

LA CONCENTRACION PARCELARIA

Y LA

ORDENACION RURAL

Luis GARCIA DE OTEYZA (*)

LA posibilidad de mejora de la agricultura de muchas regiones españolas viene condicionada a la previa realización de la concentración parcelaria. En efecto, el excesivo número y la reducida extensión de las parcelas que integran las explotaciones agrícolas de estas regiones, invalida cualquier intento de cambio en su sistema de producción y hace antieconómica la adquisición de equipo, o la realización de inversiones de tanto interés como las encaminadas hacia la transformación de tierras de secano en regadío.

Nada más expresivo para mostrar la ineficacia de cualquier intento de mejora de la agricultura de estas regiones, no coordinado con la realización de la concentración parcelaria, que el siguiente párrafo de un destacado agrarista (1) del siglo XIX: «Introducir en vuestra labranza todos los aparatos y métodos de buen cultivo que sanciona la ciencia experimental, plantear leyes hipotecarias de crédito territorial y bancos agrícolas sabiamente combinados, ilustrar cuanto es posible a los labriegos y que, a más de todo, les vengan dos o tres años de cosechas abundantes, como las tierras continúen despedazadas, os anuncio que nada sólido y durable se habrá hecho en favor de la población rural. Es como si diérais a un fabricante la máquina más portentosa con las piezas separadas y sin que las pudiera armar; es como pretender que un general bata a un ejército reunido, teniendo el suyo en pelotones sueltos que no se pueden reunir ni mover. Y si os pareciesen poco adecuados los símiles, tomad otro bien apropiado; es como tener un escrito de doscientos volúmenes de obras diferentes y cada una en distintas bibliotecas; se puede lograr el leerlo yendo y viniendo de local en local, de sala en sala y cogiendo y dejando los doscientos tomos; pero comparad este trabajo con la facilidad que ofrece la reunión del escrito en un

sólo libro y tendréis una idea de los inconvenientes del fraccionamiento y de la utilidad del coto redondo» (2).

A lo largo de todo el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX se escribieron párrafos tan convincentes como el antes transcrito; ello, no obstante, hasta 1952 no se aprueba la Ley de Bases sobre concentración parcelaria que habría de permitir la realización de tales trabajos. A partir de entonces han aparecido numerosas disposiciones desarrollando la primitiva ley; esta actividad legislativa ha ido acompañada por un gran esfuerzo en el campo de las realizaciones como queda de manifiesto en el gráfico número 1.

La importancia de los trabajos de concentración parcelaria ha sido reconocida recientemente por los expertos del Banco Mundial. En uno de los párrafos de su informe (3), se afirma que: «durante la última década, el Gobierno ha llevado a cabo un excelente programa de concentración voluntaria de tierras a cargo del Servicio de Concentración Parcelaria» y en otro se recomienda «que el programa de concentración se desarrolle sin sujeción a ninguna limitación presupuestaria, salvo la de la capacidad técnica del Servicio para enviar equipos de personal adiestrado al campo».

El consejo de los expertos del Banco Mundial se basa, como es lógico, en un criterio de renta-

(*) Subdirector general del Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural de España.

(1) CABALLERO, Fermín: *Fomento de la población rural*.

(2) BENEYTO, Ramón: «Land consolidation in Spain», *Fatis, Review*, vol. VII, núm. 3, 1960.

(3) BANCO DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (Informe del): «El desarrollo económico de España». Documentación Económica. Madrid, 1962.

bilidad económica deducido de una apreciación meramente personal. Este juicio favorable es coincidente con el de los propios agricultores, que cada vez en mayor número solicitan la concentración parcelaria y presionan para que se inicien cuanto antes los trabajos, siempre desfasados en razón de ser muy superiores las entradas de solicitudes a las posibilidades de realización de trabajos por parte de la Administración.

LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA INDIVIDUALISTA.

