

# La CONCENTRACIÓN PARCELARIA en GALICIA

Por: Crecente, R.\* Miranda, D.\* y Alvarez, C.J.\*

## INTRODUCCIÓN

La importancia de esta línea de trabajo, viene dada por las características de las actuaciones de concentración parcelaria llevadas a cabo en Galicia, y se puede justificar por los siguientes planteamientos:

- La concentración parcelaria (C.P.) constituye el instrumento de planificación de mayor importancia de los utilizados en el suelo rural de Galicia, tanto por la superficie y número de propietarios afectados como por las inversiones realizadas (una media de 5.000 millones de pesetas al año durante los últimos 10 años).

- En el campo profesional, ha sido durante años, la principal ocupación de los Ingenieros Agrónomos en Galicia.

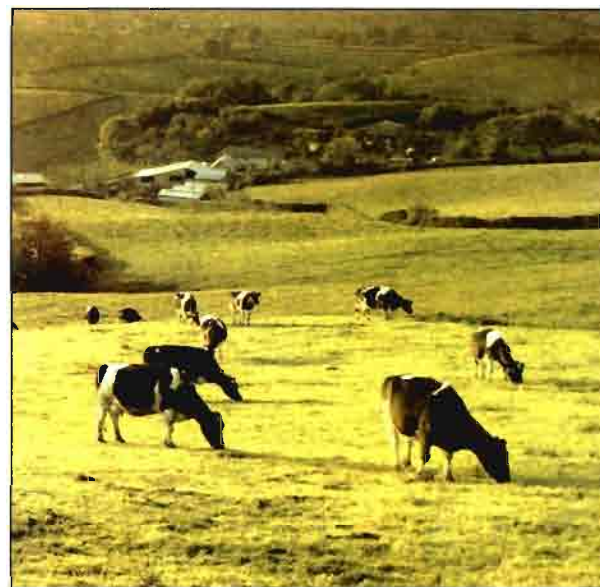
- La aplicación de esta herramienta al suelo forestal productor (cuando en principio se aplicó casi exclusivamente al suelo agrícola), y la detección de sus posibilidades, ha supuesto que la administración competente en la materia (Consejería de Medio Ambiente), en un breve plazo de tiempo tenga prevista la aprobación de la normativa reguladora de esta variante de la concentración, ajustándola a los requerimientos de este tipo de aprovechamiento.

- En paralelo a lo anterior, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria, tras varios intentos fallidos, ha elaborado un borrador de una nueva Ley de Concentración Parcelaria para Galicia, que se prevé aprobar a lo largo del presente año.

Las actuaciones de Concentración Parcelaria se iniciaron, al igual que en el resto de España, en la década de los cincuenta y han presentado una evolución muy dinámica durante estos años. Dado el volumen de actuaciones realizadas o en marcha, y la información que generaban, el análisis y evaluación del procedimiento siempre ha sido limitado; a esto se unía la variación de Administraciones, y la falta de un interés directo al ser financiada por fondos ajenos a la Comunidad Autónoma.

En la actualidad lo anterior ha cambiado radicalmente, la fuente de financiación, los Fondos Estructurales de la Unión Europea plantean otros objetivos para el desarrollo, la Agenda 2000 especifica otras prioridades, lo cual ha ocasionado que la Administración Autónoma se plantee la vigencia del procedimiento, los logros obtenidos y la nueva orientación de la misma de cara al periodo 2000-2006.

Por otro lado las nuevas tecnologías, específicamente el empleo de sistemas de información geográfica, ha permitido desarrollar, a grupos de investigación como el nuestro, procedimientos para manejar y analizar gran cantidad de información. Hemos desarrollado una base cartográfica del territorio con la información de todas y cada una de las actuaciones llevadas hasta la actualidad, a la que le estamos añadiendo la información disponible para caracterizar la actuación (población, usos del suelo, evolución de explotaciones, ...). Los dos puntos anteriores obligan y posibilitan una necesaria evaluación del procedimiento mediante la utilización



de una serie de herramientas inéditas hasta la actualidad, y que estamos desarrollando en colaboración entre esta Universidad y la Administración Autónoma.

