

en otros espacios y, particularmente, en los países europeos, con los que la legislación española a este respecto presenta mayores similitudes. Una somera información que puede ser completada por el lector interesado, a partir de la abundante bibliografía existente al respecto y recogida en parte en este trabajo (2).

1. La Concentración Parcelaria en Europa: de reorganización espacial a Ordenación del Territorio

La preocupación por la excesiva parcelación y dispersión espacial con la propiedad agraria es antigua en la mayor parte de Europa, incluida España, si bien su consolidación como proceso legal reglamentado constituye un hecho relativamente reciente en todos los casos.

A) *Legislaciones europeas sobre Concentración Parcelaria: evolución y características*

En efecto, ya desde el siglo XVIII y XIX, e incluso desde el siglo XVI en Alemania según explica Cabo Alonso, empie-

(2) Cabo Alonso, A.: «La Concentración Parcelaria Alemana». *Estudios Geográficos*, n.º 57. Noviembre; 1954, pp. 608-612; «Atlas de la France rurale». La documentation française. París, 1984; Zipp, Pr.: «Encouragement de la cession des terres et de la transmission d'exploitations par des mesures relevant du droit social aux Pays-Bas». *Notes et Etudes Documentaires* (en adelante NED), n.º 3.681, 1970; Leeuw, Aimé de: «Legislación sobre Concentración Párcelaria en algunos países miembros de las Comunidades Europeas». *Revista de Información del IRYDA*, n.º 25, 1978; Chiffelle, F.: «Le remembrement parcellaire au service de l'aménagement régional. Le cas de la Suisse». *Annales de Géographie*, n.º 444, 1973; Pinchemel, Philippe: «geographie de la France». Armand Colin. 2 Tomos. París, 1964; Prost, D. y Vandebroucke, M.: «Le devenir des coteaux en pente accentuée: l'exemple du secteur viticole remembré de Chateau-Chalon». *Revue de Géographie de Lyon*. 1981, n.º 4, pp. 447-461; Flatters, Pierre: «L'évolution agricole des bocages». *Norois*. 1979, n.º 103, pp. 303-320, entre otros muchos.

zan a establecerse reglamentaciones para regular los intercambios de parcelas, en principio, voluntarios.

A estos primeros intentos corresponde el de Suecia, que ya desde 1749 tiene leyes para regular la concentración de la propiedad (3), el de Lorena de 1770, así como los de Renania y Prusia, también a finales del siglo XVIII (4). En Francia, la Ley de 1918 reglamentaba el proceso de concentraciones voluntarias por iniciativa de los propietarios (5).

Sin embargo, la CP, concebida tal como hoy se lleva a cabo, como un proceso dirigido y financiado por la Administración de forma fundamental, independientemente de su carácter voluntario, no aparece hasta el segundo tercio del siglo XX, en sus primeras manifestaciones, y hasta los años de la posguerra en la mayor parte de los casos.

Los primeros países en desarrollar esta normativa fueron Dinamarca (Ley de 3 de abril de 1925) y Alemania, que ya durante el III Reich dictó su primera Ley de CP (26 de junio de 1936), completada en 1937 con una para Baviera. Algo más tarde, en 1941 (9 de marzo), Francia promulgó la Ley Fundamental de CP, que otorgó la dirección de los trabajos al Estado. Los Países Bajos, asimismo, dictaron su primera Ley de CP en 1934 (31 de octubre) modificada en 1938 (20 de mayo). El resto de los países europeos retardaron algo más la adopción de este tipo de medidas legales: Suiza, 1951; España, 1952; Bélgica, 1956; Portugal, 1960... (6).

En una primera etapa, la CP, realizada a partir de estas normas legales, se limita a un mero intercambio espacial de parcelas basándose exclusivamente en la propiedad. Sin embargo, esta operación, inicialmente orientada a una raciona-

(3) Ramírez Ramos, J.: *op. cit.*, pp. 168-169.

(4) Cabo Alonso, A.: «La Concentración Parcelaria Alemana». *Estudios Geográficos*, n.º 57. Noviembre, 1954, p. 608.

(5) «Atlas de la France rurale». La documentation française. París, 1984, p. 34.

(6) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, pp. 7-8, y Cabo Alonso, A.: *op. cit.*, pp. 608-609.

lización del parcelario, ha evolucionado en todos los países hacia una concepción global de Ordenación de las Zonas Rurales, convirtiéndose en una reforma técnica al servicio de la Ordenación del Territorio.