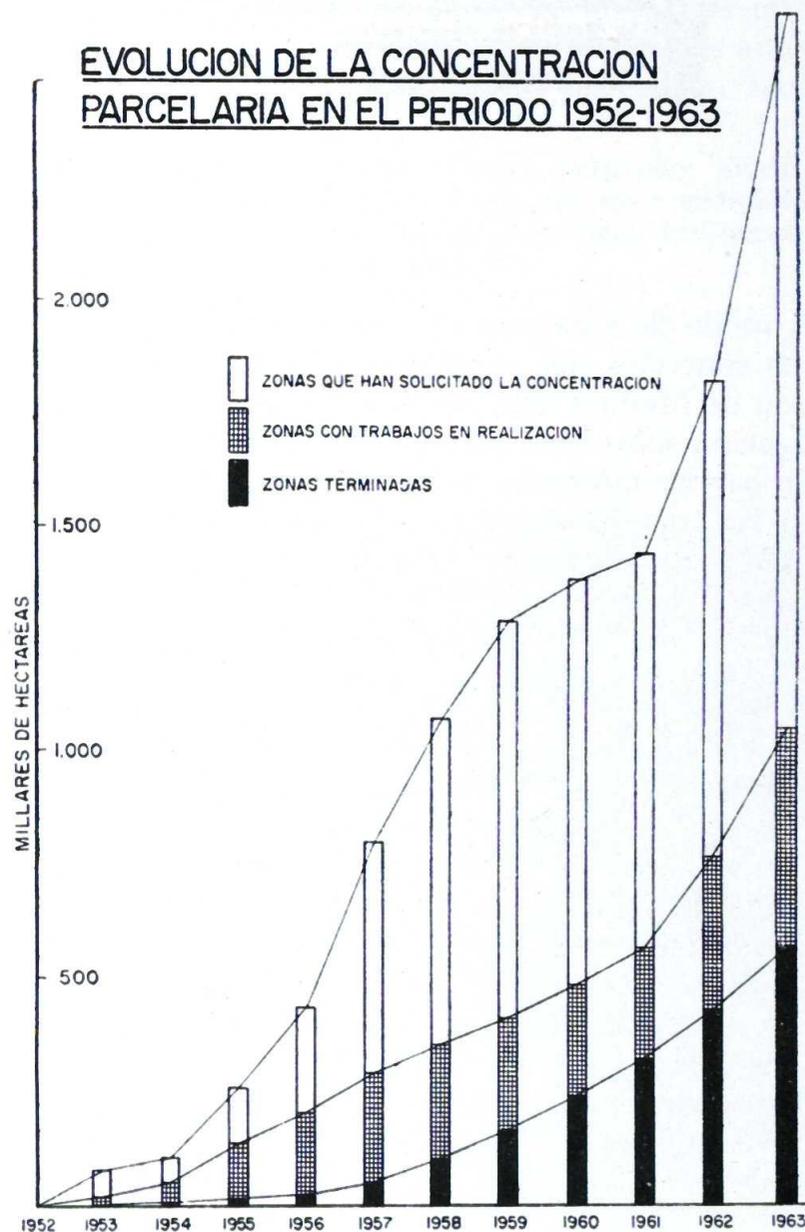
La rentabilidad de los trabajos de concentración parcelaria llevados a cabo en España ha sido objeto de algunos estudios especiales (4), en los que se han examinado la variación de los factores de la producción «antes» y «después» de realizada dicha mejora. Sin tener en cuenta los aumentos de los rendimientos de los cultivos, el producto neto agrícola después de la concentración experimenta variaciones importantes; en estudios llevados a cabo en tres zonas cerealistas de la región central, los incrementos en comparación con la situación precedente, son del 15 al 36 por 100. En otras zonas de regadío o de clima más húmedo, el producto neto agrícola y ganadero, aumenta de un 22 a un 78 por 100, según los casos.

Pero, además, de estas variaciones favorables de los diferentes factores nadie puede dudar que existen incrementos sustanciales en la producción total como consecuencia de la mayor perfección y oportunidad en la realización de las labores, del empleo de dosis más elevada de fertilizantes, del mejor tratamiento de plagas y enfermedades de los cultivos y, en general, de las posibilidades técnicas que ofrece la nueva estructura de las explotaciones. Por ello, y teniendo en cuenta el reducido coste de la mejora, es lógico suponer una favorable relación capital-producto.