## DESCRIPCIÓN DE LA "SITUACIÓN PROBLEMA" EN GALICIA

La situación problema a la que nos enfrentamos en Galicia, y que como se ve, se intenta solucionar con la concentración parcelaria, la podemos reflejar a partir de las características del modelo territorial gallego, que se recuerdan brevemente:

- Poblamiento diseminado; entorno a la mitad de las entidades de población de España se localiza en Galicia (densidad de poblamiento = 1.1 entidades/km<sup>2</sup>). Esto trae como consecuencia una baja dotación de infraestructuras en el medio rural.

- Acusado despoblamiento de la franja oriental de la Comunidad Autónoma.

- Superficie agrícola 30.8%; superficie forestal 61.66%.

- 139.000 explotaciones agrarias (el 2% de EU12); el 96% inferiores a las 20 ha, el 4% entre 20 y 50 ha. Las medias

(\* ) Departamento de Ingeniería Agroforestal

para la Europa de los 12, son 79% de las explotaciones de menos de 20 ha y el 17% entre 20 y 50 ha (Eurostat, 1997).

- Grado de parcelación medio en Galicia 4,7 parcelas/ha (más de 13 millones de parcelas) con valores máximos por municipio de 19 parcelas/ha.
- Más de 1.5 millones de titulares catastrales.
- Bajo porcentaje de propiedades inscritas en el Registro de la Propiedad.

En el mapa de Galicia adjunto podemos observar la densidad de parcelario, expresada como número de parcelas por hectárea. Las isolinéas se obtienen a partir de la información de número de parcelas y superficie catastral por municipio que recoge el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, como punto asociado al centro geográfico del municipio. Estos valores, tras su posterior tratamiento con técnicas geoestadísticas e incorporación a un sistema de información geográfica, permiten apreciar la distribución espacial de los niveles de densidad de parcelario y por tanto del grado de fragmentación.

Esta situación actual pone de manifiesto las zonas problemáticas, que muchas veces no coinciden con las zonas de actuación.

### BASE LEGAL DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Como es sabido, la nueva configuración autonómica del Estado Español, supuso que la actuación de concentración parcelaria, se transfiriese a las distintas comunidades autónomas.

En virtud de ello, Galicia, legisló sobre la materia, aprobando la vigente Ley 10/85 de concentración parcelaria para Galicia (D.O.G. 160 de 22 de agosto de 1985). En ella se establecen como objetivos a alcanzar por la actuación, los siguientes:

- Adjudicar a cada propietario en coto redondo el menor número de parcelas.
- Adjudicar contiguas las fincas de una explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios.
- Buscar una distribución espacial de las parcelas que facilite su explotación.

- Dotar de acceso rodado a todas las fincas.
- Inmatriculación gratuita en el Registro de la Propiedad.
- Dimensionamiento de las explotaciones agrarias de forma que sean mayores a las económicamente viables.

Las variaciones, respecto a la antigua Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, base legal de la actuación hasta entonces, fueron mínimas, conservando su carácter de instrumento sectorial dirigido al redimensionamiento de explotaciones agrarias a partir de criterios económicos.

Asimismo, en los artículos 58 a 60 de la Ley 10/85, se establece un segundo tipo de reordenaciones parcelarias, las denominadas concentraciones parcelarias de carácter privado. Al amparo de los artículos anteriores se emitió el Decreto 91/1988, por el que se regula la concentración parcelaria de carácter privado.

### RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN EN GALICIA

Se recogen a título informativo en la tabla siguiente los parámetros básicos que caracterizan las 1018 actuaciones realizadas en Galicia, de las cuales 712 estén finalizadas (a nuestros efectos consideramos finalizada una zona cuando se ha alcanzado la fase de Acuerdo) y 306 en realización en la actualidad.

De la tabla a continuación se deduce que la superficie sobre la que se actúa sobrepasa las 555.000 ha, más de un sexto de la superficie total de la Comunidad. Y si nos concretamos en la provincia de La Coruña, más del 37% de su superficie total está afectada por la concentración.

