

Si el establecimiento de las leyes explicitadoras de los objetivos de la CP es importante, lo es mucho más todavía el desarrollo de los pasos necesarios para ejecutarla. Este proceso tiene varias fases, algunas de las cuales suelen resultar difíciles, complejas y conflictivas. Para captar con precisión lo que ha sido la CP y los problemas que la acompañan se hace necesario exponer, aunque no sea más que sucintamente, el mecanismo y procedimiento seguido, lo que permitirá comprender mejor los resultados, que analizaremos en segundo lugar.

1. Procedimiento y problemas de ejecución de la Concentración Parcelaria en España

Tal como se ha podido inferir de la exposición precedente sobre el cuerpo legal de la CP, las diversas leyes pretenden establecer un procedimiento y unos mecanismos que hagan viable, racional y hasta fácil el proceso concentrador; proceso que, por el contrario, suele producir serias tensiones y conflictos entre los propietarios, cuando a la luz de los mecanismos legales establecidos, parece que todo encaja a la perfección y que no deberían encontrarse obstáculos a la hora de aplicar las leyes. Pero no se puede olvidar que la CP, a pesar de las evidentes mejoras que introduce, supone un choque y una ruptura de

la mentalidad tradicional, que acaba con el valor sentimental de la tierra, contemplándola desde un punto de vista exclusivamente económico; fenómeno que conduce inexorablemente hacia un conflicto de intereses; el cual se resuelve a veces rápidamente, mientras en otras ocasiones permanece latente durante varios años. Por ello, es preciso analizar los mecanismos legales que sustentan todo el proceso.

A) *Las fases previas a la reorganización de la propiedad*

En este apartado se incluyen la Solicitud, el Informe Previo, el Decreto y las Bases como pasos sucesivos.

1. Los problemas inherentes a la Solicitud

Evidentemente, el primer paso del procedimiento ordinario consiste en la *Solicitud*. Esta, según el artículo 180 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, puede hacerse por acuerdo de la mayoría de los propietarios de la Zona para la que se solicita la mejora, o bien a petición de un número indiferente de éstos, siempre que detenten la propiedad de, al menos, las tres cuartas partes de la superficie a concentrar. Este porcentaje quedará reducido al 50% cuando los propietarios que soliciten la transformación se comprometan a explotar sus tierras mediante un sistema cooperativo.

La CP es, pues, voluntaria. Sin embargo, a pesar de que no se ha utilizado nunca, el artículo 171 de la citada Ley, contempla la posibilidad de realizarla por razones de utilidad pública. Asimismo, los Ayuntamientos y Hermandades (hoy desaparecidas) podían pedirla también (artículo 181a).

Esta primera fase que, en principio, no debería ser excesivamente conflictiva, ha supuesto en muchos de nuestros núcleos rurales, enfrentamientos totales entre partidarios de la realización y sus oponentes. Enfrentamientos que han trascen-

dido de la propia discusión hasta trasladarse al campo personal. Generalmente, las diferencias han surgido entre los agricultores de más edad, reacios ante las transformaciones y apegados a «sus tierras», y los más jóvenes, deseosos de cualquier modificación que permita una modernización de las explotaciones, con el agravante de que, generalmente, son los mayores los que detentan la propiedad y, por tanto, los que tienen la capacidad de decidir sobre la realización de la CP o no, aunque sean los jóvenes los que, en realidad, llevan el peso de la explotación.

En otros casos, los conflictos han aparecido entre los propietarios-agricultores, que viven en el pueblo, y los propietarios-absentistas (en el sentido exclusivo de no residentes) a los que interesa la concentración como método de clarificar y legalizar el registro de su propiedad que, al estar dispersa, incluso desconocen. Por el contrario, los propietarios residentes en las zonas de concentración, sobre todo si se trata de sectores afectados en gran medida por el éxodo rural (como ocurre en Soria), que habían aumentado sus explotaciones a partir de las tierras pertenecientes a los emigrantes, en la mayor parte de los casos, sin pagar nada en concepto de arrendamiento u otras gabelas, se creen perjudicados, en principio, por la CP oponiéndose a su realización.

