que "*il incombe aux États contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable*".

⁴⁸A nivell general, aquesta manca d'especialització de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa esdevé alarmant en el cas dels nous jutjats unipersonals, que poden ésser ocupats per jutges de primer destí, sense cap especialització ni tan sols en Dret administratiu. En aquest sentit s'expressa Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *Democracia, jueces y ...*, op. cit., p. 259 i 260, iuspublicista segons el qual un dels greus problemes que plantegen aquests nous jutjats és que "ese refuerzo nuevo carecerá ... de cualquier especialización en Derecho Administrativo y Tributario, especialización imprescindible, como vio lúcidamente la Ley de 1956 que creó la jurisdicción actualmente existente y como ocurre en toda Europa, sin excepción alguna". Per això arriba a la conclusió de que "estremece pensar lo que puede ser una justicia administrativa entregada a jueces de entrada sin la menor especialización en Derecho Público y actuando cada cual a su aire".

de la institució jurídica de la CP⁴⁹.

Bo i reconeixent que la Jurisdicció Contenciosa Administrativa és millor sistema que el de la justícia retinguda aplicada a França, Holanda i Suècia, la seva manca d'especialització dificulta la solució dels litigis que hi presenten els titulars de les finques concentrades.

A aquest respecte, hem de partir de la base de la complexitat dels procediments de CP i dels interessos que hi entren en joc, cosa que ha estat reconeguda explícitament tant pels tribunals nacionals⁵⁰ com pels internacionals⁵¹. Aquesta complexitat dificulta en gran mesura l'administració de justícia per part d'uns tribunals que no hi estan especialment avesats a resoldre contenciosos relacionats amb aquesta institució jurídica, sobre la qual algunes sentències del mateix TS demostren un desconeixement supí. I això es pot dir tant de la jurisprudència antiga com de la més recent, com demostren els exemples que hem exposat, als quals caldria afegir aquestes dues sentències del TS, que destaquen per la quantitat d'errors jurídics entre les que incorren:

- Entre les sentències més antigues, destaca en aquest sentit negatiu la STS de 30.5.1963 (Arz. 3561), en la qual es poden identificar aquestes tres errades:

1a) El 2n Cdo. identifica la CP amb la "parcel·lació", quan és obvi que ambdues institucions són diferents i àdhuc tenen finalitats contraposades.

2a) El mateix Cdo. dóna per entès que, en el procediment de CP, només es pot presentar recursos contenciosos administratius contra l'acord de concentració, cosa totalment inexacta, perquè totes les resolucions que esgoten la via administrativa són susceptibles de recurs en seu jurisdiccional, per molt especial que sigui el procediment.

3a) El Cdo. 7 encara és més escandalós, puix que assegura que un dels dos motius que donen accés a la Jurisdicció Contenciosa Administrativa - per a recórrer-hi contra l'acord de CP - és el d'haver patit perjudicis econòmics "si exceden del 6 per 100 de valor de los bienes", quan en realitat la limitació establerta legalment (ara ja desautoritzada, en base a la doctrina del TC, per la jurisprudència majoritària) fa referència a la lesió econòmica igual o superior a la sisena part del valor de les aportacions.

- Entre les sentències dels darrers anys, una de les menys encertades és la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), que inclou errors tan evidents com aquests tres:

1r) En els FJ 4 i 5, es parla reiteradament del "justiprecio" de les parcel·les aportades, la qual cosa evidencia que l'òrgan jutjador no té gens clara la distinció substancial que hi ha entre la CP i l'expropiació⁵².

2n) El FJ 5 identifica la CP amb la reparcel·lació, que, com ha quedat dit, no té res a veure amb la institució objecte del nostre estudi.

En el cas analitzat en aquesta sentència, el TS va donar la raó a l'Administració gestora de la CP; però, a la vista dels errors detectats, sempre quedarà el dubte de si un tribunal veritablement especialitzat en la matèria hagués dictat una sentència tan desfavorable per als interessos dels participants, a favor dels quals s'havia pronunciat la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia que s'hi recorria.

Aqueixa sentència del TS és un exemple dels ensurts que la manca d'especialització en

⁴⁹ Aquesta manca d'especialització s'evidencia en la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), farcida d'errors jurídics que palesen un preocupant desconeixement de la CP, institució a la qual confon amb la reparcel·lació i a la qual aplica terminologia pròpia de l'expropiació forçosa, com ara el terme "justiprecio". També és preocupant el desconeixement de la institució que palesa la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), que denomina "expropiació forçosa" a la CP que analitza. Creiem que és inconcebible que es pugui dictar jurisprudència sobre les actuacions de CP sense saber de quina institució es tracta. Vegis que hem triat dos exemples de sentències dels darrers anys, la qual cosa demostra que la manca d'especialització del TS en matèria de CP no hi desapareix, sinó que va *in crescendo*.

⁵⁰ *Vid.*, *inter alia*, les sentències del TS de 13.6.1986, 30.10.1991, 11.10.1988 i 29.11.1988.

⁵¹ *Vid.*, *ad exemplum*, les sentències del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000069, *affaire Ettl et autres*) i 30.10.1991 (REF. 00000300, *affaire Wiesinger c. Autriche*).

⁵² *Vid.*, al respecte, els epígrafs dedicats més amunt a la naturalesa jurídica de la CP.

matèria de CP pot donar als interessats en els processos de concentració. I la jurisprudència més recent segueix donant proves d'ídèntica manca d'especialització, com ho palesa la STS de 12.2.2000 (Arz. 1201), en el FJ 1 de la qual, el TS es permet alligonar el recurrent amb comentaris tan poc afortunats com el que assegura que "el artículo 48 de dicha Ley establece el procedimiento de los incidentes para resolver las cuestiones judiciales que se planteen sobre el régimen de unidades mínimas de cultivo". Això ho pregonà de l'LRDA a l'any 2000, quan ja feia 5 anys que les unitats mínimes de conreu es regien per la Llei de modernització de les explotacions agràries de 1995.

De totes maneres, entenem que no cal dramatitzar la situació, perquè la gran majoria de les resolucions d'aquest alt tribunal tenen una qualitat acceptable. És per això que, en base al principi constitucional de proporcionalitat, creiem que seria desmesurat pretendre la creació a Espanya d'uns tribunals específicament dedicats als contenciosos que es plantegin en matèria de CP, ja que el nombre d'aquests litigis no justifica la despesa que caldria fer-hi. A més a més, si s'apliqués un criteri d'especialització tan estricte, per la mateixa raó es podria reivindicar la creació d'un tipus de tribunals especial per a cada una de les actuacions que duen a terme les nostres administracions públiques, cosa que ens duria a l'absurd.

En qualsevol cas, ja hem vist que hi ha països en els quals s'arriba a un nivell d'especialització en la matèria molt superior al nostre, essent-ne els exemples més preclars els tribunals de CP que funcionen a Alemanya, l'espècie de tribunals administratius especialitzats que constitueixen les comissions austríaques de reforma agrària i els tribunals agraris mexicans i suecs, a tots els quals ja ens hem referit *supra*.

3.3 Altres mesures de control de l'actuació administrativa que es podrien incorporar al procediment especial de CP

3.3.1 La creació del "Defensor dels partícips", en els processos de CP

Com ha quedat dit, el sistema de control jurisdiccional de l'actuació de l'Administració gestora de la CP no funciona com caldria. Per a solventar les mancances d'aquest sistema, ja hem apuntat possibles solucions, l'aplicació de les quals podrien millorar el vigent sistema d'impugnació. Però no n'hi ha prou, perquè hi ha mancances que seran molt difícils de superar, mentre ens muguem tan sols en la via jurisdiccional.

Al nostre parer, la solució definitiva - és a dir, la que realment tranquil·litzaria els partícips, faria reaccionar les administracions gestores i resoldria, sense necessitat d'arribar als tribunals, molts dels litigis que avui es plantegen en els processos de CP - seria la implantació de la figura del "Defensor dels partícips", com a fórmula alternativa de defensa dels drets i interessos legítims dels partícips que s'hi senten perjudicats.

De bell antuvi, pot semblar desproporcionada aquesta proposta *de lege ferenda*, puix que la denominació d'aquest òrgan unipersonal ens duu a la memòria figures de molt més abast competencial, com ara el comunitari "Defensor del Pueblo Europeo"⁵³, l'estatal "Defensor del pueblo", el català "Síndic de Greuges", el "Valedor do Pobo" gallec o l'aragonès "Justicia de Aragón", que tenen la seva rèplica en figures similars d'altres països, com ara l'"Ombudsman" suec, el "Médiateur de la République" francès o el "Raonador del Ciutadà" andorrà. Tot i que no és el nostre propòsit fer-hi aquest tipus de comparacions, la figura que proposem hauria de coincidir amb tots aquests òrgans jurisdiccionalen en dos aspectes

⁵³La nostra proposta de creació d'un defensor específic per als processos de CP (el que hem denominat "Defensor dels partícips") no obsta per a què recordem el dret de tots els ciutadans a sol·licitar la intervenció d'aquestes figures de més ampli abast. Fins ara, a Espanya, no hi ha una cultura propícia a aquest tipus de defensa; però l'Agència Europea del Medi Ambient ja ens ha donat tota una lliçó en aquest sentit, amb la seva Decisió de 20 de març de 2000 (DOCE núm. L 216, de 26.8.2000), en la qual, trencant els esquemes que limiten la defensa ciutadana als recursos administratius i jurisdiccionalen, s'implanta un codi de bona conducta administrativa que estableix, entre altres, aquests dos principis:

1r) El peu de recurs de les decisions administratives ha d'esmentar "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).

2n) "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). La nostra proposta, doncs, té la seva raó de ser.

fonamentals:

1r) El titular d'aquest òrgan unipersonal hauria d'ésser un jurista de reconegut prestigi professional i moral.

2n) La seva funció principal hauria de ser la defensa dels drets i interessos dels ciutadans, en les seves relacions amb les administracions públiques.

Del que es tractaria, en definitiva, és de què els afectats per la CP, en cas de desavinença amb l'Administració gestora, no tinguessin com a única alternativa de defensa dels seus interessos la via jurisdiccional, sinó que comptessin també amb la possibilitat de sol·licitar - amb caràcter previ, és a dir, abans d'acudir als tribunals - la mediació d'aquesta espècie d'home bo en què es convertiria la figura del "Defensor dels partícips".

Quan formulem aquesta proposta, no partim únicament d'elucubracions mentals més o menys afortunades, sinó de la doble constatació de què, d'una banda, molts propietaris disconformes amb el tracte rebut renunciïn a acudir a la via jurisdiccional, perquè la consideren massa lenta i cara⁵⁴ (en definitiva, inefectiva), i, d'altra banda, al sector agrari espanyol no li vindria de nou la creació del "Defensor dels partícips", perquè ja està acostumat a tractar amb figures similars a la que aquí proposem⁵⁵.

Amb la creació d'aquest òrgan tutor, la qualitat del servei milloraria substancialment:

- En primer lloc, tindria un efecte preventiu: els gestors de la CP, coneixedors de què els seus actes poden ésser qüestionats per l'esmentat Defensor - que hauria de resoldre en equitat, i no condicionat pels responsables de la gestió, com s'esdevé ara amb els recursos administratius -, defugirien instintivament qualsevol temptació de mala administració⁵⁶ i d'actuació prepotent envers els partícips⁵⁷.

- Si, malgrat tot, s'arribaven a materialitzar discrepàncies entre l'Administració gestora i els propietaris - cosa lògica, ja que no totes les desavinences estan fonamentades en un funcionament incorrecte de la corresponent Administració gestora, sinó que, de vegades, tenen el seu origen en diferents formes d'interpretar les mesures debatudes -, els interessats tindrien al seu abast una tutela més ràpida, gratuïta i efectiva⁵⁸ que la que els

⁵⁴La lentitud de la justícia administrativa queda confirmada en la STS de 13.12.1999 (Arz. 10220), que, com indica el FJ 1, resol "un recurso de casación ... que se formuló en relación con una Sentencia que había resuelto una impugnación planteada respecto de un acuerdo que aprobó una determinada concentración parcelaria". L'assumpte que s'hi discuteix és la legalitat de la minuta presentada per l'advocat de l'Estat, en la taxació de les costes, per import de 200.000 pessetes, que es confirma. Quant a la carestia d'aquesta justícia, en proporció als minso beneficis que els partícips de la CP hi poden aconseguir, el millor és reproduir la seriosa autocrítica que fa el TS en la seva STS de 13.6.1986 (Arz. 4728): tot analitzant un recurs relatiu a la classificació de terres d'un procés de CP, l'alt tribunal reconeix que, si el propietari afectat no veu satisfetes les seves reivindicacions per la via administrativa, quedarà abocat "a su remisión a costosos pleitos desproporcionados con el escaso valor de parcelas cuyas costosas peritaciones procesales a cargo del administrado no se avienen con la efectividad de la tutela judicial que la Constitución asegura". És a dir que, si no hi ha una indefensió *stricto sensu*, al menys s'hi assembla molt, i això s'hauria d'evitar.

⁵⁵La més comparable amb la figura que aquí proposem és la del "Defensor del asegurado", creada per "Agroseguro", pool d'empreses asseguradores que gestiona les assegurances agràries espanyoles, sota el control de l'organisme autònom "Entidad Nacional de Seguros Agrarios" (ENESA).

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 s'hi 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".

⁵⁶Utilitzem aquí el concepte "mala administració" en el sentit que li ha donat el "Defensor del Pueblo Europeo", en un informe emès a instància del Parlament Europeu (vid. Jacob SODERMAN, *El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 1999*, Estrasburg, 2000, punt 2, DOCE núm. C 260, d'11.9.2000), d'acord amb el qual, "se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse".

⁵⁷Recordis que la denúncia de les actituds prepotents de l'Administració gestora constitueix el denominador comú de la major part dels llibres, articles i manifestos de crítica a les actuacions de CP publicats al nostre país i més enllà de les nostres fronteres, com venim acreditant en aquesta obra.

⁵⁸Aquesta efectivitat es fa patent als informes del "Justicia de Aragón", que, a manca d'una figura com la que aquí proposem, ha assumit la defensa dels drets dels afectats per les actuacions de CP (vid. El Justicia de Aragón, *Informe Anual de 1997, op. cit.*), en el qual es constata que el suggeriment tramès a l'Administració gestora, a la vista de la queixa presentada per uns propietaris afectats per la CP aragonesa fou acceptada per la conselleria competent en la matèria.

ofereix el sistema actual d'impugnació, ben entès que sempre els quedaria oberta la possibilitat d'accedir a les actuals vies administrativa i jurisdiccional d'impugnació dels actes de l'Administració gestora.

En aquestes circumstàncies, només avantatges es podrien derivar per als partícips, ja que serien lliures de sol·licitar o no la mediació del seu Defensor, i, en tot cas, qualsevol que fos el resultat de la seva intervenció, res no els impediria presentar els oportuns recursos administratius i contenciosos administratius, en les mateixes condicions amb què ho fan amb el sistema actual⁵⁹. Senzillament, estarien protegits d'una forma més efectiva.

De retruc, el desenvolupament de les actuacions administratives també milloraria, perquè la mediació del Defensor dels partícips comportaria una reducció substancial del nombre de recursos administratius i contenciosos administratius, al disposar els afectats d'una via prèvia de solució de les seves divergències amb l'Administració gestora.

3.3.2 La mediació i l'arbitratge, com a fórmules alternatives d'intervenció de les CLCP en la solució dels conflictes entre l'Administració gestora i els partícips

Davant la complexitat del procediment especial que ara ens ocupa, és lògic que hi hagi discrepàncies entre l'Administració gestora i els afectats per les actuacions de CP. Quan això s'esdevé, entren en conflicte, d'una banda, la proscripció constitucional de la indefensió (vinculada al dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE), i, de l'altra, els interessos generals que defensa l'Administració gestora, en coherència amb la declaració d'utilitat pública i d'execució urgent que precedeix tots els processos de CP.

Per a la solució d'aquest conflicte d'interessos, l'ideal fóra, *de lege ferenda*, que les CLCP poguessin assumir funcions de mediació i arbitratge, com ja han assumit de fa temps a altres països⁶⁰. La mediació i l'arbitratge són, d'altra banda, dos sistemes complementaris de solucionar conflictes, que ja s'estan introduint al nostre país en altres àmbits⁶¹, i que les CLCP podrien assumir, a l'empara d'una nova regulació de la CP, en els termes que proposarem al tractar d'aquest òrgan col·legiat de participació en la gestió.

II. JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

El caràcter preconstitucional de l'LRDA no obsta per a què el TC pugui estendre a l'àmbit d'aquesta norma jurídica la seva doctrina, puix que la seva condició d'interpret suprem de la Constitució l'habilita per a decidir les qüestions de constitucionalitat derivades de tota la legislació vigent, ve hagi estat aprovada amb anterioritat o amb posterioritat al text constitucional. Així i tot, el TC no s'havia pronunciat mai en matèries relacionades amb el

⁵⁹ S'haurien de seguir al respecte els criteris que regeixen la intervenció del "Defensor del asegurado". D'acord amb la documentació que ens ha lliurat Agroseguro, aquest procediment alternatiu de revisió de l'actuació administrativa és optatiu per als interessats, els quals són lliures d'acollir-s'hi o no ("es potestativo del asegurado que la decisión del Defensor resuelva la controversia"), i, si ho fan, també són lliures d'acceptar o no la resolució arbitrada pel Defensor ("el reclamante queda libre para ejercitar las acciones legales que le correspondan"). És únicament "Agroseguro" (que, a aquests efectes, seria l'equivalent de l'Administració gestora de la CP) que queda obligada a acatar i aplicar immediatament la resolució, si és acceptada expressament per l'interessat ("recibida la aceptación, el Defensor la comunicará a Agroseguro y esta entidad deberá cumplir la misma antes de 15 días y confirmar el cumplimiento al Defensor del Asegurado").

No es tracta, doncs, de barrar el pas dels interessats als tribunals, sinó, al contrari, d'oferir-los una via complementària de defensa dels seus drets, mitjançant la qual, com emfasitza la documentació de referència, "Agroseguro avanza un paso más en su interés por mejorar la calidad de su servicio a los asegurados". Com es veu, la viabilitat de la nostra proposta està poc menys que garantida, puix que ja ha estat assajada amb èxit, d'uns anys ençà, en un àmbit força familiar als propietaris afectats pels processos de CP, la major part dels quals són professionals agraris.

⁶⁰ *Vid., ad exemplum*, Ramon BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, op. cit., p. 71 i 72, que, a l'analitzar la llei federal suïssa sobre agricultura de 1951, arriba a la conclusió de què "se sustituye la jurisdicción administrativa lenta y cara, por comisiones de arbitraje".

⁶¹ Fins i tot l'avantprojecte de Llei de l'Estatut de la Funció Pública, aprovat pel Consell de Ministres del 25.6.1999 preveu procediments de mediació i d'arbitratge per a la solució extrajudicial de conflictes entre les administracions públiques i el personal que hi presta servei. No és, doncs, exagerat que proposem que aquest mateix criteri s'instauri en la nova legislació espanyola de la CP, per tal de millorar la relació entre les administracions gestores i els ciutadans afectats per les seves actuacions, substituint-hi la via de la impugnació per la de l'entesa extrajudicial.

règim jurídic específic de la CP fins a l'any 1998⁶².

A hores d'ara, el TC encara no ha elaborat una doctrina constitucional sistemàtica sobre la CP; però el que sí que ha fet ja és emetre doctrina sobre punts concrets del règim jurídic d'aquesta institució, aprofitant a l'efecte sengles recursos d'inconstitucionalitat presentats pel Govern central contra dues lleis autonòmiques.

1. Doctrina constitucional de la STC 150/1998, de 2 de juliol

Dictada amb motiu del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei 14/1990, de 18 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó, aquesta és la sentència del TC que més s'ha endinsat fins ara en matèria de CP. Al nostre parer, s'hi evidencia la necessitat d'una llei estatal de CP, a la vista dels següents criteris hermenèutics:

a) Doctrina sobre la participació dels jutges en les CLCP

A imitació de l'art. 16.1 de l'LRDA, l'art. 7.1 de l'LCP-CYL encomanava als jutges la presidència de les comissions locals de CP. El TC declara inconstitucional aquest precepte, perquè l'art. 149.1.5ª de la Constitució reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'Administració de la Justícia. En conseqüència, el legislador autonòmic no té competència per a regular les funcions dels jutges i magistrats.

Observis que, de retruc, aquest plantejament del TC - al qual no tenim res que objectar, perquè és de la més pura lògica constitucional - deixa fora de l'ordenament constitucional els preceptes d'altres normes autonòmiques que estableixen una similar previsió legal, com ara l'art. 10.1 de la gallega LCP-GAL (que, val a dir-ho, surt a col·lació per aquest motiu en la STC 127/1999, d'1 de juliol, que tot seguit comentarem).

b) Doctrina sobre la destinació de les finques de propietaris desconeguts

El TC es decanta obertament a favor de l'Estat, establint-hi el criteri de què, *de lege lata*, les finques de reemplaçament atribuïdes a propietaris desconeguts, passats els cinc anys previstos a l'efecte en l'art. 205 de l'LRDA, han de fer cap al Patrimoni de l'Estat, per comptes de fer-ho al Patrimoni de la respectiva CA⁶³, com havia previst el legislador castellanoleonès en els punts 1 i 4 de l'art. 66⁶⁴. Val a dir que els arguments que empra el TC⁶⁵ per a declarar la inconstitucionalitat d'aquest precepte permeten una lectura *a sensu*

⁶²La màxima proximitat de la jurisprudència constitucional a la CP s'havia produït abans en la STC 37/1987, de 26 de març, dedicada a l'anàlisi de la constitucionalitat de la LARA. Però els preceptes que aquesta norma legal dedica a establir la regulació andalusa de la CP no són objecte d'eixa sentència.

⁶³Es fonamenta el TC en la naturalesa jurídica civil de les normes reguladores dels béns sense propietari conegut - establertes, amb caràcter general per als anomenats "bienes mostrencos", en els arts. 21 i 22 de la Llei de Patrimoni de l'Estat, i, amb caràcter específic per a les finques de propietari desconegut dels processos de CP, en l'art. 205 de l'LRDA -, partint de la base de la competència exclusiva que en aquesta matèria reserva a l'Estat l'art. 149.1.8 CE. Des del punt de vista del títol competencial adduït a l'efecte, és inobjectable la solució arbitrada pel TC. Ara bé, des del punt de vista dels principis que inspiren l'Estat autonòmic, té una escassa lògica i no consona amb els pronunciaments més autonomistes de sentències com ara la STC 32/1981, de 28 de juliol.

La nostra proposta és que, puix que la CP és gestionada a hores d'ara per les CA, les finques de propietari desconegut que en resultin passin al corresponent patrimoni autonòmic, per comptes de fer-ho al Patrimoni de l'Estat. Aquesta solució fóra tan constitucional com la que defensa el TC, el qual ja ha admès en dues ocasions - en la sentència de referència i en la STC 58/1982, de 27 de juliol - que els béns vacants podrien ésser atribuïts a ens diferents dels de l'Administració Central. L'únic que motiva la declaració d'inconstitucionalitat que ens ocupa és que el canvi de destinació ha estat decidit per un legislador autonòmic. Dit d'una altra manera, d'acord amb aquesta reiterada doctrina constitucional, la nova llei estatal de CP podria disposar - i, per les raons esmentades, creiem que hauria de fer-ho - que les finques de propietari desconegut passessin als patrimonis públics de les CA.

⁶⁴Una repassada a la jurisprudència del TC vigent en el moment d'aprovar-se l'LCP-CYL hagués pogut estalviar al legislador castellanoleonès aquesta declaració d'inconstitucionalitat, ja que, uns quants anys abans, el TC s'havia pronunciat en el mateix sentit respecte als anomenats "bienes mostrencos", amb ocasió del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei de patrimoni de Catalunya (Llei 11/1981, de 7 de desembre), en la STC 58/1982, de 27 de juliol.

⁶⁵Encara que el TC també tracta de demostrar que els béns sense amo han de passar a l'Estat té un fonament històric - ("como muy claramente se manifiesta en el Decreto de Carlos III de 27 de noviembre de 1785 (Novísima Recopilación, 10.22.6) al referirse a "los bienes mostrencos, abintestatos y vacantes que pertenecen a mi Corona ..." -), l'únic argument real per a declarar la inconstitucionalitat dels punts 1 i 4 de l'art. 66 és que el legislador autonòmic no té competència

contrario, segons la qual res no obsta per a què el legislador estatal estableixi una destinació autonòmica de les finques de reemplaçament sense amo conegut.

c) Doctrina contrària a l'ús de la tècnica reproductiva de la legislació estatal

El TC critica l'ús reiterat que fa el legislador autonòmic de la tècnica reproductiva de la legislació estatal, en la regulació del procediment de CP. El FJ 4 de la sentència que ens ocupa recorda altres sentències en les quals el mateix tribunal ja havia advertit sobre l'escassa qualitat tècnica de la normativa autonòmica en general i l'abús que se'n fa de l'esmentada tècnica legislativa, que considera contrària als principis constitucionals, per tres motius principals:

1r) Perquè comporta una invasió de competències, en supòsits com els analitzats. Per això, el TC arriba a la conclusió de què el legislador castellanoleonès "incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias".

2n) Perquè és una tècnica il·legítima: "esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia".

3r) Perquè, inclús quan el legislador autonòmic té competència en la matèria (pensis, per exemple, en les competències compartides, regides pel sistema bases-desenvolupament), la tècnica reproductiva és una pràctica legislativa perillosa, ja que pot dur a una inconstitucionalitat sobrevinguda: "la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades", "como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo producía".

El TS no sembla haver assumit encara aquesta doctrina constitucional. Així, si més no, es dedueix d'una de les darreres sentències dictades en matèria de CP, en la qual justifica la tècnica reproductiva emprada justament per la mateixa CA a la qual el TC reprotxava aquesta tècnica normativa. El FJ 3 de la STS de 29.3.1999 (Arz. 2851), en concret, arriba a la conclusió de què "no puede entenderse que vulnere los artículos 149.1.3 y 148.1.7 ... la Orden de 5 de diciembre de 1989, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en cuanto se limita a reiterar la facultad que la propia normativa estatal reconoce a la Administración autonómica para conceder replantaciones de viñedos ... en los municipios ubicados en zona de Denominación de Origen o en Zona de Denominación Específica, cuyo término esté afectado por procesos de concentración parcelaria".

2. Doctrina constitucional de la STC 127/1999, d'1 de juliol

Una de les idees-força del nostre estudi és la insistència en la necessitat de donar més importància a l'anàlisi de la jurisprudència dictada en matèria de CP, puix que hem advertit que l'opinió publicada en la matèria i les regulacions autonòmiques de la institució palesen un desconeixement generalitzat de la doctrina legal i constitucional que en fa referència.

constitucional per a modificar (com havia fet el legislador castellanoleonès) la legislació estatal sobre el Patrimoni de l'Estat. El TC recorda, en aquest sentit, que "los arts. 21 y 22 de la Ley de Patrimonio del Estado disponen, respectivamente, que "pertencen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuvieren vacantes y sin dueño conocido" y que "también corresponden al Estado los bienes inmuebles detentados o poseídos, sin título, por entidades o particulares". Filant més prim, caldria especificar que l'art. 205.3 de l'LRDA disposa que, "transcurridos los cinco años a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto remitirá al Ministerio de Hacienda, a los efectos determinados en la legislación sobre Patrimonio del Estado, relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido".

En definitiva, no hi ha una inconstitucionalitat *in materia*, sinó que l'únic motiu per a la declaració d'inconstitucionalitat és la contravenció de la normativa estatal vigent per part del legislador autonòmic. Així, doncs, res no impedeix que la cosa canviï temps a venir, perquè el TC deixa la porta oberta a què sigui el propi legislador estatal el que disposi que les finques de desconeguts passin al patrimoni de la respectiva CA: "los bienes vacantes podrían en principio ser atribuidos a entes distintos de la Administración Central, pero sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar la actual atribución". Aquesta destinació certament consonaria més amb la realitat actual de l'Estat autonòmic que la que preveu l'LRDA.

La sentència que ara ens ocupa ens confirma aquest preocupant desinterès per conèixer els criteris hermenèutics que el TC i el TS han establert sobre la regulació de la CP. A l'analitzar el contingut essencial de la STC 150/1998, de 2 de juliol, hem constatat que el TC declarava inconstitucional l'art. 7.1 de l'LCP-CYL, perquè encomanava als jutges la presidència de les comissions locals de CP, essent aquesta una competència que l'art. 149.1.5ª CE reserva a l'Estat, alhora que hi reprovava la utilització de la tècnica reproductiva de la legislació estatal per les lleis autonòmiques.

Fent gala d'un notori desconeixement d'aquesta doctrina constitucional, el representant processal del Govern de Galícia i el President del Parlament d'aquesta CA intenten defensar la constitucionalitat de la llei autonòmica impugnada (v. gr. la Llei 13/1989, de 10 d'octubre, "de Montes Vecinales en Mano Común") en base a què el legislador s'ha limitat a reproduir la legislació estatal i a què la llei de CP de Galícia també atribueix funcions extrajudicials als jutges. Aquesta defensa es refereix, en concret, a què l'art. 10.1 de l'LCP-GAL atribueix la presidència de l'òrgan gallec de participació equivalent a les CLCP, sense tenir-hi en compte que el TC ja havia declarat inconstitucional aquesta atribució de funcions en el cas de l'LCP-CYL. Òbviament, el TC no dóna ni la més mínima validesa a aquest argument de la representació del Govern gallec i declara inconstitucional - com no podia ser d'una altra manera - el precepte impugnat pel Govern estatal. D'aquesta manera, es confirma el criteri que hem expressat més amunt, en el sentit de què tots els preceptes autonòmics que atribueixen funcions extrajudicials als jutges - i, més en concret, els que els hi atribueixen la presidència de les CLCP - s'han de reputar inconstitucionals, en aplicació de la doctrina establerta pel TC en la seva STC 150/1998, de 2 de juliol, ratificada amb caràcter general per la sentència que ara ens ocupa.