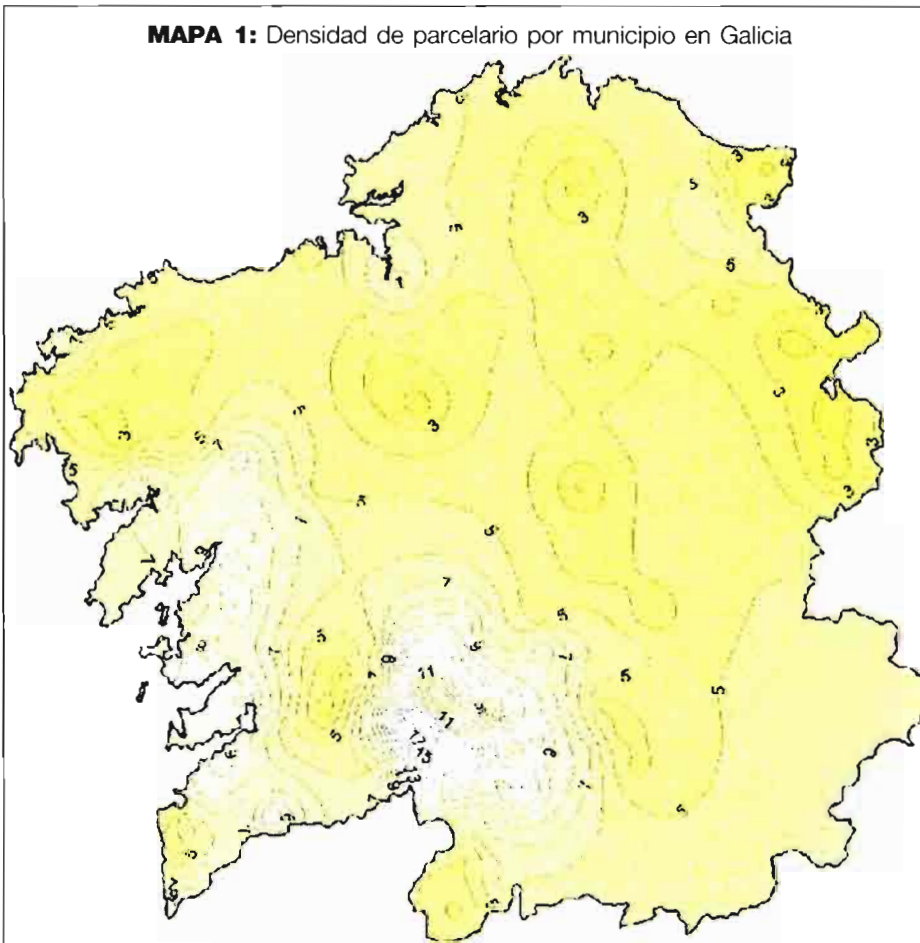
Podemos constatar, también, las evoluciones de la superficie media por parcela y el número de parcelas por propietario, entre 1959 y 1997, efectos globales debidos a la actuación de concentración.

Por otro lado en el mapa siguiente vemos la distribución espacial de las actuaciones en el ámbito geográfico de Galicia, haciendo referencia a la unidad parroquial.

### EVALUACION DE RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN

Esta labor esta pendiente de realización y es la que intentamos llevar a cabo en este equipo de trabajo, donde pese al auxilio de los sistemas de información geográfica, que permiten utilizar gran

**MAPA 1:** Densidad de parcelario por municipio en Galicia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos por municipio del C.I.G.C.C.T.

