

Hacia una concentración
ambientalmente integrada

El medio ambiente y la concentración parcelaria en Castilla y León

por: Vicente Castro Antonio*



Vista general de una zona concentrada.

La armonización de la concentración con el respeto al medio natural constituye un mandato expreso de la Ley de Concentración Parcelaria

ANTECEDENTES

Es bien sabido que la Concentración Parcelaria lleva consigo una profunda transformación en las zonas en que se realiza. Esta transformación, altamente beneficiosa desde el punto de vista económico y social, se produce como consecuencia de una serie de acciones tales como la agrupación y reorganización de la propiedad rústica y su adecuada documentación jurídica, la creación de una infraestructura viaria de servicio a las nuevas fincas y la realización de mejoras como drenajes, saneamientos, regadíos y eliminación de accidentes naturales o artificiales en las nuevas fincas resultantes de la concentración.

Todas estas acciones tienen, sin embargo, unos indudables efectos sobre el medio ambiente que, hasta tiempos recientes no han sido adecuadamente considerados y valorados. Las talas de arbolado, la roturación de terrenos antes incultos, la supresión de ribazos y linderos, y en ciertos casos, la eliminación de ecosistemas como sotos y vegetaciones de ribera, son otros tantos ejemplos del impacto negativo que, sobre el medio natural, puede producirse como consecuencia de la nueva estructuración configurada por la Concentración Parcelaria.

Tradicionalmente, los trabajos de Concentración Parcelaria se han realizado según el procedimiento regulado en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que presenta, en cuanto a consideraciones medioambientales, un vacío absoluto, consecuencia natural de la falta de sensibilidad existente sobre el tema, en el momento de su promulgación y en la mayor parte del

tiempo en el que estuvo vigente.

En 1985 se produce el traspaso de competencias en materia de reforma y desarrollo agrario a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Las actuaciones de concentración parcelaria se inician en la Comunidad siguiendo el mismo procedimiento aplicado por el I.R.Y.D.A., con la apoyatura legal de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En consecuencia el medio natural sigue siendo, en este período inicial, aspecto poco o nada considerado en los procesos de concentración parcelaria.

Tras las transferencias, no tardan en registrarse las primeras señales de sensibilidad por el tema y, en diciembre de 1988, la Dirección General de Estructuras Agrarias dicta, con carácter de disposición interna, unas normas de obligado cumplimiento, en relación con acciones de restauración del medio natural en la redacción de los Proyectos de Concentración

(*) Dr. Ingeniero Agrónomo.
Jefe del Servicio de Ordenación de Explotaciones.
Dirección General de Estructuras Agrarias.



Panorámica de la Merindad de Valdivielso

La concentración debe llevarse a cabo sobre la idea de su integración ambiental superando la mera evaluación del impacto

ción de las áreas de especial importancia por sus valores ecológicos, paisajísticos y medio ambientales de la zona, estableciendo, en consecuencia, que en el Decreto que acuerde la concentración, ha de hacerse constar expresamente la necesidad de aplicar el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental al que se refiere el Real Decreto Legislativo 1.302/86 de 28 de junio, cuando existan riesgos graves de transformación ecológica negativa, y, en los demás casos la de redactar un Proyecto de Restauración Natural, como vía de protección ambiental alternativa.

LA ORDEN DE LA CONSEJERIA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 1992.

Sólo en casos de riesgos graves es de aplicación a la concentración el procedimiento de E.I.A. al que se refiere el R.D. Legislativo 1.302/86 de 28 de junio

En desarrollo de la Ley, la Orden de la

Parcelaria, que constituyen un antecedente del conjunto de medidas de protección ambiental recogidas dos años más tarde en el articulado de la Ley 14/90 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

LA LEY 14/1990 DE 28 DE NOVIEMBRE DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA DE CASTILLA Y LEÓN

Desde el punto de vista medio ambiental viene esta Ley a llenar el vacío de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario a este respecto, considerando el tratamiento del medio ambiente cuestión fundamental, calificándolo como esencial ya en su exposición de motivos, para definirse rotundamente en el Título Preliminar cuando, al fijar las directrices de la concentración establece de forma imperativa que el proceso de concentración debe armonizarse con la conservación del medio natural.

