

Una revisión de la concentración parcelaria en Europa

RAFAEL CRECENTE MASEDA (*)

CARLOS J. ÁLVAREZ LÓPEZ (*)

1. INTRODUCCIÓN

La Concentración Parcelaria en España es, desde sus inicios, un instrumento de planificación sectorial, básicamente agrario (predominantemente agrícola y ganadero inicialmente y, hoy en día, con una incidencia cada vez mayor en el sector forestal), que tenía como finalidad principal, según establecía la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Decreto 118/73), *la constitución de explotaciones de estructura y dimensión adecuadas, que garantizasen la rentabilidad de las explotaciones*. El objetivo último de la concentración parcelaria era incrementar el nivel de vida, a partir del incremento del nivel de ingresos derivado de la explotación agraria de las parcelas incluidas en el perímetro de actuación. A lo anterior van indisolublemente unidos otros objetivos y beneficios, cuales son la dotación de infraestructuras de acceso a las propias parcelas de cada explotación, así como a las propias entidades de población, la clarificación y legalización del estado de la propiedad, etc.

El procedimiento anterior (o más concretamente los objetivos que persigue) a las puertas del próximo siglo y dentro de las políticas agrarias de la Unión Europea, son discutibles. Así, un incremento del nivel de vida basado en políticas de rentas que promueven un redimensionamiento de la propiedad, que en muchas ocasiones nos

(*) *Doctor Ingeniero Agrónomo. Departamento de Ingeniería Agroforestal. USC.*

- Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 187, 2000 (pp. 221-274).

ofrecen como resultado nuevas explotaciones que tampoco alcanzan dimensiones rentables, es, cuando menos, un planteamiento digno de revisión.

En el presente trabajo se pretende llevar a cabo un estudio de la situación de la concentración parcelaria en los diferentes países de la Unión Europea, como fuente de conocimiento y contraste de las actuaciones encaminadas a incrementar el nivel de vida de la población rural. El punto de partida se sitúa en el «I Congreso Internacional de Expertos en Concentración Parcelaria» celebrado en Fredeburg (Alemania) en 1988, que contó con la participación de técnicos de las administraciones competentes en el procedimiento, e investigadores universitarios de diferentes países europeos y en el «Congresso Internacional de Ordenamento Rural Integrado» celebrado en Lisboa (Portugal) en 1996, con el patrocinio de la Comisión de la Unión Europea.

El trabajo se ha realizado partiendo de las comunicaciones directas con los ponentes de los congresos anteriores, el contacto con las administraciones competentes de cada país, con las Universidades con publicaciones en la materia, y revisando las bases de datos de publicaciones relativas a la concentración parcelaria. Como resultado de lo anterior, en las páginas siguientes se expone el estado actual del procedimiento de reordenación parcelaria, su conexión con la ordenación territorial, los inicios y desarrollo de las actuaciones, las tendencias, los objetivos que contempla y la forma de desarrollarlos, así como las orientaciones futuras en los países elegidos.

2. EL MARCO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Como punto de partida del trabajo, interesa hacer una breve referencia a la ordenación territorial en los países de referencia, ya que desde ella podemos constatar las diferentes aproximaciones a la concentración parcelaria que se dan en los países estudiados. La ordenación del territorio es, en esencia, una política horizontal, coordinadora de las restantes políticas sectoriales y marco general para el desarrollo de las mismas. Esta política es reconocida tanto en la Carta Europea de Ordenación del Territorio como en la propia Constitución Española, y en diferentes iniciativas de la propia Unión Europea como la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999c), como de competencia regional (o autonómica), y por tanto con ámbitos territoriales de aplicación en las escalas comprendidas entre los niveles regional y local, con distintos grados de detalle y operando con planteamientos vinculantes, orientativos o excluyentes

respecto a otras políticas y niveles de la administración. Es importante señalar la coincidencia en cuanto a competencias respecto a la ordenación del territorio y la concentración parcelaria en las regiones, tanto en la mayoría de los países europeos como en el propio Estado español.

