

NOTAS EN TORNO A LA LEY DE CONCENTRACION PARCELARIA

Por

LUIS GARCIA DE OTEYZA

Ingeniero Agrónomo

El día 18 de diciembre del pasado año, en un vibrante discurso ante el Pleno de las Cortes, el Excmo. Sr. Ministro de Agricultura, don RAFAEL CAVESTANY, expuso el alcance y finalidad de la Ley de Concentración Parcelaria. En el *Boletín Oficial del Estado* del 23 de dicho mes se publicó el texto de la ansiada y prometida disposición.

El ambiente estaba ya preparado para recibirla. Se había escrito y hablado mucho sobre los inconvenientes y perjuicios que para el desarrollo y modernización de nuestra agricultura representaba la división y fragmentación de la propiedad rústica y, lo que era más importante, los agricultores conocían la intensidad y magnitud del problema. Tan manoseado estaba el tema que ya a principios de siglo el Vizconde de Eza, uno de los más ardientes defensores de la concentración parcelaria (1), podía escribir: "Nada queda en España por decir y, por el contrario, todo queda por hacer".

Pero además de las memorias, proyectos y conclusiones que se sucedieron ininterrumpidamente a partir de mediados del siglo XIX, exponiendo la intensidad del mal y propugnando una Ley de concentración parcelaria, existía la promesa por parte del actual Ministro ante el Pleno de las Cortes de abordar el problema en toda su amplitud. En su discurso de 18 de diciembre de 1951

(1) Siendo Director General de Agricultura, Industria y Comercio el Vizconde de Eza, se creó, por R. D. de 22 de marzo de 1907, la Comisión encargada de "estudiar la subdivisión de la propiedad territorial, sus causas, condiciones y efectos en el orden jurídico, social y agronómico, así como para proponer los remedios". Esta Comisión redactó un Proyecto de Ley sobre concentración parcelaria que no llegó a discutirse.

hizo patente su resolución con estas palabras: "Hay que afrontar el problema con decisión revolucionaria e ir a la concentración parcelaria que termine con esa atomización antieconómica, que convierte al cultivador, como con gracejo se ha dicho, en empresario involuntario del transporte..."

Cumplida la promesa, se inicia con la Ley actual una etapa experimental. Transcurrido el plazo de cinco años que se establece para los ensayos, habrá llegado el momento de promulgar otra Ley de carácter general que tendrá que ir acompañada de una serie de disposiciones que la completen. Entre estas medidas habrán de considerarse aquellas que faciliten la permuta de las tierras, las que prohiban la división de las parcelas por bajo de un cierto límite y las que defiendan y den permanencia a los resultados de la labor que ahora se emprende.

Ante la inmediata puesta en práctica de la vigente Ley sobre concentración parcelaria, vamos a analizar en estas notas tres aspectos que habrán de tenerse en cuenta para iniciar su puesta en práctica y para su ulterior desarrollo: el político, el técnico y el financiero.

1.º *Aspecto político.*—Al prologar el Director General de Genie Rural, M. BLANC, una obra de SCHMERBER (2), hacía la siguiente afirmación: "Una cierta manera de pensar, por desgracia muy frecuente, hace que nos habituemos a no creer en la posibilidad de resolver ciertos problemas latentes: es el caso de la concentración parcelaria". La afirmación era exacta. La concentración parcelaria se consideraba en España, hasta hace relativamente muy pocos años, como una mejora territorial que, aun proporcionando indudables ventajas a la agricultura, no podría implantarse a causa de las innumerables dificultades que su realización entraña.

Al pasar revista a esos innegables obstáculos se tropieza, en primer lugar, con el individualismo feroz de nuestros agricultores. Con ese individualismo "pseudo-sentimental, atomizante y disgregador" a que se refería el Ministro de Agricultura en su discurso, y a cuyo impulso se debe en gran parte el estado "patológico" que padecen la mayoría de nuestras explotaciones agrícolas.