La Ley determina la obligatoriedad de redactar un Estudio Técnico, previo a la declaración de utilidad pública y urgente ejecución de la concentración, en el que se incluya obligatoriamente la considera-

ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONCENTRACION PARCELARIA

FASES	ELEMENTOS	ACCIONES
FORMULACIÓN	Decreto de Concentración	-Eliminación de arbolado y vegetación natural -Cambios en los usos del suelo
	Elaboración de Bases y Proyectos	
EJECUCIÓN	Nueva estructura de la propiedad	-Replanteo de las nuevas fincas
	Construcción de la red de caminos	- Eliminación de vegetación, movimientos de tierras, tránsito de maquinaria, ocupación de suelo, generación de escombros, extracción de áridos
	Actuaciones sobre la red de saneamiento	- Eliminación de vegetación, alteración de la capa freática, movimientos de tierras ,tránsito de maquinaria, generación de escombros-
EXPLOTACIÓN	Restauración del medio natural	-Realización de plantaciones, obras de regulación hidrológica, sistemas de depuración, restauración de elementos con valor paisajístico y zonas degradadas, refugios faunísticos, acciones para la puesta en valor de los recursos subexplotados.
	Acondicionamiento de las nuevas fincas	-Intensificación de vegetación, ribazos, linderos, setos, nivelaciones de terrenos, construcción de nuevos saneamientos y cercados.
	Nuevas prácticas agrícolas	Intensificación del laboreo, mecanización y cultivo, tratamientos fitosanitarios y plaguicidas, quema de rastrojos, cambios en los aprovechamiento, laboreo de laderas.
	Utilización de la red de caminos	-Incremento de la accesibilidad, tráfico, afluencia de turistas, cazadores y otros visitantes - Extensión de la urbanización dispersa.

Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 1 de Septiembre de 1992 define los supuestos de riesgos graves de transformación ecológica negativa, en los que debe aplicarse a la concentración el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental regulado por el R.D. Legislativo 1302/86 de 28 de Junio. A este respecto enumera las siguientes circunstancias de riesgo:

- a) La eliminación de ejemplares o destrucción parcial de hábitats de especies en peligro de extinción o la alteración de las condiciones necesarias para su reproducción.
- b) La destrucción o alteración negativa de valores singulares botánicos, faunísticos, edáficos, históricos, geológicos, literarios, arqueológicos o paisajísticos.
- c) La alteración de paisajes con valores tradicionales arraigados.
- d) El desarrollo de un proceso erosivo incontrolable, o que produzca pérdidas de suelo superiores a las admisibles.

En cualquier caso el Estudio Ambiental debe establecer el marco de desarrollo del proceso para resultar ambientalmente compatible

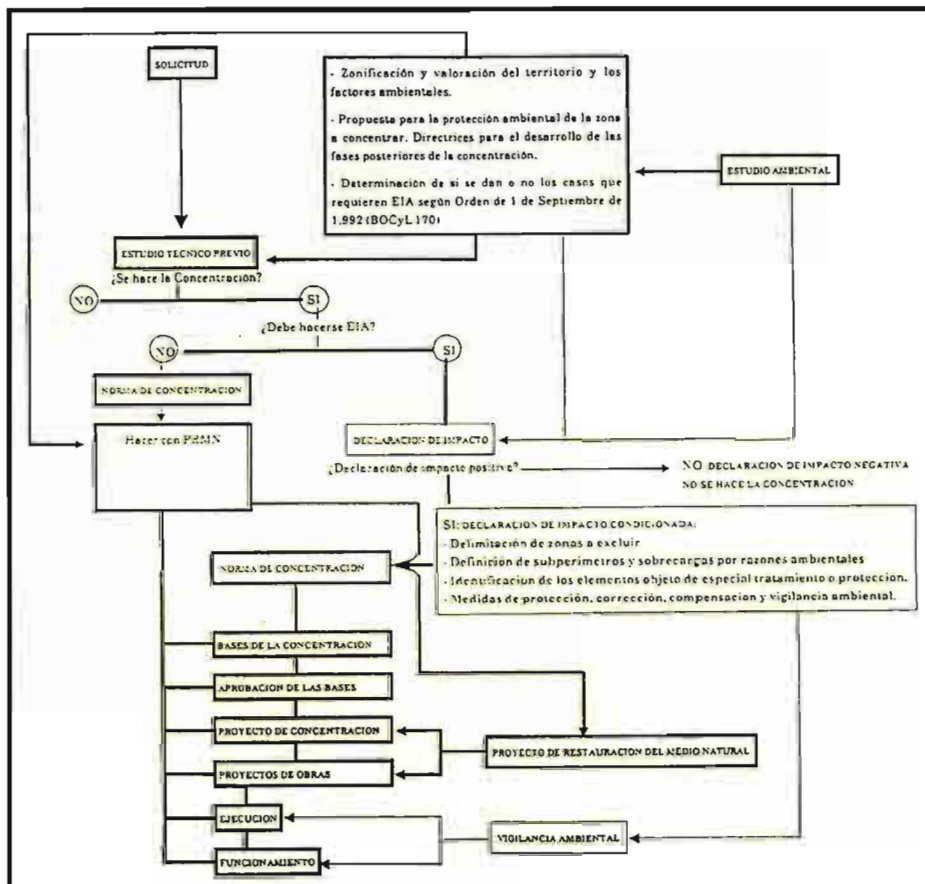
e) La realización de acciones de concentración parcelaria en áreas territoriales que tengan la consideración de Espacios Naturales.

f) En cualquier otro caso que, igualmente, entrañe riesgos negativos, cuando por mutuo acuerdo de la Consejería de Agricultura y Ganadería y la del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se aprecie esta circunstancia.