Sin pretender un análisis y revisión exhaustivos de las distintas políticas europeas de ordenación territorial o de planificación espacial (de las cuales puede encontrarse una revisión en el documento de la Comisión Europea, 1999a: *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*), podemos considerar que el grado de implantación de esta política horizontal ha condicionado, y condiciona cada vez en mayor medida, las realizaciones de concentración parcelaria y las restantes actuaciones con impacto sobre el territorio. Obviamente, todo ello siempre supeditado al grado de desarrollo y de implantación de la ordenación territorial de cada Estado, o mejor aún de cada región.

De esta forma, países como Alemania y Holanda son claros ejemplos de Estados europeos con una sólida y arraigada política de ordenación territorial, fundamentalmente orientada hacia la planificación física. Ya en 1950 el Land alemán de Renania del Norte-Westfalia aprueba su primera Ley de Ordenación Territorial, y en la actualidad, algunos Lands se encuentran ya en la «tercera generación» legislativa sobre ordenación del territorio (Hildenbrand, A. 1995), siendo los gobiernos de los Lands los auténticos protagonistas de la ordenación territorial.

La ordenación del territorio constituye en los países mencionados el marco global de funcionamiento de las restantes políticas sectoriales (agraria, urbanística, ambiental, espacios naturales, infraestructuras etc.), y a esta política horizontal corresponde la labor de coordinación. Esta coordinación es alcanzada, por ejemplo, con la creación de órganos colegiados integrados por técnicos de las diferentes administraciones (tanto en sentido horizontal como vertical), (caso francés) o mediante el establecimiento de «cláusulas» o deberes que la garantizan como, por ejemplo, en el caso alemán. Se habla así en la legislación alemana del «Deber de Comunicación e Información», del «Deber de Observación», del «Deber de Adaptación del planeamiento urbanístico» o de las «cláusulas» en todas las leyes sectoriales. Por medio de todas ellas se establece la preceptiva coordinación de actuaciones. Un ejemplo, en relación con la concentración parcelaria, lo constituye lo establecido en la Ley Federal Alemana de la Construcción, 1993 *Baugesetzbuch (BauGB)* del Ministerio de Planificación, Construcción y Urbanismo, *Bundesministerium für*

Raumordnung Bauwesen und Städtebau, en su apartado seis, artículos 187 a 191 (Medidas de Desarrollo Urbanístico en relación con las medidas de mejora y desarrollo de las estructuras agrarias *Sechster Teil. Städtebauliche Maßnahmen mi Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur*):

Art. 187. – Coordinación de Actuaciones; Planificación Urbanística y medidas de mejora de la Estructura Agraria.

Art. 188. – Planificación Urbanística y Concentración Parcelaria de Explotaciones Agrarias.

Art. 189. – Provisión de terreno sustitutorio.

Art. 190. – Concentración Parcelaria motivada por una medida urbanística.

Art. 191. – Prescripciones acerca del comercio de fincas agrícolas y forestales.

Los contenidos de la política de ordenación territorial, sus objetivos y su implementación se recogen en sus correspondientes instrumentos, que no son otros que los planes. De esta forma como contenidos más importantes relacionados con el espacio rural, de los planes de ordenación territorial de cada Land en Alemania destacan (Hildenbrand, A. 1995):

- Zonificación y graduación en áreas preferentes para usos o funciones determinados (entre ellos los agrarios). Esta preferencia se gradúa en absoluta o relativa y orientará las actuaciones en la materia de concentración parcelaria.
- Las previsiones relacionadas con el paisaje cobran importancia creciente. En relación con este último apartado se reconoce la importancia de los aprovechamientos agrarios en la conformación de los paisajes rurales o culturales.

El caso holandés constituye también un buen ejemplo de integración de la concentración parcelaria en la ordenación territorial, puesto que es el país de Europa que con mayor intensidad ha sido objeto de medidas planificadoras. El territorio o el suelo en Holanda constituye un recurso escaso, debido a sus elevadas densidades de población y, por tanto, a la presión que sobre el mismo existe. La mayoría de las áreas rurales holandesas ha sido objeto de concentración parcelaria, al menos una vez en el presente siglo (Comisión Europea, 1999b).