Por último, otro tipo de problemas que se han planteado vienen de la propia Ley, ya que la posibilidad que ofrece de que la mayoría de los propietarios sea suplantada por los propietarios de la mayoría de la superficie, ha supuesto que, en algunos casos, la CP se ha realizado con la oposición de la gran mayoría de los afectados.

Sin embargo, cuando se supera esta fase y, sobre todo, cuando se terminan las obras de concentración, estos problemas se olvidan ante los excelentes resultados, en general, de las mismas.

Una vez aceptada la solicitud de CP por el IRYDA, y realizado un *Informe* sobre los terrenos a concentrar y a excluir, así como sobre el grado de dispersión parcelaria y el tipo de

explotación, se prepara el *Decreto* de concentración, publicándose en el BOE la declaración de Zona de CP con lo que se entra en la siguiente fase: las *Bases* (58).

2. La investigación de la propiedad: las Bases

Las Bases del proyecto de CP se resuelven en dos: las Provisionales y las Definitivas. Tienen por objeto establecer, mediante encuesta e investigación:

- El perímetro a concentrar.
- La clasificación de las tierras y su valoración.
- La declaración del dominio de las parcelas.
- La relación de gravámenes sobre las mismas.
- Las superficies que van a ser excluidas de la CP.

En un primer momento, se publican las *Bases Provisionales* en exposición pública (en el Ayuntamiento del Municipio afectado) por un período, generalmente de treinta días, en el que se recogen cuantas observaciones y reclamaciones se hagan.

Posteriormente, una vez oídos los interesados, se redactan ya las *Bases Definitivas*, que son las que, aclarando los puntos expuestos en el párrafo anterior, dan las pautas para la publicación del Proyecto de concentración, momento en el cual se abre un período de investigación de la propiedad. Es entonces cuando se pueden elevar peticiones por parte de los cónyuges (siempre que ambos sean propietarios en la misma Zona de concentración) para que se les considere como un solo propietario. A la inversa, es también el momento en que los herederos de un propietario, aún vivo, pueden pedir (con su consentimiento desde luego) la división de las tierras entre ellos de cara a la reorganización de la propiedad en las nuevas fincas.

(58) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1973, arts. 182-196.

A pesar de que hasta esta fase no se ha tocado aún la propiedad anterior a la CP, sin embargo, podemos considerar que es el período más crucial de la misma. En efecto, de esta fase depende, en principio, el propio perímetro de la superficie a concentrar, lo que tiene una gran incidencia en el futuro de la Zona, ya que, con posterioridad a la mejora, la existencia de amplias superficies excluidas puede reducir en gran medida las consecuencias beneficiosas de la concentración.

La *delimitación del perímetro* se hace, generalmente, de acuerdo con la voluntad de los propios interesados quienes tienden a excluir todas las tierras que tengan algún tipo de «aprovechamiento especial», como el viñedo, arbolado... aunque, en realidad, no tenga ya apenas significado económico en la explotación. Por su parte, los ingenieros encargados de los equipos de concentración, se muestran remisos, y en mayor medida cuanto más atrás nos remontemos en el tiempo, a intentar convencer a los agricultores de lo contrario, salvo en los casos en que éstos se avengan a descepar estas tierras e incluirlas con el resto del terrazgo, ya que estos cultivos especiales, así como las superficies arboladas, suponen un quebradero de cabeza añadido, a la hora de la clasificación y valoración de las tierras.

Un elemento fundamental, pues, como es el perímetro de la zona a concentrar queda al «capricho» variable de los propietarios. Aunque esta calificación puede parecer excesivamente dura, tiene su argumentación, ya que en realidad, muchas de las peticiones de revisión de la concentración que se están haciendo en los últimos años se basan en el hecho de que, en su momento, una parte importante del término quedó sin concentrar y esto ha supuesto su práctica inutilización económica en la actualidad.

Pero, si importante es el hecho de la delimitación del perímetro, aún es más crucial, y también más conflictivo, el de la clasificación, según su valor, de las tierras aportadas.

En este punto, la mayor parte de los problemas que acarrea se pueden atribuir a la falta de un desarrollo legal más amplio. En efecto, la Ley establece exclusivamente, en su ar-

título 184b, que «... la Comisión Local someterá a la aprobación del Instituto la clasificación de tierras y fijación previa y, con carácter general, de los respectivos coeficientes que hayan de servir de base para llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias...» sin imponer, en ningún momento, normas para su realización.