La utilidad de la Orden como instrumento de desarrollo de la Ley no se limita a este punto, ni a la regulación de la tramitación administrativa que establece. A este respecto es importante la aclaración de conceptos que, en relación con el art. 19.a, y el propio R.D. Legislativo 1302/86, establece al determinar que lo que ha de someterse, en su caso, al procedimiento de E.I.A. es el proceso de concentración parcelaria, definiendo este como un conjunto de actuaciones y determinando como documento a someter a información pública, el Estudio Técnico Previo de la zona.

De esta manera viene a definir el Estudio Técnico Previo como Proyecto en sentido amplio, más allá del concepto de proyecto técnico, en sentido estricto. La conveniencia, y aún la necesidad de esta interpretación, es evidente, y se pone de relieve al considerar la incoherencia que supondría declarar, sin una E.I.A. previa en el Decreto que acuerde la Concentración, la utilidad pública de unas actuaciones, a riesgo de que una evaluación posterior determine su improcedencia.

ESQUEMA METODOLÓGICO PARA LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN EL PROCESO DE CONCENTRACION PARCELARIA



EL ESTUDIO PILOTO SOBRE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN LA ZONA DE LA MERINDAD DE VALDIVIESO (BURGOS)

La Consejería de Agricultura y Ganadería encargó la redacción de un Estudio Piloto sobre la zona real de concentración de la MERINDAD DE VALDIVIESO, en la provincia de Burgos, zona elegida por considerarla idónea al efecto en razón de la complejidad y variedad de los aspectos medioambientales que en ella concurrían. Dicho Estudio, realizado por un equipo de especialistas, coordinado por D. Domingo Gómez Orea, Dr. Ingeniero Agrónomo y Profesor de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid, en colaboración estrecha con los funcionarios de la Consejería, ha servido a la Administración de Castilla y León para aclarar conceptos y sentar las bases de la metodología a seguir para conseguir una integración ambiental de la concentración parcelaria en el marco de la Ley 14/90. Asimismo ha servido dicho Estudio, como base de la publicación que, con el título EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA



RIA ha editado la Junta de Castilla y León en mayo de 1994.

INTEGRACIÓN AMBIENTAL Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO, ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

Una de las conclusiones del Estudio es la constatación de la dificultad de aplicar los conceptos y técnicas convencionales de la Evaluación del Impacto Ambiental al proceso de concentración; por ello el estudio se ha desarrollado en torno a un criterio más amplio, sobre la **idea de la integración ambiental de la concentración parcelaria, superando la mera evaluación del impacto, definiéndola como el hecho de contar, dentro del conjunto de parámetros de diseño, con los factores ambientales**, como condicionantes y oportunidades que conducen a la solución adecuada.

Esta integración resulta obligada en cualquier proceso de Concentración Parcelaria, para dar cumplimiento al mandato imperativo de la Ley 14/90, de armonizar el proceso concentrador con el respeto a los valores medioambientales. La evaluación del impacto ambiental, resulta ser así una actuación más de integración ambiental, reservada a los casos con riesgos graves de transformación ecológica negativa, según la legislación vigente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ofreciendo unos aspectos muy específicos que la hacen diferente de las evaluaciones convencionales.

En efecto, la concentración parcelaria más que un proyecto típico es un proceso enormemente complejo. Intervienen multitud de factores en su solución: la estructura de la propiedad, la disposición e intereses de la población, las características físicas y agronómicas del territorio, las clases de suelos, los tipos de aprovechamiento, etc. Solo al final del proceso tras innumerables ajustes y decisiones se llega a una conclusión sobre las características finales de concentración: cuales son las parcelas de reemplazo, su geometría y propietario, la nueva red de caminos y drenajes consecuencia de la nueva parcelación, etc.