Dentro de su consolidado sistema de ordenación territorial, existen una serie de instrumentos de ordenación territorial con diferentes ámbitos de afección, diferentes funciones, etc.: Borradores Estructurales / *Structuurschetsen*, Esquemas Estructurales /

Structuurrschema, Notas, ... Uno de ellos, es, por ejemplo, el «Outline Plan for Land Development 1992», que constituye el marco político de la ordenación territorial donde en el ámbito estatal se recojen las áreas cartografiadas susceptibles de ser incluidas en Planes de Concentración Parcelaria

En la «Cuarta Nota» (instrumento de ordenación territorial de ámbito nacional), respecto al medio rural se establecen 4 vías de desarrollo para «garantizar el desarrollo sostenible», convenientemente cartografiadas, que condicionarán las actuaciones de concentración parcelaria:

- Vía Verde: prioridad al desarrollo de espacios naturales.
- Vía Azul: zonas donde se produce una mezcla de usos (agrario, recreo, conservación).
- Vía Marrón: mosaico con prevalencia de uso agrario.
- Vía Amarilla: producción agrícola y hortícola concentrada en «complejos regionales».

En el caso belga, al igual que en España, la ordenación territorial ha pasado a ser competencia de las regiones tras las reformas constitucionales de 1980 y 1988. La región flamenca contempla, de este modo, tres niveles de planificación, en función del ámbito territorial: región, provincia y municipio. Por contra, la región valona desarrolla un sistema a dos niveles, regional y municipal, de forma que cada nivel de planificación elabora un Plan Estructural, de región o municipio, así como Planes de Asignación, con carácter reglamentario. Dentro de estos se considera prioritaria la atención a las zonas rurales. Dentro de éstas, durante los últimos 40 años, la concentración parcelaria ha sido el instrumento de planificación rural más importante en Bélgica (Van Huylenbroeck, G. 1996a).

La planificación rural en Bélgica tiene como fines principales (Van Huylenbroeck, G. 1996a):

1. Asignación de Uso Principal a cada ámbito territorial, a través de Directrices Nacionales y Planes Regionales (*Gewestplannen*). Éstos constituyen la base para las distintas planificaciones sectoriales (urbánística, agraria, etc.), indicando actividades/usos permitidos en cada ámbito territorial y actividades/usos prohibidos o restringidos (construcción, industria, actividad agrícola, ...). Estos planes son sometidos obviamente a periódicas revisiones. A nivel local, las autoridades intervienen en la planificación a través de la concesión de licencias, a partir de las determinaciones contenidas en los planes de ámbito

regional. Si bien la importancia del poder local en la planificación es, a menudo, desestimada en los estudios teóricos de planificación rural, la realidad demuestra que es en este nivel donde se determina el éxito/fracaso de las planificaciones de ámbitos superiores.

2. Dotación de infraestructuras necesarias para el Uso Principal establecido: pretende que los usos asignados puedan llevarse a cabo en condiciones óptimas. Para cada área y uso la Administración utiliza distintos instrumentos. Para ámbitos urbanos, los Planes de Renovación Urbana, para áreas industriales los Planes de Desarrollo Industrial. Para áreas rurales, el principal instrumento son los Planes de Concentración Parcelaria. La planificación rural en Bélgica no impone los usos a llevar a cabo en cada parcela de terreno, pero sí pretende la dotación de la infraestructura necesaria para un óptimo aprovechamiento del uso principal asignado (Van Huylenbroeck, G. 1996b).
3. Gestión de las zonas rurales que asegure una utilización sostenible de los recursos naturales. No se considera suficiente la dotación de infraestructuras, sino que, siguiendo el esquema metodológico de la ordenación territorial, a la planificación sigue la gestión y manejo en el ámbito territorial de actuación. Por ejemplo, se plantean Acuerdos de Gestión con los propietarios que pretenden a cambio de una compensación económica la limitación de determinadas prácticas agrícolas consideradas no deseables desde un punto de vista ambiental.