Es, simplemente, obligatoria la elección de unas parcelas-testigo de cada una de las clases establecidas en cada zona para, en principio, realizar la clasificación del resto del terrazgo por comparación con aquéllas. Además, a cada una de las clases se le adjudica un valor cuantitativo por Ha que será la base de valoración que tendrá cada parcela aportada. La suma de todos los valores correspondientes a la propiedad aportada deberá ser equivalente al valor de las fincas entregadas, entendiendo por «finca» la porción de tierra resultante de la unificación de varias parcelas.

Sin embargo, los problemas más graves causados por la clasificación no se derivan de la elección de esas parcelas-testigo, sino del fundamento de la propia clasificación: la elección de la Junta clasificadora, el papel de los técnicos en la misma, el establecimiento del número de clases en cada zona y, sobre todo, de la diferenciación o no de subperímetros en cada una.

En primer lugar, en cuanto a la composición de las Juntas, aunque no ha habido diferencias notables según la época, en principio todas están compuestas por técnicos del IRYDA (ingeniero y perito normalmente, aunque, de hecho, en muchos casos sólo se constata la participación del perito en la labor diaria) y por representantes de los afectados. Lo más conflictivo ha sido, lógicamente, el nombramiento de estos representantes. En los momentos recientes se trata, generalmente, de propietarios-agricultores «entendidos» elegidos o nombrados por aclamación de las asambleas y correspondientes a distintos niveles de propiedad (pequeña, mediana y grande). Pero en los años 50 y 60 lo más frecuente era que entraran a formar parte de esta Junta las «cabezas visibles» del pueblo: alcalde, presidente de la Hermandad de Labradores... como

miembros indiscutidos. La composición, por lo menos la de los últimos años, no es criticable, en principio. Otra cosa es su funcionamiento.

La misión de esta Junta es salir al campo diariamente durante el período necesario para, de acuerdo con su conocimiento de las tierras del pueblo, adjudicar a cada una de las parcelas una clase (en Castilla y León lo más habitual es que se hayan establecido alrededor de 7 clases, aunque esto varía mucho). A primera vista, entre los conocimientos empíricos de los agricultores y los conocimientos científicos de los técnicos, debería resultar una cabal clasificación. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto que en esta fase se cosechan una buena parte de las reclamaciones y la mayor parte de las críticas hechas a la CP.

Según constatación por encuesta, quizás sea posible atribuir estos problemas al excesivo «respeto» por parte de los técnicos hacia las opiniones de los propietarios. Ciertamente, las que más conocen una tierra pueden y deben ser los que la trabajan, pero también es lógico que no todos hayan trabajado todas las tierras de una zona y que el único elemento que se tenga para juzgar la calidad de las mismas sea la producción, en la que, en realidad, participan otros muchos factores (trabajos, nivel de abonado...) con igual o mayor valor que la propia calidad. Por ello, este juicio de los implicados debería ser completado en mayor medida con estudios técnicos empíricos de las tierras (análisis de suelo, por ejemplo), que proporcionasen una información más objetiva de las mismas.

Caso aparte, aunque desgraciadamente no excepcional, son las acusaciones que se vierten contra los componentes de estas Juntas en la primera época de la CP, sobre su actitud «caci-quil» y de «barrer para casa».

Es evidente, también, que no deja de ser una fuente de problemas, al menos en algunas zonas con una especial estructura económica y diversificación de sectores, el hecho de que las tierras se valoren exclusivamente en función de su «calidad agrícola» (obviamente lo fundamental) y olvidándose de algu-

nos elementos o caracteres que pueden conferirle otro tipo de valores, como la distancia al núcleo de poblamiento o la proximidad a vías de comunicación importantes, que pueden revalorizarlas para usos económicos no agrarios... Bies es verdad que, en muchos casos, esos problemas se han visto a posteriori de la realización de la CP, momento en que han aparecido posibilidades de usos alternativos del suelo agrario.