D'altra banda, aquesta mateixa sentència ens avisa d'un dels efectes indesitjats de l'atribució de la presidència de les CLCP als jutges. En el cas analitzat, s'encomana la vicepresidència de "Montes Vecinales" a "un Magistrado de la audiencia Provincial correspondiente". Un dels arguments que empra el TC per a rebutjar aquesta atribució de funcions és el de què "el precepto impugnado tiene como efecto la integración del Magistrado en cuestión en un órgano colegiado de titularidad autonómica, sin que a ello sea óbice el que dicha integración no conlleve el establecimiento de una relación de empleo público en cualquiera de sus modalidades".

Aquest criteri hermenèutic és aplicable a les previsions legals autonòmiques que atribueixen la presidència de les CLCP als jutges. I no sols ho defensem nosaltres, sinó que ho confirma el TC, quan, tot seguit, recorda que "la cuestión de fondo aquí suscitada ha sido ya resuelta por nuestra STC 150/1998". Per si encara hi restava algun dubte sobre aqueixa aplicabilitat, només cal seguir llegint l'argumentació del TC, que puntualitza: "En aquella ocasión, y por referencia en aquel caso a la atribución de la Presidencia de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria al Juez de primera Instancia a cuya jurisdicción correspondiera la zona, llevada a cabo por el art. 7.1 de la ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, tuvimos

ocasió de señalar que para dilucidar la adecuación de esa concreta previsión al sistema constitucional de distribución de competencias bastaba con recordar que el art. 149.1.5ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva respecto de la "Administración de Justicia".

La cloenda de l'iter discursiu que a aquest respecte empra el TC deixa ben clar que les regulacions autonòmiques no poden preveure la inclusió dels jutges en les CLCP ("la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia para integrar a los Magistrados de las Audiencias provinciales en los jurados Provinciales de Clasificación de Montes Vecinales..."), encara que es limitin a atribuir-los-hi les mateixes funcions previstes en l'art. 16.1 de l'LRDA ("... sin que este vicio de incompetencia quede subsanado por la actual circunstancia de que la Ley 55/1980, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico"), perquè aquesta previsió legal fóra inconstitucional ("La apreciación de este vicio de incompetencia, que determina la inconstitucionalidad del precepto impugnado ...").

En definitiva, la doctrina constitucional dictada inicialment en la STC 150/1998, de 2 de juliol, i confirmada un any després a la STC 127/1999, d'1 de juliol, de què les CA que legislin en matèria de CP no poden incloure els jutges en l'estructura de les CPCP, so pena d'inconstitucionalitat.

III. JURISPRUDÈNCIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Els recursos que es promouen en seu jurisdiccional són tramitats per la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, és a dir, per uns òrgans jurisdiccionals l'única especialització dels quals és el Dret administratiu. Com ja hem argumentat, no tenim un òrgan jurisdiccional especialitzat en la CP (com els Tribunals de Concentració Parcel·lària l'Alemanya), ni en la reforma agrària (com seria el cas de les comissions de reforma agrària austríaques), ni en qüestions agràries en general (com succeeix amb els Tribunals Unitaris Agraris de Mèxic).

Aquesta manca d'especialització repercuteix en la qualitat de la jurisprudència sobre la CP, en la qual es detecten més disparitats de criteris de les que serien desitjables. Encara així, considerem necessària l'anàlisi dels centenars de sentències dictades pel TS sobre la CP, perquè - tot i les al·ludides incongruències i disparitats de criteri - aquesta jurisprudència ens ajuda a entendre millor el significat concret i l'abast de cada precepte del règim jurídic de la institució. A més, la doctrina legal dels darrers vint anys ens facilita la tasca de dil·lucidar quins manaments de l'LRDA segueixen plenament vigents i quins altres s'han de reinterpretar o inclús s'han de considerar tàcitament derogats per la Constitució.

És amb aquest objectiu que resumim tot seguit les principals aportacions de la doctrina del TS sobre la CP, sens perjudici de posteriors cites jurisprudencials, que anirem intercalant a mesura que ho vagi requerint la nostra exposició.

1. Doctrina sobre el control judicial de l'Administració gestora de la CP

L'art. 146.2 de l'alemanya LCP-ALE, al regular els Tribunals de Concentració Parcel·lària, els atorga expressament competència per a jutjar sobre l'ús que l'Administració gestora de la CP fa de les potestats discrecionals que té atribuïdes.

A Espanya, per contra, la legislació sobre la CP no ha estat sempre tan diàfana a aquest respecte. Més encara, la seva indefinició és tan notòria que, en el decurs de la primera època de la CP espanyola, l'Administració gestora s'hi va recolzar per justificar la seva resistència abrivada a la que considerava una intromissió indeguda dels tribunals en el control de les seves potestats discrecionals, com si es tractés d'una mena de patent de cors.

Vist des de la perspectiva actual, aquesta actitud de l'Administració gestora podria resultar increïble, perquè la procedència del control de l'actuació administrativa pels tribunals està recollida a nivell constitucional⁶⁶. Però no sempre ha estat vist així de l'Administració estant, com ho demostra l'*iter* discursiu de l'Advocat de l'Estat (actuant en nom del SNCPYOR) que recull la STS de 19.5.1966 (Arz. 5522), quan testimonia que "plantea el Abogado del Estado la inadmisibilidad del recurso ... porque entiende que se impugna materia discrecional en que corresponde decidir sólo a la Administración".

No cal dir que el TS hi va rebutjar immediatament aquesta pretensió d'independència administrativa, tot recordant que "en lo tocante a que se halle atribuido a la Administración determinar discrecionalmente las exclusiones de fincas de la concentración, ello no obsta a que se pueda fiscalizar el empleo de semejante potestad, pues según se lee en la exposición de motivos de la L. 27 diciembre 1956 la discrecionalidad no se excluye del aspecto contemplable en revisión" (Cdo. 4).

Tan explícit advertiment no ha impedit que es segueixin mantenint actituds similars per part de les diferents administracions gestores de la CP. Així, per exemple, la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342) testimonia que - vint anys després - la resistència de l'Administració gestora al control judicial continuava essent prou numantina com per a què el TS hagués de reprotxar a l'IRYDA la seva manca de col·laboració amb la Justícia⁶⁷, en la resolució dels litigis plantejats prop de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. I el que resulta ja inconcebible és que eixa manca de col·laboració amb la justícia hagi ultrapassat la barrera dels anys noranta, sense que es vegi el necessari propòsit d'esmena en algunes administracions⁶⁸.

No hom pot dir, per tant, que, amb el pas del temps, s'hagin superat aquells primers estira-i-arronsa entre el poder judicial i l'Administració gestora de la CP. Els tribunals contenciosos administratius, no obstant, segueixen acomplint pacientment la seva tasca, incloent-hi el control de l'exercici de les potestats discrecionals de l'Administració competent⁶⁹. Així ho demostren abastament els centenars de sentències sobre la CP que relacionem en els annexos d'aquesta obra⁷⁰, algunes de les quals recorden taxativament que el control judicial

⁶⁶El control judicial de l'activitat administrativa es fonamenta principalment en els arts. 103.1 CE ("La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"), 106.1 CE ("Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican") i 8 LOPJ ("Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican").

⁶⁷A més a més de remarcar que "el término "podrá" no es atributivo de una facultad discrecional indiscriminada", el TS es queixa del "insuficiente expediente administrativo" aportat per l'IRYDA.

⁶⁸En les sentències dels darrers anys, encara continuem trobant queixes del TS per la manca de col·laboració de l'Administració gestora de torn amb els tribunals que n'han de jutjar la seva activitat de concentració. Vet aquí dos exemples prou significatius:

1r) La STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), que fa un seguit de retrets a l'actitud de l'Administració gestora, concretant que "la Administración no ha guardado precisamente una conducta ejemplar en su colaboración con la Justicia". I això succeeix a desgrat del que la jurisprudència constitucional qualifica de "mandato de plena justiciabilidad del actuar administrativo presente en el art. 106.1" (*vid.* STC 238/1992, de 17 de desembre, FJ. 6, *in fine*).

2n) En similars termes recrimina l'actitud obstruccionista del control judicial la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490). El TS lamenta que "la Administración no ha sido suficientemente diligente en la tramitación del recurso al contestar los distintos requerimientos realizados por la Sala para completar la remisión efectuada". Tan evident havia estat la manca de col·laboració en el cas analitzat que l'alt tribunal confessa que, a la vista de què l'Administració gestora no atenia les seves reiterades peticions de documents, la Sala s'ha vist obligada a dictar sentència sense haver pogut examinar l'expedient complet de la CP en qüestió. Fa por pensar com tractarà aquesta Administració gestora als propietaris afectats, quan inclús adopta una actitud tan prepotent amb el mateix TS. I no estem parlant d'una Administració carpetovetònica, sinó d'una Administració que gestiona a hores d'ara actuacions de CP, puix que la sentència que fa aquesta denúncia pública és de l'any 1998.

⁶⁹*Vid., ad exemplum*, la STS de 31.10.1984 (Arz. 5014), en la qual el TS desautoritza l'actuació administrativa qüestionada, perquè l'Administració gestora va fer un ús incorrecte de les seves potestats discrecionals. Tot i reconèixer la potestat que la legalitat vigent atorga a eixa Administració per a la reestructuració de la xarxa de camins ramaders a les zones de concentració, el TS desautoritza les modificacions introduïdes per l'IRYDA en uns camins ramaders, per considerar que la supressió decidida d'un tram de via pecuària era perjudicial per als propietaris i usuaris, alhora que provocava problemes sanitaris, en obligar a passar el ramat per un nucli habitat.

⁷⁰*Vid., ad exemplum*, les STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) i 12.3.1998 (Arz. 3490). Ambdues coincideixen en el recordatori a l'Administració gestora de què, bo i admetent el caràcter especial del

de l'actuació de l'Administració gestora de la CP ha de ser total⁷¹. El TC ha recolzat decididament aquest posicionament jurisdiccional, confirmant, d'una banda, la plenitud del control jurisdiccional⁷², i, de l'altra, deixant ben clar que ni tan sols el legislador ordinari pot sostroure aquest control a la jurisdicció contenciosa administrativa⁷³.

La jurisprudència del TS dels darrers anys segueix insistint en el fonament constitucional del control jurisdiccional de tota l'actuació de les administracions gestores de la CP. Vet aquí com a mostra aquestes dues resolucions:

- La STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), tot i reconèixer que "los acuerdos de concentración parcelaria están sujetos a un régimen peculiar de impugnación, según el artículo 218", puntualitza que no es pot interpretar aquest precepte de manera que alguna part de l'actuació administrativa resti al marge del control jurisdiccional (com ja hem vist que es va pretendre temps enrera). És per això que puntualitza que l'art. 218 de l'LRDA "debe ser objeto de una interpretación acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y a la plena revisión jurisdiccional de la actividad administrativa (artículo 106 CE)".

- La STS de 14.1.1997 (Arz. 547), que rebutja l'*iter* discursiu de la representació processal de la Junta de Castella-la Manxa "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".

Finalment, un altre aspecte a considerar, pel que fa al control jurisdiccional de les actuacions administratives de CP, és la documentació que cal trametre als tribunals en cas de litigi. No han estat poques les sentències en les quals el TS s'ha queixat de l'escassa col·laboració que rep, a aquests efectes, de l'Administració gestora de la CP. Al nostre parer, cal millorar substancialment en aquest aspecte, trametent en cada cas al corresponent òrgan jurisdiccional, adientment ordenada, tota la documentació que sol·liciti. La STS de 23.4.1982 (Arz. 2463) matisa al respecte que no cal trametre tot l'expedient (n'hi ha prou amb els documents que afecten els interessos en litigi) ni els documents originals (n'hi ha prou amb fotocòpies compulsades), ben entès que els interessats tenen dret a reclamar tots els documents que puguin ser d'utilitat per a la defensa dels seus interessos.

2. Doctrina sobre la interpretació de l'LRDA segons la realitat de l'Estat autòmic

De conformitat amb una consolidada jurisprudència del TS, la regulació de la CP s'ha d'interpretar d'acord amb la realitat social del lloc on s'ha d'aplicar⁷⁴, sense que hi pugui

sistema d'impugnació de l'acord de CP, aqueixa especialitat no pot fer oblidar que, per imperatiu de l'art. 106 CE, la totalitat de l'activitat administrativa queda sotmesa a la revisió jurisdiccional.

⁷¹ Vid, per totes, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), en la qual, després de recordar que "los acuerdos de concentración parcelaria están sujetos a un régimen peculiar de impugnación, según el art. 218", es recorda que, "sin embargo, debe ser objeto de una interpretación acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la plena revisión jurisdiccional de la actividad administrativa (art. 106 CE), de manera que dicho precepto no suponga una exclusión parcial del control jurisdiccional" (FJ 3).

⁷² Vid, en particular, la STC 238/1992, de 17 de desembre, FJ 6 - en la que es remarca que "los instrumentos procesales que hagan posible ese control jurisdiccional ... han de articularse de tal modo que aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas", ahora que es recorda "el mandato de plena justiciabilidad del actuar administrativo presente en el art. 106.1" - i la STC 39/1983, de 17 de maig, FJ 4, en la que el TS, després de fer esment de "el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 24-1 de la Constitución", del "principio del sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho (artículo 103-2) i de "la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican (artículo 106-1)", lloa sense embuts "los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible".

⁷³ Vid. la STC 224/1993, d'1 de juliol, en la que l'interpret suprem de la Constitució analitza la constitucionalitat d'un precepte legal, en base al qual hom pretenia sostroure del control de la jurisdicció contenciosa administrativa un acord de l'IRYDA adoptat en base en l'art. 114 de l'LRDA. El TC respon reafirmant contudentment la submissió a eixa jurisdicció de tota l'activitat administrativa de l'IRYDA i puntualitzant que eixa submissió afecta igualment a les CA a les quals hagin estat transferides les competències de l'esmentat organisme públic. En conseqüència, declara inconstitucional el precepte legal analitzat (i, de retruc, de l'art. 114 de l'LRDA, del qual portava causa, com especifica el mateix TC).

⁷⁴ Vid., *ad exemplum*, l'Acte del TS de 14.3.1994 (Arz. 1938), FJ 2 ("Si las normas han de ser interpretadas, según el artículo 3 del Código Civil, en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, es evidente que ...") i la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), FJ 3 ("... y, por otro lado

prevaldre una interpretació literal de les normes. La sentència més il·lustrativa sobre les conseqüències que, en aquest sentit, ha tingut sobre la CP l'establiment de l'Estat autonòmic és la STS del 13.3.1989 (Arz. 2011). En ella es jutja l'actuació de l'Administració gallega en un procés de CP, en el qual els funcionaris de torn, sense tenir en compte les especificitats de l'esmentada CA, varen publicar les BD sols al tauler d'edictes de l'Ajuntament, obviant la publicació en el tauler d'edictes de la parròquia afectada.

De fet, l'LRDA ja diu que s'han de fer també les publicacions al nucli de població directament afectat per la concentració⁷⁵. No és, doncs, cap novetat aportada per la Constitució. Però, com si desconegués aquesta circumstància - hom podria preguntar què se n'ha fet del principi "*da mihi facta, dabo tibi ius*" -, el TS prefereix aprofitar l'avinentsa per a remarcar el canvi de mentalitat que s'ha de produir com a conseqüència de l'establiment al nostre país de l'Estat autonòmic, destacant-hi aquestes quatre idees bàsiques:

1a) Amb l'Estat autonòmic, adquireix més vigència que mai el manament de l'art. 3 del Codi civil, d'acord amb el qual, les normes s'han d'interpretar d'acord amb la realitat del temps i del lloc en què han d'aplicar-se: "Conformarse en Galicia con la mínima publicación exigida por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ... 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) Les transferències competencials a les CA es justifiquen perquè permeten una gestió administrativa més adaptada a les peculiaritats del respectiu territori: "... habida cuenta del acontecimiento 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) Els gestors de la CP han de superar la manca d'adaptació de l'LRDA a la realitat actual de l'Estat autonòmic: "... todo lo cual se produjo después de la entrada en vigor en el año 1973 de la precitada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuya aplicación actual no puede desconocer tales acontecimientos".

4a) L'Estat autonòmic obliga a gestionar la CP amb una mentalitat diferent de la que inspirava les actuacions de l'Administració central: "Precisamente como consecuencia con 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".

Tots aquests assenyats raonaments - expressats inicialment en la sentència apel·lada - han estat revalidats pel TS en la sentència que ens ocupa.

3. Doctrina sobre la preclusivitat de les bases definitives fermes

La jurisprudència del TS incideix reiteradament en les característiques (θ±) σ≤άσ≤σπ ífiques del règim d'impugnació dels actes administratius que es produeixen en el marc del procediment de CP. Nombroses sentències insisteixen en l'existència d'un sistema esglaonat d'impugnació - derivat de l'estructuració del procediment en fases preclusives o delimitades -, una de les principals conseqüències del qual és la intangibilitat de les BDF. Neix així la

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, ...").

⁷⁵ L'art. 209 diu, a aquest respecte, que "las encuestas sobre las bases y sobre el proyecto de concentración se abrirán mediante avisos insertos tres días en el tablón de anuncios del ayuntamiento y, en su caso, en el de la entidad local que corresponda". L'art. 210, al seu torn, afegeix que, "terminadas las encuestas, las bases y el acuerdo de concentración ... se publicarán ... en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el de la entidad local correspondiente".

doctrina jurisprudencial sobre la preclusivitat de les BDF, que ha tingut una remarcable continuïtat en la doctrina legal. El TS ja va aplicar aquesta doctrina a l'empara de l'antiga Llei de concentració parcel·lària de 10 d'agost de 1955⁷⁶, el va seguir aplicant amb la Llei de CP de 1962 (text refós aprovat per Decret 2799/1962, de 8 de novembre⁷⁷), i l'ha confirmat repetitivament amb l'LRDA, en múltiples ocasions⁷⁸, per bé que darrerament hi ha introduït una novetat que mai fins ara havia contemplat, al declarar l'admissibilitat a tràmit d'un recurs contra l'acord fonamentat en la inclusió d'una parcel·la urbanitzable al perímetre de la CP, deixant oberta la porta per a altres recursos similars⁷⁹.

Això no vol dir que el TS s'hi trobi còmode en aquesta situació. Al contrari, en algunes de les seves sentències⁸⁰, es nota que la regulació de la CP que imposa la preclusió de les BDF no acaba de fer-li el pes. I és normal que així sigui, perquè aquesta preclusió significa que, durant la fase de l'acord o de reordenació de la propietat, li està vetat el coneixement de les reclamacions relatives al contingut d'eixes bases (perímetre, investigació de la propietat, classificació, etc.). És per això que, reconeixent expressament les injustícies que pot provocar aquesta preclusivitat, el TS fins i tot ha arribat a obviar aquesta barrera legislativa, entrant en el fons de la qüestió, malgrat la fermesa de les bases objecte de la impugnació⁸¹.

A nivell normatiu, la preclusivitat de les bases no es proclama com a tal; però, d'acord amb l'esmentada jurisprudència, entenem que està subjacent en l'articulat de l'LRDA, i molt especialment en els requisits que estableix l'art. 218.1 per a la impugnació de l'acord de CP⁸². Aquest precepte esdevé així una barrera que limita dràsticament el control jurisdiccional de la CP, la qual cosa entenem que contraria el manament constitucional de

⁷⁶ Vid. la STS de 19.5.1966 (Arz. 5522), en el Cdo. 3r de la qual s'emfatitza que les bases fermes són "irrecorribles jurisdiccionalmente".

⁷⁷ Vid., *ad exemplum*, la STS d'1.2.1982 (Arz. 604), en la qual es recorda que "el procedimiento de la Ley de Concentración Parcelaria se articula escalonadamente "con fases delimitadas, como se aprecia con lo dispuesto en su art. 27.1 con lo que el resultado de una fase es condicionante de la siguiente, que es por lo que se ofrecen recursos separados". Idèntica doctrina legal s'aplica, entre d'altres, en la STS de 14.10.1982 (Arz. 6372).

⁷⁸ Vid., *ad exemplum*, les sentències del TS de dates 26.1.1982 (Arz. 300), 14.12.1983 (Arz. 6342), 26.6.1985 (Arz. 3264), 24.5.1988 (Arz. 4453), 20.6.1988 (Arz. 4637), 4.11.1988 (Arz. 8496), 11.5.1989 (Arz. 3865), 1.6.1989 (Arz. 4321), 27.10.1989 (Arz. 7057), 21.12.1989 (Arz. 9868), 16.2.1990 (Arz. 1435), 3.11.1992 (Arz. 8920) i 12.3.1998 (Arz. 3490). L'única matisació que hi ha fet l'alt tribunal és la d'admetre que eixa preclusivitat desapareixeria en el cas de què es demostrés que, en la fase de redistribució de la propietat, s'ha alterat il·legalment el contingut de les BDF. Aquesta doctrina legal ha estat aplicada, per exemple, en les STS de 26.1.1982 (Arz. 300) i 1.2.1982 (Arz. 604), en les quals el TS deixa la porta oberta a la impugnació de l'acord, per al supòsit de què l'Administració gestora alteri il·legalment el perímetre de la CP *a posteriori* de la fermesa de les BD. Entenem, en tot cas, que aquesta matisació no desdiiu en absolut el criteri hermenèutic de la preclusivitat, perquè realment no s'hi està justificant la impugnació del contingut de les bases. Ben al contrari, és l'alteració il·legal d'eixes bases el que justifica, en aquests casos, l'admissió a tràmit del recurs contra l'acord, perquè aquesta alteració constitueix un vici substancial del procediment, i aquest sí que és un dels dos motius que, segons l'art. 218.1 LRDA legitimen la impugnació de l'acord.

⁷⁹ Aquesta novetat es troba en la STS de 26.1.1999 (Arz. 1260), d'acord amb el qual, "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, que no puede beneficiarse de la concentración y que tiene, por su condición de urbana un valor muy superior al de las parcelas rústicas".

⁸⁰ Vid., per totes, les sentències del TS de 16.11.1981 (Arz. 5029), 1.2.1982 (Arz. 604) i 14.10.1982 (Arz. 6372).

⁸¹ Aquest és el cas de la STS d'1.2.1984 (Arz. 1012). Escudant-se en l'argument de què el respecte a les normes procedimentals no pot justificar la persistència d'un tracte injust als propietaris afectats per la CP, adopta la plausible decisió d'entrar a considerar les pretensions del recurrent de torn. Malgrat reconèixer la vigència del principi de preclusivitat de les BDF, explica la seva actitud en els termes següents, que, al nostre parer, justificarien per ells mateixos la definitiva abolicció de la preclusivitat de les bases: "no obstante, la Sala no pretende extremar el rigor hasta un extremo tal que la salvaguardia de las fórmulas procedimentales representaran la consumación de una verdadera injusticia; por eso no va a cerrar el enjuiciamiento del caso por motivos simplemente preclusivos de un determinado o determinados trámites, sino que va a escuchar al actor en sus alegaciones, sin establecer cortapisas de antemano".

⁸² Així s'infereix de la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490). El TS hi accepta substantivament els fonaments jurídics de la sentència objecte d'apel·lació, el núm. 2 de la qual justifica la preclusivitat de les bases amb els següents arguments: "Para facilitar la consecución de los fines de la Concentración la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, deseando acelerar los trámites, evitando la retroacción de todo el expediente, distingue la fase de Bases y la del Acuerdo, estableciendo que los recursos sobre este Acuerdo, no afectarán a las Bases, restringiendo la vía contencioso-administrativa, art. 218, al vicio sustancial en el procedimiento (y) a la lesión en la apreciación del valor de las fincas en más de la sexta parte del valor de las aportadas".

l'art. 24.1, perquè - com ha incidit sàviament el TC⁸³ - no hi ha veritable justícia, si aquesta no és efectiva. I la manca d'efectivitat de la justícia en aquest cas es fa patent en la decepció que es porten molts dels propietaris quan, desitjant impugnar matèries de les BD durant l'exposició pública de l'acord de CP, comproven que ja no hi són a temps. La preclusivitat de les bases esdevé per a ells un parany jurídic, en el que cauen sistemàticament, essent aquesta la manifestació més evident d'indefensió fàctica que produeix en els partícips el procediment especial de CP.

És per això que creiem que l'Estat hi ha d'intervindre decididament, per tal d'acabar amb aquesta injusta desprotecció dels afectats per la CP. En exercici de la competència exclusiva que li reserva l'art. 149.1.1^a de la Constitució per a "la regulació de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", el legislador estatal hauria d'aprovar una reforma substancial del procediment especial de CP, de manera que mai més no es permeti que un tracte injust en la fase de bases pugui quedar convalidat definitivament per efectes de la preclusivitat de les BDF, durant la fase de reordenació de la propietat.

La nostra proposta per a evitar el que el mateix TS ha reconegut que pot constituir "una verdadera injusticia" (Cdo. 2 de la ja esmentada STS d'1.2.1984, Arz. 1012) és tan senzilla com viable: la refosa

dels dos documents bàsics de la CP - BD i acord de concentració - en un sol document, en el període habilitat per a la impugnació del qual es pugui impugnar qualsevol dels elements que en formen part. Per molt que es vulgui argumentar en favor de la preclusivitat de les BDF, el cert és que el mateix legislador de 1973 ja va preveure, en l'art. 201 de l'LRDA, una solució similar a la que aquí proposem. L'únic que hi ha a debatre, doncs, és si s'ha de continuar facilitant la tramitació administrativa de la CP a costa dels drets dels interessats o si, per contra, s'ha de donar un cop de timó i fer prevaldre - com s'infereix de la Constitució i de la doctrina del TC - els drets constitucionals per sobre de fórmules procedimentals tan caduques com la que ara ens ocupa.

Al nostre parer, la tan citada STS d'1.2.1984 (Arz. 1012) sentència marca la via que més s'adapta a la Constitució, en argumentar que la salvaguarda de les fórmules procedimentals no pot ésser excusa per a la consumació d'una injustícia comesa en el decurs del procediment de CP. Aquest criteri hermenèutic s'hauria de posar en relació amb les jurisprudències del TC i del TS sobre la remoció dels obstacles que les normes procedimentals preconstitucionals posen a l'accés dels ciutadans als tribunals.

4. Doctrina legal sobre la impugnabilitat de l'acord de CP

Segons el tenor literal de l'art. 218.1 de l'LRDA, només es pot impugnar l'acord en seu jurisdiccional adduint-hi algun d'aquests dos motius d'impugnació: "por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras".

Aquesta ha estat la interpretació que n'han fet tradicionalment les administracions gestores. Inclús el TS la va acollir fins a mitjans dels anys vuitanta, com demostren tot un seguit de sentències que s'aferrin a una interpretació literal⁸⁴, que contraria la garantia constitucional del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, d'acord amb el qual, "todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

Aital interpretació literal xocava frontalment amb la doctrina sobre la supressió d'obstacles formals, dictada per l'interpret suprem de la Constitució en la STC 39/1983, de 17 de maig, d'acord amb la qual l'esmentat dret fonamental ha de prevaldre - com a principi, perquè

⁸³La tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, "efectiva", remarca el FJ 3 de la STC 238/1992, de 17 de desembre.

⁸⁴*Vid., ad exemplum*, les STS de 21.3.1980 (Arz. 2233), 6.10.1981 (Arz. 4078), 16.11.1981 (Arz. 5029), 22.12.1981 (Arz. 5450), 26.1.1982 (Arz. 300), 1.2.1982 (Arz. 604), 23.4.1982 (Arz. 2463), 14.10.1982 (Arz. 6372), 22.3.1983 (Arz. 1506), 7.4.1983 (Arz. 2078), 23.5.1983 (Arz. 2282), 23.5.1983 (Arz. 3409), 1.6.1983 (Arz. 3477), 28.9.1984 (Arz. 4553) i 12.11.1984 (Arz. 5768).

després el propi TC ha admès excepcions, com ara la fixació d'un termini legal per a la impugnació dels actes administratius, que preveu la STC 167/1999, de 27 de setembre - per sobre dels obstacles formals que impedeixen que la tutela judicial sigui realment efectiva.

Poc després, el TS es fa ver ressò d'aquesta doctrina constitucional, que la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380) va aplicar per primer cop en l'art. 218.1 de l'LRDA, propiciant-hi un canvi interpretatiu que les administracions gestores encara no han acabat d'assimilar. Teòricament, a partir d'aquesta sentència, s'hauria d'haver consolidat la nova interpretació que cal donar en l'art. 218.1 de l'LRDA de la Constitució ençà. Però les sentències del TS no sempre han estat coherents amb aquest criteri hermenèutic. Contràriament, hi ha hagut múltiples sentències (no sols antigues, sinó inclús relativament recents⁸⁵) que no concorden amb la doctrina constitucional de la supressió d'obstacles en la interpretació de l'esmentat precepte de l'LRDA.

En tot cas, val a dir que, la major part de les sentències dictades de 1986 ençà⁸⁶ han assumit la nova interpretació. Després de no poques indecisions i matisacions de tota mena, que analitzarem més detalladament quan ens ocupem de l'acord de CP, creiem que es pot considerar que la doctrina legal vigent en la matèria és la que expliciten les STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), 28.6.1996 (Arz. 5338), 22.1.1998 (Arz. 1257), 12.3.1998 (Arz. 3490) i 1.4.1998 (Arz. 3507), de les quals s'infereixen els següents criteris hermenèutics:

1r) L'art. 218.1 de l'LRDA no ha estat objecte de la tàcita derogació que preveu el punt 3 de la disposició derogatòria del text constitucional, per la qual cosa segueix encara vigent, amb les matisacions que expressem tot seguit.