Una vez finalizado este proceso se podría hacer la EIA con un conocimiento bastante aproximado de los efectos ambientales de la solución propuesta y de su evolución futura. Sin embargo este sería un conocimiento estéril pues las posibilidades de actuar para modificar aquellos aspectos del proyecto ambientalmente más desfavorables serían prácticamente nulas y obligarían a reabrir nuevamente el procedimiento: exclusión de las zonas incluídas, modificación del parcelario y la

red de caminos, etc. En consecuencia las consideraciones ambientales solo tienen cabida al inicio del proceso y deben acompañarle en todo su desarrollo.

El trabajo a desarrollar se acerca más que a la EIA convencional, a una reflexión sobre el territorio y al enfoque que debe adoptar el proceso de concentración, estableciendo un marco para su desarrollo. Se trata por tanto de estimar cuales son los aspectos ambientales más frágiles ante la posible concentración, el modo en que ésta puede alterarlos y, sobre todo, de establecer criterios técnicos que permitan hacer viable el proceso de concentración sin afectar a recursos ambientales de interés. **En este sentido el procedimiento y la metodología de EIA tienen poco que aportar en su actual concepción a un proceso de éstas características y no debe ser su finalidad analizar los efectos del proyecto sobre el medio sino determinar como ha de elaborarse el proyecto para resultar ambientalmente compatible.**

METODOLOGÍA AMBIENTAL APLICAR A LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

La Ley 14/90 de 28 de Noviembre, las disposiciones dictadas en su desarrollo y el estudio mencionado anteriormente, han configurado la metodología a seguir en Castilla y León para una integración ambiental de la concentración parcelaria, que en resumen, resulta ser la siguiente:

1º) Realizada la solicitud de concentración, se procederá, en cumplimiento del art. 18 de la Ley 14/90, a la redacción del Estudio Técnico Previo, en el que se incluirá, como Anejo, un Estudio Ambiental.

2º) El Estudio Técnico Previo se remitirá a los Servicios de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para que se pronuncien, a tenor de lo establecido en la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, sobre la procedencia de aplicar a la concentración el procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental al que se refiere el Real Decreto Legislativo 1302/86 de 28 de Junio.

3º) Si se estimara que así procede, se someterá la concentración al citado procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental, con anterioridad a la publicación al Decreto de Concentración tomando como base el Estudio Técnico Previo, sustituyendo el Estudio Ambiental del mismo, por un Estudio de Impacto Ambiental, con el contenido y los pronunciamientos que más adelante se detallan.

Si la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental fuera contraria a la realización de la concentración, se detendría el procedimiento y no habría lugar a la pu-

blicación del Decreto acordando la misma.

Si la Declaración fuera positiva pero condicionada a la adopción de medidas preventivas, protectoras y restauradoras se procedería a la publicación del Decreto de Concentración haciendo constar en el mismo la obligatoriedad de observar en el proceso las condiciones establecidas en la Declaración del Impacto formulada.

4º) Si, se considerara la no existencia de las causas de riesgos graves previstos en la Orden de la Presidencia de 1 de septiembre de 1992 se procedería igualmente a la publicación del Decreto de Concentración, haciendo constar en él la vía de protección medioambiental alternativa de un proyecto de restauración del medio natural.

En resumen, la metodología adoptada considera al Estudio de Impacto Ambiental de la concentración como un proceso de análisis y reflexión sobre la incidencia ambiental del proceso que permita prevenir la aparición de efectos negativos mediante la definición de un marco normativo en el cual se inserten los distintos proyectos, obras y actuaciones de la concentración parcelaria.

El estudio ambiental, debe incluir, en todo caso, las siguientes consideraciones:

a) Zonificación y valoración del territorio y de los factores medio ambientales, analizando el proceso de concentración, sus fases y acciones, así como el medio afectado, estableciendo la relación entre ambos, a efectos de determinar los impactos previsibles.

b) Determinación, en consecuencia, de si se dan o no los casos que requieren Evaluación de Impacto Ambiental, según las disposiciones vigentes.

c) Propuesta para la consecución de una concentración ambientalmente integrada, estableciendo unos criterios de diseño y una serie de medidas protectoras, correctoras o compensatorias. Estas medidas comprenderán, entre otras, las referentes a inclusiones y exclusiones de sectores en la concentración, la geometría de las nuevas fincas, el tratamiento de masas forestales, arbolado, o ecosistemas diversos, el diseño y ejecución de las obras y las líneas de los proyectos de restauración del medio natural.

En los casos de aplicación del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, el Estudio se completaría con la inclusión de un Programa de Vigilancia Ambiental, que dotaría de fuerza jurídica a las medidas en él incluídas haciéndolas obligatorias tanto para la Administración encargada del proceso, como a los propietarios de la zona, en el uso de las nuevas fincas, tras la finalización de la concentración, en virtud de la declaración de Impacto Ambiental oficialmente formulada.