Pero ese individualismo, que es preciso vencer, no es específico del campesino español; lo llevan en la medula todos los agricul-

(2) SCHMERBER: *La reorganisation Foncière en France; Le Remembrement Rural*. Cahors, Imprimerie A. Coueslant, 1949, pág. 1.

tores de los países viejos. Según el profesor MUZINGER (3), proponer una concentración en un Municipio de Alemania meridional antes de la guerra de 1914-1918 equivalía a provocar una especie de revolución entre los agricultores de la comarca y a sumirlos en un estado de agitación increíble, que generalmente no se aplacaba hasta después de la terminación de las operaciones, para dar lugar poco después a una satisfacción general. Para darse cuenta hasta dónde llega el espíritu individualista de los agricultores, basta con leer el relato de W. HOSTER (4) según el cual en un Municipio de la Vendée, de la Baja Silesia, existía después de la guerra 1914-1918, de acuerdo con una comunicación de la antigua oficina de Mejora Territorial de Breslau, una asociación secreta contra la concentración parcelaria, a la cual era preciso entregar cantidades más elevadas que aquellas que habrían tenido que aportar los agricultores como contribución para establecer dicha mejora en sus propiedades.

La impopularidad con que se prejuizgaba que iba a acogerse en España una Ley sobre concentración parcelaria motivó, sin duda alguna, el abandono y postergación en que se ha mantenido el problema hasta el presente, posponiéndolo sistemáticamente ante otras empresas más fáciles, más "políticas". Ha sido preciso contemplar durante varios lustros el movimiento agrario europeo decididamente a favor de la concentración parcelaria y tener un Gobierno fuerte para que nuestro país contase con la Ley que es imprescindible para hacer posible el progreso de su agricultura.

Pero aun considerando que ya va existiendo hoy día un ambiente propicio, como consecuencia del retraso con que la Ley llegó a nuestro país y de la aspiración de gran parte de los agricultores de acometer la concentración parcelaria, como se deduce de las conclusiones aprobadas en distintos Congresos y Asambleas (5), será necesario, para llevarla a la práctica, en la forma voluntaria que se establece en el apartado a) del artículo 2.º, divulgar entre los posibles beneficiarios las ventajas que su implantación entraña. Para esta tarea es indudable que la Dirección de Coordinación,

(3) Citado por M. TCHERKINSKY en su trabajo: *Le problème du remembrement des terres en Europe*. "Revue Internationale d'Agriculture" n.º 3, marzo 1942, pág. 90.

(4) W. Hoster, *Die Flurregulierung, insbesondere ihre verstärkte Förderung und ihr gegenwärtiger Stand in Preussen und Bayern*. Berlin, 1930, pág. 27.

(5) Sin necesidad de remontarse a épocas pretéritas, pueden citarse las conclusiones aprobadas en el Congreso Regional del Duero, celebrado en Valladolid en mayo de 1916; en el Congreso Sindical de la Tierra, de Sevilla; en el I Congreso Nacional de Ingeniería Agronómica, celebrado en la primavera de 1950, y en la V Asamblea Nacional de Labradores y Ganaderos, recientemente celebrada.

Crédito y Capacitación Agraria del Ministerio de Agricultura y la Organización Sindical Agraria podrían cooperar eficazmente. La primera, a través de sus emisiones radiadas, de sus ciclos o cursillos de conferencias, de sus publicaciones y especialmente de sus carteles, pues nada hay tan expresivo y convincente como el examen de un plano parcelario de un término municipal antes y después de realizada la concentración parcelaria; y la Organización Sindical, por medio de su red de Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, dando a la concentración parcelaria ese calor humano que necesita.

La acción política debería limitarse, a nuestro entender, en esta primera fase de actuación, a las regiones que presentan de modo más acentuado el problema, y dentro de éstas, a las provincias que mayores ventajas reúnan para la iniciación de tales trabajos. Esto no quiere decir que se rehuyan las dificultades, sino simplemente que se aplacen, ya que es preciso considerar que los éxitos inmediatos pueden tener un gran valor para el desarrollo futuro de la Ley. Lo que se perdiera en amplitud debería, pues, ganarse en intensidad, y por tanto constituiría buena táctica concentrar esfuerzos y medios en un reducido número de zonas representativas y en las que, a la vez, pudiera realizarse la concentración con relativa sencillez.

No parece, por otra parte, que la finalidad de la Ley sea la de mejorar una gran extensión de terreno, sino la de hacer unos ensayos que proporcionen la experiencia y los conocimientos precisos para atacar más adelante el problema en toda su extensión.

Transcurrida esta primera fase, el aspecto propagandístico iría disminuyendo en intensidad e importancia a medida que fueran conociéndose los resultados de las operaciones realizadas. Cuando se produce un buen medicamento —y este es el caso de la concentración parcelaria— la propaganda es tan sólo precisa para darlo a conocer, para que se ensaye, para que se recete, para que se abra paso en un mercado lleno de desconfianzas y prejuicios. Pero cuando ya los resultados han demostrado su eficacia, él solo se propaga, se extiende y llega a los más apartados lugares.