2n) A hores d'ara, l'esmentat precepte legal s'ha d'interpretar de manera que no limiti l'accés als tribunals. Els dos motius que s'hi esmenten, que segons el seu tenor literal eren els únics que habilitaven per a la impugnació de l'acord en seu jurisdiccional, han deixat d'acomplir aquesta funció obstructiva o de filtre a l'accés als tribunals.

3r) Eixos dos motius, emperò, encara tenen una funció a complir: la de permetre discernir si els recursos que prosperin han de tenir la virtualitat de fer modificar o no la CP ja feta: la modificaran, si el vici és substancial o la lesió iguala o supera la sisena part del valor de les aportacions; cas contrari, els recursos que siguin estimats donaran dret a la corresponent compensació, però aquesta no pot suposar la modificació de la concentració ja feta.

Aquesta reorientació de l'art. 218.1 de l'LRDA, unida a la nova doctrina sobre la indemnització de les deduccions autoritzades per l'art. 202 del mateix text normatiu, han vingut a reforçar ostensiblement la garantia dels drets dels interessats en els processos de CP.

Ara només falta que el legislador estatal, assumint les ensenyances d'aquesta nova jurisprudència, modifiqui en idèntic sentit la legislació bàsica en matèria de CP, i que els legisladors autonòmics facin el mateix en el marc de les seves respectives competències.

5. Doctrina legal sobre la indemnització de les deduccions ex art. 202 LRDA

Una de les característiques de la CP que més sobta als propietaris que en resulten afectats és la contradicció entre la gratuïtat que es predica d'aquestes actuacions i les deduccions que es practiquen en base a l'art. 202 de l'LRDA, puix que no poden entendre que la mateixa llei que obliga l'Administració gestora a fer-se càrrec de totes les despeses de la CP, l'autoritzi també a practicar sengles deduccions, la suma de les quals pot arribar a una sisena part del valor de les aportacions. Es pregunten per què s'imposen aquestes deduccions, si el legislador ha establert que la CP ha de ser gratuïta per als interessats.

És lògic que *prima facie* els propietaris no entenguin aquesta aparent *contradictio in terminis*.

⁸⁵ Vid., *ad exemplum*, les STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) i 14.5.1998 (Arz. 4317).

⁸⁶ Vid., *inter alia*, les STS de 14.6.1988, FJ 1 (Arz. 4605), 4.11.1988 (Arz. 8496), 10.2.1994 (Arz. 1021), 28.6.1996 (Arz. 5338), 14.1.1997 (Arz. 547), 22.1.1998 (Arz. 1257), 12.3.1998 (Arz. 3490) i 1.4.1998 (Arz. 3507).

Però, si bé s'analitza, es comprovarà que la contradicció no està en els preceptes de l'LRDA, sinó en l'errònia interpretació que n'han fet sempre les administracions gestores, instaurant-hi una praxi administrativa que ha acabat desvirtuant el significat real de les esmentades deduccions. Al no indemnitzar-les com correspondria, aquestes deduccions han reconvertit en una mena d'expropiació no indemnitzada el que, d'acord amb la jurisprudència que esmentarem tot seguit, havia de ser una conversió de béns rústics en diners.

Si això és així, sembla evident que la lectura de l'art. 202 que s'ha fet fins ara no era la correcta, si més no de la Constitució ençà. De conformitat amb la doctrina legal majoritària, aquest precepte permet 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. Vet aquí una altra conclusió revolucionària del procediment especial de CP, a la qual ens ha dut l'anàlisi de la jurisprudència dictada sobre aquesta institució.

Aquesta conclusió pot esverar molts responsables de les administracions gestores que - més per inèrcia administrativa que no pas com a conseqüència de l'anàlisi de la jurisprudència vigent en la matèria - continuen aplicant les deduccions ex art. 202 sense indemnització i sense ni tan sols arribar-se a qüestionar la legalitat d'eixa praxi administrativa, que, tanmateix, ja ha estat desautoritzada pel TS. Tan estesa estava aquesta pràctica que moltes de les sentències del propi TS ni tan sols es plantejaven la qüestió de la indemnització de les deduccions, amb la qual cosa s'alimentava la convicció generalitzada de què no calia indemnitzar les deduccions practicades, ja que no s'hi negava el dret a la indemnització, però tampoc es deia que s'hagués d'indemnitzar.

L'art. 33.3 CE, tanmateix, ofereix arguments suficients per a considerar que les deduccions practicades s'han d'indemnitzar, puix que disposa 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 que ens ocupa, hi ha una privació parcial de béns i drets, en virtut de la qual les superfícies que es corresponen amb el valor deduït de les aportacions a la CP passen del sector privat al sector públic. Aquesta privació de béns només fóra admissible constitucionalment si s'acomplissin els dos condicionaments que imposa el precepte transcrit: l'existència d'una causa d'utilitat pública i la compensació mitjançant la indemnització adequada.

Les deduccions de l'art. 202 de l'LRDA reuneixen el primer d'ambdós requisits (recordis que cada CP és preceptivament declarada d'utilitat pública, per imperatiu de l'art. 172 de la mateixa norma legal); però no hi concorre el segon - i igualment imprescindible - requisit, puix que els propietaris que pateixen les deduccions no reben a canvi cap indemnització.

Sorprenentment, ningú semblava qüestionar la constitucionalitat d'eixes deduccions no compensades. Tanmateix, aquesta pràctica administrativa no consona amb la doctrina que el TS ja havia establert a algunes sentències dels als anys setanta i vuitanta, entre les quals ens permetem destacar aquestes dues:

- La STS de 4.2.1978 (Arz. 572), que havia avançat el criteri hermenèutic que avui s'ha imposat en la doctrina del TS, indicant que "en el expediente cabe alegar perjuicios de cualquier cuantía en la subrogación real proyectada o acordada".

- La STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), que confirmava aquesta interpretació, amb una interessant construcció jurisprudencial basada en la interpretació conjunta del principi de gratuïtat establert en l'art. 171.4 de l'LRDA amb el principi d'igualtat proclamat en l'art. 173 i amb les limitacions previstes en l'art. 218.1 per a la impugnació de l'acord de CP. La conclusió a la que hi arriba l'alt tribunal és que cada Administració gestora ha de disposar d'un fons habilitat per a garantir la total gratuïtat de la CP, incloent-hi la compensació als interessats pels perjudicis econòmics que se'ls infligeixin, encara que la lesió sigui inferior a la sisena part del valor de les aportacions. Així s'evidencia quan reconeix "la posibilidad reservada al recurrente de solicitar ... 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". Si la suma de les deduccions ex art. 202 de l'LRDA pot arribar precisament a aquest límit de la sisena part

de les aportacions i el TS reconeix el dret a reclamar les diferències que no hi arriben, això significa que el que s'està reconeixent és ni més ni menys que el dret a la indemnització per les deduccions que es practiquin en base al citat precepte legal.

Els defensors de la pràctica de les deduccions sense indemnització podrien caure en la temptació de contraargumentar que es tracta d'una jurisprudència periclitada i superada per posteriors sentències del TS que han donat la raó a l'Administració gestora, aduint que no hi havia lesió perquè la diferència entre aportacions i atribucions quedava suficientment compensada pel valor afegit de la CP⁸⁷. Però aquest contraargument cauria en orris al comprovar que, en el decurs dels darrers anys, el TS ha confirmat la vigència de la doctrina que reconeix als partícips el dret a ésser indemnitzats per les deduccions que es practiquin.

Aquesta confirmació la trobem en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), que rebutja els arguments emprats per l'Administració gestora de la Junta de Castella-la Manxa per a defensar la correcció de la seva pràctica administrativa de no indemnitzar la reducció de valor entre les terres aportades i les rebudes a canvi pels propietaris.

Tot i que el representant processal de l'Administració pretenia recolzar el seu plantejament en anteriors sentències del propi TS que admetien el còmput del valor afegit per la CP, la sentència que ara ens ocupa hi oposa una construcció jurisprudencial impecable i molt ben elaborada, que recorda força la que anys enrera havia establert la precitada STS de 14.1.1985, per bé que en aquest cas l'enriqueix amb els pertinents fonaments constitucionals. Es basa l'alt tribunal en una interpretació conjunta i teleològica dels arts. 173, 202 i 218.1 de l'LRDA, posant-los, tot a l'hora, en relació amb el principi d'igualtat davant la llei i amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, que proclamen, respectivament, els arts. 14 i 24 de la Constitució. La conclusió és que les lesions econòmiques inferiors a la sisena part s'han d'indemnitzar.

Així, doncs, l'obligació d'indemnitzar les deduccions ex art. 202 no és un criteri hermenèutic periclitat, sinó la conclusió que la jurisprudència del TS ha inferit dels propis preceptes de l'LRDA, analitzant-los d'acord amb el conjunt de l'ordenament constitucional.

Resseguint la sentència, l'*iter* discursiu que duu a aital conclusió apareix com impecable:

- L'art. 173 preveu que s'adjudiqui a cada propietari "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. 202.1 de l'LRDA autoritza l'Administració gestora de la CP a aplicar una deducció de fins al 3 % del valor de les finques aportades; però aquest reconeixement legal "no és 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" (FJ 2). És a dir que la lesió no es comença a computar - com pretenia l'Administració de Castella-la Manxa i com a la pràctica interpreten la resta de les administracions gestores - a partir del valor reduït de les aportacions (és a dir, un cop aplicades les deduccions), sinó que les deduccions practicades ja constitueixen per elles mateixes una lesió que s'ha d'indemnitzar.

- D'altra banda, es constata un cop més que, tal com està redactat, "el artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, vulnera el derecho de obtener la tutela efectiva de los Tribunales, artículo 24.1 de la Constitución, al limitar el acceso a los Tribunales en función de la lesión sufrida en su expediente de concentración parcelaria, Sentencias de este Tribunal de 6 noviembre 1981 y 6 diciembre 1985, que interpretándolo atendiendo a la finalidad de ese procedimiento sostienen la doctrina ya reiterada de que si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas da lugar a la

⁸⁷ *Vid.*, per totes, la STS de 8.2.1991 (Arz. 1037), pel que fa a la Sala Contenciosa-administrativa, i la STS de 30.4.1990 (Arz. 2812), pel que fa a la Sala Civil. Més recentment, també s'ha pronunciat així la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), de la Sala 3a del TS.

rectificación del acuerdo de concentración y si es menor a la compensación económica ...".

- Partint d'aquestes irrefutables premisses, i posant l'art. 202 en relació amb l'art. 218, el TS conclou: "... de lo que se infiere que de ser precisa la deducción de un 3 % de las fincas aportadas para hacer posible la concentración parcelaria si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica, pues el límite que establecía en el artículo 218 para el acceso a la revisión judicial de no alcanzar dicha sexta parte, resulta aplicable tanto si se trata del derecho a acceder a la vía jurisdiccional como el de hacer efectiva la compensación económica que dimana de la concentración, 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".

En definitiva, aquesta sentència confirma de manera inequívoca i amb una meridiana claredat d'idees que les deduccions de l'art. 202 són legalment admissibles, però ben entès que, si se'n fa ús, l'Administració gestora les ha d'indemnitzar. Això significa que la interpretació que tradicionalment s'havia donat en l'art. 202 de l'LRDA no era la correcta i que la praxi administrativa que se n'ha fet derivar no té cabuda en el vigent ordenament constitucional.

No hem pogut trobar ni un sol estudi sobre la CP que hagi advertit aquesta discordança entre la pràctica administrativa i la que exigiria una interpretació congruent dels preceptes de l'LRDA, feta a la llum del conjunt de l'ordenament constitucional. Era fins ara una qüestió tan pacífica que, pel que sembla, ningú hi havia reparat.

Entenem que aquesta aportació jurisprudencial pot tenir una transcendència insospitada sobre el desenvolupament futur de les actuacions de CP al nostre país, perquè, si s'acaba imposan la interpretació jurídica a què ens ha dut la nostra exegesi jurisprudencial, s'hauran d'indemnitzar totes les deduccions que s'hi practiquin, la qual cosa comportaria un canvi copernicà en el sistema espanyol de gestió de la CP.

6. Doctrina legal sobre les notificacions en el procediment de CP

En la regulació de l'LRDA, les notificacions d'actes de la CP tenen un doble tractament:

- Com a norma general, l'art. 211.1 exigeix l'Administració gestora de la CP de fer notificacions individuals en el procediment especial de CP, les quals han d'ésser substituïdes per edictes o avisos publicats en el corresponent diari oficial i en el tauler d'edictes de l'Ajuntament afectat en cada cas.

- En el cas dels recursos, en canvi, l'art. 211.2 imposa les notificacions individuals.

Com en tants altres preceptes d'aqueixa norma preconstitucional, es planteja el problema de saber si aquesta previsió legal segueix o no vigent i en quins termes s'ha d'interpretar a hores d'ara. Davant el dubte, el millor és acudir a la jurisprudència vigent en la matèria.

A aquests efectes, el primer que cal conèixer és el parer del TC. Val a dir que l'interpret suprem de la Constitució encara no s'ha pronunciat específicament sobre com s'han de fer les notificacions en el marc de la CP; però sí que s'ha definit sobre la viabilitat constitucional de les notificacions administratives via edictes. El FJ 2 de la STC 65/1999, de 26 d'abril, s'ocupa específicament d'aquesta qüestió, aportant-hi els següents criteris hermenèutics:

1r) La notificació per edictes és un mètode excepcional i de caràcter supletori: "La citación por edictos se convierte en una modalidad de carácter supletorio y excepcional".

2n) Aquesta modalitat de notificació només és admissible quan no hi ha un altre remei més adient: "Aunque la misma no es contraria al ordenamiento vigente debe ser utilizada cuando no es posible recurrir a otros medios más efectivos". Més encara: "Es un procedimiento que sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación, lo que quiere decir que previamente han de agotarse todas aquellas otras modalidades que aseguren más eficazmente la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho de defensa".

3r) L'ús de les notificacions edictals sense haver esgotat abans les possibilitats raonables de notificació individual produeix indefensió, i, en conseqüència, suposa una transgressió del dret fonamental a la tutela judicial efectiva garantit per l'art. 24.1 CE: "Lo contrario ... choca con el art. 24.1 C.E. y vulnera el derecho a no padecer indefensión que en él se garantiza". Aquest criteri es veu corroborat en el FJ 3, que declara inconstitucional la notificació edictal analitzada, argumentant que "no cumple las exigencias del emplazamiento por edictos, al no agotar otros medios más eficaces de localización del demandado ... constituye una clara transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 C.E.), por no haber asegurado en la medida en que era posible la efectividad del emplazamiento".

L'aplicació d'aquesta doctrina constitucional al procediment de CP suposaria la tàcita derogació de l'art. 211.1 de l'LRDA, segons el qual "todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los propietarios, titulares de derechos reales y situaciones jurídicas y, en general, a las personas afectadas por los trabajos de concentración parcelaria se podrán realizar por medio de edictos, cuya inserción en los tablones de anuncios del Ayuntamiento y entidad local correspondientes y en el "Boletín Oficial" de la provincia surtirá los mismos efectos que las leyes atribuyen a las notificaciones y citaciones". No s'hi reconeix a la notificació edictal el caràcter excepcional i subsidiari que li atribueix el TC, sinó que la converteix en norma general del procediment de CP i amb caràcter substitutiu de les notificacions individuals.

Ara bé, el de CP és un procediment especial, i la doctrina legal no sembla tenir tan clara aquesta aplicació immediata i directa de la doctrina constitucional. Hi ha, al respecte, una jurisprudència més aviat dubitativa i àdhuc contradictòria.

Per un costat, la STS de 18.10.1989 (Arz. 6868) sembla admetre fil per randa la doctrina constitucional que venim de sintetitzar, i, partint de la consideració de la Constitució com la norma fonamental de l'ordenament jurídic, atribueix a la notificació edictal caràcter subsidiari, encara que hi hagi una norma formal que estableixi el contrari. Addueix a l'efecte que "todo emplazamiento por edicto es un emplazamiento subsidiario, aunque la Ley de esta Jurisdicción lo coloque como único; 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 ..., por lo que, si los términos del edicto, como ocurre en el caso, 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" (FJ 1).

D'acord amb l'*iter* discursiu d'aquesta sentència, el dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE hauria de prevaldre sobre la prerrogativa que atorga a l'Administració gestora de la CP l'art. 211.1 de l'LRDA: "... se incidiría en una indefensión de la persona para quien se reconoce tener un interés directo en lo que se resuelva; y en el presente caso con más razón aún, pues siendo el interesado titular de la finca en cuestión procede su emplazamiento personal, para ser oído, sin que baste el emplazamiento edictal" (FJ 1, *in fine*). Tot i que s'està referint als preceptes de l'LJCA-56 i no a l'LRDA, la seva lògica argumental condueix al mateix resultat, ja que tant procedimental és l'LRDA com l'LJCA-56, raó per la qual s'ha d'entendre igualment aplicable a l'esmentat text refós l'argumentació de la seva supeditació a la garantia constitucional del dret a la tutela judicial efectiva, proscriuint-hi la indefensió. Cal tenir en compte, a més a més, que la sentència es dicta en el marc de la regulació de la CP, ja que versa sobre la impugnació d'un acord de concentració.

En canvi, la STS de 20.10.1992 (Arz. 7880) analitza una impugnació d'un acord de CP, en la

qual s'adduïa manca de notificació, perquè "el recurrente no ha recibido ni una sola notificación". L'alt tribunal denega el recurs, basant-se en els següents arguments:

1r) L'LRDA no obliga l'Administració de la CP a practicar notificacions individuals: "En el texto refundido no existe ningún precepto que imponga una notificación personal...".

2n) La notificació edictal constitueix una especialitat del procediment de CP: "... y sí existen, como peculiaridad del procedimiento especial de que tratamos, otros muchos que autorizan sustituir notificaciones personales por publicaciones en medios oficiales ...".

3r) La notificació per edictes prevista per al procediment de CP no té caràcter subsidiari: "... así que esta clase de publicaciones no tiene carácter subsidiario a falta de notificación personal ...".

4t) La doctrina constitucional sobre les notificacions edictals no és aplicable al procediment especial de CP: "... por lo que no puede aplicarse al caso la doctrina del TC relativa a la procedencia de notificaciones, requerimientos y demás comunicaciones a los interesados, que son siempre de interpretación restrictiva como dicha doctrina enseña, sólo para los casos en que quede acreditado no haberse podido realizar las notificaciones y requerimientos personales".

Partint d'aquesta aplicabilitat de la regla de l'art. 211.1 de l'LRDA, hi ha dues sentències que, tanmateix, arriben a conclusions diametralment oposades, pel que fa a les condicions en què s'han de fer les publicacions substitutòries de les notificacions individuals:

- La STS de 29.9.1992 (Arz. 7373) mostra una gran rigidesa envers l'Administració gestora, al considerar nul·les les notificacions ex art. 211.1 LRDA que no tinguin un peu de recurs com cal: "de la no indicación en el acuerdo o pacto notificado de si es o no definitivo en la vía administrativa y en su caso la expresión de recursos - órgano y plazos - posibles, se deriva la nulidad de tal notificación al producir indefensión al interesado ...". En conseqüència amb aquest criteri hermenèutic, l'alt tribunal dóna per entès que els recursos que es presentin mai podran ésser considerats extemporanis, si la publicació-notificació s'ha fet amb els defectes esmentats: "... por lo que en todo caso ha de entenderse interpuesto dicho recurso de alzada dentro del plazo legalmente previsto"⁸⁸.

- La STS de 8.11.1993 (Arz. 8778) aplica un criteri més lax: "ninguna de las irregularidades, posibles defectos formales o de fondo u omisiones - en este caso, la falta de notificación a los directamente afectados por los acuerdos o trámites, ... la publicación de decisiones en el Boletín de la Provincia y no en el Oficial de la Junta de Andalucía -, caso de existir, ni en su singularidad ni en su conjunción supondrían más que aisladas deficiencias procedimentales que únicamente conllevarían la anulabilidad del acto o actos afectados ...". Tot seguit puntualitza que el més important és que no s'hi hagi produït indefensió: "... bien entendido que, ni aun así, no es la realidad de las infracciones la que comporta, sin más, según dicho precepto, tal consecuencia, en la medida en que para ello el mismo exige que de aquélla se haya seguido indefensión al administrado".

Vist que la doctrina legal no és unitària sobre si és aplicable o no al procediment de CP la doctrina constitucional sobre les notificacions edictals, entenem que el millor fóra que el legislador es definís clarament a aquest respecte, en una nova regulació de la CP adaptada a la Constitució. Cal tenir en compte, a aquests efectes, que, si el sistema especial que ara recull l'art. 211.1 de l'LRDA va tenir la seva justificació a mitjans del segle XX - quan les dificultats per a fer arribar les notificacions als interessats entorpien notablement el desenvolupament de les actuacions de concentració⁸⁹ -, ara aquest argument ha quedat mancat de fonament, ja que les administracions gestores disposen de mitjans suficients per a garantir que les seves notificacions arribin a tots els participants en un breu termini, que, a

⁸⁸És fàcil d'imaginar l'enrenou que provocaria un allau de recursos presentats mesos o anys després de l'aprovació de l'acord de CP, en base a aquest criteri hermenèutic, si finalment eixos recursos acabessin essent estimats i, en conseqüència, anul·lessin els corresponents acords en allò que els afecta. Per a evitar que això esdevingui realitat, cal que les administracions gestores de la CP extremin ja seva atenció a l'hora de practicar les notificacions i publicacions escaients en cada cas.

⁸⁹Cfr. SNCPYOR, *Servicio Nacional de ...*, op. cit., p. 52.

més a més, es podria escurçar si s'hi apliquessin tècniques telemàtiques.

La nostra proposta *de lege ferenda* consisteix en la normalització d'eixes notificacions, remetent-les al procediment comú regulat per l'LRJAPPAC, seguint al respecte els criteris hermenèutics del TC que venim de sintetitzar. Dit d'una altra manera, sempre que sigui possible, s'han de fer notificacions individuals. Així s'aconseguiria un doble avantatge: d'una banda, s'evitaria l'endarreriment dels processos de CP que provoquen les publicacions *ex art. 211.1*; de l'altra, el dret dels propietaris a la tutela judicial efectiva hi quedaria reforçat, puix que l'Administració gestora s'hauria d'assegurar de què tots els interessats han estat degudament notificats de les exposicions públiques en curs i, en general, de tots els actes administratius que afecten llurs drets i interessos legítims.

CINQUENA PART

ANÀLISI CRÍTICA DEL PROCEDIMENT ESPECIAL DE CP

CAPÍTOL I

ASPECTES GENERALS DEL PROCEDIMENT DE CP

1. L'especialitat del procediment de CP

1.1 Normativa en la qual es fonamenta el caràcter especial d'aquest procediment

El caràcter especial de la normativa reguladora de la CP ("especialíssima legislació", la denominava GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA¹) ha estat reconeguda unànimement per la doctrina. Ara bé, contràriament al que podria deduir-se de les paraules d'ALENZA GARCÍA² ("la jurisprudencia ha catalogado al procedimiento de concentración parcelaria como procedimiento especial"), eixa caracterització no és una creació jurisprudencial - encara que coincidim amb aquest autor en què la jurisprudència hi insisteix molt³ -, sinó el resultat d'una decisió explícita del legislador estatal dels anys cinquanta, que fou revalidada a les darreries del segle XX.

Cal recordar, a aquest respecte, que l'art. 1.2 de la Llei de Procediment Administratiu de 17 de juliol de 1958 disposà que "las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I, sólo serán aplicables en defecto de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final primera, número 3". Aquesta disposició no ha estat derogada per l'LRJAPPAC. Per tant, segueix vigent el seu contingut normatiu, en el qual es basa la catalogació d'aquest procediment com a procediment especial, ja que disposa que, "a efectos de lo establecido en el número 2 del artículo 1º, el Gobierno señalará, en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la presente Ley, cuáles son los procedimientos especiales que por razón de su materia continuarán vigentes".

Aquest manament legal fou acomplert mitjançant el Decret de 10 d'octubre de 1958, de Presidència, pel qual s'assenyalaven els procediments especials que, per raó de la seva matèria, seguien vigents a l'entrada en vigor de l'LPA. Segons l'art. 1r. d'aqueix decret (que segueix en vigor, d'acord amb la disposició derogatòria núm. 3 de l'LRJAPPAC), "se consideran procedimientos administrativos especiales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, los siguientes: ... 22. El procedimiento en materia de colonización, parcelación y concentración parcelaria".

El fet de què el caràcter especial d'aquest procediment sigui a hores d'ara assumit per tothom contrasta amb les dificultats que va haver-hi al començament per a fer entendre aquesta especialitat als afectats. Per aquesta raó, durant els anys seixanta i setanta, el TS

¹Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 11.

²José Francisco ALENZA GARCÍA, op. cit., p. 94.

³Es en base a aquest convenciment del caràcter tan especial de la normativa reguladora de la CP que - en la STS de 28.1.1999 (Arz. 1268) -, el TS rebutja un dels motius d'un recurs de cassació, amb aquests expeditius mots: "Menos interés tiene en cambio la argumentación de que no se ha respetado o se ha inaplicado por la Sentencia 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".

es va haver d'ocupar a fons de recordar la normativa declarativa de l'especialitat. Una de les sentències més interessants al respecte és la STS de 14.11.1967⁴, en la qual, a més a més, el TS va començar a configurar la seva doctrina sobre les conseqüències derivades de l'esmentada declaració d'especialitat del procediment de CP, exposant a l'efecte el criteri de l'aplicació preferent de la normativa específica de la CP sobre la normativa administrativa general. Remarca concretament que els tràmits d'audiència i de prova, així com els requisits per a la presentació de recursos, es regeixen per la normativa especial de la CP, i no per la normativa administrativa de caràcter general.

Seguint aquest mateix *iter* argumental, la STS de 30.1.1974 (Arz. 700) extrau altres conseqüències del caràcter especial d'aquest procediment, destacant-hi l'existència de les que anomena "fases preparatorias" (terminologia que emprà per a referir-se a les bases i al projecte de CP), el seu peculiar sistema esglaonat de recursos ("con posibilidad de recursos separados ..."), el reemplaçament de les comunicacions individuals per publicacions oficials ("... en actuaciones de comunicación general mediante encuestas en forma de avisos publicados..."), així com els especials condicionaments legals que limiten dràsticament la possibilitat d'impugnació de l'acord, en garantia del principi de conservació de la CP ja feta ("...requiere también tener en cuenta ... la tendencia limitativa que ... revela el propósito del legislador de asegurar la efectividad del acuerdo final frente a incidencias parciales o secundariamente afectantes al resultado genérico").

El caràcter especial del procediment de CP comportaria, en principi, que totes les qüestions que s'hi puguin plantejar s'han de resoldre - excepció feta d'aquelles que la mateixa normativa especial remet a la general - en base a la pròpia regulació especial, tant si hi estan resoltes de manera explícita (supòsit en què s'aplicarien els preceptes corresponents) com si eixa regulació no se n'ocupa directament (supòsit en què s'haurien d'aplicar els principis informadors de la institució i els criteris hermenèutics elaborats per la jurisprudència). Tanmateix, hi ha dues puntualitzacions a fer-hi:

- En primer lloc, no hom pot oblidar que hi ha aspectes procedimentals que en tot cas s'han de regir per la normativa general administrativa (com ara l'exigència de motivació de les resolucions administratives) o àdhuc directament pels principis constitucionals (com ara la proscripció de l'arbitrarietat, amb el corresponent control jurisdiccional de l'actuació de l'Administració gestora de la CP⁶), raó per la qual nombroses sentències del TS resolen els recursos relacionats amb la CP en base a la històrica LPA, a la vigent LRJAPPAC o a la Constitució.

- En segon lloc, s'ha de prendre en consideració el manament legal d'adaptar tots els procediments especials vigents a l'LRJAPPAC, cosa que no s'ha fet en matèria de CP. En aquestes circumstàncies, el problema que es planteja és el de dilucidar quins són els paràmetres reguladors explícits i implícits de la regulació especial de CP que s'han de considerar subsistents i quins altres s'han de considerar superats per la normativa

⁴ *Vid., ad exemplum*, la STS de 14.11.1967 (Arz. 4653), en la que el TS recorda l'especialitat del procediment de CP i les conseqüències que se'n deriven (en aquest cas, pel que fa a la peculiar configuració del tràmit d'audiència als interessats). El Cdo. 2n indica al respecte que "es menester sentar ante todo, que el núm. 22 del D. de 10 octubre 1958 declaró procedimientos administrativos especiales de preferente aplicación conforme al art. 1º y al núm. 3 de la primera disposición final de la L. de 17 julio 1958 el procedimiento en materia de concentración parcelaria, con lo que los arts. 90 y 88 de aquella Ley que se dicen infringidos no eran los aquí operantes al figurar en el Título IV de la misma, sino que los puntos concernientes a audiencia y prueba encuéntrase sometidos por virtud del citado art. 1º en su núm. 2 a la regulación peculiar de la concentración parcelaria".

⁵ Aquest és el tenor del Cdo. 2n de la STS de referència, en el qual es comença rebutjant l'aplicació directa de l'LPA ("... con lo que los arts. 90 y 88 de aquella Ley que se dicen infringidos no eran los a *quó* operantes al figurar en el Título IV de la misma, sino que los puntos concernientes a audiencia y prueba encuéntrase sometidos por virtud del citado art. 1º en su núm. 2 a la regulación peculiar de la concentración parcelaria"), per a recordar tot seguit l'especial configuració que té el tràmit d'audiència en el procediment de CP, en el qual s'imposen com a norma general les publicacions als diaris oficials i als taulers d'anuncis dels ajuntaments afectats, alhora que les audiències individuals es substitueixen per les enquestes i exposicions públiques que s'hi preveuen.

⁶ El posicionament actual del TS sobre la plenitud del control judicial de la CP - que, com ja hem vist, va ésser negada inicialment pel mateix TS) està sintetitzat en els fonaments jurídics de la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), fent-se especialment expressiu en el seu FJ 3, en el qual es confirma que l'art. 218 de l'LRDA ha d'ésser objecte d'una lectura constitucional. En paraules de l'alt tribunal, "debe ser objeto de una interpretación acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la plena revisión jurisdiccional de la actividad administrativa (art. 106 CE) ...".

constitucional i administrativa sobrevinguda amb posterioritat a l'LRDA.