Por otra parte, no deben olvidarse otros muchos efectos que son indudablemente, en gran parte, debidos a la concentración parcelaria. El tránsito de una finca constituida por numerosas pequeñas

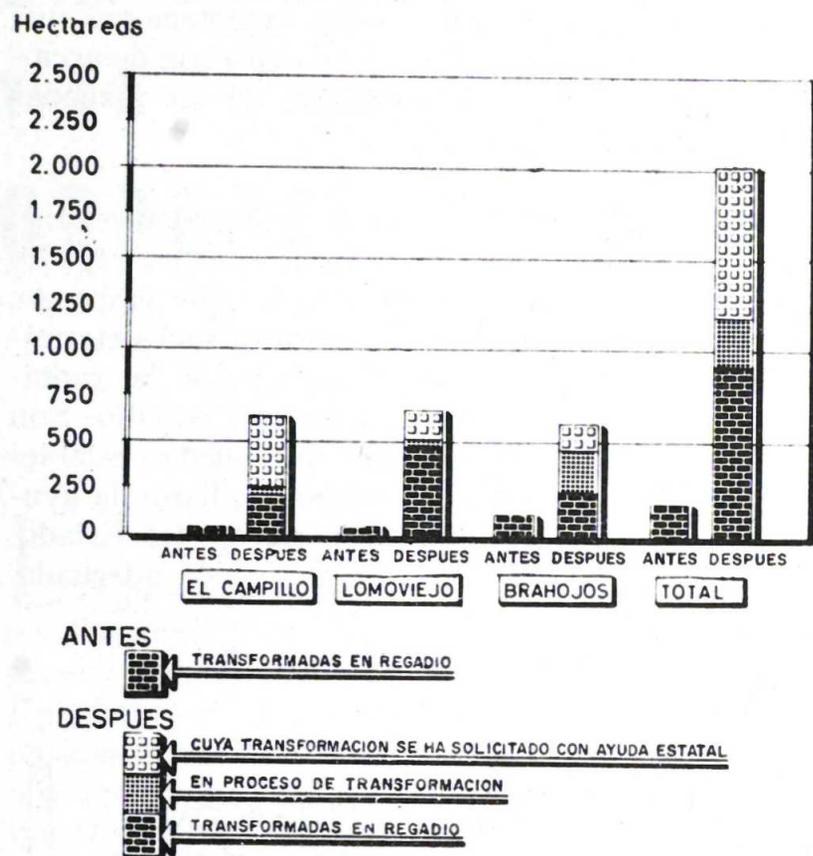
parcelas a una explotación en un reducido número de lotes, permite un nuevo planteamiento de sus posibilidades de transformación. La concentración parcelaria al proporcionar a las explotaciones una base física más racional cataliza una serie de acciones que con anterioridad habrían de ser juzgadas como antieconómicas.

Conocidas son las dificultades de orden técnico que lleva aparejada la transformación en regadío de zonas de acusada parcelación; sin embargo, cuando las parcelas a regar alcanzan una determinada superficie, resulta ya económica la captación de aguas o la electrificación del regadío. Son muchos los pequeños regadíos que pueden establecerse en nuestras regiones áridas mediante la ayuda técnica y los auxilios económicos del Estado, siempre que existan fincas de dimensión adecuada.



(4) GARCÍA DE OTEYZA, Luis; BUENO, Miguel, y CRUZ CONDE, Fernando: «Variación de los factores de la producción agrícola como consecuencia de la concentración parcelaria». Servicio de Concentración Parcelaria. Madrid, 1960.

SUPERFICIES REGADAS EN ALGUNAS ZONAS CONCENTRADAS



A modo de ejemplos (5) vamos a citar varios casos concretos que confirman esta idea: en el partido de Medina del Campo se ha hecho una investigación sobre tres pueblos concentrados para comprobar la influencia de la concentración parcelaria en las transformaciones en regadío con agua elevada. Los resultados que figuran en el gráfico número 2 ponen de manifiesto el aumento de la superficie regada a los dos años de terminados los trabajos de concentración parcelaria.

Otro ejemplo puede servir también de confirmación del proceso de transformación de la agricultura que lleva consigo la concentración parcelaria. En las zonas de Castronuevo y Villarmentero de Esgueva, próximas a Valladolid, siempre ha existido la posibilidad de transformar a bajo coste las tierras de la vega del río Esgueva. Sin embargo, esta transformación no se realizaba por la acusada parcelación de estos terrenos y los frecuentes desbordamientos del río. Con anterioridad a la concentración se regaban en dichas zonas tan sólo

(5) GARCÍA DE OTEYZA, Luis: «Consideraciones sobre la concentración parcelaria y el tamaño de las explotaciones». Servicio de Concentración Parcelaria. Madrid, 1962.