En efecto, a partir de los años 60 (Ley de Ordenación Territorial Rústica de 5-marzo-1960 en Francia; 1960 en Suiza; Ley de Ordenación Rural de 1968 en España), e incluso antes en algunos casos (Alemania Federal, Ley de 14-julio-1953, modificada por Ley federal de 15-marzo-1976; Holanda 3-noviembre-1954) se regula la CP como una operación integrada dentro de un conjunto de medidas más amplio, destinado no sólo a la reordenación del parcelario, sino también a la solución de otros problemas de mayor gravedad, como los relativos a la disfuncionalidad de las estructuras de la propiedad en relación con la explotación, a la competencia de usos del suelo en las zonas rurales (urbanos, industriales, transportes...), o la aparición de aprovechamientos agrícolas específicos que dificultan la realización del mero intercambio de parcelas (bo-cage, cultivos leñosos semipermanentes...), así como a la mayor consideración de los problemas ecológicos y a la protección del medio ambiente, etc.

Los Países Bajos y Suiza constituyen los ejemplos más avanzados de este proceso, habiendo superado la mera concentración por propiedades, posibilitando la compensación en metálico para los propietarios marginales y para aquellos a quienes se les cambia el uso agrario del suelo; hechos que permiten la adquisición de tierras que pueden utilizarse para completar las explotaciones viables de cada zona (7).

(7) Zijp, Pr.: «Encouragement de la cession des terres et de la transmission d'exploitations par des mesures relevant du droit social aux Pays-Bas». *Notes et Etudes Documentaries*, n.º 3.681, 1970; Leeuw, Aimé de: «Legislación sobre Concentración Parcelaria en algunos países miembros de las Comunidades Europeas». *Revista de Información del IRYDA*, n.º 25, 1978, p. 103; Chiffelle, F.: «Le remembrement parcellaire au service de l'aménagement régional. Le cas de la Suisse». *Annales de Géographie*, n.º 444, 1973.

La legislación francesa es, junto con la belga y la portuguesa, las que más se asemejan a los planteamientos españoles. Aunque teóricamente se habla de Ordenación del Territorio y Ordenación Rural, no se ha emprendido la reforma integral de la propiedad, salvo en algunas actuaciones puntuales francesas (8). Si bien la CP tampoco se reduce exclusivamente a la reordenación espacial de la propiedad, sino que se complementa con otras actuaciones de mejora de las áreas rurales en una clara tendencia hacia las actuaciones integrales.

En conjunto, pues, podemos decir que en toda Europa se ha generalizado la evolución de la CP, superando la mera redistribución espacial de la propiedad agraria y tendiendo hacia una ordenación integral del espacio rural, aunque no en todos los países con la misma intensidad.

Evidentemente, esta tendencia está en relación con la adecuación de la política de reformas estructurales de cada país a la normativa general desarrollada por la Política Agraria Común (PAC), que hace especial hincapié en la protección del medio ambiente y en el mantenimiento de una necesaria armonía entre los distintos usos del suelo alternativos en las zonas rurales.

B) *Situación de los trabajos de CP en Europa*

A pesar de tratarse de una medida estructural muy antigua y extendida por casi todos los países de Europa, es cierto, sin embargo, que su incidencia no es homogénea o por igual ni en toda su superficie agraria ni siquiera en toda la superficie agrícola.

(8) Pinchemel, Philippe: «*Geographie de la France*». Armand Colin. 2 Tomos. París, 1964, p. 491; Prost, D. y Vandebroucke, M.: «Le devenir des coteaux en pente accentuée: L'exemple du secteur viticole remembré de Chateau-Chalon». *Revue de Géographie de Lyon*, 1981, n.º 4, pp. 447-461.

Así, la importancia de la Superficie Concentrada sobre la Superficie Concentrable (9) varía entre el 9,6% de Bélgica, en 1980, y el 35% de los Países Bajos y Francia, en 1983 y 1981 respectivamente (10), aunque, si incluimos la superficie afectada en cualquiera de las fases de concentración (con solicitud, en realización, o terminada), el porcentaje puede ascender muchísimo, suponiendo, incluso, el 100% en el caso de los Países Bajos.

En cuanto a las disparidades intranacionales, es una tendencia general en todos los países el que las regiones con mayores índices de superficie concentrada sean, precisamente, los sectores de llanura y, por lo general, de campos abiertos u «openfield».

Así, en Bélgica, los trabajos han comenzado por las regiones de limos con campos abiertos. Igualmente, en Francia la CP se ha iniciado en la cuenca de París, con un 60% de superficie concentrada sobre la concentrable; más tarde se realizó en la Francia del Oeste, con un 50%, quedando todo el Sur con una menor importancia, entre un 14 y un 40%, excepto Córcega, que alcanza un 57% (11), en función de una disminución de la presión demográfica sobre la tierra, gracias al éxodo rural masivo; lo que permitió la liberación de tierras,

(9) En principio la «Superficie concentrable» es igual a la Superficie cultivada más la de prados y pastizales.