És evident el desconcert de les administracions gestores autonòmiques, en aquest aspecte, essent un exemple prou significatiu el ja esmentat de la determinació dels terminis d'impugnació de les bases i l'acord de concentració (n'hi ha que només reconeixen 15 dies de termini, altres parlen de 30 dies naturals, altres de 30 dies hàbils, etc., mentre que l'LRJAPPAC fixa el termini en un mes). Cal preguntar-se, per tant, si aquestes diferències entre la regulació especial i la general segueixen estant justificades - i, per tant, han de continuar emparades per l'esmentat criteri jurisprudencial de preferència de la normativa especial -, o, pel contrari, són simples conseqüències de la petrificació de l'LRDA i de l'incompliment del manament legal d'adaptar eixa legislació especial a l'LRJAPPAC. És una qüestió més a dilucidar en la nova legislació estatal de CP per la qual venim maldant.

1.2 Vigència actual de l'especialitat procedimental de la CP

De 1973 ençà, la regulació estatal del procediment especial de CP està inclosa bàsicament en els arts. 171 a 240 i concordants de l'LRDA, que no sols resten vigents al territori de les CA sense legislació pròpia en la matèria, sinó que també són d'aplicació a les CA que han legislat sobre la CP, a les quals s'apliquen directament - i això no ho tenen encara assumit tots els gestors i els legisladors autonòmics - els preceptes relatius a competències de l'Estat⁷, alhora que la resta s'hi han d'aplicar com a dret supletori, d'acord amb l'art. 149.3, *in fine*, de la Constitució.

La promulgació de l'LRJAPPAC no va suposar l'eliminació de l'especialitat de les normes procedimentals de la CP, puix que el punt 3 de la seva disposició derogatòria declara expressament en vigor "las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas, en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley". En conseqüència, resten vigents les normes reguladores del procediment administratiu especial en matèria de CP, que, pel que aquí interessa, són els ja citats Decret de 10 d'octubre de 1958 - que el declararà procediment administratiu especial - i l'LRDA, que estableix la redacció vigent d'aital procediment, a nivell estatal, sens perjudici de les normes dictades per algunes CA en exercici de llurs competències.

Assentat això, convé puntualitzar que la supervivència del procediment especial de CP no és absoluta, sinó que està supeditada als principis incorporats per la Constitució al nostre ordenament jurídic, desplegats en l'àmbit administratiu per l'LRJAPPAC. El punt 1 de la disposició derogatòria ho explicita clarament quan declara derogades "todas las normas de igual o inferior rango, en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley". Confirmant aquest criteri, la jurisprudència majoritària exigeix una reinterpretació adequada a la Constitució de les normes preconstitucionals, com ara l'LRDA⁸.

Des d'un altre punt de vista, eixa supervivència és igualment precària pel fet de què la configuració actual del procediment de CP està encara pendent d'adaptació a l'LRJAPPAC. Cal recordar, a aquest respecte, el text de la disposició addicional 3a d'aquesta norma legal, per imperatiu de la qual, "reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca". Aquest manament legal no ha estat executat - fins ara, no

⁷El desconeixement d'aquesta evidència per part del legislador castellanoleonès va obligar el TC a declarar inconstitucionals - en la seva sentència 150/1998, de 2 de juliol- el primer incís de l'art. 7.1, els punts 3 i 4 de l'art. 66.1, l'art. 94.1 i la lletra b) de l'art. 100 de l'LCP-CYL, tots ells considerats "contraris al orden constitucional de competencias y, por tanto, nulos".

⁸Així ho ha evidenciat la jurisprudència del TC, per a totes les normes preconstitucionals, en sentències com ara la STC 73/1998, de 31 de març i la STC 99/1999, de 31 de maig. Al seu torn, el TS també disposa d'una consolidada doctrina legal, referida especialment a l'LRDA i a la necessitat de reinterpretar els seus preceptes a la llum de la Constitució. Així s'expressa, a tall d'exemple, la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), quan, després d'assegurar que l'acord de CP resta subjecte al règim d'impugnació derivat de l'art. 218 de l'LRDA, matisa que aquest precepte "debe ser objeto de una interpretación acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la plena revisión jurisdiccional de la actividad administrativa (art. 106 CE), de manera que dicho precepto no suponga una exclusión parcial del control jurisdiccional" (FJ 2).

s'ha aprovat la norma reglamentària per la qual s'havia de produir l'adaptació normativa -, ni sembla haver-hi intenció d'executar-lo, malgrat que l'adaptació de l'LRDA a la legislació administrativa general no és tan automàtica com semblaria al primer cop d'ull.

En resum, a la vista dels preceptes esmentats, podem arribar a les següents conclusions, pel que fa a la vigència de l'especialitat del procediment de CP:

1a) L'especialitat del procediment de CP segueix vigent.

2a) La redacció vigent de l'esmentat procediment és la que recull bàsicament l'LRDA, amb les matisacions que esmentarem tot seguit, sense perjudici de les modificacions que - en allò que no resta com a competència estatal¹⁰ - hi han introduït les CA que ja han legislat en la matèria.

3a) Ara, però, els preceptes de l'LRDA no s'han d'interpretar *ad pedem literae*, sinó a la llum del conjunt de l'ordenament constitucional, i més concretament a la vista de l'LRJAPPAC, amb la qual no poden entrar en contradicció, com s'infereix *a sensu contrario* del punt 3 de la disposició derogatòria, que deixa en vigor els procediments especials "en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley".

4a) Per imperatiu de la disposició addicional 3a de l'LRJAPPAC, ja fa temps que l'LRDA s'havia d'haver adaptat a aquesta norma reguladora del procediment administratiu comú. L'incompliment d'aital manament legal provoca dubtes en l'aplicació de la CP. Caldria una regulació clarificadora, que especifiqués punts tan importants com ara els supòsits de silenci positiu que s'hi han d'aplicar¹¹.

5a) La manca d'adaptació de l'LRDA a l'LRJAPPAC desmereix el principi de seguretat jurídica que garanteix l'art. 9.3 CE i s'allunya dels objectius de claredat i eficàcia de la legislació que inspiren la moderna normativa comunitària¹², a l'obligar a fer una acurada anàlisi individualitzada de cada precepte de l'LRDA, per tal de saber si es pot aplicar en els seus propis termes. Aquesta tasca no resulta gens fàcil, com palesen tant els contradictoris criteris aplicats per les administracions gestores en matèria de terminis d'impugnació¹³ com

⁹Vet aquí dos exemples - extrets de la jurisprudència dedicada a la CP - que ho demostren:

1r) Pel que fa a la viabilitat jurídica del recurs de revisió en el procediment especial de CP, fins i tot l'advocacia de l'Estat ha arribat a negar la seva admissibilitat, aduint que l'LRDA no en parla. Amb molt bon seny, el TS, tanmateix, ja va desautoritzar dràsticament eixa interpretació restrictiva del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, en la seva STS de 28.4.1982 (Arz. 2477).

2n) Pel que fa als terminis per a la presentació dels recursos d'alçada, la interpretació més lògica ens duria a aplicar el mateix criteri per a tots els recursos. Per contra, l'art. 213 de l'LRDA distingeix entre les impugnacions presentades contra els actes administratius que són objecte de publicació, com ara les BD i l'acord de CP (als quals s'aplicaria el termini dels trenta dies, que s'han d'entendre hàbils) i els recursos que impugnen altres actes administratius (supòsit en el qual el termini hi quedaria reduït a 15 dies). En bona lògica jurídica, sembla que aquesta injustificada reducció dels terminis d'impugnació s'hauria de considerar superada, com a contrària a la interpretació del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE que reflecteix l'LRJAPPAC, en matèria de terminis per a la interposició dels recursos administratius. En canvi, la STS de 28.4.1982 (Arz. 2529) remet a l'esmentat art. 213 de l'LRDA, sense posar-hi ni la més mínima objecció.

¹⁰El TC es mostra molt gelós d'aquestes competències estatals relacionades amb la CP en la seva STC 150/1998, de 2 de juliol, no permetent que les CA regulin cap de les matèries reservades a l'Estat, encara que emprin a l'efecte la tècnica reproductiva de la regulació estatal de la CP.

¹¹A títol orientatiu, podem esmentar que la luxemburguesa LCP-LUX aplica el silenci positiu, per exemple, a les sol·licituds d'autorització dels canvis de titularitat en la propietat de les parcel·les aportades a la CP. L'art. 23 preveu, a aquests efectes, que "*la demande sur laquelle l'Office national du remembrement n'a pas statué dans un délai de trois mois est considérée comme autorisée*". L'aplicació d'aquest criteri a casa nostra evitaria que els expedients de canvi s'eternitzessin injustificadament als despatxos de les administracions gestores de la CP.

¹²Cfr. *Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999"*, Bruselas, 3.11.1999, COM (1999) 562 final, p. 4. D'acord amb aquest autoritzat informe oficial, "la Comisión, con arreglo a los deseos expresados por el Consejo, fomentará la utilización de los principios del nuevo enfoque, una técnica que permite mejorar la claridad y la eficacia de la legislación comunitaria".

¹³Ja hem deixat constància del desgavell jurídic i administratiu que es constata en la interpretació del termini de 30 dies que preveu l'art. 210 de l'LRDA. No és ja que no es posin d'acord entre totes les CA sobre la forma d'interpretar aquest precepte, sinó que els diaris oficials autonòmics demostren cada dia que hi ha administracions gestores de la CP que apliquen criteris diferents en les seves publicacions de CP, referint el termini d'impugnació indistintament - sense cap tipus d'explicació que justifiqui aquesta variació de criteris hermenèutics - a 30 dies indeterminats, a 30 dies naturals, a 30 dies hàbils o a un mes.

l'erràtica doctrina legal - ja analitzada - sobre la interpretació que cal donar als preceptes més conflictius d'aquella norma legal, com ara els arts. 211 (pel que fa a les notificacions i publicacions en el procediment de CP) i 218.1 (pel que fa a la lesió de la sisena part que s'hi estableix com a *conditio sine qua non* per a l'admissibilitat dels recursos contra l'acord de CP).

6a) Per les raons exposades - i pel pèssim exemple de menyspreu a la legalitat vigent que s'està donant a la ciutadania, dels poders públics estant, incomplint un manament legal tan taxatiu com el de l'esmentada disposició addicional tercera de l'LRJAPPAC -, fóra aconsellable que es publicués l'esmentada adaptació normativa en matèria de CP, com més aviat millor.

La solució definitiva a aquesta problemàtica, en qualsevol cas, vindria donada per una nova regulació legal d'aquest procediment especial, en els termes que aquí venim proposant.

2. Procediment universal i procediments específics

Bo i reconeixent que, de bell antuvi, el sistema espanyol de CP es va distingir dels d'altres països pel seu caràcter unitari¹⁴, hem de puntualitzar que ara ja no és així, perquè l'antiga unitat procedimental s'ha transformat en una pluralitat de procediments de CP, tant en el règim jurídic estatal de l'LRDA com en els de les CA que han legislat en la matèria¹⁵.

A desgrat d'aquesta evidència, la jurisprudència i la doctrina solen referir-se al que s'ha vingut anomenant "procediment ordinari" o "procediment administratiu universal de CP"¹⁶ com si es tractés d'un procediment unitari¹⁷, ignorant que la seva estructura actual és la d'un complex procedimental integrat per un seguit de procediments perfectament concatenats i amb un sistema esglaonat d'impugnació que enllaça les diferents fases preclusives que s'hi inclouen¹⁸.

És per això que, abans d'endinsar-nos en l'anàlisi crítica del més comú dels procediments de CP, hem considerat oportú fer la necessària referència a les principals modalitats procedimentals alternatives previstes pels legisladors estatal i autonòmics.

2.1 El procediment de CP amb expropiació

Al tractar de la naturalesa jurídica de la CP, ja hem tingut ocasió de rebatre els arguments doctrinals relatius a la concepció d'aquesta institució com una modalitat d'expropiació forçosa, alhora que matisàvem les teories doctrinals que han pretès establir una incompatibilitat entre ambdues institucions. Recolzant-nos en sentències del TS com la STS

¹⁴Cfr. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 90 i 91.

¹⁵*Vid.*, per totes, la navarresa LFRJA, en la qual es regulen, a més a més del procediment ordinari o universal, un procediment simplificat (art. 61), un procediment anomenat de "concentració parcelaria privada" (arts. 85 a 91) i altres procediments especials - previstos per a supòsits en els quals no procedeixi la CP pròpiament dita -, com ara el de "reordenació de derechos de disfrute de parcelas" (arts. 92 i 93) i el de "reordenación de terrenos comunales de cultivo" (art. 94).

¹⁶Aquesta és la denominació que emprà el TS en algunes de les seves sentències, en les quals qualifica el més comú dels procediments administratius de la CP com "procedimiento administrativo universal de concentración parcelaria" (*vid.* STS de 5.2.1985, Arz. 998) i STS de 21.3.1985, Arz. 1636). Menys encertada ens sembla la terminologia "procediment ordinari", perquè entra en contradicció amb la característica de procediment especial que, de 1958 ençà, es predica d'aquesta modalitat procedimental. Puix que ens movem dins l'àmbit administratiu, fóra més lògic reservar la denominació "procediment ordinari" per al procediment comú que regula l'LRJAPPAC, passant a denominar "procediment administratiu universal de CP" el regulat en els arts. 171 i següents de l'LRDA i als preceptes concordants de les regulacions autonòmiques de la CP. Així i tot, en aquest estudi de recerca, també emprarem la denominació "procediment ordinari", perquè al capdavant ha estat reconeguda explícitament pel mateix legislador estatal (*vid.* art. 201 de l'LRDA) i ha trobat igualment acollida en alguna de les sentències del TS, com ara la STS de 13.6.1977 (Arz. 3365).

¹⁷*Vid.*, *ad exemplum*, el FJ 2 de la STS de d'1.4.1998 (Arz. 3507), en el qual es manifesta que "el procedimiento de concentración parcelaria discurre a través de distintas fases caracterizadas por su estanciedad", i el FJ 5 de la STS de 24.4.1998, Arz. 4405 ("En el caso de que en el curso del procedimiento de concentración parcelaria resulte ...").

¹⁸*Vid.*, en aquest sentit, les STS de 7.4.1978 (Arz. 1564) i 14.12.1983 (Arz. 6342), entre altres. A nivell doctrinal, ha assumit aquest criteri José Francisco ALENZA GARCIA, op. cit., p. 92, amb qui coincidim en l'apreciació que "el procedimiento de concentración parcelaria tiene una naturaleza compleja, lo que significa que está integrado por varios procedimientos administrativos distintos".

de 4.2.1978¹⁹, ens hem pronunciat en el sentit de què la CP i l'expropiació forçosa, lluny d'ésser incompatibles, tenen una certa concomitància, que, a la fi, propicia la coincidència d'ambdues institucions en una de les modalitats especials del procediment de CP.

L'especificitat d'aquesta modalitat procedimental es redueix, de fet, a unes pautes concretes a aplicar en els supòsits en què s'interrelacionen els procediments ordinaris de CP i d'expropiació forçosa. L'LRDA hi dedica tan sols dos preceptes, els arts. 59 y 174, en els quals s'estableixen els següents criteris d'actuació:

1r.- Expropiació de terrenys aliens al perímetre de concentració

L'art. 59 autoritza l'Administració gestora a expropiar els terrenys externs al perímetre a concentrar que resulti imprescindible per a la realització de les obres i millores que es considerin necessàries. Per a la viabilitat jurídica d'aquestes expropiacions, cal argumentar suficientment la necessitat d'aquesta mesura al pla d'obres i millores de la zona.

D'aquesta manera, la modalitat procedimental que ens ocupa vindria a ser una mena de tràmit incidental intercalat en el marc global del procediment ordinaris de CP. L'incident en qüestió s'ha de tramitar pel procediment urgent de l'art. 52 de la Llei d'expropiació forçosa de 16 de desembre de 1954, amb l'única excepció de què l'acord del Consell de Ministres que s'hi esmenta queda substituït pel decret d'autorització de la CP de la zona.

Val a dir que aquesta modalitat procedimental ja era utilitzada en els temps de l'Administració gestora única de la CP - àdhuc abans de la creació de l'IRYDA -, com ho palesa la STS de 25.4.1967 (Arz. 2354), en la qual s'introdueix la matisació de què l'expropiació de finques alienes a la CP constitueix una més de les potestats discrecionals que la regulació del procediment especial de CP atorga a l'Administració gestora²⁰.

2n.- Expropiació de part dels terrenys inclosos en el perímetre de CP

En aquest cas, s'han de seguir els mateixos tràmits que en el cas anterior, amb l'única i remarcable diferència de què, al tractar-se de terrenys sotmesos a concentració, no s'ha de pagar als propietaris cap indemnització en metàl·lic²¹, ja que l'art. 59.3^a especifica que únicament se'ls ha de compensar amb els punts que, en fer la classificació de terres, s'hagi atribuït als terrenys afectats.

3r.- Expropiació de la totalitat dels terrenys de la zona a concentrar

Aquesta inusual modalitat procedimental està emparada per l'art. 174 de l'LRDA, en virtut del qual "las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria podrán ser totalmente expropiadas, a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad". Aquest precepte respon, per tant, més a la institució de la colonització que no pas a la CP pròpiament dita, com obertament reconegué al seu temps la doctrina clàssica²².

En qualsevol cas, es tracta d'un supòsit excepcional, del qual només es pot fer ús quan concorren les circumstàncies habilitadores que esmenta el primer punt de l'art. 174, entre les

¹⁹ Vid. la STS de 4.2.1978, Cdo. 1r (Arz. 572), d'acord amb la qual, CP i expropiació forçosa responen al mateix principi d'utilitat pública i produeixen similars efectes subrogatoris, per bé que en el cas de la CP es tracta d'una subrogació real, mentre que l'expropiació forçosa produeix una subrogació que el mateix TS qualifica de "dinerària".

²⁰ En el Cdo. 2 de la STS de 25.4.1967, l'alt tribunal ja contraargumentà la impugnació formulada pels recurrents adduint que la resolució impugnada - que implicava la declaració d'urgent ocupació - "ha sido dictada por el Ministerio en uso de las facultades discrecionales que le confiere el art. 89 de la L. de 8 noviembre 1962, en relación con el 52 de la de Expropiación Forzosa". El fet que aquesta resolució jurisdiccional es refereixi a la Llei de CP de 1962 no desvirtua l'iter discursiu que estem seguint, puix que el text refós de l'LRDA acull idèntics criteris legals, per imperatiu de l'art. 2.1 de la Llei 35/1971, de 21 de juliol, de creació de l'IRYDA, que n'ordenava la redacció amb l'explícit manament de què "respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente".

²¹ No totes les legislacions exclouen les indemnitzacions en metàl·lic d'aquestes expropiacions. Així, per exemple, l'art. 61 de la Llei suïssa del Cantó de Vaud de 29 de novembre de 1961, que preveu expropiacions "pour permettre à l'Etat ou à la commune d'obtenir les terrains nécessaires à la protection de la nature et des sites", disposa -, a diferència de l'LRDA - que "cette imputation donne droit à une indemnité en argent".

²² Cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 96 i 97.

quals destaquen la de què la CP s'hagi iniciat d'ofici i la de què - com correspon a aquesta forma d'inici - "la excesiva división de la tierra sea particularmente grave".

Tot i que els redactors de l'LRDA van preveure l'aprovació d'un reglament regulador de les especificitats d'aquesta modalitat procedimental, aital previsió és tan excepcional que mai s'ha sentit la necessitat d'aprovar el previst desplegament reglamentari. El que sí especifica l'art. 174.2, *in fine*, és que la valoració dels terrenys expropiats en base a aquest precepte s'han de fer d'acord amb la legislació especial de l'expropiació forçosa.

Al nostre parer, el procediment especial de CP ja és prou complex per ell mateix (àdhuc en els habituals supòsits d'inici voluntari) com per a què, a més a més, l'Administració gestora el compliqui encara més, aventurant-se a endegar el procés, no sols d'ofici (requisit que l'art. 174 de l'LRDA declara imprescindible per a l'aplicació de la modalitat procedimental que analitzem), sinó també amb expropiació de tota la zona a concentrar.

Els temps que feien viable aquesta potestat administrativa (de fet, aquesta modalitat procedimental procedeix de l'art. 38 de la Llei de concentració parcel·lària de 10 d'agost de 1955) ja han passat a la història i són irrepetibles, raó per la qual el millor fóra foragitar-la del nostre ordenament jurídic i oblidar-se'n definitivament.

4t.- Expropiació de finques amb arrendaments històrics

Més que d'una modalitat procedimental pròpiament dita, es tracta d'una disposició especialment prevista pel legislador per a garantir que la realització de la CP no perjudiqui els drets dels colons protegits per la legislació especial dels arrendaments històrics.

Aquesta previsió legislativa té un evident caràcter paternalista, la qual cosa no obsta per a què haguem de reconèixer que era necessària establir-la - no tan ara com en el moment històric de l'aprovació del text refós -, per tal d'evitar que l'aplicació directa de l'art. 231 de l'LRDA anul·lés *de facto* l'especial protecció de què gaudien i, amb les modificacions que s'hi han anat introduint, en part encara gaudeixen els arrendaments històrics que subsisteixen.

2.2 El procediment previst per als supòsits de reconcentració

L'especialitat d'aquesta modalitat procedimental - regida per l'art. 177 de l'LRDA i els preceptes corresponents de les lleis autonòmiques de CP, i reservada per a les zones ja concentrades on es fa palesa la necessitat de dur a terme una revisió de la concentració - es concreta en els trets característics, que la distingeixen del procediment ordinari:

1r.- Especificitats relatives a l'inici del procediment

Dues són les previsions especials del legislador estatal, a aquest respecte, establertes ambdues en l'art. 177 de l'LRDA: la primera és que s'hi ha de considerar totalment descartat l'inici d'ofici, ja que ni tan sols se'n fa esment²³; la segona es refereix a les majories exigibles per a la viabilitat jurídica de l'inici voluntari, al qual objecte s'exigeix la conformitat d'un 75 % dels propietaris de la zona, per bé que també s'admet l'inici a petició d'un nombre qualsevol de propietaris, sempre que els hi pertanyi més de la meitat de la superfície a reconcentrar.

Al nostre parer, aquest precepte peca d'excessivament rigorós quant a les majories requerides a l'efecte, perquè no caldria exigir per a la reconcentració unes majories superiors a les previstes per a l'inici voluntari de la concentració originària. És més encertada, en aquest sentit, la regulació de l'art. 71 de la castellanolleonesa LCP-CYL, que únicament exigeix per a la reconcentració la conformitat de la majoria dels partícips i una superfície que ultrapassi el 75 % del territori a reconcentrar.

Un altre avantatge d'aquesta regulació autonòmica respecte de la regulació de l'LRDA és que preveu la participació dels ens públics que hi tenen res a dir ("óidos el Ayuntamiento, las Corporaciones de Derecho Público con fines específicamente agrarios ...") i de les

²³Tampoc en fa esment l'art. 8 de la gallega LCP-GAL, a diferència del que s'esdevé en el cas de l'art. 71.4 de la castellanolleonesa LCP-CYL.

organitzacions professionals agràries, a la consideració dels quals s'ha de sotmetre la procedència de la reconcentració sol·licitada. És una previsió molt ben pensada, que té la virtualitat pràctica de permetre previndre - i, per tant, evitar abans que esclatin - la possible aparició de problemes en la posterior gestió de la nova concentració de la zona²⁴.

En definitiva, ens estimem més la regulació castellanolleonesa de la reconcentració que no pas la que estableix l'LRDA. Si un cas, atès que no hi ha cap raó per a imposar unes majories diferents entre les necessàries per a l'inici de la CP i per a la revisió de la CP feta anys enrera, creiem que l'ideal fóra remetre directament, a aquests efectes, a la regulació de les majories exigides per a la CP originària, com encertadament ha establert el legislador gallec en l'art. 8, en relació amb l'art. 16, de l'LCP-GAL.

2n.- Aprofitament dels treballs duts a terme durant la prèvia concentració

A tenor de l'art. 177.2 de l'LRDA, "serán válidos los trabajos ya realizados en cuanto resulten utilizables para el nuevo procedimiento de concentración parcelaria".

Al nostre parer, aquesta previsió legal - sens dubte guiada per la bona voluntat dels seus redactors - és totalment inefectiva en els moments actuals. Només cal observar la multitud de canvis de titularitat i de modificació de drets altres que el de propietat que es tramiten en el decurs de cada procés de CP que es duu a terme arreu del país (bé sigui per l'habitual tràfic jurídic *inter vivos* - que no s'atura, sinó que més aviat s'estimula durant la CP -, bé sigui per successions *mortis causa*) per adonar-se de la inutilitat d'aquesta previsió legal.

Passats els anys necessaris per a què els interessats se sentin impel·lits a sol·licitar una nova concentració de llurs terrenys, no fóra factible utilitzar els treballs de l'anterior investigació de la propietat, ja que hi hauria tantes modificacions a fer que resultaria preferible partir de zero, com si es tractés d'un nou procés ordinari de concentració.

Menys problemes hauria de presentar, en teoria, l'aprofitament dels treballs de classificació. Així i tot, des del punt de vista jurídic, resultaria molt qüestionable la legitimitat de la convalidació, en una eventual reconcentració, de les valoracions acceptades temps enrera pels antics propietaris dels terrenys. Si els propietaris actuals no hi poden dir la seva, restarien en una inadmissible situació d'indefensió.

Així les coses, entenem que ni tan sols la classificació de la CP originària es podria aprofitar per a la reconcentració de la zona. La millor solució fóra convocar una assemblea general de partícips, elegir-hi nous representants per a la CLCP i per a la junta auxiliar de classificació, i, finalment, realitzar novament els treballs d'investigació de la propietat i de classificació, perquè, al capdavall, es tractaria d'iniciar un nou procés de concentració.

Davant els desavantatges que ofereixen aquestes especialitats procedimentals i la incongruència que domina la seva regulació vigent, no ens estranya que hi hagi CA que defuguen d'utilitzar-les i deriven les reconcentracions al procediment ordinari o universal de CP²⁵.

2.3 Les anomenades "concentraciones parcelarias de carácter privado"

2.3.1 La CP privada, *de lege lata*

Sota la rúbrica de "concentraciones de carácter privado", l'art. 240 de l'LRDA anuncia dos procediments previstos a l'efecte:

²⁴La prova de què aquesta fórmula jurídica funciona adientment és el seguit d'ordres publicades per l'Administració gestora castellanolleonesa durant l'any 2000, mitjançant les quals es disposa l'aplicació de l'art. 71 de l'LCP-CYL a sengles zones ja concentrades. *Vid., ad exemplum*, les ordres de 10 de gener, 16 de març i de 16 de maig de 2000, relatives, respectivament, a les zones de Olmillos II (Soria), Medina de Rioséco II "Regadío" (Valladolid) i de Bustillo de la Vega II (Palencia).

²⁵*Vid., ad exemplum*, el "Decreto Foral 83/2000, del Consejo de Diputados de 28 de julio, que declara de utilidad pública y de urgente ejecución la concentración parcelaria de la segunda fase de la zona de Salcedo-Villabazana de los términos municipales de Lantarón y Ribera Alta" (BOTHA núm. 95, de 18.8.2000).

- El primer (amb publicacions) el regula - sense entrar-hi, però, en massa detalls - l'apartat "I" del mateix precepte.

- El segon (sense publicacions), previst a l'apartat "II" de l'esmentat precepte legal, va ésser posteriorment subdividit al seu torn en dos més, per Decret 2059/1974, de 27 de juny, que, en teoria, n'establí el desplegament reglamentari amb caràcter provisional, però encara ara segueix vigent a tots els efectes.

Alguns legisladors autonòmics han establert la seva pròpia regulació d'aquest tipus de concentracions, bé sigui incloent-la en la seva normativa de CP²⁶, bé sigui afegint-la a normes d'abast més general²⁷, bé sigui aprovant una norma específica a aquests únics efectes²⁸.

Al nostre parer, la major part d'aquestes regulacions autonòmiques incorren en una palmària incoherència interna, de la qual tampoc escapa la regulació de l'LRDA. Amb l'única excepció de l'LCP-CYL de Castella i Lleó - que, copsant molt bé la seva naturalesa jurídica, les presenta com "concentraciones de realización compartida" -, la resta de les legislacions comencen qualificant aquestes CP com a privades, i, en canvi, les regulen com a públiques, obligant a desenvolupar-les mitjançant sengles procediments administratius dissenyats a l'efecte, la qual cosa constitueix una evident *contradictio in terminis*.

Si ens atenim a la regulació de l'LRDA i de l'esmentada normativa autonòmica, creiem que aquestes concentracions no s'haurien de qualificar com a privades, sinó que els hi escauria molt millor la denominació "concentraciones voluntàries en règim d'autoadministració"²⁹. Això és el que realment són aquestes actuacions, en la seva configuració *de lege lata*.

- D'una banda, són voluntàries perquè la voluntat de les parts hi juga un paper més predominant que a les CP regides pel procediment ordinari (el millor exemple el constitueix l'art. 5.1.g del precitat Decret asturià 80/1997, en el qual s'exigeix el "compromiso por escrito de todos los solicitantes, aceptando la nueva organización de la propiedad", com a requisit per a la prossecció de la CP privada).

- D'altra banda, remarquem que es desenvolupen en règim d'autoadministració, per així distingir-les de les CP ordinàries, on el dirigisme administratiu és molt més accentuat.

Hi ha tres remarques a fer, a aquest respecte:

1a) Les denominacions "concentraciones de carácter privado" (de l'LRDA i d'algunes

²⁶ Vid., *ad exemplum*, l'art. 51 de la LARA andalusa, els arts. 57 a 60 de la gallega LCP-GAL, l'art. 39 de l'asturiana LOADR, l'art. 74 de la castellanollonesa LCP-CYL i els arts. 85 a 91 de la navarresa LFRIA.