	GALICIA	LA CORUÑA	LUGO	ORENSE	PONTEVEDRA
NÚMERO TOTAL DE ZONAS	1018	533	194	129	162
SUPERFICIE MEDIA	547ha	524ha	616ha	558ha	383ha
NÚMERO MEDIO DE PARCELAS	4330	3812	1716	5192	1503
NÚMERO MEDIO DE FINCAS	681	497	367	591	318
NÚMERO MEDIO DE PROPIETARIOS	389	405	269	457	283
ÍNDICE DE REDUCCIÓN Nº parcelas/Nº fincas	6,36	7,67	4,68	8,78	3,92
COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN (Nºparc.-Nºfin)x100/(Nºparc-Nº props)	92.59	97.30	93.23	97.17	97.30
SUPERFICIE MEDIA POR PARCELA	0.139	0.130	0.243	0.090	0.110
SUPERFICIE MEDIA POR FINCA	0.708	0.714	1.053	0.522	0.402
SUPERFICIE MEDIA POR PROPIETARIO	1.461	1.401	2.403	1.151	0.873
NÚMERO DE PARCELAS POR PROPIETARIO	11.608	11.925	10.633	13.226	9.004
NÚMERO DE FINCAS POR PROPIETARIO	1.935	1.834	2.188	2.065	1.923
SUPERFICIE MEDIA POR PARCELA (DATOS DE C.G.C.C.T.1959) (ha)	0.170				
SUPERFICIE MEDIA POR PARCELA (DATOS DE C.G.C.C.T.1997) (ha)	0.210	0.209	0.348	0.164	0.143
Nº DE PARCELAS/PROPIETARIO (DATOS DE C.G.C.C.T. 1959)	14.57				
Nº DE PARCELAS/PROPIETARIO (DATOS DE C.G.C.C.T. 1997)	8.34	7.5	9.76	9.822	6.919

cantidad de información, nos encontramos con considerables dificultades.

Por un lado las características de esta evaluación "ex - post", como la de cualquier otro proyecto de ingeniería, es la necesidad de realizar una evaluación comparativa entre una situación "sin" proyecto y otra "con" proyecto, mientras que por otro es imprescindible la evaluación multicriterio, donde a los aspectos técnicos del proyecto se les unan las consideraciones económicas, sociales y ambientales.

En función de lo anterior, la puesta a punto de una metodología que propicie esta evaluación retrospectiva, necesita, para un procedimiento que se dilata tanto en el tiempo, de la consideración de zonas equiparables que se diferencien básicamente por la realización o no de actuaciones de concentración parcelaria, de forma que con la evaluación comparativa eliminemos los efectos producidos por agentes ajenos al procedimiento. Tenemos que tener presente que los elementos del sistema territorio reaccionan de formas más o menos directas a las acciones que realizamos sobre ellos, por lo que es necesario aislarlos para identificar los efectos derivados única o esencialmente del procedimiento.

Como ejemplo de lo expuesto se plantea el mapa anterior. Representamos la evolución de la población en las diferentes parroquia de Galicia entre 1960 y 1991, pudiendo observarse, de forma genérica, que existe un des pobla-