(10) 11.031.000 Ha sobre 31.494.000 que supone la Superficie concentrable según nuestro concepto. Aunque si se toma la superficie considerada concentrable por la administración francesa (21.913.000 Ha) el porcentaje asciende al 50,3%.

(11) Con fecha 1 de enero de 1980 el porcentaje de Superficie Concentrada sobre SAU era: 84% en Ile-de-France; 72% Picardie; 71% Champagne y Alsacia; 69% Franche-Comté; 59% Lorraine; 50% Centre; 48% Bretagne; 46% Haute Normandie; 41% Bourgogne; 32% Poitou-Charentes; 28% Nord-Pas de Calais; 27% Auvergne y Pays de la Loire; 23% Basse Normandie; 17% Limousin; 16% Aquitania; 18% Rhône-Alpes; 12% Provence; 9% Midi-Pyrénées; 7% Languedoc-Roussillon; 5% Córcega. Según Houllier, F.: «Structures Foncieras et exploitations agricoles» NED, n.º 4.656, pp. 67-69.

que sirvieron para aumentar el tamaño de las explotaciones. Se trata, además, de un sector donde las concentraciones privadas han alcanzado una gran importancia.

Prácticamente en todos los países, la CP se ejecuta a partir de decisiones mayoritarias de las asambleas de propietarios afectados, salvo excepciones en las «concentraciones especiales» holandesas y en Belgica, donde, a partir de 1970 (20 de junio) la opinión de la asamblea ha sido sustituida por una decisión de carácter administrativo (12).

La financiación, sin embargo, corre principalmente a cargo de la Administración, que cubre la mayor parte de los gastos (e incluso todos, como en España) ocasionados por las obras de CP. No obstante, en este aspecto existen asimismo diferencias, ya que, en algunos casos, es la Administración Central y en otros las Locales, de forma compartida, las que se hacen cargo de los pagos. Además, a partir de la entrada en vigor de la PAC, también la Comunidad Europea financia parte de los gastos ocasionados.

Así, por ejemplo, en Francia, durante 1980 la financiación corrió en un 64,4% a cargo del Estado, otro 20,3% a cargo de los fondos de ayuda y un 15,3% de los interesados (13), al igual que en Suiza donde los gastos son compartidos entre la Administración Central, la Local y los propietarios. El Estado Federal suizo subvenciona de un 30 a un 50%, los Cantones de un 30 a un 40%, y el resto, entre un 10 y un 40% según los casos como mínimo y máximo, corre a cargo de las comunidades locales y de los propios interesados, quienes, desde 1962, cuentan con grandes facilidades para hacer frente a este gasto mediante la concesión de créditos sin intereses, a largo plazo, etc. (14).

Quizás sea España el único país en que todos los gastos directos ocasionados por esta mejora, incluido el registro nota-

(12) Leeuw, A. de: *op. cit.*

(13) «Atlas de la France rurale». La Documentation Francaise. París, 1984, p. 34.

(14) Sanz Jarque, J. J.: *op. cit.*, pp. 41-42.

rial de las nuevas fincas, se financia íntegramente a cargo del Estado (Administración Central a través del IRYDA, excepto en las Comunidades Autónomas que tienen transferidas las competencias sobre Reformas Agrarias, las cuales funcionan con sus propios presupuestos). No ocurre así con los derivados de obras y mejoras colaterales a la CP, como la transformación en regadío, construcciones rurales, mejora de las parcelas, etc. que se subvencionan entre un 20 y un 40% según el tipo o, a veces, la financiación corre completamente a cargo de los afectados.

Se trata de una actuación de dilatados antecedentes en Europa, iniciada en casi todos los casos antes de la formación de la Comunidad Europea y que, posteriormente, ha sido integrada dentro del conjunto de mejoras propuestas por la PAC, aunque, en cuestión de reforma de estructuras, la Comunidad se limita a dar unas normas generales y apoyo económico, pero dejando la iniciativa y el desarrollo legal a las administraciones nacionales.

En nuestro país su importancia ha sido, y es, enorme, incluso diríamos que ha constituido un factor básico, a pesar de las grandes disparidades regionales habidas en su aplicación. El peso mayoritario de esta reforma en Castilla y León hace necesario considerarla como un elemento fundamental de la modernización de sus áreas rurales. Iniciada en 1952, con carácter experimental, hoy se encuentra todavía entre las medidas de política agraria vigentes en todo el territorio nacional.

2. Las Leyes de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España

No se puede hablar de una normativa única de concentración parcelaria en España. En efecto, desde la Ley Experimental de 1952 a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en 1973, un amplio espectro de normas, tanto complementarias (De-