²⁷ Vid., *ad exemplum*, l'aragonesa "Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", que sols regula les CP que anomena (a imitació de l'LRDA) "concentraciones de carácter privado".

²⁸ Vid., *ad exemplum*, l'asturià Decret 80/1997, de 18 de desembre, pel qual s'estableix el procediment de la concentració parcel·lària de caràcter privat, que desplega l'art. 39 de l'LOADR. Ens consta, d'altra banda, que la CA de Castella-La Manxa té prevista l'aprobació d'una Llei autonòmica específicament dedicada a la regulació de les concentracions privades.

²⁹ Aquesta proposta de nova denominació, fruit de l'anàlisi de la naturalesa intrínseca i de les característiques essencials amb què singularitzen aquest tipus de concentracions l'LRDA i les normes autonòmiques que se n'ocupen, es basa en els següents fonaments jurídics:

1r) La denominació "concentraciones de carácter privado" no s'adiu amb la naturalesa pública d'aquestes concentracions, derivada de la ineludible intervenció de l'Administració gestora de la CP. S'imposa, per tant, un canvi de plantejaments, per tal de mantenir una mínima congruència normativa.

2n) L'apel·latiu "voluntàries" serveix per a distingir aquestes CP de les que es regeixen pel procediment ordinari o universal, que l'art. 171.3 de LRDA declara obligatòries, un cop aprovat el corresponent decret de CP. Així s'esdevé també fora d'Espanya. No és endebades que, en la classificació dels tipus de concentració que cita Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., p. 8, esmentí aquestes concentracions com "*les groupements volontaires*".

3r) L'expressió "en règim d'autoadministració" fa justícia a la participació destacada que tenen els interessats en la gestió d'aquestes concentracions (sense perjudici de les necessàries autoritzacions administratives), a diferència del que s'esdevé amb les concentracions ordinàries, les quals - si més no, al nostre país - són gestionades sistemàticament per l'Administració gestora o sota la seva responsabilitat.

regulacions autonòmiques, com ara l'aragonesa o la gallega) i "concentració parcelària privada" (de l'LFRIA) no fan justícia a la veritable naturalesa jurídica d'aquestes concentracions, que tenen naturalesa pública, puix que no es poden iniciar sense la preceptiva autorització administrativa ni poden cloure sense el vist-i-plau de l'Administració gestora. És per això que considerem que s'haurien de rebatejar, al qual objecte, per les raons apuntades, proposem que es denominin "concentracions voluntàries en règim d'autoadministració".

2a) Si es justifiquen aquestes CP per la seva contribució a reduir el minifundisme i la dispersió parcel·lària, considerem que, mentre més concentracions es facin, millor serà per a l'interès general. Per tant, s'haurien de reduir els requisits als mínims imprescindibles³⁰.

3a) El sistema de finançament de les concentracions de caire privat que estableix l'art. 59 de 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", contraria el principi general de gratuïtat de les actuacions de CP, establert en l'art. 171.4 de l'LRDA ("los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado") i confirmat pel TS, com un dels trets característics del sistema espanyol de CP³¹, ben entès que, puix que el precepte en qüestió no es refereix a cap tipus de CP en concret, s'ha d'interpretar que el principi de gratuïtat abasta també les concentracions de caire privat.

2.3.2 La CP privada, *de lege ferenda*

Un cop assentats els criteris amb què entenem que s'ha d'interpretar la regulació vigent de les anomenades "concentracions de carácter privado", entenem que, *de lege ferenda*, el millor fóra reconèixer a aquestes concentracions una naturalesa netament privada i, en conseqüència, adaptar la seva regulació a aquest reconeixement, reduint a la seva mínima expressió l'intervencionisme en aquest àmbit².

El sotmetiment d'aquestes concentracions a una regulació administrativa, no sols és d'una incongruència palpable, sinó que, a més a més, té conseqüències molt negatives a nivell pràctic, perquè les atenalla i en condiciona greument el desenvolupament, com ho palesa l'alt percentatge de CP privades que no arriben a bon port, essent abandonades pels seus propis interessats.

La regulació de la CP privada que inclou l'LRDA és caduca i mai no ha demostrat massa utilitat pràctica en aquest àmbit. Ben al contrari, l'escàs ús que se n'ha fet per part dels seus

³⁰Per influència de l'art. 240 de l'LRDA, l'art. 50 de la Llei aragonesa 14/1992, de 28 de desembre, "de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", i l'art. 85 de la navarresa LFRIA exigeixen un mínim de tres titulars d'explotacions. La innecessarietat d'aquest mínim de tres titulars resulta evident al comprovar que altres normes autonòmiques el redueixen a dos titulars (*vid.* art. 39 de l'asturiana LOADR i 57 de la gallega LCP-GAL), com s'esdevé a França amb l'anomenat "*remembrement à l'amiable*", que, com ens expliquen Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 88, "*peuvent être bilatéraux (entre deux propriétaires) ou multilatéraux (entre plusieurs propriétaires)*". Arribats a aquesta conclusió, caldria preguntar-se quina necessitat hi ha d'imposar aquest mínim de dos titulars, quan és obvi que no és factible cap pacte, si no hi concorren al menys dues persones. El que s'evidència amb aquestes exigències és la tendència autonòmica a reproduir acríticament els tics intervencionistes de l'LRDA, sense adonar-se'n de què els temps actuals exigeixen una legillació molt més liberal, tant quant a les formes com quant al fons.

³¹*Vid.* el Cdo. 6 de la STS de 23.4.1982 (Arz. 2463) i el Cdo. 1 de la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531), on es presenta la gratuïtat de les actuacions com una de les característiques essencials de la CP espanyola. Així les coses, d'acord amb el criteri jurisprudencial segons el qual les bases estatals s'han d'inferir de les normes preconstitucionals, quan l'Estat no les ha dictades després de la Constitució - *vid.* el FJ 3 de la STS de 15.11.1994 (Arz. 9253) - aquest principi té caràcter bàsic, i, per tant, obliga a totes les CA.

²Cfr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación ...*, p. 33 i 37. És encoratjador que un administrativista d'aquesta categoria es pronuncii tan obertament a favor de la reducció de l'intervencionisme, recordant que "no tiene sentido que se proceda a la liberalización de distintos sectores y ... se mantenga en relación con ellos el mismo procedimiento administrativo", ben entès que, com ell mateix diu, "esas intervenciones ... muy frecuentemente se mantienen por puro mimetismo y arrastre", oblidant-s'hi que "no es el Estado más fuerte porque su aparato sea más grande y más complejo su operar". Aplicat a la regulació de la CP privada, això vol dir que s'ha de donar més llibertat a les parts implicades i s'ha de demostrar més confiança en la capacitat d'iniciativa i d'autoorganització de la societat civil. Dit d'una altra manera: s'ha de desistir de l'entestament que hi ha en controlar mitjançant un procediment administratiu allò que ha de ser realitzat en base a pactes entre les parts.

teòrics destinataris ha estat la millor prova de què no aconsegueix els objectius per a la consecució dels quals va ser aprovada. Així, doncs, deixant-se de malenconies inútils, cal trencar motlles normatius que ja han demostrat la seva ineficàcia. S'han de cercar fórmules alternatives que resultin més atractives per a la iniciativa privada, assumint sense reserves que la llibertat ha passat a constituir un dels valors suprems dels ordenaments jurídics constitucional i comunitari³³. En un món que cada cop avança més de pressa, la CP privada no pot seguir encotillada per una fèrria regulació administrativa. S'imposa la desregulació, fugint de la tendència innata de les administracions públiques a perpetuar l'intervencionisme per simple inèrcia. Cal acabar amb la fal·làcia que presenta l'intervencionisme públic com la millor garantia de l'interès general, perquè no sempre s'esdevé així. Més encara, un excés d'intervencionisme pot fer aparèixer la corrupció, antítesi de la defensa de l'interès general³⁴.

En síntesi, el que propugnem és desregularitzar la CP privada, o, si es prefereix, regular-la des d'una perspectiva netament liberal, que redueixi a la mínima expressió l'intervencionisme administratiu en el desenvolupament d'aquesta modalitat concentradora. D'alguna manera, el que pretenem és que s'apliqui a aquestes actuacions públiques, *mutatis mutandi*, el criteri favorable als pactes entre les parts que inspira l'actuació del TEDH³⁵.

A Espanya, un plantejament com el que acabem d'exposar no s'havia fet mai en el marc de la institució jurídica de la CP, raó per la qual pot semblar molt agosarat; però, si obrim els ulls al que s'està fent més enllà de les nostres fronteres, veurem que no proposem res de l'altre món, sinó que senzillament suggerim que es reguli la CP privada com a tal, que és el que ja es fa - amb molta més lògica que aquí, al nostre parer - a altres països europeus, sense que els administrativistes s'esquincin per això les vestidures. Una solució similar a la que aquí proposem és la que ja preveu, per exemple, l'art. 82 de la suïssa LCP-SUI, que es limita a establir una regulació molt escarida d'aquestes concentracions, deixant que la resta es regeixi directament pel Dret privat. A aquests efectes, el precepte clou amb aquesta explícita remissió al Codi civil: "*L'art. 802 du code civil suisse s'applique au déplacement de la garantie, l'article 954, 2e alinéa, du dit code, à l'inscription au registre foncier*". És a dir, que aquesta regulació de les CP privades ja obre la porta al Dret privat. I aquesta orientació legislativa està tan assumida pels estudiosos de la institució que un especialista tan prestigiós com el professor SCHNEIDER³⁶ no dubta a afirmar que "*ces aménagements dépendent du droit privé*".

Però on més clara queda la tendència moderna a la derivació d'aquestes concentracions vers el Dret privat és a Portugal, on l'any 1988 el legislador va produir una autèntica revolució conceptual i normativa de la CP lusa³⁷, que consona fil per randa als plantejaments que aquí venim defensant. L'exposició de motius de l'LCP-POR/1 no podia ser més clara, a aquests efectes, puix que declara sense embuts que un dels objectius cabdals de la nova regulació de la CP és el de "*conferir ... à iniciativa privada a facultade de elaborar e executar projectos de emparcelamento, reservando ao Estado apenas a sua aprovação*".

D'això es tracta exactament: la CP privada ha d'ésser gestionada privadament, amb el mínim d'interferències per part de l'Administració gestora de la CP. Sembla una tautologia, però ja

³³ Pel que fa al Dret intern, l'art. 9.2 CE proclama que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo ... sean reales y efectivas". A nivell comunitari, el preàmbul de la "Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea" fa una proclamació similar, emfatitzant que "la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho".

³⁴ Cfr. Alejandro NIETO GARCÍA, *La "nueva" organización ...*, op. cit., p. 220.

³⁵ Cal portar a col·lació, a aquests efectes, dues sentències del TEDH dictades el 29.9.1987 (REF. 00000067, *affaire Erkner et Hofauer*, i REF. 00000144, *affaire Poiss*), en les quals aquest tribunal internacional havia de determinar la indemnització que el Govern austríac havia de lliurar als recurrents, a l'haver-se demostrat els perjudicis que els havia causat el corresponent procés de CP. Tanmateix, al comprovar que ambdues parts ja havien consensuat la indemnització pertinent, el TEDH, un cop constatat que el pacte era equitatiu, es limità a donar per bo el que els interessats havien acordat: "*la Cour a été informée d'un règlement amiable conclu entre le Gouvernement et les requérants quant aux demandes de ces derniers ... En conséquence, elle en prend acte et estime approprié de rayer l'affaire du rôle en vertu de cette disposition*".

³⁶ Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement ...*, op. cit., p. 8.

³⁷ Vid. el Decret-llei 384/88, de 25 d'octubre, i el posterior Decret-llei 103/90, de 22 de març, que conformen la regulació bàsica de la CP viigent a hores d'ara a Portugal.

hem vist que aquesta idea tan lògica i assenyada encara no ha penetrat en el nostre país, on la legislació estatal i les autonòmiques segueixen regulant les CP privades com si realment fossin actuacions administratives.

En congruència amb aquest plantejament renovador, i des del convenciment de què s'ha de deixar als particulars les mans lliures per a què decideixin les fórmules jurídiques i tècniques que considerin més adients en cada cas, sense intromissions administratives injustificades³⁸, creiem que com menys es legisli en aquest àmbit, més fàcil serà la implantació d'una verdadera CP privada. El principi civil de llibertat de pactes hauria de passar a presidir la nova regulació d'aquestes CP, sense que hi hagi res a objectar a aquesta derivació normativa vers el Dret privat, que DE LOS MOZOS³⁹ anomenaria "privatización del Derecho administrativo".

Això no significa que els poders públics se n'hagin de desentendre totalment; però, en el nou marc legal, la seva intervenció ja no hauria de servir per a encotillar el desenvolupament d'aquestes concentracions, a base d'intentar dirigir-les i/o tutelar-les d'una manera paternalista, com s'ha fet tradicionalment. Dit d'una altra manera, l'Administració gestora de la CP hi hauria de perdre la seva actual funció directiva, limitant la seva intervenció a la creació de les condicions necessàries per a què la CP atregui a la iniciativa privada.

En conseqüència amb el reconeixement que advoquem de la seva naturalesa privada, la regulació d'aquestes concentracions hauria de partir de tres idees fonamentals:

1a) La simplificació normativa, fins a límits propers a la desregulació, per tal de facilitar el lliure desenvolupament de la iniciativa dels particulars en aquest àmbit.

2a) Una substancial reducció de les potestats de l'Administració gestora, partint a l'efecte del principi d'intervenció mínima, per tal que la voluntat concentradora dels propietaris rústics no quedi coartada per desmotivadors entrebancs procedimentals.

3a) L'aplicació a les CP privades dels mateixos beneficis fiscals i d'altre tipus de què ja gaudeixen a hores d'ara les concentracions conduïdes per l'Administració gestora, puix que totes dues modalitats contribueixen a l'interès general de garantir la viabilitat de les explotacions agràries mitjançant l'acció concentradora.

Aquestes tres idees semblen haver estat precisament les inspiradores de la regulació d'una mena de concentració forestal privada, establerta a una de les CA espanyoles que encara no disposa d'una legislació pròpia de la CP. Més concretament, ha estat la Diputación Foral de Gipuzkoa la que ha donat el primer pas en aquest sentit. Tan avançada regulació s'inclou en l'anomenada "Norma Foral 6/1994, de 8 de juliol, de Montes de Gipuzkoa", en la qual es redueix la regulació de la CP privada (en aquest cas, únicament la de caire forestal, per bé que idèntic criteri regulador seria perfectament vàlid per a la regulació de tota mena de concentracions privades) a les previsions següents: "Artículo 108.- De la Agrupación de Fincas Forestales. 1.- La Administración Forestal fomentará la agrupación de montes o terrenos forestales, públicos o particulares, con objeto de conseguir una ordenación en la planificación y gestión de carácter integral". No hi estableix res més. I entenem que així ho faci, ja que, per a què la CP privada funcioni de manera adequada, pràcticament no caldria més regulació que aquesta, en la que el legislador es limita a imposar a l'Administració gestora l'obligació de fomentar aquestes concentracions privades.

En tot cas, hi afegiríem la concreció de què aquesta funció de foment s'ha d'implementar

³⁸S'ha d'evitar sobretot dictar disposicions tan intervencionistes com les de l'art. 51 de la LARA andalusa, en la qual es comet la incongruència de proclamar la voluntarietat d'aquestes concentracions, i, acte seguit, disposar que "una vez autorizada la concentración de carácter privado, será obligatoria para aquellas parcelas cuyos propietarios no la hayan solicitado, si resultaren afectadas para el mejor cumplimiento de los fines de la concentración, previa determinación del IARA".

³⁹Hem de portar aquí a col·locació la premonició formulada als anys setanta per José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 64, quan advertia que, per la via del que anomenava "Derecho de Reforma", "puede venir en el futuro una privatización del Derecho administrativo, si aún no ha empezado a llegar". Com a exemple d'aquesta derivació normativa posava precisament "el régimen de las concentraciones privadas". Al nostre parer, eixa tendència encara s'hauria d'accentuar més.

atorgant a la CP privada els mateixos beneficis econòmics (gratuitat de les operacions ⁴⁰, que, en aquest cas, s'hauria d'articular per la via de les corresponents subvencions) i les mateixes exempcions fiscals (pel que fa als impostos que graven la transmissió de les finques rústiques, com ja ha previst la Llei de modernització de les explotacions agràries⁴¹), així com les mateixes reduccions dels aranzels notarials i registrals que a la resta de les concentracions ⁴². D'aquesta manera, sí que es podria parlar amb propietat de CP privades, sens perjudici de què els seus protagonistes poguessin gaudir, al mateix temps, dels mateixos beneficis que els afectats per un procés públic de CP. La concessió dels esmentats beneficis econòmics i fiscals no suposaria cap contradicció amb el reconeixement legal de la naturalesa privada que reivindicuem, atès que aquest caràcter privat no obstant per a què seguissin contribuint a la realització de l'interès general de la racionalització de les estructures agràries, com qualsevol altre tipus de concentracions.

En resum, propugnem que les anomenades "concentraciones de carácter privado" siguin realment (no sols nominalment) privades, alliberant-les del jou de les autoritzacions administratives que ara les atenalla, però sense que això suposi privar-les dels avantatges econòmics i fiscals de què gaudeixen les concentracions gestionades de l'Administració estant. Per tant, s'haurien de reduir als mínims imprescindibles els requisits legals, entre els quals creiem que no hi ha de subsistir l'exigència d'un nombre mínim de partícips⁴³.

La nostra proposta podrà semblar agosarada, però el cert és que, a més a més d'estar fonamentada en els principis constitucionals de llibertat i de participació, no s'allunya massa de la proposta que fou formulada al seu temps per GONZÁLEZ PÉREZ⁴⁴, que és quasi tan antiga, al nostre país, com la mateixa institució de la CP. La diferència és que aquí no qüestionem la institució jurídica de la CP, com feia aquest autor en l'obra de referència; però, tret d'això, hom pot considerar que ens atensem força al seu plantejament, perquè, com ell, entenem que les mesures de foment de la iniciativa privada - així com el principi d'intervenció mínima pel qual maldem - serviren de base per a una reducció a mínims de les regulacions vigents sobre les que - tot i la seva qualificació com "concentraciones de carácter privado" - estan excessivament intervingudes per l'Administració gestora de la CP, especialment en el cas de la regulació autonòmica de l'Aragó, com ja hem vist.

⁴⁰Des d'aquesta perspectiva, ens sembla injustificadament discriminatori el sistema de finançament de les concentracions de caire privat que estableix l'art. 59 de l'anomenada "Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario", perquè anul·la en aquest àmbit (sense que se n'expliquin els motius) el principi general de gratuïtat, que presideix la regulació espanyola de la CP.

⁴¹La bondat de la proposta que aquí formulem queda palesa quan inclús el legislador estatal s'ha vist en la necessitat d'incloure l'exempció d'impostos en una norma moderna i adaptada a la realitat actual i als ordenaments constitucional i comunitari, com és la Llei 19/1995, de 4 de juliol. En el seu art. 12 - dedicat bàsicament a la regulació de les permutes de finques rústiques -, disposa que "estaran exentas en la modalidad de "transmisiones patrimoniales onerosas" del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o en el Impuesto sobre el Valor Añadido, las permutas voluntarias de fincas rústicas autorizadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o por los organismos correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia". Un dels supòsits per als quals el legislador preveu aquesta exempció fiscal és precisament el de la CP privada, ja que condiona l'exempció a la concurrència de determinats requisits, entre els que esmenta el de que la permuta "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".

⁴²Aquest criteri s'ha implantat a Luxemburg, com palesa la ja citada Memòria d'actuacions de l'any 1991 de la corresponent Administració gestora, a la pàgina 113 de la qual es testimonia que "la législation actuelle donne déjà un grand nombre d'avantages au remembrement conventionnel (gratuité des actes notariés - intervention du fonds de remembrement jusqu'à concurrence de 90 % dans les frais de travaux connexes)".

⁴³Sols la inèrcia legislativa explicaria, al nostre parer, que l'art. 50 de la precitada llei aragonesa 14/1992, de 28 de desembre, i l'art. 85 de l'LFRIA exigeixin - influïts, sens dubte, per la redacció de l'art. 240 de l'LRDA - un mínim de tres titulars d'explotacions, la innecessàrietat del qual ja hem evidenciat.

⁴⁴Ens referim a les ben pensades paraules escrites per Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, op. cit., p. 142, el qual es qüestionava si la institució jurídica de la CP estava prou justificada des del punt de vista del principi d'intervenció mínima de l'Administració pública, o si, pel contrari, es tractava d'una previsió legal desproporcionada amb les causes justificatives d'aquest tipus d'actuacions públiques. Les alternatives que expressava en el seu *iter* discursiu, per a una eventual substitució de la CP pública per la iniciativa privada, incloïa mesures tan interessants com "una exención total de impuestos de las permutas en ciertas condiciones, junto a una rebaja de los derechos arancelarios de Notarios y Registradores".

En definitiva, entenem que una nova llei estatal de la CP hauria d'establir el principi rector de la llibertat de pactes, reduint la seva regulació a la supressió dels obstacles que ara per ara destorben la iniciativa i la gestió de la CP privada. Mesures fiscals i econòmiques com les que proposa el citat GONZÁLEZ PÉREZ - que, al nostre parer, s'haurien d'arrodonir amb la total gratuïtat

de les escriptures públiques i de la seva inscripció registral - afavoririen en gran mesura aquestes concentracions i respondrien als principis constitucionals de foment de la participació ciutadana (art. 105) i llibretat d'empresa (art. 38) de la Constitució.

2.4 El procediment simplificat

Perdut enmig de la regulació global del procediment ordinari o universal, hi ha un precepte que fins ara ha passat relativament desapercebut per a les administracions gestores de la CP, i que, tanmateix, mereixeria ésser tingut més en compte, perquè en ell es troba una possible via de solució per a l'excessiva durada de les concentracions, que constitueix la més endèmica de les mancances del procediment especial de CP⁴⁵. Ens referim en l'art. 201 de l'LRDA, l'essència del qual és l'atribució a l'Administració gestora de la potestat discrecional de simplificar substancialment els tràmits ordinaris del procediment universal, refonent-hi, d'una banda, les bases provisionals amb el projecte, i, de l'altra, les BD amb l'acord de CP.

Convençuts del gran avantatge que comporta aquesta refosa de fases procedimentals - amb la qual s'aconsegueix un sensible estalvi de temps en el desenvolupament de la CP, alhora que es dona un millor servei als partícips, evitant-los-hi la sensació d'indefensió que provoca la preclusivitat de les BDF -, tot seguit ens ocuparem abastament d'aquesta modalitat procedimental, de la qual ja avancem que en farem bandera de reforma, fins a l'extrem de proposar-la com a fórmula habitual per a la conducció de la generalitat de les concentracions, ja que considerem que és susceptible d'aplicació a la pràctica totalitat de les que es duen a terme al nostre país, tret de les que presenten una especial dificultat d'execució, per a les quals creiem que s'hauria de reservar en exclusiva el procediment administratiu universal de CP.

3. Menció especial del procediment simplificat ex art. 201 de l'LRDA

3.1 La simplificació administrativa, eina per a l'escurçament de la durada de la CP

Després de mig segle d'una continuada actuació concentradora a Espanya, tothom sembla haver assumit els indubtables beneficis que aporta a les explotacions agràries i, per extensió, al conjunt del espai rural. Però això no ens ha de fer oblidar que, mentre es duen a terme les tasques de concentració, es causen nombrosos inconvenients als titulars de drets que recauen sobre els terrenys rústics objecte de la concentració⁴⁶.

Als desavantatges indestruïbles de tota CP (entre els quals no es pot menysprear el neguit que produeix als interessats tot el procés de canvi de parcel·les aportades per finques de reemplaçament), s'han sumat uns altres d'afegits per una incoherent aplicació de la normativa de la PAC, que serien perfectament evitables, com és l'exclusió de les parcel·les en procés de concentració, en el règim d'autoritzacions de noves plantacions de vinya⁴⁷ i els

⁴⁵Als múltiples exemples pràctics de durada excessiva de la CP que ja hem exposat, caldria afegir-hi el que aporta José Luis MARTINEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 11. La ponència d'aquest enginyer agrònom aporta dades com aquestes, que desdiiuen en gran mesura de la tan esbombada característica de la urgència que es predica de la CP: "Resulta imposible determinar "a priori" un factor económico tan importante como es la duración del proceso" ... "Aunque sería posible, y deseable, realizarlo en tres-cuatro años, en Galicia difícilmente se logra este objetivo" ... "Se puede afirmar que, una media de seis-ocho años, suele ser la norma, supeditada a desviaciones imprevisibles".

⁴⁶Aquests efectes indesitjats afecten predominantment el dret de propietat, no sols a Espanya, sinó també a l'estranger, com constata J. MIQUEL-SCHMERBER, *Le Remembrement Rural*, *op. cit.*, p. 105, al parer del qual, "*le remembrement peut modifier profondément les propriétés privées*".

⁴⁷Els perjudicis que, per aquesta causa aliena a l'essència de la CP, es causen als propietaris de parcel·les en procés de concentració resulten palmaris en preceptes tan poc afortunats com l'art. 1.8 de l'anomenada "Orden 18/1999, de 30 de julio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por la que se dictan normas para la solicitud, tramitación y concesión de nuevas plantaciones de viñedo en la Comunidad Autónoma de La Rioja", en la qual es disposa: "Se excluirán

problemes administratius a què es veuen sotmesos els propietaris de finques en procés de CP, a l'hora de sol·licitar els ajuts per conreus herbacis, les primes pels diferents tipus de ramat o les indemnitzacions compensatòries de muntanya que els corresponen per aplicació de la PAC. No és estrany, doncs, que els partícips⁴⁸, la doctrina⁴⁹ i àdhuc la jurisprudència internacional⁵⁰ advoquin per un escurçament de la durada dels processos de CP, apel·lant a la urgència de les actuacions, que es predica com una característica indestriable de la CP, d'acord amb l'art. 172.a) de l'LRDA.

A la vista d'aquest tret característic de la CP i dels principis informadors de l'actuació administrativa que formulen l'art. 103.1 CE i els concordants de l'LRJAPPAC, sembla evident que s'ha de propiciar una gestió de la CP més àgil, efectiva i eficient, la qual cosa requeriria una reforma en profunditat del complex procediment que habitualment utilitzen les administracions gestores de la CP⁵¹, per tal d'aconseguir-hi la necessària simplificació procedimental⁵². Per aquest motiu, la simplificació dels procediments administratius és una fita que preocupa cada cop més, tant a nivell comunitari⁵³ com a nivell espanyol⁵⁴.

del reparto las solicitudes de parcelas en los polígonos de los municipios que se encuentren en proceso de concentración parcelaria, salvo aquellas parcelas que estén excluidas y que aporten certificado de la Dirección de Desarrollo Rural".

Aquest tipus de normes són doblement injustes, perquè, a banda de sotmetre els propietaris a una CP que se'ls imposa encara que no l'hagin sol·licitada, se'ls hi retallen els drets a noves plantacions per unes actuacions de les quals només és responsable l'Administració gestora. De poc serveix que la mateixa Administració agrària, després de reconèixer expressament els perjudicis causats, intenti pal·liar-los *a posteriori*, perquè ningú els compensarà pels anys perduts durant el procés de CP (*vid.*, *ad exemplum*, l'anomenada "Orden 26/1998, de 6 de julio de 1998, por la que se dictan normas para la tramitación y concesión de nuevas plantaciones de viñedo en el municipio de Azofra, posterior a la cesión de fincas en el proceso de concentración parcelaria". La seva exposició de motius reconeix explícitament la injustícia comesa amb els propietaris afectats ("Durante el proceso de Concentración Parcelaria en el municipio de Azofra quedaron paralizadas las actuaciones vitícolas de plantación de viñedo, lo que ha significado una disminución de masa vegetal de viñedo respecto del resto de municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja que sí han podido acogerse a los cupos de Nuevas Plantaciones existentes durante el período de tiempo que duró la fase de Concentración Parcelaria". Aquest reconeixement, tanmateix, no comporta una indemnització pel dany sofert, sinó tan sols una sol·lució pal·liativa per a l'esdevenidor ("Al objeto de compensar esta pérdida se dispone de autorización del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la concesión de 90 hectáreas como cupo de nuevas plantaciones ..."), ben entès que "se tendrá en cuenta a la hora de adjudicar Nuevas Plantaciones las actuaciones vitícolas efectuadas con anterioridad al objeto de inscribir las viñas asignadas en la concentración parcelaria". Es confirma així la necessitat d'accelerar tant com es pugui les actuacions de CP, per tal de minimitzar els perjudicis que es causen al interessats durant la seva tramitació.

⁴⁸La Memòria de 1991 de l'Administració gestora luxemburguesa de la CP (*vid.* Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions, 1991, op. cit.*, p. 111) es fa ressò d'aquesta queixa dels afectats, tot dient que, "*En République fédérale d'Allemagne, le grave reproche que les agriculteurs font dans pratiquement tous les "Länder" au remembrement est sa durée excessivement longue*". L'explicació que s'hi dona a tan llarga durada és que, al tractar de solventar simultàniament amb la CP tots els problemes d'infraestructures de la zona, el procés hi sol durar 10, 12 o més anys.

⁴⁹*Vid.*, per tots, Juan DE LA RIVA FERNANDEZ, *op. cit.*, p. 195 i s. Passant revista a la gestió de la CP a l'Aragó, arriba a la sorprenent conclusió de què "es la provincia de Huesca en la que el proceso de concentración se produce de forma más rápida, en algo más de siete años y medio". Aquesta suposada rapidesa s'explica per la comparació que tot seguit fa amb les CP de Terol i Saragossa. Respecte a aquesta darrera provincia, testimonia que la durada és "de catorce años y ocho meses para la totalidad del procedimiento". Tan excessives durades tenen una no menys sorprenent explicació més endavant, quan l'autor, tot comentant les incidències que solen sorgir en dur-hi a terme el replanteig de les finques, assegura que "en este punto el proceso se retiene, como media, durante casi cuatro años en Zaragoza y durante cinco años y ocho meses en Teruel". El lliurament dels nous títols de propietat no s'escapa a aquesta lenta praxi administrativa, puix que "hasta la entrega de títulos mediará otro importante período de tiempo".