89 hectáreas mediante aguas elevadas del río Esgueva; una vez realizado el encauzamiento del río por el Servicio de Concentración Parcelaria, y efectuada la toma de posesión de los nuevos lotes, la superficie regada en los dos pueblos indicados es de 477 hectáreas. El aumento es significativo y la superficie transformada suficiente para mejorar sustancialmente la economía de la zona y permitir una mejor distribución de trabajo a lo largo del año y la adopción en la vega de nuevos cultivos que rompan el monocultivo propio de esta región cerealista.

En el campo de la mecanización podrían aportarse ejemplos aun más significativos que pondrían de manifiesto cómo la concentración parcelaria es el trámite obligado para la activación de dicho proceso. Es frecuente observar variaciones importantes en el censo de tractores una vez realizada la concentración parcelaria y es también significativo el aumento del número de las máquinas de recolección y en especial de cosechadoras. Esto lo saben bien las empresas que se dedican a la venta de maquinaria agrícola.

Pero aún con ser todo ello importante, existen factores psicológicos, quizá más interesantes que los ya enumerados, y a los que obedecen, sin duda, los demás; es el espíritu de renovación que se aprecia en los agricultores de una zona concentrada, lo cual les permite sacudir en un corto plazo de tiempo la rutina acumulada durante siglos.

Las explotaciones de extensión superior a la considerada como económicamente viable de la región, cuya dificultad para serlo verdaderamente radicaba en su defectuosa estructura, encuentran, pues, en la concentración parcelaria la posibilidad no sólo de mejorar la técnica de sus cultivos y de su ganadería, sino también la de realizar importantes inversiones en equipo y mejoras territoriales.

LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y LA AGRICULTURA DE GRUPO.

Por otra parte, la concentración parcelaria favorece el movimiento asociativo para la explotación en común de las tierras. Sin embargo, se han oído argumentos según los cuales la creación de cooperativas de explotación en común puede hacer innecesaria la concentración parcelaria. Para que ello fuera cierto haría falta que se integrasen en la cooperativa todas las explotaciones de una zona o sector, ya que si alguno de los agricultores que poseen parcelas dentro de dicho perímetro no se integrasen en la cooperativa, sus parcelas disemi-

nadas y enclavadas entre la superficie integrante de aquélla, serían un obstáculo para la mecanización de las labores, invalidando así las ventajas que podrían derivarse de la explotación en común. Estas dificultades son, precisamente, las que han surgido al plantearse cooperativas de explotación en común en zonas parceladas y en las que no se había realizado previamente la concentración parcelaria.

Teniendo en cuenta que para la solución cooperativa o asociativa habrá de buscarse la voluntad de los agricultores, tanto para ingresar como para salirse de ella, es necesario en todo caso la determinación perfecta de las aportaciones de cada uno de los socios. Esto se consigue normalmente a lo largo del proceso de concentración y como, por otra parte, en la nueva distribución de la propiedad queda perfectamente materializada la aportación de cada agricultor en un reducido número de lotes, la realización de la concentración parcelaria puede entenderse facilita la constitución de cooperativas de explotación en común. La situación colindante o próxima de los lotes de los posibles asociados, facilita la formación de agrupaciones familiares o amistosas de indudable mayor eficacia y fácil gestión que las multitudinarias constituidas por todos los agricultores de la zona. La modificación y mejora de la red de caminos es otra facilidad que se logra mediante la concentra-

ción parcelaria, de gran utilidad para el uso de tractores y máquinas agrícolas cooperativas.

Lo expuesto anteriormente ha tenido su mejor contrastación en la práctica. Como consecuencia de la concentración parcelaria se han creado numerosas cooperativas de explotación en común, de las cuales quizá la más conocida, por ser la primera que se constituyó, sea la de Santa María del Campo de Zúñiga (Navarra) (6).

LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE.