Igualmente ocurre con la clasificación de cada tipo de tierra en las diferentes categorías. Evidentemente, el concepto de «tierra buena» es muy variable, dependiendo del tipo de aprovechamiento (secano o regadío fundamentalmente), del grado de mecanización, así como del grado de uso de abonos químicos, de tal manera que, las que se consideraban tierras buenas en una agricultura de secano tradicional —generalmente los suelos arcillosos, fuertes y profundos más capaces de retener agua— son hoy minusvalorados en el caso de que se haya producido una transformación en regadío con posterioridad a la CP. Lógicamente, este problema tiene poco o nada que ver con la concentración. Se trata simplemente de un cambio en la percepción de los agricultores, pero, es frecuente que éstos, equivocadamente, echen la culpa de una posible «pérdida» en sus haciendas a una deficiente clasificación del terrazgo en el momento de la CP.

Sí se puede inculpar, por el contrario, directamente al proceso concentrador de los conflictos surgidos por la falta de diferenciación de subperímetros de los diversos sectores de aprovechamientos y características específicas de una zona.

En su afán de conseguir un índice de reducción más elevado, es frecuente que no se hagan perímetros separados para, por ejemplo, vega, páramo y laderas; tierras de labor y prados; secano y regadío (cuando éste no es legal)... Esto, lógicamente, facilita la labor de los concentradores, ya que permite cambiar las tierras aportadas de un pago a otro y, conseguir un menor número de fincas por propietario, si bien, en honor a la verdad, hay que reconocer que se suelen respetar bastante las aportaciones de los propietarios en cada uno de los sec-

tores específicos, a pesar de no estar legalmente delimitados. Sin embargo, puntualmente, ha supuesto problemas, pues, al intercambiar mecánicamente unas tierras de un pago a otro, aunque tengan igual valor final desde el punto de vista cuantitativo (según el coeficiente adjudicado a cada clase), no tienen cualitativo, pudiendo resultar muy poco útiles o incluso inútiles para la explotación del propietario afectado. Los casos más problemáticos se dan, en este aspecto, con las laderas y las tierras de labor y, sobre todo, con éstas y los prados (59).

Dentro del período de Bases es, pues, la clasificación el momento más conflictivo, del que surgen una gran parte de las reclamaciones que han originado, en algunos casos, su revisión e, incluso, su repetición. Otras veces, el Instituto ha seguido adelante con el proceso de CP, aplazando los problemas para fases posteriores (generalmente resurgen en el Proyecto).

Pero, en general, esta fase ha sido menos conflictiva de lo que en realidad debería, en función del desconocimiento de los propios interesados sobre su significado e incidencia, que no han comprendido hasta ver los resultados en los planos de adjudicación de las nuevas fincas. En la actualidad y durante los últimos años, al conocerse mucho más detalladamente los procesos de concentración y las repercusiones de cada paso, se pone mucho interés por parte de los afectados para controlarlos.

B) *La reorganización de la propiedad.*

Del Proyecto al Acta de Reorganización

Acabadas las fases anteriores, fundamentales pero que no suponen ningún cambio, se entra de lleno en las que modifican el objeto espacial de la propiedad.

(59) Como ocurre en el caso de Mironcillo (Avila) donde se incluyeron juntos los prados con las tierras de labor y se intercambiaron.

1. El Proyecto como fase determinante

Una vez firmes las Bases, se entra en la fase, propiamente, de la reordenación espacial de la propiedad mediante la elaboración del *Proyecto* de concentración, el cual, teniendo en cuenta el valor de las parcelas aportadas por cada propietario, establece un primer intento de adjudicación de fincas de reemplazo. Y digo intento porque este proyecto debe ser expuesto al público durante 30 días y sometido a las reclamaciones efectuadas por los interesados que consideren lesionados sus derechos de propiedad.

En la adjudicación de las nuevas fincas, el Instituto puede hacer un descuento de un máximo del 3% de lo aportado, para la configuración de una masa común de tierras, que se utilizará con el fin de hacer frente a las posibles reclamaciones y el sobrante se entregará, terminada la CP, al Ayuntamiento. Si bien, añadidas las deducciones necesarias para la realización de obras complementarias (caminos, acequias, protección de márgenes...) los descuentos pueden llegar a suponer un 16,6% (máximo 1/6 de las aportaciones) (60). Este hecho ha provocado graves problemas en algunas zonas de concentración donde los afectados se sienten perjudicados debido a los excesivos descuentos.