⁵⁰*Vid.*, per totes, la sentència del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000300), que considera desproporcionada - i, per tant, injustificada - la durada de nou anys de la CP austríaca que s'hi analitza, des de la perspectiva del CEDH (art. 6.1) i del seu Protocol núm. 1 (art. 1).

⁵¹La CA catalana n'és l'excepció. Tot i que encara no s'hi disposa d'una legislació autònoma de CP, l'Administració gestora de la Generalitat de Catalunya s'ha posat a l'altura dels temps, i, gràcies a una hàbil interpretació sistemàticoconstitucional del règim jurídic de la CP que hi és aplicable, ha començat a aplicar el criteri de gestionar la pràctica totalitat de les concentracions catalanes pel procediment simplificat de l'art. 201 de l'LRDA, que és el que permet cloure les actuacions de CP en un termini més curt.

⁵²Aquesta necessitat no és sentida tan sols a Espanya. A França, per exemple, l'Administració agrària ja fa temps que abordà un pla simplificador - considerat *une expérience de simplification des formalités administratives en milieu rural* - que afectava directament els procediments de CP, com s'informa a Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier. III.- Les autres modes d'aménagement*, "Bulletin d'Information du Ministère d'Agriculture", núm. 1183, de 16.4.1987, p. 18.

⁵³*Vid.*, *ad exemplum*, les reiterades al·lusions que hi fan l'Agenda 2000 i l'*Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999"*, *op. cit.*, p. 4, 6 i concordants. Com diu aquest informe, d'una banda, "es preciso evitar disposiciones legislativas innecesariamente complejas" (no

La necessitat de la simplificació procedimental - que el legislador alemany ja va copsar d'alguna manera als anys cinquanta⁵⁵ i s'ha tornat a plantejar amb renovada força als anys noranta⁵⁶ - es fa més evident encara en el procediment ordinari o universal de CP, atesa la seva complexitat intrínseca, puix que, com ja ha quedat dit, es tracta d'un macroprocediment o procediment de procediments. Vet aquí el motiu pel qual sorgeixen periòdicament veus doctrinals que abonen la idea d'una simplificació d'aquest procediment tan complex, com s'esdevé en el cas d'AIMÉ DE LEEUW⁵⁷ i PALACIOS AYECHU⁵⁸. Al nostre entendre, aquests autors estan força encertats en el diagnòstic del problema (excessiva durada dels processos de CP) i en l'expressió de la necessitat imperiosa d'una simplificació del procediment. En canvi, considerem que han errat el tret en la solució que intenten aportar-hi.

Segons ambdós autors, la millor forma d'escurçar la durada del procediment és reduint a la meitat els terminis legalment habilitats per a la presentació d'al·legacions i recursos. Aquesta proposició doctrinal no sols ens sembla poc imaginativa, sinó que, des del punt de vista jurídic, és força criticable i àdhuc inassumible, per tres raons principals:

- En primer lloc, suposa una molt qüestionable limitació de les possibilitats reals d'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva *ex art. 24.1 CE*. Aquesta dràstica limitació atempta, a més a més, contra l'art. 6 del CEDH, l'art. 6.3 del qual consagra el principi de què "*Tout accusé a droit notamment à: ... b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense*". I no val a dir que aquest precepte es refereix exclusivament al procés penal, perquè l'art. 6.1 ha estat precisament la base normativa sobre la que el TEDH ha condemnat reiteradament Àustria i altres Estats (com ja hem vist *supra*) per l'excessiva durada dels seus processos de CP. Aquests principis, per tant, també són aplicables a la CP.

- En segon lloc, ignora un principi tan elemental com el de què ni la simplificació administrativa ni el caràcter especial dels procediments poden justificar un menysteniment dels drets dels ciutadans, com ha vingut a recordar la disposició addicional primera de la llei de reforma de l'LRJAAPPAC⁵⁹.

creiem necessari recordar aquí les múltiples referències jurisprudencials ja esmentades sobre la complexitat del procediment ordinari de CP), i, de l'altra, "de conformidad con el Protocolo de Amsterdam, la Comisión deberá elegir "la forma más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de una ejecución eficaz". Aplicat a la gestió de la CP, aquest principi rector del més modern Dret comunitari ens condueix indefectiblement a la substitució del procediment ordinari o universal pel procediment simplificat, ja que amb aquest es poden aconseguir tots els objectius de la CP, amb menys temps, dedicant-hi menys recursos humans i econòmics i, a més a més, causant-hi moltes menys molèsties als interessats.

⁵⁵El primer punt de la disposició addicional primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, de reforma de l'LRJAAPPAC, ordena la creació (com ja s'havia fet uns anys enrera a Alemanya) d'una comissió "para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública". En compliment d'aquest manament legal, ja s'ha creat l'anomenada "Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa", per Reial Decret 670/1999, de 23 d'abril. Aquest criteri s'hauria d'aplicar també a la tan necessària renovació legal del procediment especial de CP.

⁵⁶Cfr. Ramon BENEYTO SANCHIS, *Ensayo de ...*, *op. cit.*, p. 72. Com va evidenciar al seu temps aquest autor, "la nueva Ley Federal sobre Agricultura de 1951 (aporta la novedad de) introducir importantes simplificaciones en la tramitación administrativa".

⁵⁷Cfr. Office National du Remembrement, *Memòria d'actuacions. 1991*, *op. cit.*, p. 112. Aquest memorandum de l'Administració luxemburguesa, a l'analitzar l'evolució de la CP als països del seu entorn, informa que "*en R.F.A., le Ministère de l'Agriculture a confié aux sociétés d'aménagement rural (landsiedlungsgesellschaften), la tâche de s'occuper du remembrement dit "accélééré*".

⁵⁸Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, *op. cit.*

⁵⁹María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*

⁵⁹A més a més d'ésser de pura lògica, hi ha un manament legal en aquest sentit, al punt 1 de la disposició addicional primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de l'LRJAAPPAC, en el qual el legislador es mostra molt taxatiu a aquest respecte: després d'obligar el Govern central a dictar les normes necessàries "para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes", adverteix que, "en ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley". D'aquesta manera, queden desautoritzats els plantejaments doctrinals que opten per la via fàcil de reduir la durada dels processos de CP a base de retallar els terminis legalment habilitats, amb caràcter general, per a la impugnació dels actes administratius. L'exposició de motius del precitat Reial Decret 670/1999, de 23 d'abril, confirma aquest criteri legal, quan reconeix que "el fundamento de cualquier proceso de simplificación y racionalización de la gestión pública ..." és "la necesidad de crear ... un marco adecuado que favorezca el pleno ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico y, más

- Finalment, l'art. 50 de l'LRJAPPAC, al preveure la tramitació d'urgència amb la reducció a la meitat dels terminis d'execució, puntualitza que eixa reducció no pot afectar els terminis habilitats legalment per a la impugnació dels actes administratius: "Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar ... la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos".

A nivell de Dret comparat, creiem que - amb l'excepció de la legislació marroquina, per a la modificació de la qual ja s'està tramitant l'oportú projecte de llei - pràcticament només s'ha procedit d'aquesta manera en un supòsit històric tan excepcional com el dels anys immediatament posteriors a la segona guerra mundial, moment en què es va aprovar la Llei de 4 de març de 1919 (només aplicable a les regions devastades per la guerra⁶⁰) amb unes condicions tan draconianes com les proposades per ambdós autors. La major part de les regulacions modernes estableixen terminis similars al de trenta dies que preveu l'LRDA, i en algun cas s'eixampla aquest termini per als interessats que, per raó de la seva residència, tenen més difícil la presentació de recursos⁶¹.

En canvi, a Espanya, el legislador asturià s'ha apuntat a aquesta inapropiada fórmula d'abreviació procedimental que consisteix en la reducció dels terminis d'impugnació⁶².

Al nostre parer, la veritable solució al problema de l'excessiva durada dels procediments de CP no ha de venir per la via de la reducció dels terminis d'impugnació - solució fictícia que porta a l'absurd de fer prevaldre la celeritat de les concentracions per sobre del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, contrariant així la doctrina constitucional⁶³ -, sinó per la via de l'agilitació i la simplificació dels tràmits burocràtics, en el desenvolupament dels quals se solen eternitzar les administracions gestores, no sempre de manera justificada. En un Estat de dret, sembla obvi que això no es pot aconseguir limitant els drets fonamentals, sinó simplificant la normativa reguladora i reduint la càrrega burocràtica dels processos de CP, mitjançant les mesures correctores que s'escaiguin.

No cal dir que l'agilització dels tràmits administratius també requereix posar la gestió en mans de persones ben preparades, il·lusionades i amb una mentalitat desburocratitzadora, que siguin capaces d'accelerar al màxim les diferents tasques procedimentals. Però, sens perjudici d'aquest necessari canvi del tarannà dels dirigents de les operacions, s'ha de preveure i aplicar una sensible simplificació del complex procediment de CP, com a mesura cabdal per a la reducció dels terminis d'execució d'aquesta important millora.

Cal tenir en compte que, amb l'aprovació de la norma d'inici de la CP, s'obre una llarga situació d'interinitat que s'ha de procurar escurçar tant com es pugui. Així ho requereixen tant els interessos privats (a ningú se li oculta la perllongada incomoditat - conseqüència de

concretament, la Ley 30/1992 ... reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas". Es a dir, que s'ha de simplificar el procediment de la CP, però no limitant, sinó potenciant, els drets de la ciutadania.

⁶⁰Cfr. Ángel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 13.

⁶¹Aquest és el criteri d'impugnació que estableix l'art. 37 de l'LCP-POR/2 per a les reclamacions davant el "comissão de apreciação". En primer lloc, s'estableix la regla general de què "as reclamações devem ser apresentadas no prazo de 30 dias a contar da lata da recepção da notificação ou da lata da última publicação do edital", per a tot seguit preveure-hi la següent excepció ampliàtoria del termini: "o prazo é de 45 dias para quem residir nas regiões autônomas ou no estrangeiro e para aqueles cuja residência não for conhecida ou que não tenham recebido notificação, contando-se o prazo para os que estiverem nas duas últimas situações referidas a partir da lata da última publicação do edital".

⁶²L'art. 30.2 de l'asturiana LOADR preveu tan sols un termini de 15 dies per a interposar el recurs d'alçada, que s'hi preveu sota la denominació de "recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno". A banda dels problemes de constitucionalitat que aquesta mesura planteja (per alteració substancial de les bases estatals relatives als terminis per a la interposició dels recursos administratius, el més greu és que ho aplica a la impugnació de les BD, agravant així els efectes negatius d'indefensió fàctica que es deriven de la preclusivitat de la fermesa d'eixes bases. És desconcertant és que, per a l'exposició de les bases provisionals (que, òbviament, tenen molta menys transcendència jurídica, atès el seu caràcter provisional) estableix un termini de 30 dies (idèntic al de l'LRDA), la qual cosa va contra tota lògica, perquè, en tot cas, hauria d'ésser a l'inrevés.

⁶³Vid., ad exemplum, la doctrina establerta en la STC núm. 35/1989, de 14 de febrer, pel que fa a la prevalença dels drets fonamentals, en cas de conflicte d'interessos, indicant-hi que les normes s'han d'interpretar sempre en el sentit més favorable per a l'efectivitat dels drets fonamentals.

la inestabilitat en què es mouen - que viuen els partícips mentre dura aquesta situació) com els interessos generals de l'agricultura, ja que - per moltes sancions que prevegi l'art. 225 de l'LRDA per als que facin un ús negligent o perjudicial de les terres a concentrar - el que no pot evitar el legislador és que els propietaris perdin tot alicient per a fer inversions en la millora d'unes finques que previsiblement hauran d'abandonar quan clogui el procediment i se'ls faci el lliurament de les noves finques de reemplaçament.

És en aquestes condicions que adquireixen una renovada actualitat el savi advertiment de GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA⁶⁴ (confirmat molts anys després per LEEUW⁶⁵) sobre "la absoluta necesidad de reducir al máximo la duración de este período de transición". Com deia aquest autor, l'evidència d'aquesta necessitat fa que "en todos los países de Europa se trate de simplificar o de abreviar los procedimientos administrativos que requiere la concentración".

Aquesta tendència estrangera a la simplificació normativa era certa als anys seixanta i ho continua essent a hores d'ara. I, en aquest sentit, hem d'apel·lar a l'exemple que ens va donar el legislador lus amb la seva reforma legislativa dels anys 1988 i 1990, perquè va saber copsar perfectament la imperiosa necessitat de racionalització dels processos de CP, no amb la simplista reducció dels terminis d'impugnació, sinó amb solucions més raonables i efectives, com ara la determinació *a priori* dels terminis en els quals s'han de dur a terme les operacions de CP, la reducció a tan sols 45 dies del termini per a resoldre els recursos de CP, etc. I tot això, sense afectar ni el més mínim als drets dels interessats⁶⁶. Fins i tot a Alemanya, on les concentracions que segueixen el procediment ordinari solen durar més de deu anys, el legislador també ha pres tanta consciència de la necessitat d'arbitrar fórmules procedimentals més àgils⁶⁷ que ha decidit implantar-hi dues mesures d'aquest tipus:

1a) El "procediment de concentració parcel·lària simplificat", previst en l'art. 86 de l'LCP-ALE, que seria el més semblant al procediment simplificat ex art. 201 de l'LRDA.

2a) El "procediment de concentració parcel·lària accelerat", regit pels arts. 91 a 102, que permet reduir substancialment els terminis d'execució, a base de simplificar notablement els tràmits administratius i de reduir al mínim imprescindible les obres connexes a la CP. Aquest procediment tan expeditiu s'aplica en casos d'especial urgència i no impedeix que, més endavant, si així s'escau, es pugui dur a terme una altra concentració parcel·lària, més reposada, pel procediment ordinari.

A més a més de l'alemany, també han establert procediments simplificats per a la gestió de la CP altres legisladors, com ara els de França, Holanda, Luxemburg, Portugal i Suïssa⁶⁸.

⁶⁴Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ... op. cit.*, p. 37.

⁶⁵La necessitat de simplificació del procediment de CP és tan evident que, a les darreries dels anys setanta, Aimé de LEEUW, *Concentración parcelaria, op. cit.*, p. 105, ja assumia que havia adquirit el valor d'un axioma. A nivell de principi, tothom sembla estar-hi d'acord; però no hi ha qui es decideixi a posar-hi fil a l'agulla amb propostes concretes de simplificació. Aquí pretenem trencar aquest cercle viciós, amb una proposta tan concreta (i, al nostre parer, efectiva als efectes simplificadors que ens ocupen) com ara la refosa de les fases de bases i de l'acord de CP en una de sola. Per a la seva aplicació pràctica, no cal esperar a una nova regulació de la institució, sinó que es pot implementar ja a hores d'ara, mitjançant una interpretació generosa de l'art. 201 de l'LRDA.

⁶⁶L'art. 2.g) del Decret-llei 103/1990, de 22 de març, obliga a incloure en l'estudi previ "a determinação dos prazos para a realização das várias fases da remodelação predial" i l'art. 39 de la mateixa norma lliga ben estretament a l'Administració gestora, quan disposa que "as dicesões sobre os recursos devem igualmente ser notificadas no prazo de 45 dias". La norma bàsica de la reforma (el Decret-llei 384/1988, de 25 d'octubre) ja havia deixat ben clar prèviament que totes les innovacions procedimentals s'han de fer "sem o menor prejuizo da participação e da manifestação da vontade dos proprietários e empresários agrícolas directamente interessados".

⁶⁷Val a dir que Alemanya és un país capdavanter en l'adopció de mesures legals per a la simplificació administrativa, amb caràcter general, com testimonia l'estudi de Rafael CABALLERO SANCHEZ, *La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso en Alemania*, RAP num. 147, setembre-desembre de 1998, *in totum*.

⁶⁸Vet aquí alguns exemples prou il·lustratius d'aquestes previsions legals:
- La Llei federal suïssa de 3 d'octubre de 1951 (la primera regulació moderna de la CP a Suïssa) ja va preveure una considerable simplificació del procediment de CP.
- La Llei francesa de 31 de desembre de 1985, renovà la gestió de la CP a França, implantant-hi diferents modalitats procedimentals, per tal que en cada cas s'emprés la que més s'adiu a les circumstàncies que concorren a la zona. D'aleshores ençà, no cal seguir sempre el procediment més complex ("*remembrement rural*"), sinó que també es pot fer ús del "*remembrement simplifié*".

A Espanya, així mateix, tenim un exemple de regulació del procediment simplificat a l'escassament explotat art. 201 de l'LRDA, en el qual, com ha quedat dit, s'autoritza la refosa de les bases provisionals amb el projecte i de les bases definitives amb l'acord. Lamentablement, aquest precepte legal ha passat bastant desapercebut per a la majoria dels gestors de la CP, que han vingut aplicant tradicionalment el procediment ordinari, segurament més per pura inèrcia administrativa que no pas per un rebuig conscient de l'excel·lent oportunitat simplificadora del procediment que ofereix l'article en qüestió.

D'altra banda, igualment hi ha algunes regulacions autonòmiques que possibiliten aquest tipus de simplificació administrativa. En concret, el legislador gallec va reparar en les excel·lències d'aquesta fórmula simplificadora, i la va assumir, perfeccionant-la, en l'art. 53.1 de la seva legislació de concentració parcel·lària (LCP-GAL), alhora que en disposava la seva aplicació als processos de CP que es duen a terme a les futures zones regables, és a dir, a les zones on està previst construir canals de reg que han de permetre la transformació dels terrenys de secà en regadiu. L'art. 61 de la navarresa LFRJA preveu igualment un procediment simplificat similar al de l'art. 201 de l'LRDA. A altres contrades, com ara València⁶⁹ i el País Basc⁷⁰, també s'ha fet ús d'aquesta modalitat procedimental, per bé que, a manca d'una legislació pròpia en la matèria, la simplificació s'hi aplica puntualment, disposant-ho així els respectius decrets d'autorització de la CP.

Entenem que aquestes previsions autonòmiques s'orienten en el sentit correcte. La nostra proposta, en tot cas, va més enllà i consisteix en la generalització del procediment simplificat, com a fórmula habitual de practicar la CP, sempre que no concorrin circumstàncies especials que desaconsellin l'ús d'aquesta via abreujada de gestió.

Al nostre parer, aquesta forma d'accelerar el desenvolupament de les actuacions de concentració és avantatjosa per a tothom:

- Ho és per a l'Administració gestora, perquè es redueixen els terminis d'execució i

- La Llei luxemburguesa de concentració parcel·lària de 25 de maig de 1964 (actualitzada per les lleis de 25.2.1980, 13.6.1994 i 6.8.1996) també preveu un procediment especialment expeditiu, que s'hi anomena "*la réunion parcellaire*", que el propi legislador conceptua, en l'art. 44, com "*le mode accéléré de remembrement légal*". La diferència essencial d'aquesta fórmula procedimental accelerada respecte del procediment ordinari del "*remembrement légal*" és la refosa dels documents de les fases de bases i de reordenació de la propietat fundiària en un document sotmès a una exposició pública unificada. Com puntualitza l'art. 45, "*la procédure applicable à la réunion parcellaire est celle prévue pour le remembrement légal, sauf la faculté pour l'Office national du remembrement de décider que l'enquête sur les résultats de l'estimation des biens-fonds et celle concernant leur nouvelle répartition sont combinées en une seule enquête*". Ve a ser una fórmula de simplificació procedimental molt similar a la de l'art. 201 de l'LRDA, que aquí propugnem assumir com a procediment habitual, d'acord amb el caràcter d'execució urgent que és predica de la CP.

- La Llei holandesa de desenvolupament rural, de 9 de maig de 1985, preveu que l'estudi de viabilitat, que ha d'elaborar per a cada procés de CP la Comissió Central de Desenvolupament, indiqui si la CP sol·licitada s'ha de tramitar pel procediment simplificat o pel procediment més complex (cfr. Government Service for Land and Water Management, *The land development act - an outline*, Ministerie van Landbouw en Visserij, Utrecht, Holanda, 1988, p. 13).

- El Decret-ley portuguès núm. 384/88, de 25 d'octubre, de manera similar a la legislació francesa, també preveu diferents procediments per a dur a terme la CP. El seu art. 3r els enumera tot dient que "*as operações de emparcelamento podem assumir as seguintes formas: a) Emparcelamento integral; b) emparcelamento simples; c) emparcelamento de exploração; d) redimensionamento de explorações agrícolas; e) Troca de terrenos e árvores*". Pel que fa en concret al procediment simplificat o "*emparcelamento simples*", l'art. 5 especifica que "*consiste na correção da divisão parcelar de terrenos pertencentes a, pelo menos, dois proprietários, com a finalidade de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração através de concentração, do redimensionamento, da rectificação de extremas e da extinção de enclaves e servidões*". S'hi nota a faltar una especificació dels tràmits que integren aquest procediment simplificat. La norma que la desplega,⁶⁹ el Decret-ley núm. 103/90, de 22 de març, tampoc no inclou eixes especificacions.

⁶⁹ Vid., ad exemplum, els decrets 239/1997, de 9 de setembre (DOGV núm. 3090, d'1.10.1997) i 251/1997, de 23 de setembre (DOGV núm. 3094, de 7.10.1997). L'art. 3r d'ambdós decrets de CP ordena la tramitació de la CP pel procediment simplificat que estableix l'art. 201 de l'LRDA.

⁷⁰ El Decret Foral 49/1998, de 19 de maig, del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Alaba (BOTHÀ núm. 65, de 8.6.1998) va autoritzar l'Administració gestora per a dur a terme la CP de la zona d'Alcedo, 2^a fase, del terme municipal de Lantarón (Alaba) pel procediment simplificat que ens ocupa. La concentració quedava closa - menys de dos anys després -, amb la corresponent aprovació simultània de les BD i l'acord, en data 21 de març de 2000. El BOTHÀ núm. 41, de 5.4.2000 recull sengles avisos corresponents a l'aprovació i publicació de les bases i de l'acord. Prescindint de la incoherència que suposa aquesta duplicitat d'avisos, quan l'art. 201 de l'LRDA diu ben clarament que bases i acord seran objecte d'una única exposició pública, el que sí que queda demostrat és que, amb aquesta forma procedimental es guanya molt de temps en la tramitació de la CP.

les despeses de gestió. Adquireixen així ple sentit les premonitòries paraules de LEEUW⁷¹, el qual ja va intuir a l'any 1978 que la simplificació "permitirà, no solament concentrar més de prisa, sino també concentrar un número superior de hectáreas con el mismo volumen de créditos, o, hacer una concentración más integral de la misma superficie".

- Des de la perspectiva dels propis partícips, els avantatges també són fàcilment reconeixibles, ja que, d'una banda, se'ls amoïna molt menys, i, de l'altra, se'ls allibera del parany que per a ells suposa la preclusivitat de les BDF en l'actual configuració del procediment ordinari. Cal recordar a aquests efectes que, amb el procediment simplificat, la fermesa de les bases coincideix invariablement amb la de l'acord de CP, la qual cosa significa que els propietaris poden impugnar qualsevol aspecte de la CP - pertanyi o no al contingut de les bases - fins a la fi del procediment. És un gran avantatge jurídic, que evita la indefensió fàctica que afecta els interessats quan s'aplica el procediment universal⁷².

D'aquesta manera, els propietaris poden comparar les seves aportacions amb les seves atribucions, des del moment procedimental de l'enquesta del document unificat de les bases provisionals i del projecte de CP, durant el qual poden presentar les al·legacions que considerin adients. Més endavant, un cop ateses les al·legacions presentades durant l'esmentada enquesta, es redacta i exposa el document unificat de les BD i l'acord, moment en el qual gaudeixen d'una segona oportunitat per a comparar les parcel·les per ells aportades amb les finques de reemplaçament que els han estat atribuïdes a canvi. I, el que és més important, l'Administració gestora no es pot negar a admetre a tràmit llurs impugnacions sobre matèries pròpies de les BD (com ara la delimitació del perímetre, la investigació de la propietat, la classificació de les terres o els coeficients de compensació), perquè, com ja hem vist, aquestes no assolixen la fermesa amb anterioritat a l'acord, sinó simultàniament amb aquest document cabdal de la CP.

No cal dir que els gestors dominats per atàvics vicis i prejudicis propis del més ranci burocratisme hispà preferirien continuar amb el sistema actual, perquè els permet treballar amb la seva habitual parsimònia, encara que sigui a costa d'eternitzar els processos de CP. És de preveure, per tant, que presentin una resistència numantina al canvi, fent onejar orgullosament la senyera immobiliària del principi conservador per excel·lència *quieta non movere*, en base al qual s'han reconvertit en simples focs d'encenalls la major part dels intents reformistes que es proposaven simplificar i reduir l'intervencionisme públic al nostre país. Tanmateix, la societat actual i l'art. 103 de la Constitució exigeixen un model d'Administració molt més àgil i eficient⁷³, que no serà assolible mentre es mantinguin aitals costums burocratitzants. Per tant, caldrà posar els mitjans necessaris per a fer efectiva la simplificació, front a l'oposició previsible dels gestors que vetllen més per conservar el seu *statu quo* que no pas per aconseguir el millor sistema d'atenció als ciutadans⁷⁴.

⁷¹ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 105.

⁷² Si la jurisprudència insisteix en la preclusivitat de les BDF, no és perquè la preclusivitat sigui un bé jurídic digne de protecció per ell mateix, sinó perquè, en l'actual configuració del procediment ordinari o universal de CP, és imprescindible respectar la preclusió de les BDF. Aquesta filosofia subjacent es pot comprovar en les primeres sentències dictades pel TS en matèria de CP, com ara la STS de 14.11.1967 (Arz. 4653), en el Cdo. 3r de la qual trobem l'explicació dels motius que, en la visió del TS, justifiquen l'esmentada preclusivitat: després de constatar que les BD que s'hi analitzen han assolit la fermesa, el TS afirma que "por ende la vincula y ha de darse por sentado para el buen orden de la operación, que de otro modo se la perturbaría con la regresión a cuestiones ya resueltas en definitiva". És a dir, que, si una nova configuració del procediment de CP fa coincidir les BD i l'acord en un sol acte administratiu, la preclusivitat deixarà de tenir sentit, i, en conseqüència, quedarà suprimida, evitant així la indefensió fàctica que tant desespera els propietaris que pretenen recórrer part del contingut de les BD quan, a l'exposar-se l'acord de CP, consideren que hi han resultat perjudicats.

⁷³ De fet, això no és cap novetat, perquè l'art. 29 de l'LPA ja regulava l'actuació administrativa en base als principis rectoris d'economia, celeritat i eficàcia. La STS de 23.6.1969 (Arz. 3340) ja va haver de fer aquest recordatori al seu temps, amb motiu d'un recurs de CP: en el cas analitzat, considera que l'actuació de l'Administració gestora, examinada en el Cdo. 2n, havia estat correcta, perquè s'havia desenvolupat "en atención a los principios de economía, celeridad y eficacia que animan la actuación administrativa (art. 29 de la L. Pro. Adm.)".

⁷⁴ Aquesta filosofia sembla estar subjacent en l'obra de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación ...*, op. cit., in totum, en la que, ultra exposar les tres vessants de la necessària simplificació administrativa (normativa, orgànica i procedimental), es fan patents les argücies que solen emprar els funcionaris benestants a tot canvi que pugui afectar llurs privilegis de casta, alhora que anima a fer front amb energia a aquestes forces retrògrades.

Els temps canvien i la CP també ho ha de fer, tant a nivell normatiu com a nivell de gestió. Si inclús a França - on la legislació de CP ha estat objecte de tantes renovacions durant els darrers decennis - ja s'està maldant, des de les facultats de Dre⁷⁵, per una nova reforma legal que hi simplifiqui encara més aquesta millora, creiem que amb molta més justificació podem demanar aquesta reforma a l'Estat espanyol, on la CP encara es regeix per una norma preconstitucional, que ha romàs fossilitzada des de la seva aprovació.

És per això que, vencent la desconfiança que sol manifestar la doctrina envers les reformes legals que s'anuncien com a agilitzadores i simplificadores dels procediments administratius⁷⁶, insistim en la conveniència de què es propiciï, mitjançant l'oportuna reforma legal, la simplificació procedimental de la CP espanyola.

3.2 Fórmules complementàries, per a l'agilitació dels processos de CP

a) La introducció de la informàtica i la telemàtica en la gestió de la CP

La utilització de les tècniques informàtiques i telemàtiques que genera la societat de la informació és un altre dels punts de recolzament per a l'agilització dels processos de CP, puix que permet avançar molt més ràpidament en els treballs de concentració, alhora que possibilita que els partícips estiguin informats d'una manera més àgil i efectiva. Pensis, per exemple, en el salt qualitatiu que es produiria, en aquest sentit, si els documents que s'exposen als ajuntaments respectius es publicuessin, a més a més, a Internet. La immediatesa de la informació, l'augment efectiu del temps disponible individualment per a analitzar-la (comptis que Internet funciona tot l'any, dia i nit, a diferència de les seues dels ens oficials) i la sensació de transparència informativa que es donaria són avantatges que millorarien la imatge d'aquestes actuacions i serien molt ben rebuts pels interessats.