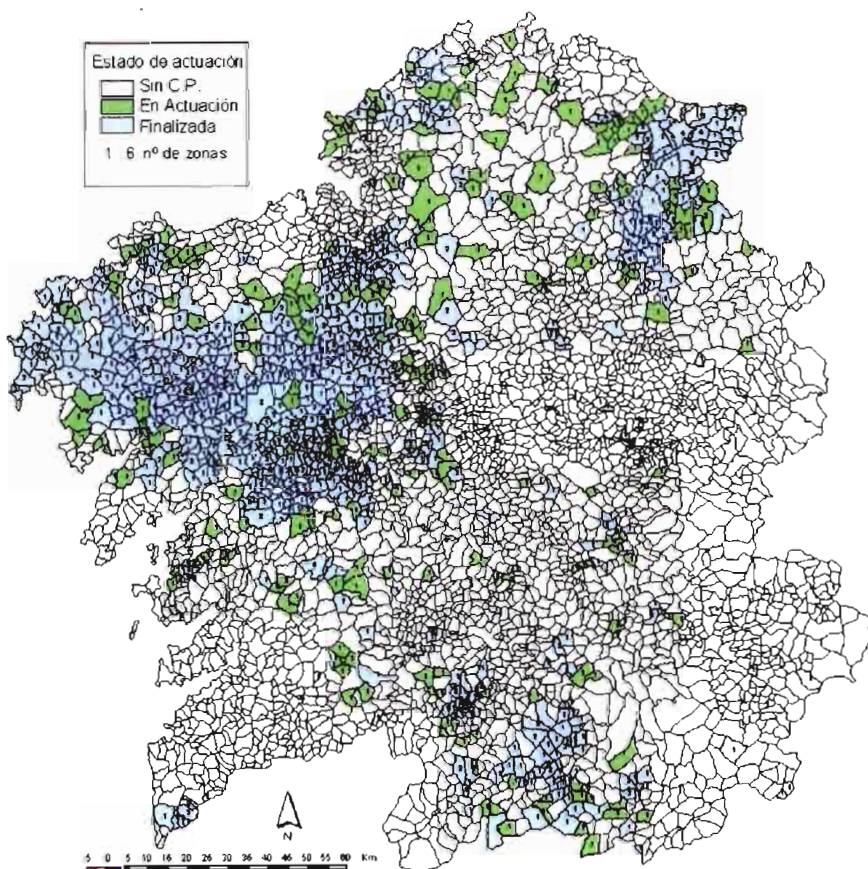
miento del interior del territorio desplazándose el centro de gravedad de la población hacia el arco costero atlántico. Si lo comparamos con el mapa nº 2, podríamos también referenciar una correlación entre zonas con actuaciones e incremento poblacional.

La dificultad de la evaluación, con este factor social indirecto, estriba en que ante el efecto constatado, al que indudablemente contribuye la concentración parcelaria, también se ve influido por otros muchos factores, el problema se transforma en definir e identificar las acciones y el grado de influencia que ha tenido cada una.

### PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA ACTUACIÓN

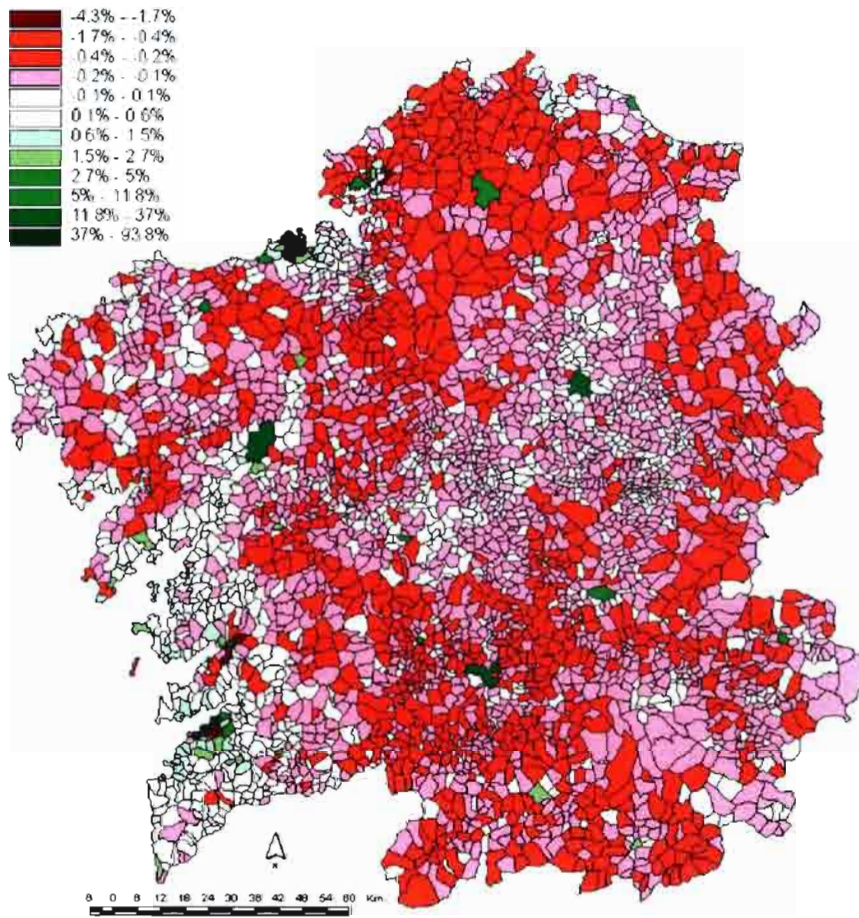
Como conclusión es importante destacar que la actuación de concentración parcelaria, con un carácter sectorial y puramente productivista, tiene limita-