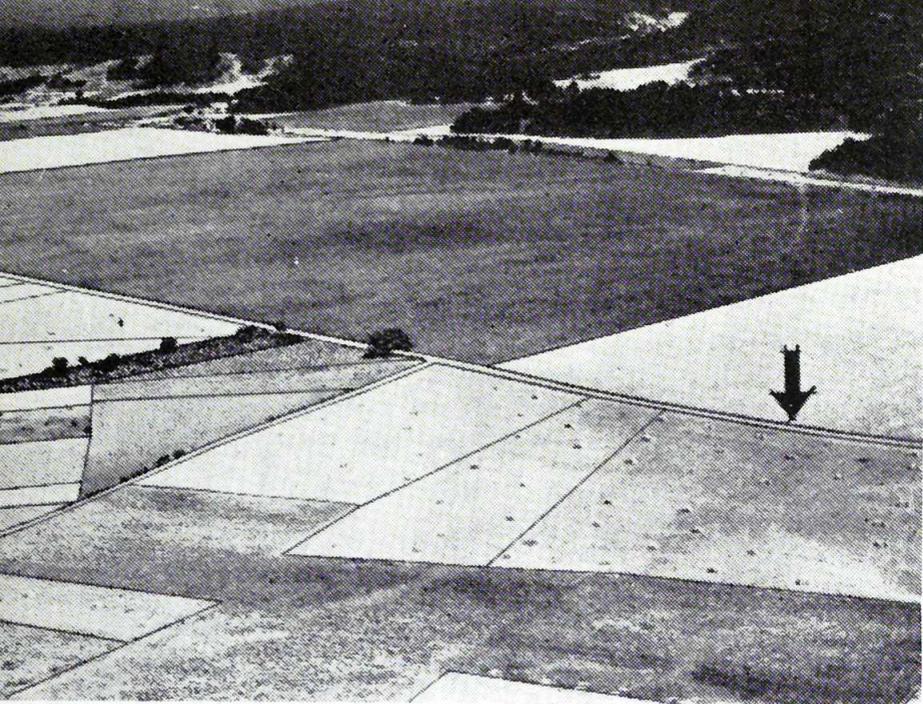
La concentración parcelaria resulta, pues, necesaria en las zonas parceladas, tanto para la mejora de las explotaciones de estructura defectuosa y tamaño suficiente, como para facilitar la agrupación de aquellas que aun después de concentradas son de extensión insuficiente para ser económicamente rentables.

Sin embargo, la mayor parte de los países que han dedicado mayor atención en estos últimos años al problema de la concentración parcelaria, han

(6) BUENO, Miguel, y CRUZ CONDE, Fernando: «Estudio de la primera cooperativa de producción constituida en una zona concentrada: Zúñiga». Servicio de Concentración Parcelaria. Madrid, 1961.

En Castrocontrigo (León) la parcelación de las tierras cultivadas alcanza un grado insospechado. La media es de 36 parcelas por hectárea, de forma que la superficie media por explotación resulta del orden de los 275 metros cuadrados; es decir, apenas el espacio necesario para habitar una familia numerosa.





La flecha señala el camino que separa Santa María de la Cabeza y Zúñiga. Esta última localidad ha llevado a cabo un proyecto de concentración y de explotación en común de las tierras concentradas.

comprobado la necesidad de ir más lejos de lo que en la actualidad se entiende por concentración parcelaria. Aun en aquellos países en donde la mejora territorial tenía una interpretación más amplia, se ha llegado a la conclusión de que si bien la concentración parcelaria es, en muchos casos, necesaria, en algunos no es suficiente. En la reunión últimamente celebrada en Madrid por el Grupo de Trabajo de Concentración Parcelaria de la F. A. O., se ha puesto precisamente de manifiesto la necesidad de que la política de reforma de las estructuras agrarias se integre en una política de desarrollo regional, ya que las soluciones a los problemas agrarios de una zona no dependen exclusivamente de la mejor utilización de las tierras, del tamaño más conveniente de las explotaciones o del nivel profesional del agricultor, sino también de la creación de puestos de trabajo no agrícolas con los que mejorar el nivel de ingresos de la población total. La sola actuación en concentración parcelaria, puede provocar, por otra parte, en algunos casos, problemas sociales de carácter local, ya que el proceso de mecanización subsiguiente a dicha mejora puede dar lugar a un paro agrícola al poner a flote el subempleo antes existente.