No és ciència ficció, sinó una possibilitat real que les administracions gestores ja tenen al seu abast, puix que cada cop són més els ciutadans - també a les zones rurals - que disposen d'un ordinador connectat a Internet, i als quals es podria fer un gran servei, si s'introduïssin en la xarxa les bases i els acords de CP. Cap Administració gestora no s'ha atrevit fins ara a posar aquesta informació a la xarxa; però la possibilitat tècnica ja hi és i no hi ha cap inconvenient jurídic de caire general per a tirar endavant la iniciativa⁷⁷. Només cal que hi hagi un canvi de mentalitat dels responsables de la CP de les diferents CA.

b) El retorn a les notificacions individualitzades en els processos de CP

Un tercer element dinamitzador que s'hauria d'introduir en el procediment, per tal d'agilitar els processos de CP seria el ja comentat retorn a les notificacions individualitzades, no sols en els supòsits d'impugnació que preveu l'art. 211.2 ("cuando las personas afectadas por la concentración promoviesen individualmente reclamaciones o interpusieran recursos, las incidencias de unas u otros se entenderán personalmente con el reclamante"), sinó en totes les ocasions en què calgui posar-se en contacte amb els interessats.

Entenem que ja han quedat molt enrera aquelles dificultats amb què topaven les primeres administracions gestores de la CP espanyola per a localitzar els destinataris de les seves

⁷⁵ Vid., ad exemplum, Pierre ASTIÉ, *op. cit.*, punt 162. Després d'exposar les conclusions de la seva magistral exegesi, aquest jurista francès clou el seu estudi de la CP gala amb aquesta significativa apel·lació a la simplificació: "*Le législateur se doit d'en prendre conscience et de la concrétiser par une simplification des règles de fond s'appliquant au remembrement*". No cal dir que fem nostra aquesta recomanació, per bé que referint-la òbviament als legisladors espanyols.

⁷⁶ Vid., ad exemplum, Rafael CABALLERO SANCHEZ, *op. cit.*, p. 430 i 431.

⁷⁷ Convindria adoptar eixa previsió legal en la nova legislació de CP, per tal d'evitar que aquesta legislació especial actuï com a barrera que impedeixi aquest tipus d'innovacions en les relacions entre la ciutadania i les administracions públiques. Trobem summament interessant, a aquest respecte, l'advertiment que s'inclou en la directriu de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, *Tele-tramitación de procedimientos: fomento de la relación ciudadano-administración a través de medios telemáticos*, MAP, 2000, p. 36 (correu electrònic: gestion.procedimien to@igsap.map.es), segons la qual, "aunque existe habilitación general para la utilización de medios y soportes informáticos, electrónicos y telemáticos a la hora de la comunicación entre los ciudadanos y empresas con las Administraciones, las normas singulares que establecen la tramitación de los procedimientos no permite en la práctica la utilización de los mencionados medios y soportes".

comunicacions⁷⁸. En aquells primers moments, es va justificar la substitució de les notificacions personals per les publicacions als diaris oficials i als taulers d'anuncis dels ajuntaments afectats, en base a les esmentades dificultats de localització, que entorpien el normal desenvolupament de les actuacions de concentració. Ara, emperò, la situació és ben diferent. La societat espanyola i les administracions públiques han evolucionat suficientment, d'aleshores ençà, com per a permetre una innovació com la que proposem.

Aliena a aquests canvis socials i administratius, l'LRDA segueix preceptuant, en el seu art. 211.1, que "todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los propietarios ... se podrán realizar por medio de edictos, cuya inserción en los tablonos de anuncios del Ayuntamiento y entidad local correspondientes y en el "Boletín Oficial" de la provincia surtirá los mismos efectos que las leyes atribuyen a las notificaciones y citaciones". A hores d'ara, aquesta disposició legal és doblement insatisfactòria:

- Des del punt de vista de la durada dels processos de CP, les publicacions preceptives en els diaris oficials paralitzen reiteradament les actuacions. Cada cop que s'ha de fer una d'aquestes publicacions, s'han de seguir uns tràmits burocràtics excessivament complicats i lents, a la conclusió dels quals s'ha d'esperar inevitablement per a l'inici del còmput del termini establert per a la presentació de les pertinents al·legacions o recursos, segons escaigui. La notificació individualitzada permetria suprimir aquests temps morts, escurçant ostensiblement la durada del procés, com ja s'ha demostrat en els processos regits pel procediment simplificat a Alemanya⁷⁹.

- Des del punt de vista de la garantia del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, no cal fer gaires esforços dialèctics per a convèncer a tothom de què la notificació individualitzada i amb acusament de rebuda és la millor forma d'assegurar-se que tots els afectats s'han assabentat efectivament de l'obertura de l'enquesta (en el cas de les bases provisionals, del projecte i, si escau, del projecte modificat) o de l'exposició pública (en el cas de les bases definitives i de l'acord de CP) corresponent. Cada cop són més els propietaris de terrenys rústics que no viuen al mateix municipi. Si no se'ls fa la notificació al seu domicili particular, corren el risc de no assabentar-se de les enquestes i exposicions, cosa que els fa perdre l'oportunitat de fer-hi valdre els seus drets i interessos legítims.

En definitiva, amb les notificacions individualitzades s'aconseguiria el doble avantatge d'abreujar els processos de CP, sense reduir-hi - ans al contrari, augmentant-les - les possibilitats d'exercici del dret fonamental dels interessats a la tutela judicial efectiva.

c) La utilització sistemàtica de l'externalització de serveis d'assistència tècnica

L'externalització de serveis és, com hem vist més amunt, una fórmula molt adequada per a la gestió de les actuacions de CP, perquè té el doble avantatge de permetre l'agilitat i l'optimització dels recursos disponibles a l'efecte.

A diferència del que s'esdevenia en temps de l'IRYDA i dels organismes que el precediren en la gestió de la CP, les administracions de les CA cada cop es decanten amb més decisió per l'externalització de les tasques de CP, encomanant a empreses especialitzades l'assistència tècnica i les obres connexes a la CP. Aquesta mena d'*outsourcing* s'hi manifesta ineluctablement com la fórmula de gestió de l'esdevenidor.

Quant a les formes de materialitzar eixa externalització de serveis, cada CA té les seves preferències, encara que hi predominen els sistemes d'adjudicació per subhasta o per

⁷⁸En els primers temps de la CP espanyola, l'Administració s'escudava en aquests arguments per a justificar la substitució de les notificacions per les publicacions als diaris oficials. L'exemple més explícit d'aquest *iter* argumental és el que apareix en l'obra SNCPYOR, *Servicio Nacional de ...*, op. cit., p. 52, on hi ha explicacions com aquesta: "Una de las dificultades con que se tropezaba al acometer estas tareas era la de la utilización de los sistemas ordinarios de notificación, por la imposibilidad material de comunicarse, haciendo uso de los mismos, con todos los interesados en la concentración, dado su gran número y por ser muchas veces desconocido su domicilio; sin embargo, resulta indispensable el informar a éstos de la marcha de los trabajos para que puedan colaborar, o bien oponerse a ellos en los distintos supuestos establecidos por la Ley".

⁷⁹Cfr. María Asunción PALACIOS AYECHE, op. cit., p. 89.

concurso público⁸⁰, en base a la Llei de contractes de les administracions públiques⁸¹ «*á áβ±*» «*á≥σ≤≡σπ (σ ¼áε ηάσ≤ά≡η (άΣΘ≥ά±) σάΦ ΘάΦβτΘά*)» ∈ βάμórmula idònia per a tot l'Estat, sinó que s'han de valorar a l'efecte les peculiars circumstàncies que concorren en cada cas, ja que no totes les zones tenen la mateixa disponibilitat d'empreses consultores i constructores, alhora que l'import total de la contracta també pot ser un element determinant per a què hi concorrin més o menys empreses especialitzades en les actuacions a externalitzar.

Sigui quin sigui el sistema d'adjudicació que finalment s'apliqui en cada cas, tot ajuda a què les actuacions es duguin a terme a un ritme més àgil que quan les realitza directament l'Administració gestora, perquè les empreses adjudicatàries tenen els seus propis sistemes de control d'efectivitat, que obliguen els seus operaris a acabar les tasques encomanades en el més breu termini possible.

A l'Administració gestora li resten les no poc importants funcions de control de la qualitat dels treballs adjudicats i de l'adequació de les actuacions a l'ordenament jurídic, així com als objectius d'interès general que motiven la CP. Per a aquestes funcions de supervisió no calen grans dotacions humanes, sinó tan sols un selecte grup de funcionaris altament qualificats, especialment motivats i dotats dels mitjans tècnics més adequats, de manera que puguin dur a terme el control més efectiu de les actuacions en les millors condicions.

4. Les fases del procediment universal

4.1 Desgavell generalitzat, quant al nombre i contingut de les fases del procediment

La indefinició que a aquest respecte palesen tant l'LRDA com les regulacions autonòmiques de la CP⁸² fa que l'enumeració i denominació de les fases del procediment ordinari o universal sigui un dels elements expositius més caòtics i anàrquics dins aquest àmbit. La disparitat de criteris és tan evident que no sembla que els autors que se n'ocupen s'estiguin referint al mateix règim jurídic de la CP. No sols és que cada autor exposi el nombre de fases que li sembla més escaient, sinó que, a més a més, la coincidència en el nombre de fases que en alguns casos es produeix tampoc significa que els autors implicats defensin idèntica estructura procedimental, sinó que sovint parlen de fases ben diferenciades.

En ocasions, s'ha reconduït el procediment ordinari a dues úniques fases, com van fer inicialment GARRIDO EGIDO i GONZÁLEZ PÉREZ⁸³, quan la CP espanyola encara no estava suficientment definida i estructurada. Més recentment, hi han reincidit, per bé que amb connotacions diferents, ALARIO TRIGUEROS⁸⁴, així com algunes sentències del TS⁸⁵.

⁸⁰ Vid., *ad exemplum*, les següents publicacions dels diaris oficials de les CA que s'esmenten:

a) Aragó: "Anuncio del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, por el que se convoca a licitación dos contratos de consultoría y asistencia, promovidos por la Dirección General de Estructuras Agrarias" (BOA núm. 62, de 2.6.1997).

b) Castella i Lleó: "Resolución de 30 de diciembre de 1999, de la Dirección General de Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se hace pública la adjudicación de la "Asistencia técnica para la preparación del proyecto de Concentración Parcelaria en la zona de Adrada de Haza (Burgos)" (BOCYL núm. 12, de 19.1.2000).

c) València: "Adjudicación de la realización de las bases provisionales y definitivas de concentración parcelaria en las zonas Cañada de Arriba y Cañada de Abajo en Jarafuel" (DOGV 3381, de 26.11.1998).

⁸¹ El text vigent d'aquesta llei fou aprovat per Reial Decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny.

⁸² A tall d'exemple, podem indicar que el legislador castellanolleonès divideix el procediment universal de CP en tres parts ben diferenciades (Capítols 1r, 2n i 3r del Títol III de l'LCP-CYL), el legislador estatal el divideix en quatre blocs normatius (Seccions 1a, 2a, 3a i 6a del Capítol II, Títol VI, Llibre III de l'LRDA), el navarrès l'estructura en sis fases (art. 16 LFRIA) i el galleg es refereix a un total de nou fases (art. 15.1 LCP-GAL), mentre que els legisladors l'asturià (LOADR) i càntabre (LCP-CANT) no es defineixen al respecte.

⁸³ Vid. Leovigildo GARRIDO EGIDO, *Ordenación de ...*, *op. cit.*, p. 28, i Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, *op. cit.*, p. 149. Segons aquest últim, les operacions de CP passen per dues fases diferents: "Una, de reunión de las parcelas ... Otra, de asignación a cada uno de ellos de parcelas ...".

⁸⁴ En res s'assembla la precitada subdivisió dicotòmica de GARRIDO EGIDO i GONZÁLEZ PÉREZ amb la que exposa Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 66 a 79, per a qui el procediment de CP es subdivideix en les que anomena "fases previas a la reorganización de la propiedad" (entre les que inclou "la solicitud, el Informe Previo, el Decreto y las Bases") i la "reorganización de la propiedad" (que, en la seva peculiar visió del procediment, abasta "del Proyecto al Acta de Reorganización").

⁸⁵ Vid., per totes, la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342).

Altres autors, com ara SANZ JARQUE, Carl-Christoph LISS, MILLÁN SALAS i MARTÍNEZ MARTÍNEZ, han preferit duplicar el nombre de fases, sense coincidir entre ells en la denominació ni en l'abast del seu contingut respectiu⁸⁶. Finalment, també hi ha autors que eleven el nombre de fases a sis o àdhuc a nou, cosa que sembla una exageració⁸⁷.

La jurisprudència dictada en matèria de CP tampoc és que sigui massa coherent a aquest respecte: Malgrat que hi ha força sentències que se n'ocupen, el TS també ha assajat tota mena de criteris sobre les fases en què s'ha d'estructurar aquest procediment especial⁸⁸.

És per tot això que tractarem d'introduir uns criteris de racionalització en aquest àmbit.

4.2 Proposta de reconducció de les fases procedimentals

Front a la desorientació doctrinal i jurisprudencial que venim d'evidenciar, creiem que la qüestió de les fases del procediment s'hauria de prendre molt més seriosament, perquè té una gran transcendència jurídica, en la que no semblen haver reparat els qui es refereixen tan aleatòriament a eixes fases, allargant o escurçant capriciosament el seu nombre i abast.

La jurisprudència dominant insisteix molt en el caràcter preclusiu d'aquestes fases, de les quals també indica que són successives, estanques i totalment interrelacionades [*vid.*, *ad*

⁸⁶Per a Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de la ...*, *op. cit.*, p. 30 i s., el procediment consta de "las cuatro fases o momentos siguientes: Iniciación, Bases, Proyecto y Terminación de la concentración". Similar és el plantejament de Francisco MILLÁN SALAS, *op. cit.*, p. 16 a 19, per a qui són quatre les fases a considerar: iniciació, bases de la concentració, acord i execució. Carl-Christoph LISS, *op. cit.*, p. 63, en canvi, contempla com fases de la CP la determinació del perímetre i de les bases de la concentració, l'elaboració de l'acord o pla de reorganització de la propietat, el replanteig de les finques de reemplaçament i la seva inscripció en el corresponent Registre de la Propietat. Val a dir que aquesta classificació no consona amb els plantejaments de l'LRDA, dels quals igualment s'allunya el criteri classificatori exposat per Francisco MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 25, el qual aventura que el procediment es divideix en les fases de bases provisionals, bases definitives, projecte de concentració i acord de concentració. En el mateix error patent de considerar com una fase del procediment les bases provisionals incorre Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, *op. cit.*, p. 54, quan afirma que, "una vez decretada la Concentración Parcelaria de una zona la primera fase son las bases provisionales". Ignora que, per ser un tràmit provisional, les bases provisionals no són objecte d'impugnació, sinó tan sols d'al·legacions (que no requereixen resposta individualitzada, essent únicament preceptiu tenir-les en compte en l'expedient).

⁸⁷José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 91 i 92, basant-se en la regulació de la navarresa LFRJA, considera estructurat el procediment en les fases de iniciació, estudi de viabilitat, decret foral de CP, bases de la CP, acord de CP i acta de reorganització de la propietat. Posats a dividir, Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 234 i 235, en una inexplicable barreja de documents i actuacions, apunta les següents fases autònomes: sol·licitud, decret, bases provisionals, bases definitives, projecte de concentració, acord de CP, replanteig, acta de reorganització i lliurament de títols.

⁸⁸Moltes sentències es limiten a indicar que el procediment especial de CP està constituït per un seguit de fases, sense concretar-ne el nombre ni el contingut. Aquesta és la pràctica seguida, per exemple, en les STS de 4.10.1990 (Arz. 8019) i 28.6.1996 (Arz. 5338), les quals es limiten a la identificació del procediment de CP com "una serie de fases, actos o etapas". Altres sentències són més explícites, però sense que s'hi vegi cap unitat de criteri:

- La STS de 16.2.1990 (Arz. 1435) considera que el procediment de CP s'estructura en dues úniques fases: la de les bases i la de l'acord de CP. El mateix es podia inferir - sense que ho arribés a expressar clarament - de la precedent STS de 23.4.1982 (Arz. 2463). Aquest criteri bifàsic ha estat assumit recentment per la STS de 19.1.2000 (Arz. 329).

- La STS de 13.6.1977 (Arz. 3365) augmenta a tres el nombre de fases: la inicial, la de bases i la que denomina "final de Reorganització". També són tres les fases de la CP que esmenta la STS de 13.10.1977 (Arz. 3825), quan s'ocupa de "sus distintas fases de Bases, proyecto de Acuerdo y Acuerdo propiamente dicho". Observis la incongruència que suposa considerar com a fase el projecte, perquè, si la jurisprudència majoritària considera que les fases d'aquest procediment són preclusives, això significaria que el contingut del projecte no es podria impugnar durant el termini d'exposició de l'acord de CP, interpretació que ens condueix a l'absurd, i, per tant, és evidentment errònia.

- La STS de 7.4.1978 (Arz. 1564) veu en el procediment de CP una "peculiar configuración, que pudiéramos llamar de integración sucesiva, a través de fases escalonadas (investigación de propiedades, Bases provisionales y encuesta, Proyecto de acuerdo de concentración y encuesta, Acuerdo de concentración o definitiva reordenación de la propiedad fundiaria)". Tot plegat, s'hi eleva el nombre de fases a quatre. La manca d'especialització del TS en matèria de CP queda ben evidenciada en aquesta sorprenent visió de les fases del procediment ordinari, puix que no esmenta com a fase les bases definitives, fase a la qual la doctrina reconeix una importància cabdal (*vid.*, *ad exemplum*, Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 194 i 197), i a partir de la qual es produeix l'efecte preclusiu de les BDF, en el que tant insisteix la jurisprudència dominant del propi TS. En canvi, compta com a fases documents de caire tan provisional com ara les bases provisionals i el projecte de CP. El *summum* de la incoherència jurídica es produeix quan presenta també com a fase autònoma la investigació de la propietat, que és una de les operacions el resultat de les quals s'inclou inicialment en les bases provisionals, de les quals passa posteriorment al contingut de les BD.

exemplum, les STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), 1.4.1998 (Arz. 3507) i 19.1.2000 (Arz. 329)]. Per tant, cal parar molta atenció al que s'exposa a aquest respecte, perquè, si hom vol ésser congruent amb aquesta jurisprudència, s'han de considerar fases de la CP totes (i únicament) les parts del procediment que clouen amb un acte susceptible de recurs.

La preclusivitat i l'estanquitat que el TS predica d'aquestes fases significa que cada una d'elles constitueix una mena de procediment - dins del macroprocediment de la CP - i que, per tant, cada una d'elles finalitza amb un acte administratiu, el contingut del qual només pot ser impugnat durant el termini habilitat a l'efecte. Un cop ferm aquest document, es passa a la fase següent i ja no hi ha possibilitat de recurs per a la fase preclosa. Per tant, cal tenir ben clares les idees sobre quines són les fases reals, perquè una equivocació a aquest respecte pot significar, a la pràctica, que els partícips perdin involuntàriament el seu dret a impugnar aspectes concrets de la CP amb els que estan en desacord.

Amb aquest objectiu clarificador d'una matèria de tanta transcendència jurídica, ordenarem la nostra exposició en base als criteris hermenèutics que, amb l'ajut de la jurisprudència, hem inferit del règim jurídic de la CP espanyola que estableix l'LRDA. Des d'aquesta perspectiva *de lege lata*, creiem que cal reconduir la qüestió de les fases del procediment ordinari o universal de CP vers les quatre fases que tot seguit comentem, totes les quals clouen amb un acte susceptible d'impugnació.

1a) Fase preparatòria

Aquesta primera fase inclou tots els actes que s'han de dur a terme fins a la publicació de la norma general mitjançant la qual s'autoritza l'inici de la CP. No s'ha de confondre, per tant, la terminologia que aquí fem amb la de "fases preparatorias" que esmentava la STS de 30.1.1974 (Arz. 700), puix que l'alt tribunal s'hi referia a les operacions que es duen a terme per a l'elaboració de les BD, considerades preparatòries del corresponent acord de CP.

Sigui autoritzat per decret o ho sigui per ordre, cada procés de CP neix pròpiament amb aquesta norma d'inici - com ja va ésser reconegut al seu temps per la doctrina clàssica⁸⁹ -, essent tot el que la precedeix un seguit d'actes preparatoris del decret o de l'ordre. Per això agrupem tots aquests tràmits preliminars sota la denominació de "fase preparatòria".

Fins ara, les administracions i algun sector doctrinal han donat a aquesta fase menys importància de la que realment té⁹⁰. La transcendència d'aquesta fase preparatòria - que també es podria denominar preliminar, prèvia o inicial - rau en el fet de què té la funció primordial de dilucidar si cada nova zona reuneix o no els condicionaments necessaris per a la viabilitat de la concentració proposada. Dit d'una altra manera: de les conclusions que s'extreguin dels documents elaborats durant aquesta fase procedimental dependrà que finalment pugui tirar endavant la concentració (amb la publicació de la corresponent norma d'inici), o que, altrament, sigui rebutjada per l'Administració gestora competent.

Aquest caràcter decisiu sobre la viabilitat o inviabilitat del procés de concentració - que d'alguna manera ja es pot inferir d'una anàlisi sistemàtica dels preceptes que l'LRDA dedica a la CP - fóra argument suficient per a prestar a aquesta fase preparatòria més atenció de la que s'hi ha prestat tradicionalment. No és debades que la doctrina que més hi ha aprofundit⁹¹ hagi arribat a la conclusió, que compartim, de què es tracta d'un procediment inicial (un dels diferents procediments connexes que integren el complex procedimental que coneixem com a procediment especial de CP), que culmina amb la declaració d'utilitat pública de la concentració, mitjançant la corresponent norma d'inici.

Però a hores d'ara, a més a més, hi ha un nou motiu addicional per a potenciar aquesta fase: la necessitat de comptar amb els condicionaments mediambientals i jurídics que es

⁸⁹ *Vid.*, per tots, Juan José SANZ JARQUE, *Legislación y Procedimiento ...*, *op. cit.*, p. 38.

⁹⁰ El cas extrem ve representat per Francisco MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 25, que (ignorant olímpicament la jurisprudència sobre la preclusivitat de les bases) reconduïx el procediment de CP a les fases de bases provisionals, BD, projecte de concentració i acord de concentració, obviant totalment la fase preparatòria, que per a aquest autor sembla no existir.

⁹¹ *Vid.*, per tots, José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.* p. 95.

deriven indefectiblement de la reorientació ecològica que el Dret comunitari ha donat al concepte de la CP, fins a l'extrem de condicionar el seu cofinançament al caràcter ecocompatible d'aquestes actuacions. En aquestes condicions, entenem que aquesta nova concepció comunitària de la CP ja hauria de tenir la seva repercussió a les nostres concentracions, començant per la introducció d'elements ambientals en el tradicional estudi previ, per a esbrinar-hi si la CP instada és o no viable des del punt de vista mediambiental.

En un altre ordre de coses, pot sorprendre que eixamplem el contingut d'aquesta fase fins al moment procedimental de la publicació del decret de CP o de la norma jurídica alternativa que el substitueixi. Si allarguem fins a aquest punt la fase preparatòria, és perquè, a més d'ésser totalment lògica, resulta obligada per la coherència exigible amb els criteris hermenèutics establerts pel TS, que ha fet al respecte aquest doble pronunciament jurisprudencial:

- D'una banda, una abundosa doctrina legal ha deixat ben clar que el procediment especial de CP es caracteritza pel sistema esglaonat d'impugnació que s'hi estableix. D'aquesta manera, com ja hem avançat, totes les impugnacions relatives als actes de la CP han de ser presentades en el decurs de la corresponent fase procedimental, atès el seu caràcter preclusiu. La STS de 27.10.1989 (Arz. 7057) és molt expressiva al respecte, quan indica que "el procedimiento de CP supone una serie de fases o etapas, en cuyo transcurso han de rectificarse las omisiones que inicialmente pudieran haberse padecido".

- D'altra banda, la STS de 24.6.1986⁹², confirmada dos anys després per la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), que defensa idèntics plantejaments, estableix - trencant així amb una, al nostre parer, errònia línia jurisprudencial anterior - el criteri hermenèutic de què la impugnació de tots els actes precedents a la publicació del decret de CP ha de tenir lloc juntament amb la impugnació d'aquesta norma d'inici.

Combinant ambdós tipus de pronunciaments jurisprudencials, podem concloure que la primera de les fases preclusives del procediment ordinari de CP és la fase preparatòria, i que aquesta clou precisament amb l'entrada en vigor de la norma d'inici de la CP, que la jurisprudència citada refereix exclusivament al decret, però també podria ser una norma de rang inferior, com veurem al seu moment.

Així les coses, creiem que les fases de les bases rectores de la concentració (que clou amb les BDF) i de reordenació de la propietat fundiària (que clou amb l'acord de CP) s'han de considerar precedides per una fase preparatòria, que ha estat finalment admesa sense embuts pel TS, després d'haver-la negada en un primer moment⁹³.

L'existència d'aquesta fase inicial quedava molt cristal·linament evidenciada en la Llei de CP de 8 de novembre de 1962, de la que porta causa la vigent LRDA. L'esmentat precedent normatiu no ofereix cap mena de dubtes al respecte, puix que retola com a "Fase inicial" el Capítol I del Títol III, dedicat a la regulació del procediment ordinari.

És per això que entenem que, quan ALENZA GARCÍA presenta com una fase autònoma l'estudi de viabilitat, o quan DE LA RIVA FERNÁNDEZ fa el mateix amb la sol·licitud de concentració presentada pels interessats, en realitat estan al·ludint a diferents actes preparatoris de la norma que ha d'autoritzar l'inici de la CP. , tot el que s'ha fet abans d'aquesta norma són simplement actes previs que tenen per objecte demostrar la viabilitat de la CP, sense constituir en cap cas sengles fases autònomes del procediment.

Finalment, hem de dir que, *de lege ferenda*, creiem que aquesta fase preparatòria s'hauria

⁹²En el FJ 6 de la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882), es puntualitza que la impugnació del decret es pot fonamentar en la manca de quòrum de propietaris i/o de superfície, així com en l'existència de vicis substancials, però no en la disconformitat amb l'abast territorial del perímetre que s'hi determina, puix que ja s'hi concreta (així ho obliga a fer certament l'art. 172 de l'LRDA) que aquesta determinació inicial té un caràcter provisional.

⁹³La impugnabilitat del decret de CP per part dels propietaris afectats va ésser negada als anys seixanta per les STS de 15.11.1961 (Arz. 3758) i 30.5.1963 (Arz. 3561). Als anys vuitanta, en canvi, es va imposar un nou criteri jurisprudencial que admetia tant la impugnabilitat directa del decret - *vid.*, per totes, la STS de 14.6.1988, FJ 1 (Arz. 4605) - com la seva impugnabilitat indirecta a través dels actes d'aplicació d'eixa norma d'inici de la CP (*vid.*, per totes, la STS de 19.5.1988, FJ 1, Arz. 4184).

d'enriquir encara molt més, amb la introducció - que més endavant justificarem - dels següents elements que, ara per ara, no preveu la regulació de l'LRDA:

1r) La introducció de les EIA en el procediment especial de CP - com ja es preveu i s'aplica en altres països -, en resposta a la creixent conscienciació social en matèria mediambiental i al concepte ecocompatible de la CP que s'infereix del Dret comunitari.

2n) La celebració d'una o més assemblees informatives, per tal d'explicar-hi als futurs partícips el resultat de l'estudi de viabilitat, el projecte de decret de CP i la declaració d'impacte ambiental subsegüent a l'EIA que acabem d'esmentar⁹⁴.

3r) L'establiment d'una enquesta prèvia sobre la utilitat de la CP prevista per a la zona de què es tracti. La introducció d'aquesta consulta popular - que igualment té precedents més enllà de les nostres fronteres⁹⁵ i consonària amb els principis constitucionals de foment de la participació dels ciutadans en els assumptes que els afecten directament i de proscripció de la indefensió - permetria als futurs partícips posicionar-se (presentant, arribat el cas, les corresponents al·legacions), sobre si consideren necessària o no la CP prevista per l'Administració gestora.

És per aquests motius que dedicarem a l'exposició d'aquesta primera fase més atenció de la que fins ara han mostrat la doctrina, les administracions gestores i els legisladors interns.

De fet, encara es podria potenciar molt més aquesta fase preparatòria, afegint-hi la investigació de la propietat, a imitació de països com ara França, Bèlgica o Luxemburg, que, entre els que s'hi anomenen "*formalités préalables*" (concepte que equivaldria a la denominació "fase preparatòria", que aquí hem adoptat), inclouen sengles enquestes prèvies, en el decurs de les quals, s'exposen les dades relatives a la propietat i altres drets que recauen sobre les finques del perímetre a concentrar.

En el règim jurídic de l'LRDA, aquestes dades són el resultat de les tasques que aquí coneixem com investigació de la propietat. Per tant, fóra lògic que una nova legislació de la CP, tenint en compte aquests exemples foranis, introduís l'esmentada investigació dins la fase preparatòria. Realment, el canvi seria revolucionari, puix que, de retruc, deixaria pràcticament sense contingut la fase de les bases rectores de la CP. Per aquest motiu, insistim que la nostra proposta *de lege ferenda*, però ens ocuparem de la investigació de la propietat dins el capítol de les bases de la concentració, per raons de coherència expositiva amb l'estructura actual del procediment ordinari o universal de CP.

2a) Fase de les bases rectores de la concentració

Aquesta segona fase s'inicia a hores d'ara amb l'elaboració d'un document provisional (bases provisionals) i clou amb un altre de caràcter definitiu (bases definitives), en el qual queda reflectida la situació de partida de les parcel·les a concentrar.

Hi ha autors, com l'esmentat DE LA RIVA FERNÁNDEZ, que subdivideixen aquesta fase en les que consideren fases de bases provisionals i de bases definitives, oblidant que les primeres - com el seu propi nom indica de forma inequívoca - no són altra cosa que un pas preliminar per a la definitiva aprovació de les bases de la concentració de cada zona. Per tant, ambdós documents s'integren en una sola fase procedimental, sens perjudici de què, atesa la seva transcendència com a element que determina el punt de partida del procés concentrador, el legislador obligui a fer-hi una doble consulta als interessats, per tal de facilitar la seva participació en l'elaboració de les bases: la primera, mitjançant l'enquesta de les bases provisionals i la segona mitjançant l'exposició pública de les BD.