En Francia, como en todos los países en los que se han iniciado trabajos de concentración parcelaria, fué precisa una acción política para preparar a los hombres que habían de beneficiarse con dicha mejora. Mediante la aplicación de la legislación anterior a 1941 se habían realizado gran número de operaciones en los de-

partamentos situados al norte de París, en las zonas devastadas como consecuencia de la guerra de 1914-1918. Años más tarde se promulgaba la Ley fundamental de 9 de marzo de 1914 dentro de un ambiente apropiado. Se conocían ya en los muchos departamentos los ventajosos efectos del "remembrement". La Ley de Vichy, no obstante su sello "colaboracionista", se abrió paso de tal forma que existe un gran número de solicitudes que han de esperar turno porque los créditos aprobados para la ejecución de las operaciones de concentración parcelaria no son suficientes (6). Es muy posible que en nuestro país suceda con el tiempo lo propio.

La Ley de concentración parcelaria llega con notable retraso a nuestra patria. Quizá por eso mismo y por necesidad sentida y demostrada por los agricultores fuese esperada con ansiedad. Quizá también por ello el aspecto político no tenga tanto interés como el que le han atribuido en todo tiempo los Gobernantes.

2.º *Aspecto técnico.*—La implantación de la concentración parcelaria exige que se observen una serie de reglas o normas de carácter técnico. No puede dejarse, ni aun en esta fase experimental, a la mayor o menor habilidad de los ejecutores la responsabilidad de la realización de tal mejora.

Las directrices técnicas de la concentración están expuestas en el artículo 4.º de la Ley de 20 de diciembre. Según tal artículo, mediante dicha mejora territorial debe procurarse el logro de las siguientes finalidades:

a) Asignar a cada propietario en coto redondo o, si esto no fuese posible, en un reducido número de parcelas, una superficie equivalente en clase de tierra y cultivo a la que anteriormente poseía.

b) Reunir, en cuanto sea conciliable con lo preceptuado en el artículo anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, incluso cuando éstas pertenezcan a distintos propietarios.

c) Dar a las nuevas parcelas acceso a vías de comunicación, para lo cual se modificarán o crearán los caminos precisos.

d) Emplazar las nuevas parcelas de forma que puedan ser

(6) Mediante la legislación anterior a la Ley de 9 de marzo de 1941 se habían efectuado más de 800 operaciones de concentración parcelaria, de las cuales 565, correspondientes a una extensión de 570.000, se realizaron mediante la aplicación de la Ley de 4 de marzo de 1919. Gracias a estos resultados, existían el 1 de octubre de 1950 en la Dirección de Genie Rural cerca de 1.500 solicitudes pendientes de la aprobación de los correspondientes créditos.

bien atendidas desde el lugar en que radique la casa de labor de la explotación.

En España no existe en la actualidad una técnica propia, no obstante haberse realizado algunos trabajos de concentración parcelaria (7). Como consecuencia de las distintas experiencias que se realicen podrá establecerse un conjunto de normas e instrucciones que irán singularizando poco a poco nuestra técnica de concentración parcelaria.

El camino que se sigue en otros países y el que es de esperar se aplique en el nuestro —la concentración parcelaria responde a una misma técnica— tiene, en su iniciación, algunos puntos comunes con la que se emplea en los trabajos catastrales. Como en estos últimos, es preciso considerar en un principio las declaraciones o aportaciones de los propietarios en cuanto se refiere a superficie y valor de sus tierras, si bien en las operaciones de concentración parcelaria la estimación de las tierras debe hacerse con distinto criterio al que se aplica en los trabajos que tienen un fin fiscal. La concentración parcelaria se despega pronto de este paralelismo con el Catastro. Terminado el inventario de la riqueza rústica finalizan los trabajos catastrales y, sin embargo, prosiguen, o mejor dicho comienzan, verdaderamente los de concentración parcelaria, ya que lo anteriormente realizado tiene la consideración de “estudios previos”. Ello no quiere decir que estos trabajos preliminares no sean fundamentales en las operaciones de concentración parcelaria; todo lo contrario, de su perfecta realización depende en gran parte el éxito de las mismas.