Como se ha afirmado repetidamente, la solución para los problemas agrarios, ya sean locales o nacionales, no puede «hallarse en una política que considere a la agricultura aisladamente. En realidad, uno de los errores básicos en el pasado ha sido el considerar a la agricultura como si fuera un sector aparte de los demás sectores de la economía. El bienestar de las familias rurales no de-

pende ya únicamente de la mejora de la agricultura en el sentido estricto de esta palabra. El Tratado de Roma insiste con toda razón en que una política agrícola solamente puede dar resultados satisfactorios si se halla respaldada por una política económica general y, en particular, por una política de desarrollo regional» (7).

LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y EL DESARROLLO COMUNITARIO.

Por otra parte, en la actualidad cada vez va cobrando mayor importancia la idea de que para conseguir cualquier mejora de carácter permanente es preciso contar con la voluntad y adhesión de los propios interesados. Esta colaboración resulta de extraordinario interés, no sólo durante el estudio y la puesta en marcha del proyecto de que se trate, sino también durante su ejecución y más tarde para conservar o acrecentar los objetivos alcanzados.

En relación con este punto es interesante comprobar que en la mayor parte de los países, la iniciativa de los trabajos de concentración parcelaria descansa en la petición voluntaria de la mayoría de los agricultores de la zona; el secreto del éxito de la concentración parcelaria radica precisamente en ese principio de voluntariedad y adhesión. Pero no es sólo en su momento inicial cuando se necesita la colaboración de los propios interesados; una vez estudiada por la Administración la conveniencia o no de llevarla a cabo y declarada de utilidad pública su realización por el Gobierno, se constituyen las Comisiones locales en donde participan los agricultores junto con los técnicos. A lo largo de todo el proceso de concentración no se pierden estos lazos de colaboración y esta estrecha compenetración que sirve para romper el recelo que siempre ha existido en el campo contra los funcionarios públicos.

El proceso evolutivo en las ideas que hemos analizado es el que ha conducido a asociar la concentración parcelaria con la ordenación rural y el desarrollo comunitario. El Servicio de Concentración Parcelaria, después de diez años de actuación, se ha transformado en Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Ru-

(7) F. A. O.: «Políticas agrarias europeas en la década 1960», segunda parte, *Boletín Mensual de Economía y Estadísticas Agrícolas*, vol. XII, núm. 2, febrero 1963.

ral (8), poniendo así de manifiesto esta idea de superación de la actividad primitiva y recogiendo las nuevas orientaciones de promover un desarrollo total de la comunidad con la participación y el apoyo de los propios beneficiarios.

El legislador ha expresado ya lo que debe entenderse por Ordenación Rural. En el artículo 1.º del Decreto de 2 de enero de 1964, se afirma que, con dicha actividad se pretende «elevar el nivel de vida de la población agrícola mediante la transformación integral de las zonas y la concesión de estímulos adecuados para la mejora de las estructuras agrarias. La Administración en el ejercicio de las funciones que en este orden le incumbe, contará, en todo caso, con la participación de los elementos agrarios interesados que se realizará con el concurso de la Organización Sindical Agraria».

En la definición se recogen los dos aspectos de-

(8) El Decreto de 7 de diciembre de 1962, por el cual se reorganiza el Ministerio de Agricultura, eleva la condición y amplía la misión del Servicio de Concentración, el cual pasa a denominarse Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y de Ordenación Rural.

ducidos de la experiencia de los diez años de actuación del Servicio de Concentración Parcelaria: necesidad de contemplar el problema agrario de una zona en su conjunto y necesidad, también, de que la Administración cuente, en todo caso, con la participación de los beneficiarios de la mejora. Puede, pues, considerarse que la idea «concentración parcelaria» ha ido poco a poco agrandándose hasta llegar a una concepción más ambiciosa que ha hecho necesario buscarle otro nombre y ese nombre ha sido «ordenación rural».

Para llevar a cabo la ordenación rural se considera imprescindible una perfecta coordinación entre los distintos organismos públicos que han de participar en la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación; por otra parte, se necesita también una estrecha colaboración entre dos mundos frecuentemente distanciados: la Administración y los administrados. Del logro de éstas, no siempre fáciles, relaciones humanas, dependerá, en gran parte, el éxito y la profundidad de la ordenación rural en España.

Revista FATIS, núm. 3, 1963.

En cada una de las diferentes etapas de la concentración, tal como la clasificación de suelos, se establecen amistosas relaciones entre los técnicos y los agricultores, estudiándose conjuntamente, y con un espíritu de mutua confianza, las posibles mejoras a realizar en la zona.