En principio, la adjudicación de las nuevas fincas a cada propietario, se hace en función de la calidad; sin embargo, el IRYDA suele aceptar las propuestas de los interesados en cuanto a permutas internas, siempre que no supongan perjuicio para la CP y se hagan antes de que el Proyecto y el Acuerdo (la fase siguiente) sean firmes (61).

Igualmente, si se puede demostrar la formación de una cooperativa o grupo de trabajo en común, éstos tendrán priori-

(60) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1973, art. 202.

(61) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1973, art. 203.

dad para la adjudicación de fincas de reemplazo contiguas para los propietarios que los integren (62).

Sin embargo, a pesar de que todo el proceso se realiza en función de los propietarios, existe una reglamentación, como hemos visto, que salvaguarda los derechos de los arrendatarios en el caso de que se pueda demostrar que lo sean, ya que las peticiones de los propietarios, en cuanto a la localización de las fincas de reemplazo, no serán atendidas sin el consentimiento del cultivador.

2. El Acuerdo como fase absoluta frente a la complementariedad de las últimas fases

Una vez transcurridos los 30 días de exposición pública del Proyecto, si no se han hecho reclamaciones, éste se hace firme pasando así a la fase de *Acuerdo*. Terminadas las fases de Bases y Acuerdo, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia, abriéndose un nuevo período de reclamaciones, ya ante el Ministerio de Agricultura. Si no se obtiene contestación en 30 días se entiende desestimada la reclamación, pudiendo, entonces, recurrir por vía contencioso-administrativa (aunque sólo por vicio en el procedimiento o lesión en la apreciación del valor final de las fincas) (63).

Esta fase y la posibilidad de reclamar en ella hasta las máximas instancias es decisiva, ya que puede suponer la paralización, de hecho, del proceso de CP.

En efecto, hasta este momento solamente se juega con proyectos y acuerdos de reparto de fincas, en cierta forma teóricos, pero, en realidad, es a partir de este momento cuando se ejecuta la concentración, al pasar a la adjudicación de las fincas. Pero para llevarlo a cabo es necesario que estos recursos presentados al Acuerdo no superen el 4% del número de

(62) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1973, art. 204.

(63) Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 1973, arts. 209-218.

propietarios. Es decir, antes de repartir las nuevas fincas hay que dar solución a los recursos, porque, si no, se produce una situación de estancamiento que puede durar años, como de hecho sucede en Torresandino de Esgueva (Burgos), donde la concentración está paralizada desde hace una veintena de años, aunque, estadísticamente, figure como terminada.

Cuando los recursos presentados hacen referencia a posibles lesiones en cuanto al valor de la propiedad suelen arreglarse bien mediante compensaciones de la Masa Común o, incluso, con indemnizaciones en metálico.

Si se logra superar estos problemas, una vez firme el Acuerdo y repartidas las fincas, el Instituto autoriza y extiende el *Acta de Reorganización*, documento final en el que se recoge la adjudicación definitiva a cada propietario de sus fincas de reemplazo. Posteriormente, y como último paso, el IRYDA procede a la inscripción de estas nuevas fincas en el Registro de la Propiedad y pasa la relación al Catastro de Rústica.

Como se ha podido apreciar, es un proceso largo y complejo, ya que debe atender a muchos y, en algunos casos, contrapuestos intereses. Su duración, salvo en situaciones excepcionales, ronda los 2 años hasta su desarrollo definitivo, aunque, si contamos sólo hasta la entrega de las fincas de reemplazo, puede hacerse en algo menos. Por supuesto, si hay conflictos, el proceso puede alargarse superando los cinco, diez, e incluso más años, existiendo además casos «inacabados» y con pocas o nulas perspectivas de solución; la cual pasa por volver al punto en que se plantearon los problemas y rehacerlo; alternativa a la que el Instituto se niega sistemáticamente.

Este procedimiento, aproximadamente el mismo a lo largo de toda la vigencia de la CP, ha tenido incidencia diversa en nuestro país, ya que su ejecución en España no es, ni mucho menos, homogénea sino que presenta grandes disparidades y, no sólo interregionales sino también intrarregionales, a nivel provincial y comarcal.