Comprobadas o rectificadas en su caso las aportaciones de los propietarios, comienza el estudio del proyecto de concentración parcelaria, y es entonces cuando el trabajo que se acomete recuerda a las parcelaciones que realiza el Instituto Nacional de Colonización. Es como si se proyectase la división de una gran finca —la zona a concentrar— entre un determinado número de colonos —los propietarios— que poseen unos ciertos derechos —sus aportaciones— y cuyos lotes han de reunir una serie de requisitos. Estos son los objetivos que se persiguen con la concentración parcelaria.

(7) Merece mención especial la concentración parcelaria realizada por el Ingeniero Agrónomo D. Angel Arrue en Arrubal, anejo del término municipal de Agoncillo (Logroño), en una superficie de 728 Has. y que afectó a 80 colonos. El número total de parcelas pasó de 980 a 389, y el de parcelas por propietario, de 12,24 a 4,86. Revista “Agricultura”. Diciembre 1946.

La gran cantidad de intereses que en ella entran en juego exige que el trabajo se realice aplicando unos métodos casi perfectos, los cuales garanticen que la nueva ordenación de la propiedad descansa sobre una base científica, seria y equitativa.

Se debe evitar por todos los medios las reclamaciones, o que éstas se reduzcan a la mínima cuantía, ya que ello implicará una mayor amplitud del plazo para la ejecución de los trabajos. Para que esto se consiga es preciso hacer una perfecta investigación de los propietarios reales y una meticulosa medición y valoración de las tierras. En Francia, donde tales trabajos revisten una gran perfección, las reclamaciones de los propietarios se han reducido a la mínima expresión. En una encuesta (8) realizada para conocer la reacción de los propietarios agrícolas afectados por la concentración parcelaria, llevada a cabo sobre unas 610 operaciones correspondientes a una superficie de unas 440.000 hectáreas que afectaba a 110.000 propietarios, se registraron los siguientes resultados.

Las reclamaciones presentadas ante las Comisiones departamentales (9) contra las decisiones tomadas en materia de concentración parcelaria por la Comisión local representaban tan sólo un 5,10 por ciento del número de propietarios afectados. De esta cifra el 36 por ciento obtuvo satisfacción, rechazándose el 64 por ciento restante por considerarlas infundadas.

De este 64 por ciento de reclamaciones no fundadas a juicio de las Comisiones departamentales fueron llevadas algunas de ellas ante el Consejo de Estado, que aceptó el 14 por ciento de las mismas, lo que vino a significar un 0,45 por ciento de los propietarios a los que afectó la concentración.

Todos los países que poseen una legislación sobre concentración parcelaria cuentan también con un personal técnico especializado que, o bien depende de algún organismo del Ministerio de Agricultura o que, de no ser así, está agregado a un determinado Servicio. Tal es el caso del país vecino, donde la Dirección General de "Genie Rural" ha formado a sus especialistas, a los que vigila y fiscaliza en el desarrollo de su trabajo. En Francia el número de técnicos agregados a dicha Dirección asciende

(8) "Boletín de Información del Ministerio de Agricultura" n.º 37. Sept.-octubre 1952, página 58.

(9) Como es sabido, en Francia existen unas Comisiones Departamentales que fiscalizan la labor de las Comisiones Locales y resuelven las reclamaciones de los interesados.

a 700. Estos técnicos son contratados por las Comisiones Locales en el momento de su constitución para que realicen las operaciones técnicas de concentración parcelaria. Este elevado número de técnicos da idea de la envergadura de la labor allí emprendida.

La concentración parcelaria exige una técnica depurada, minuciosa, paciente; pero, como en muchas otras actividades agrícolas, los profesionales que la apliquen no deben ser simplemente técnicos, sino, además, verdaderos confidentes del agricultor. En la labor que realice el técnico ha de dominar el elemento humano, ya que debe establecerse en esta tarea que se inicia, como en otras que tienen por fondo el campo, un perfecto maridaje entre la obra del técnico y la obra del campesino (10).

3.º *Aspecto financiero.*—Las operaciones de concentración parcelaria entrañan, generalmente, gastos considerables, sobre todo cuando van acompañadas, como es la actual tendencia en todos los países europeos de un amplio programa de mejoras territoriales. La Ley española de 20 de diciembre de 1952 sigue este principio general, ya que prevé en su artículo 4.º la construcción de nuevos caminos para dar acceso a las parcelas, y en los artículos 6.º y 8.º admite la posibilidad de aportaciones de tierras y de aplicar auxilios a las mejoras que se realicen con motivo de su ejecución.