## PARROQUIAS AFECTADAS POR C.P. EN GALICIA



Fuente: Elaboración propia a partir del sistema de información geográfica realizado

## EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DESDE 1960 HASTA 1991 EN GALICIA



**MAPA 3:** Evolución de la población desde 1960 hasta 1991 en Galicia

Fuente: Elaboración propia, a partir del sistema de información geográfica realizado

das perspectivas en el contexto actual, por lo que debería evolucionar el procedimiento hasta convertirse en un instrumento de ordenación rural integrada. Para finalizar enunciamos las "fortalezas y debilidades del procedimiento" como pauta de reflexión, que permita establecer los términos de referencia para el futuro.

### FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCEDIMIENTO

#### Debilidades:

- Falta de una práctica política de ordenación territorial que considere la concentración Parcelaria.
- Ley de Concentración Parcelaria OBSOLETA y sin Reglamento de desarrollo consecuencia de una cierta "pereza legislativa".

• Carencia de instrucciones técnicas de:

- desarrollo del procedimiento,
- de realización de evaluaciones ex-ante y ex-post, de procedimientos técnicos de planificación en la previsión de actuaciones futuras, todo ello supone la utilización de la concentración parcelaria sin criterios objetivos y/o técnicos.

- Costos excesivos.
- Falta de reglamentación de usos que implique el destino de las zonas ordenadas a los objetivos marcados por la concentración.
  - Escasa incorporación de las nuevas herramientas para la realización de proyectos (Sistemas de información geográfica, nuevas técnicas topográficas, ortofotografía etc. ), con lo que implica de duración en la formulación, baja ca-

lidad de los trabajos etc. frente a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

- Importantes efectos ambientales sobre el medio en alguna de las actuaciones realizadas.

### SUBEXPLORACIÓN DE LA "POTENCIA" DEL INSTRUMENTO

#### Potencialidades y Mejoras a introducir:

- La situación problema que dio origen a la concentración parcelaria, en cuanto al grado de fragmentación de la propiedad, sigue siendo la misma, si bien con un grado de presión menor, dado que la población rural ha disminuido y el modelo tendencial apunta a que esta evolución se mantendrá. Sin duda el instrumento de mayor efectividad para intervenir sobre la propiedad (derecho sacrosanto en Galicia), lo constituye la concentración parcelaria.

- Los datos de población en cuanto densidades y grados de dispersión, suponen una carencia importante de infraestructuras que la concentración puede contribuir a paliar.

- La concentración parcelaria, aplicada con criterios de ordenación territorial, puede suponer importantes mejoras en la calidad de vida del medio rural, siempre que coordinadamente se lleven a cabo otras actuaciones como saneamiento de núcleos, tratamiento de vertidos ganaderos, abastecimientos de energía eléctrica, adecuación urbanística de los núcleos, actuaciones de drenaje, etc. que la propia ley actual de concentración parcelaria contempla.

- La concentración parcelaria puede contribuir al mantenimiento del paisaje tradicional. La realización de Planes de Paisaje o de Planes de Restauración Ambiental, contribuirían a minimizar los efectos sobre el medio ambiente, que cualquier actuación de ingeniería lleva implícita.

- La coordinación con las actuaciones d'ablemente el proceso (Catastro, Urbanismo, Administración Local fundamentalmente).

- Reglamentación de usos posterior a la actuación que garantice el destino previsto en la concentración.

En zonas de producción forestal, realización coordinada de proyectos de ordenación de montes, ajustados a la realidad territorial gallega.

- Es imprescindible la utilización de Sistemas de Información Geográfica, tanto durante las fases de formulación como de explotación de la actuación.