⁹⁴ Atès que de la proposta precedent sobre la imposició de les EIA a tots els processos de CP també es derivaria preceptivament la corresponent enquesta pública, considerem recomanable - per raons d'economia processal - la unificació d'ambdues exposicions públiques, de manera que els interessats es puguin definir simultàniament sobre la declaració d'impacte ambiental subsegüent a cada EIA i sobre el resultat de l'estudi de viabilitat i el projecte de norma d'inici de la CP de la zona.

⁹⁵ Fins i tot un país d'estructures tan poc democràtiques com el Marroc, en el qual l'inici de la CP s'ha fet sempre d'ofici, ja té previst d'implantar properament una enquesta prèvia, en el resultat de la qual s'haurà de basar preceptivament la norma d'inici de la CP (*vid.* la nova redacció de l'art. 6 de l'LCP-MAR prevista en el ja esmentat projecte de llei que hi ha en curs d'aprovació).

Si es tractés efectivament de dues fases diferents, l'enquesta de les bases provisionals també hauria d'ésser objecte del corresponent recurs, atès el sistema esglaonat d'impugnació i el caràcter preclusiu de cada fase, que el TS presenta com a característica peculiar del procediment especial de CP⁹⁶. En canvi, el legislador ha deixat ben clar que l'únic que s'hi pot presentar és les "observaciones verbales o escritas" que esmenta l'art. 183 de l'LRDA, és a dir, unes simples al·legacions, que l'Administració gestora ni tan sols té l'obligació de contestar individualment, sinó que - com s'esdevé amb les al·legacions previstes en l'art. 107.1, *in fine*, de l'LRJAPPAC - només cal que les tingui en compte a l'hora de redactar les BD. Així ho han entès la jurisprudència⁹⁷ i la doctrina majoritàries⁹⁸.

Al nostre parer, per anar bé, inclús les fases de les bases i de l'acord també s'haurien de refundre en una de sola - i en aquest sentit s'orienta la nostra proposta de reordenació sistemàtica de simplificació del procediment de CP, que més endavant argumentarem adientment-, amb la qual cosa es reforçaria la garantia del dret constitucional a la tutela judicial efectiva (evitant el parany que actualment suposa per als interessats la preclusivitat de les BDF⁹⁹), alhora que s'abreujaria considerablement la durada de les actuacions de CP.

Si aquí examinem la fase de bases de manera diferenciada de la de reordenació de la propietat fundiària, és tan sols per adaptar l'exposició de la nostra anàlisi crítica a la realitat actual del règim jurídic de la CP que estableixen tant l'LRDA com les lleis autonòmiques reguladores de la institució. Tanmateix, la nostra proposta *de lege ferenda* és que ambdues fases procedimentals quedin refoses en la que seria la fase de concentració pròpiament dita, integrada

per un document provisional i un altre de definitiu, de manera similar a com a hores d'ara estableix l'art. 201 de l'LRDA per al procediment simplificat que s'hi preveu.

3a) Fase de reordenació de la propietat fundiària

Aquesta és la fase en la qual es materialitza la CP, raó per la qual és lògic que la STS de 23.4.1982 (Arz. 2463) la presenti com "la fase de concentració propiamente dicha" (Cdo. 3). Les dues fases que la precedeixen, en efecte, no són altra cosa que un preludi de la veritable tasca de concentració. Si en la fase preparatòria es prenen les mesures adients per a garantir la viabilitat de la concentració i en la fase de bases es constata fefaentment la realitat de les aportacions que cada propietari fa al procés en curs, la fase de reordenació constitueix la veritable essència de la institució, perquè sense ella no hi hauria concentració i després d'ella no es fa una altra cosa que executar el que s'hi ha acordat.

Pel que fa al seu contingut, la reordenació comença a hores d'ara amb la preparació del

⁹⁶ *Vid.*, *ad exemplum*, la STS de 26.1.1982 (Arz. 300). El primer dels Cdos. de la sentència apel·lada (assumits íntegrament pel TS) indica que el procediment de CP "se articula escalonadamente con fases delimitadas ..., con lo que el resultado de una fase es condicionante de la siguiente, que es por lo que se ofrecen recursos separados". Al seu torn, el FJ 4 de la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057) recorda que l'esmentat procediment "supone una serie de fases o etapas, en cuyo transcurso han de rectificarse las omisiones que inicialmente pudieran haberse padecido".

⁹⁷ *Vid.*, en aquest sentit, la STS de 6.2.1989 (Arz. 978), en la qual s'inclou l'apreciació jurisprudencial de què "... la Administración no estaba obligada a ir contestando individual y separadamente a las alegaciones que formulaban los interesados, ...". Aquesta doctrina legal - que consona palmàriament amb la vigent redacció dels arts. 35,e, 79 i 86,3 de l'LRJAPPAC -, ja havia estat defensada per les primeres sentències relatives a la CP (*vid.*, *ad exemplum*, la STS de 30.5.1963, Arz. 3561) i ha estat confirmada més recentment per la STS de 1.2.1994, FJ 2 (Arz. 1231).

⁹⁸ *Vid.*, per tots, Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, *op. cit.*, p. 90.

⁹⁹ No ens ha de dur a engany el fet que la jurisprudència insisteixi sistemàticament en la preclusivitat de les BDF, perquè aquesta preclusivitat no hi està concebuda com un objectiu en ella mateixa, sinó tan sols com una conseqüència de l'actual ordenació del procediment en un seguit de fases estanques, essent la de les bases precedent de la de l'acord de CP. L'objectiu és, doncs, evitar que es pugui impugnar el contingut d'eixes bases un cop superada la fase corresponent. La STS de 12.3.1998 declara al respecte que "para facilitar la consecución de los fines de la Concentración la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, deseando acelerar los trámites, evitando la retroacción de todo el expediente, distingue la fase de Bases y la del Acuerdo, estableciendo que los recursos sobre este Acuerdo, no afectarán a las Bases ...". Si la nova regulació de la CP refon, com propugnem, ambdues fases en una de sola, la preclusivitat de les bases perdria tota la seva raó de ser i desapareixeria *ipso facto*, ben entès que la impugnació dels resultats de les tasques d'investigació de la propietat, classificació de les terres, determinació dels coeficients reductors, etc. no suposarien una retroacció del procediment, sinó que formarien part del conjunt documental aprovat per la resolució corresponent.

projecte de concentració (document de caire provisional i sotmès - com les ja esmentades bases provisionals - al resultat de la corresponent enquesta pública) i clou amb la fermesa de l'acord de concentració, document final que recull la nova realitat de les finques de reemplaçament sorgides de la CP.

En aquest cas, també hi ha autors - com ara PALACIOS AYECHU¹⁰⁰ - que tracten de reconvertir en dues fases independents el projecte i l'acord de concentració, quan sembla evident que el primer és el document provisional mitjançant el qual es prepara el contingut del segon, que constitueix el document final de la concentració, segons una consolidada jurisprudència¹⁰¹. Els arguments emprats per a rebatre la subdivisió de la fase de bases en una de bases provisionals i una altra de BD serveixen per a contraargumentar aquest nou intent de subdivisió de la fase de reordenació de la propietat fundiària, raó per la qual no hi insistirem novament.

4a) Fase d'implementació de la concentració

Aquesta darrera fase està integrada per tot el seguit d'actuacions mitjançant les quals es duu a terme la implementació del contingut de l'acord de CP. És per això que, en alguna sentència, el TS sembla interpretar que ni tan sols constitueix una fase del procediment especial de CP, que considera clos amb la fermesa de l'acord de concentració¹⁰².

Al nostre parer, l'acord de CP és efectivament el document final, en el qual es reflecteixen les conclusions en base a les quals s'ha de materialitzar la concentració dels terrenys rústics de la zona afectada; però no podem oblidar que la concentració quedaria simplement projectada - és a dir, pendent *in eternum* -, si no es cloqués amb la corresponent fase d'implementació, per a l'execució de la nova reordenació de la propietat fundiària. En la nostra concepció, aquesta fase d'implementació ha de tenir un triple element constitutiu:

- En primer lloc, s'ha de realitzar la presa de possessió de les finques de reemplaçament, fet culminant mitjançant el qual els propietaris prenen contacte amb els nous terrenys que els han estat atribuïts com a resultat de la reordenació practicada.

- En segon lloc, s'ha de deixar constància daqueixa reordenació de la propietat fundiària en el corresponent Registre de la Propietat, la qual cosa requereix dur a terme tot un seguit d'actuacions administratives per a la redacció, aprovació i protocol·lització de l'acta de reorganització de la propietat, ben entès que d'aquest document cabdal s'hauran d'extreure les còpies parcials constitutives dels nous títols de propietat, que, un cop inscrits en el Registre de la Propietat de la zona concentrada, han d'ésser lliurats als seus titulars.

- Finalment, s'han de dur a terme sobre el terreny les actuacions físiques previstes en el Pla d'obres i millores territorials (en endavant, PÓMT) i en el corresponent Projecte d'obres de CP. D'acord amb l'articulat de l'LRDA, aquestes obres tenen com a objectiu la recomposició territorial de la zona, al qual objecte s'han de realitzar les obres necessàries per a la construcció de les noves xarxes de camins rurals, vies pecuàries i drenatges, així com les millores a les finques de reemplaçament, per tal de deixar-les en condicions d'ésser conreades pels seus nous propietaris. A més a més, entenem que s'hi haurien d'afegir les obres necessàries per a la restauració i millora del medi ambient, que - ignorades per l'LRDA - són imprescindibles per a la consecució de la CP ecocompatible que preveu el Dret comunitari.

Així, doncs, *de lege lata*, són aquestes quatre les úniques fases que es poden inferir del procediment ordinari o universal de CP que regula l'LRDA, que responen fil per randa a les quatre fases que reflecteix l'articulat del precedent normatiu (pel que fa a la CP) d'aquest

¹⁰⁰María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. XI.

¹⁰¹*Vid.*, en aquest sentit, la STS d'11.10.1988 (Arz. 7616), el FJ 1 de la qual versa sobre la complexitat del "procedimiento que culmina con el acuerdo de concentración". Partint d'aquesta apreciació jurisprudencial, el FJ 4 de la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057) empra la terminologia "acuerdo final de concentración".

¹⁰²Aquest és el substrat filosòfic que inspira la STS de 7.2.1987 (Arz. 2907), en la qual s'indica que els recursos dels quals s'hi fa esment "no guardan relación directa con el procedimiento de Concentración Parcelaria ..., sino que afectan a unos actos de ejecución de concentración parcelaria".

text refós, constituït per la Llei de CP de 8 de novembre de 1962, que estructurava la regulació del procediment en aquestes fases: "Fase inicial" (arts. 8 a 10), "Bases" (arts. 11 a 26), "Reorganización de la Propiedad" (arts. 27 a 40) i "Ejecución" (arts. 53 a 58). Si hi ha autors que citen un nombre superior, és perquè subdivideixen una o més d'aquestes fases en diferents actuacions, que per elles mateixes no reuneixen les condicions per a ésser considerades veritables fases de la CP, ja que no s'hi preveu la seva impugnació aïllada.

La nostra oposició a aquesta subdivisió incontrolada es fonamenta en la doctrina del TS sobre el caràcter preclusiu de les fases del procediment especial de CP, en base a la qual queda sense fonamentació jurídica la subdivisió del procediment en més fases de les quatre que acabem d'exposar somerament. L'increment del seu nombre per sobre d'aquest llindar suposaria l'obertura de nous compartiments estancs, amb les greus conseqüències jurídiques que se'n derivarien, ja que totes les fases haurien d'ésser considerades preclusives¹⁰³, la qual cosa ens duria a resultats tan absurds com el d'haver d'entendre que, un cop superada la suposada fase de sol·licitud de la concentració, mai més es podria impugnar eixa sol·licitud, cosa que nega taxativament la jurisprudència.

Val a dir, a aquest respecte, que, malgrat la seva dubitativa jurisprudència, el TS no ha acollit mai l'esmentada subdivisió del procediment universal de CP i, en canvi, sí que ha admès que la sol·licitud en qüestió (i tot el que s'hi relaciona) pot ser objecte d'impugnació juntament amb el decret d'autorització del corresponent procés de CP¹⁰⁴. En conseqüència, la primera fase de la CP no es pot tancar de cap manera amb la simple sol·licitud, sinó que ha d'arribar fins al moment de la publicació de la norma d'inici de la CP. És un clar exemple que demostra que no es pot jugar tan alegrement com s'està fent amb la subdivisió en fases de tan complex procediment.

Si la preclusivitat de les bases definives ja resulta prou problemàtica - per les injustícies que pot comportar, com ha reconegut explícitament el TS¹⁰⁵ -, és fàcil constatar que l'extensió de la preclusió a nou fases procedimentals deixaria molt sovint els participants en una situació d'indefensió material, ja que, arribat el moment, no se'ls permetria la impugnació de matèries que, amb menys subdivisions del procediment, encara tindrien dret a impugnar.

Per aquest motiu, creiem que és més adient la nostra proposta de reducció del nombre de fases a tres, al qual efecte propugnem, d'una banda, la reconducció de tots els actes previs al decret en una única fase preparatòria, i, de l'altra, la refosa de les actuals fases de les bases i de l'acord de concentració en una sola fase de reordenació de la propietat¹⁰⁶. D'aquesta manera, els problemes derivats del caràcter preclusiu de les fases del

¹⁰³La preclusivitat de les fases del procediment universal de concentració no és una característica exclusiva de la CP espanyola, sinó que també està present en altres regulacions de la CP, com ara l'austríaca, de la qual la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*) predica, al parlar de les fases del procediment, que "*aucune d'elles ne peut commencer avant qu'une décision définitive n'ait clôturé la précédente*" (punt 41, *in fine*).

¹⁰⁴La manca de les majories necessàries per a l'inici voluntari de la CP és un dels motius per a la impugnació dels decrets de CP, com palesen el FJ 2 de la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) i el FJ 1 de la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605).

¹⁰⁵*Vid.*, per totes, la STS d'1.2.1984 (Arz. 1012), en la qual el TS reconeix que una aplicació rigorosa de la preclusivitat de les BDF pot derivar en "una verdadera injusticia". Quan això s'esdevé, es produeix una inversió de l'ordre de prelación aplicable en la ponderació dels interessos en conflicte, de manera que s'hi fa prevaldre "las fórmulas procedimentales" sobre el dret de propietat, garantit per l'art. 33.1 de la Constitució. La major part dels propietaris afectats desconeixen aquests criteris jurisprudencials i, en conseqüència, tracten d'impugnar matèries que formen part de les bases de la concentració en el moment de la impugnació de l'acord de CP. En aquestes circumstàncies, una aplicació rigorosa del principi de la preclusivitat de les BDF els deixaria indefensos front a hipotètiques injustícies comeses en el decurs de la fase de bases. Per aquest motiu, caldria replantejar-se les fases del procediment, per tal de permetre que les reclamacions relatives a la investigació de la propietat i a la classificació de terres es puguin impugnar també en els recursos contra l'acord de CP. Tot plegat afavoriria la consecució del principi constitucional de seguretat jurídica, que garanteix l'art. 9.3 de la Constitució i permetria l'efectivitat de la justícia, que proclama l'art. 24 CE.

¹⁰⁶Sense anar tant lluny en la seva proposta, Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ... op. cit.*, p. 538, ja apuntava en la mateixa direcció, quan argumentava que "sería interesante que incluso antes de su firmeza [es referia a les BD] se hiciese un estudio y preparación del anteproyecto y proyecto, de modo que, llegada aquélla, se pudiera, ininterrumpidamente y sin dilación, llevar a cabo los momentos sucesivos hasta tomar posesión de las nuevas fincas de reemplazo y entregar la titulación, pública e inscrita, a los interesados". Val a dir que els avantatges d'agilitat procedimental que inspiraven aquesta proposta s'aconsegueixen igualment - així com els importants avantatges addicionals que venim exposant - amb la nostra proposta de refosa de les fases de bases i de l'acord.

procediment quedarien obviats automàticament, i, a més a més, s'agilitarien els processos de CP, reduint-ne la durada.

5. Per una simplificació procedimental dels processos de CP

La simplificació és un objectiu a l'ús, que es posa de manifest - tant a nivell comunitari¹⁰⁷ com a nivell intern¹⁰⁸ -, sempre que s'aborda la qüestió del perfeccionament de la normativa que regula les relacions dels ciutadans amb les administracions públiques.

En matèria de CP, aquesta reivindicació és molt antiga. Ja han passat més de vint anys des que LEEUW¹⁰⁹ proclamà als quatre vents que "la necesidad de realizar la concentración en los plazos más breves (ha) adquirido el valor de un axioma". Es lamentava aquest autor de la ralentització de les actuacions de CP que ja es produïa aleshores a Espanya i que ell considerava conseqüència "de las numerosas operaciones que implica y de las reglas del procedimiento, que tienden a la protección de los derechos de los interesados". Aquesta darrera referència a la protecció dels drets dels interessats com a causa dels retards de les operacions de CP va ésser aprofitada, anys més tard, per PALACIOS AYECHU¹¹⁰ per a reprendre la proposta de simplificació procedimental, arribant a la conclusió de què el millor que es pot fer per abreujar el procediment és reduir a la meitat el termini de 30 dies habilitat legalment per a la presentació de recursos contra les bases i l'Acord de CP. Al seu parer, aquesta reducció dels terminis d'impugnació estaria justificada pel fet de què la celeritat constitueix una característica indestruïble del procediment de CP.

Contràriament al que proposava aquesta jurista navarresa en la seva tesi doctoral, nosaltres entenem que aquesta fórmula simplificadora no és la més adient per a solventar la lentitud dels processos de CP. Admetrem que l'art. 172 de l'LRDA imposa a tots els decrets de CP la declaració de l'execució urgent de la CP a la zona afectada - encara que a la pràctica aquesta disposició legal ha esdevingut una declaració parafernàlica i buida de contingut¹¹¹ - i que, per tant, s'ha de tractar d'agilitar els processos de CP tant com es pugui. Tanmateix, hi hem d'objectar que la celeritat del procediment és, en tot cas, un objectiu de caire administratiu, que, com a tal, mai no pot prevaldre per sobre dels drets fonamentals dels partícips dels processos de CP, com ens ensenya la jurisprudència del TS, que sol emfasitzar que el més important, en tot procés de CP, és que mai no s'hi produeixi indefensió en els partícips.

Amb l'actual complexitat del procediment especial de CP, ja és prou difícil que, durant els terminis legals d'exposició, els interessats es puguin fer una idea exacta de tota la documentació que es sotmet a la seva consideració, especialment si es té en compte que molts dels partícips viuen fora del municipi al qual pertany la zona objecte de concentració. Per tant, si els terminis d'exposició es redueixen a la meitat, les possibilitats de defensa d'aquests partícips minvarien fins a extrems realment preocupants.

Cal tenir en compte, a aquests efectes, la base social afectada pels processos de CP, integrada predominantment per professionals agraris, alguns dels quals no estan preparats

¹⁰⁷ L'apartat de l'Agenda 2000 dedicat a la PAC reconeix reiteradament que, a nivell del Dret comunitari, s'observa "una acuciante necesidad de proceder a una simplificación radical" de la normativa de la Unió (vid. Comisión Europea, *Agenda 2000 ...*, op. cit., p. 27 i 30). Responent a aquesta inquietud, la Comissió Europea ja ha començat a treballar en la matèria, al qual objecte, la Comissió ha elaborat l'anomenat "Informe de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell sobre la simplificació de la legislació agrícola" (vid. SEIUE, edició del 27.5.1999, op. cit., p. 3).

¹⁰⁸ Una de les novetats de la Llei 4/1999, de 13 de gener, de reforma de l'LRJAPPAC, és el manament al Govern d'un procés integral de simplificació de l'activitat administrativa, per a l'elaboració del qual s'ha creat - per Decret 670/1999, de 23 d'abril - l'anomenada "Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa".

¹⁰⁹ Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, op. cit., p. 105.

¹¹⁰ María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 187.

¹¹¹ L'anàlisi de la pràctica administrativa palesa l'escàs interès que sempre han demostrat les diferents administracions gestores de la CP per a dur a terme aquestes actuacions amb la màxima celeritat possible. De tots és conegut que els processos de CP es perllonguen durant anys, quan no durant dècenns. Així les coses, resulta sarcàstic referir-se a la celeritat com una característica indestruïble de les actuacions de CP, ja que la celeritat és antitètica amb l'exasperant lentitud administrativa amb què se sol actuar, no tan sols al nostre país, sinó també a d'altres de més avesats en la matèria, com ara Alemanya i Àustria, on les concentracions poden durar deu, dotze o més anys.

per a analitzar una documentació tan complicada sense la necessària assistència tècnica. Això suposa que els tècnics que duen a terme les tasques de concentració han d'aportar als partícips - i així es fa habitualment - el necessari assessorament individualitzat, per tal que, un cop informats amb tots els ets i uts de la documentació exposada en cada cas, puguin decidir lliurement si la impugnen o en donen la conformitat.

No cal tenir massa experiència pràctica en la matèria per a copsar que aquesta assistència personalitzada - que considerem imprescindible, si realment hom vol dur a terme una bona concentració - esdevindria pràcticament impossible en el cas de reduir les exposicions públiques al breu termini de quinze dies, especialment quan es tractés de zones amb molts partícips, atès que cadascun d'ells té la seva problemàtica específica i mereix la màxima atenció per part de l'Administració gestora, perquè al capdavant són les seves terres les que es sotmeten a concentració.

En definitiva, creiem que la celeritat d'aquestes actuacions públiques no s'ha d'aconseguir a costa de reduir els terminis de les enquestes i exposicions públiques previstes pel legislador, perquè aquesta reducció afectaria molt negativament al dret fonamental a la tutela judicial efectiva. En última instància, hem d'apel·lar a la disposició addicional tercera de l'LRJAPPAC, en virtut de la qual, tots els procediments especials que resten vigents s'hi han d'adaptar, ben entès que el termini que aquesta norma bàsica estableix per a la impugnació de les resolucions administratives és d'un mes, i no de quinze dies.

Podríem dir, doncs, que aquest tipus de propostes aspiren a la consecució d'un objectiu que compartim - el de la necessària simplificació del procediment especial de CP -, però trontollen en l'elecció de les mesures més escaients per aconseguir-ho, puix que perjudiquen injustificadament els drets dels partícips. Els propulsors d'aitals propostes obliden un criteri hermètic tan elemental com el de què, en cas de conflicte d'interessos entre la necessitat d'agilitació procedimental i els drets fonamentals, aquests hi han de prevaldre¹¹².

La veritable solució no ha de venir, per tant, per la via de la reducció dels terminis d'impugnació, puix que, com ha quedat dit, els terminis ara vigents són necessaris per a què tots els afectats puguin prendre coneixement de la complicada documentació administrativa que es sotmet a la seva consideració. La nostra proposta alternativa és que, respectant aquests terminis legals, es produeixi una reforma substancial del procediment, que, a més a més d'esperonar l'Administració gestora per a què resolgui tots els tràmits administratius amb la màxima diligència possible, es fonamenti en la refosa dels dos documents cabdals de la CP - les BD i l'acord - en un de sol, amb la qual cosa s'aconseguiria la necessària reducció de la durada de les actuacions, sense la més mínima reducció dels drets dels interessats.

Val a dir que, per molt sorprenent que pugui semblar aquesta proposta de refosa documental, ja hi ha precedents normatius que avalen suficientment la seva viabilitat jurídica i pràctica, tant en la nostra normativa estatal i autonòmica com en el Dret comparat.

A nivell estatal, aquesta és la fórmula prevista per l'art. 201 de l'LRDA, com hem vist. Allò que s'hi estableix és bastant semblant al que aquí proposem, ben entès que considerem que la possibilitat de practicar eixa refosa documental no s'ha de deixar a l'arbitri de l'Administració gestora, sinó que se li ha d'imposar en tots els processos en els quals sigui viable. És a dir, que el procediment simplificat ha de passar a ésser la norma general, reservant l'actual procediment universal per als processos de CP especialment complicats o en els que concorrin circumstàncies especials que aconsellin l'ús d'aquesta complexa fórmula procedimental.

La raó d'aquesta proposta de canvi en l'ordre de prioritat entre les dues alternatives del procediment ordinari i el simplificat és que, si amb aquesta darrera fórmula procedimental es pot atendre adientment a l'objectiu de pertorbar durant el mínim espai de temps els drets dels interessats, respectant tot alhora la qualificació d'actuació d'urgent execució, el més lògic és que aquests avantatges s'apliquin al màxim de processos de CP.

¹¹² Vid., per totes, la STC 35/1989, de 14 de febrer.

Sense arribar a adoptar aquesta mesura en els termes que aquí proposem, el legislador gallec ja ha donat mostres d'una sensibilitat positiva en aquest sentit, en alguns dels preceptes de l'LCP-GAL. Després de reproduir pràcticament el contingut essencial de l'art. 201 de l'LRDA, l'art. 53.2 comença a marcar les diferències amb la legislació estatal, al concretar que "el procedimiento simplificado al que se refiere el número anterior podrá ser aplicado, bien en zonas de pequeña extensión o de reducido número de explotaciones, o bien en zonas ya concentradas, o en los supuestos especiales previstos en los artículos siguientes". Al seu torn, l'art. 55 estableix uns condicionaments especials per als supòsits d'aplicació del procediment simplificat a les CP associades a grans obres públiques.

Aquesta encertada idea d'aplicació del procediment simplificat a les CP motivades per la realització de grans obres públiques ha estat perfeccionada a Bèlgica, on s'aplica des de fa dècades un procediment específicament dissenyat per a les necessitats d'aquestes concentracions, establert al seu temps per la "*Loi du 12 juillet 1976 portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de grands travaux d'infrastructure*". La finalitat declarada d'aquesta paradigmàtica llei¹¹³ és la de dotar a l'agricultura d'un instrument adequat, que permeti aportar una solució ràpida i eficient als problemes que plantegen a les explotacions agrícoles afectades la construcció de grans obres públiques d'infraestructura, especialment les de caràcter lineal. Aquest avançat legislador demostra una envejable predisposició i unes grans dosis de capacitat resolutiva, a l'haver solventat de la manera més adient la problemàtica plantejada, mitjançant l'aprovació d'un procediment de "*remembrement simplifié*" especialment expeditiu, que compatibilitza perfectament la urgència de les actuacions que requereix la construcció de grans obres d'infraestructura amb els interessos de les explotacions agràries que en resulten afectades.

Històricament, els legisladors francès i suís també varen decidir implantar senbles procediments simplificats per a la tramitació de la CP, quan les respectives circumstàncies històriques ho van requerir:

- A França, es va adoptar aquesta solució simplificadora del procediment de CP a la Llei de 4 de març de 1919¹¹⁴, que tenia l'objectiu predeterminat d'afavorir la reconstrucció nacional, en el termini més breu possible, raó per la qual només fou aplicable a les regions que varen quedar devastades durant la guerra mundial de 1914 a 1918, i fou derogada un cop acomplert el seu objectiu.

- A Suïssa, es va aplicar la mateixa tàctica simplificadora a la legislació suïssa de 1951 del Cantó de Vaud, que - abans inclús de què la institució de la CP fos introduïda a l'Estat espanyol -, ja va assajar amb notable èxit l'aplicació d'un procediment simplificat, àgil i barat, dissenyat específicament per a fer front a la situació excepcional que hi havia de dispersió parcel·lària i de manca de recursos públics per a afrontar aquesta problemàtica¹¹⁵.

L'èxit aconseguit amb l'aplicació d'aquests procediments especialment accelerats va servir, si més no, per a demostrar la viabilitat d'un procediment simplificat, àgil i barat.

Sense el dramatisme que va envoltar les esmentades experiències històriques internacionals, el que es necessitaria en aquests moments al nostre país - no sols pels arguments que venim exposant, sinó també per les dificultats pressupostàries que arrosseguen de fa temps la totalitat de les nostres administracions agràries - és fer un

¹¹³Cfr. Centre d'Economie Agricole (CEA), *Le remembrement rural ...*, op. cit., p. 1.

¹¹⁴A aquesta experiència històrica es refereix Àngel LERA DE ISLA, *Concentració parcel·laria*, op. cit, p. 13, remarquant que amb la llei esmentada es van realitzar concentracions a 565 termes municipals, mitjançant un procediment d'urgència molt simplificat, abastant-hi un total de 570.000 Ha.

¹¹⁵Aquesta avançada experiència simplificadora de la CP és relatada amb orgull en un dels molts documents que els responsables de l'Administració agrària suïssa han tingut la deferència de trametre'ns per tal de facilitar la nostra tasca de recerca. En ell es relata que "*Devant l'urgence de regrouper les parcelles et l'absence de moyens financiers suffisants, le canton de Vaud a été le premier - voire le seul - à instituer, par une loi datant de 1951, une procédure rapide et économique, dite de réunion parcel-laire, pour réaliser un remembrement accéléré faisant intervenir des opérations géométriques à l'exclusion des travaux de génie rural. Après que 100 communes en eurent bénéficié, cette loi fut abrogée, le but ayant été considéré comme atteint*" (vid. M. Philippe CHRISTEN, Pierre REGAMEY i Joseph FRUND, op. cit., p. 21).

especial esforç d'optimització dels recursos disponibles, per tal de poder practicar el major nombre de CP amb el mínim de temps i sense que es desbordin les despeses que generen aquestes actuacions.

Amb un procediment simplificat com el que proposem, les administracions gestores podrien acomplir aquest *desideratum* de dur a terme moltes més concentracions, sense necessitat d'augmentar les corresponents partides pressupostàries. Ni que fos, per tant, tan sols per aquesta possibilitat d'optimització dels recursos disponibles, entenem que valdria la pena d'assajar una experiència d'aquest tipus al nostre país.