Considerada la concentración parcelaria como una empresa de utilidad pública, cuya finalidad es la de incrementar los recursos naturales del país, no puede extrañar que parte de los gastos que ella origine formen parte de los presupuestos generales del Estado. Esta participación del Estado en los gastos varía extraordinariamente según los países. En Suiza “los subsidios comunales, cantonales y federales ascienden hasta el 60 ó 70 por ciento de los gastos ocasionados por la concentración parcelaria” (11). En las regiones pobres, zonas de montaña, etc., las subvenciones pueden alcanzar hasta el 90 por ciento. El país opuesto en este aspecto es Holanda. Según la Ley de 20 de mayo de 1938, los gastos son adelantados en su totalidad por el Estado. Este se reintegra de ellos mediante un recargo anual, llamado “renta de concentración”, igual al 5 por ciento de los gastos que originó la con-

(10) *La riforma fondiaria.—Lezioni tenute ai corsi per tecnici agricoli.* Federazione dei Dottori in Scienze Agrarie. Palermo, Perugia, Portici, 1951.

(11) *Le remembrement des exploitations agricoles.* F. A. O. Washington-Roma, diciembre 1950, págs. 98.

centración parcelaria y que deberán pagar los propietarios durante treinta años consecutivos, a partir de la inscripción de la nueva finca en el Registro de la Propiedad. Los interesados deben, pues, reembolsar al Estado el 150 por ciento de lo que éste anticipó (12).

La legislación francesa fija en el 80 por ciento la participación del Estado en operaciones de concentración parcelaria que se realicen bajo el control de las Comisiones. Este porcentaje puede elevarse en un 5 ó en un 10 por ciento si la superficie concentrada es igual o mayor de las cuatro quintas partes de la superficie cultivada del término municipal y en un 10 ó un 15 por ciento en las zonas devastadas por la guerra.

En el coste de las operaciones de concentración parcelaria intervienen, por una parte, los honorarios percibidos por los técnicos y miembros de las Comisiones que lleven a cabo la dirección de la mejora, y por otra parte, los gastos que se originen como consecuencia de la mejora en sí, rectificación y creación de nuevos caminos y ejecución de desagües o zanjias de saneamiento. También habrán de considerarse como gastos los desembolsos realizados por el Estado como consecuencia de las mejoras territoriales que se implanten.

Para darse cuenta de la importancia que estos gastos puedan suponer al Estado, es preciso observar que en Francia los créditos aprobados para la ejecución de las operaciones de concentración parcelaria, de acuerdo con la Ley de 9 de marzo de 1941, se inscribieron por primera vez en el presupuesto de 1943, y que desde esa fecha hasta 1950 dichos créditos ascendieron a 7.966 millones de francos, según se refleja en el siguiente estado (13):

Años	Créditos presupuestarios (millones de francos)	Total acumulado (millones de francos)
1943	25	25
1944	50	75
1945	75	150
1946	220	370
1947	620	990
1948	2.136	3.126
1949	2.840	5.966
1950	2.000	7.966

(12) SCHMERBER: Obra citada, pág. 56 y siguientes.

(13) *Le Remembrement Rural en France*.—La Documentation française.—Notes et études documentaires. N.º 1.504, pág. 41.

Considerando la importancia de los desembolsos que será preciso realizar, el interés que dicha labor ofrece para el campo español y los beneficios que de ella se habrán de derivar para los agricultores, en la V Asamblea Nacional de Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos recientemente celebrada en Madrid se abordó el problema y se recogió dicha preocupación en la conclusión 8.^a de la Ponencia de Concentración Parcelaria, que quedó redactada de la siguiente manera: "Los gastos de la concentración parcelaria deberán repartirse entre el Estado y los beneficiarios. La parte correspondiente a éstos se distribuirá en proporción al beneficio recibido."

Es indudable que el aspecto financiero habrá de estudiarse con gran detenimiento en la futura Ley para evitar que la tarea emprendida falle por falta de recursos. También es posible que en ella se arbitren fórmulas indirectas, que si bien son menos revolucionarias (favorecer las permutas voluntarias, obligar en ciertos casos a realizar permutas forzosas y supresión en enclaves, etcétera), contribuirán en parte muy importante y de forma menos gravosa para el Estado al logro de una racional explotación del suelo.