El cuadro siguiente recoge la estructura de la planificación rural en Flandes.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE LA PLANIFICACIÓN RURAL EN FLANDES

Planificación rural	Objetivo: (optimización del uso de la tierra)
Asignación de usos principales y restricciones de uso	Mapas regionales (a partir de la legislación rural + política de planificación) Integración de políticas sectoriales
DESARROLLO	INSTRUMENTOS SECTORIALES
Dotación de infraestructuras necesarias para la función preferente asignada	En áreas rurales: planes de Concentración Parcelaria. A partir de la Ley de C.P.
GESTIÓN	INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS
Utilización sustentable de los R.R.N.N.	Medidas Sectoriales. Agricultura: por ejemplo Acuerdos de Manejo

Fuente: Van Huylenbroeck, G. 1996b modificado.

Francia, país en el que se acuña el término de Ordenación Territorial/*Aménagement du Territoire*, presenta una orientación más volcada hacia la planificación socioeconómica, propia de un Estado más centralista que el de los casos anteriores. De esta forma los niveles de actuación son cuatro (Comisión Europea 1994):

- El Estado define reglas y adopta las grandes decisiones en ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo sostenible, a través del Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio/*Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire*. Se ocupa asimismo de su gestión.
- Las regiones toman parte en el proceso de desarrollo económico en coordinación con el Estado a través de la elaboración y programación de los Contratos de Plan/*Contrat de Plan Etat-Region*.
- Los 96 Departamentos prestan asistencia técnica a los municipios rurales más pequeños. Tienen competencias para la Reordenación Parcelaria *Remembrement Rural* y equipamiento rural a través de la elaboración de un Programa de Ayuda al Equipamiento Rural/*Programme d'Aide á l'Equipement Rural*.
- Los 36.551 Municipios, casi la mitad de los Europeos, forman el nivel de base y son responsables de las infraestructuras locales, de la planificación local y de la determinación de la validez de las propuestas de ordenación. Los Planes de Ocupación del Suelo/*Plan d'Occupation des Sols* son elaborados por los municipios. En ellos se establecen las normas y reglamentos que rigen los usos específicos del suelo. Si bien su elaboración no es obligatoria, tienen una extraordinaria importancia en relación con las reordenaciones parcelarias.

En Portugal los instrumentos de ordenación territorial se recogen en el cuadro 2.

PROT: Planes Regionales de Ordenación del Territorio. Instrumentos de carácter programático y normativo cuyo ámbito es supramunicipal (art. 1 y 2 D.L. n.º 176-A/88). Permiten la coordinación de los intereses nacionales y supramunicipales (Teixeira, M. 1996). La iniciativa para su elaboración corresponde a las *Comissoes de Coodenação Regional* una vez oídas las Cámaras Municipales, los Consejos Consultivos Regionales y realizada la exposición pública. Su ámbito de aplicación puede afectar a la totalidad de la región de planificación o sólo a una parte de la misma.

Merece la pena destacar, entre la legislación relacionada con la ordenación territorial, la normativa relativa al suelo agrícola regulada a

Cuadro 2

LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN PORTUGAL

Nivel	Instrumento	Específ. áreas urbanas	Específ. áreas rurales
Regional	Planes Regionais de Ordenación do Território (PROT)		Planes de Desenvolvimento Agrícola Regional (PDAR) Planos de Ordenamento de áreas protegidas de âmbito regional
Municipal	Planes Municipais de Ordenamento do Território (PDM)	Planes de Urbanización (PU) Planes de Pormenor (PP)	Reserva Agrícola Nacional (RAN) Reserva Ecológica Nacional (REN) Planes de Estruturação Agrícola (PEA)
Freguesía			Emparcelamento Rural Integrado

Fuente: Teixeira, M. (1996).

través del Decreto-Ley n.º 196 de 14 de junio de 1989 sobre la Reserva Agrícola Nacional (RAN) y al suelo con valor ecológico Decreto-Ley n.º 93 de 1990, de 19 de marzo modificado por el Decreto-Ley n.º 316/9 del mismo año, sobre la Reserva Ecológica Nacional (REN). Se pretende a través de estos dos instrumentos preservar recursos considerados estratégicos, por su capacidad existente o potencial, para los usos que les son propios. Es importante señalar que se consideran recursos no sólo los de valor ecológico, sino también los suelos de aptitud agrícola. En ambos casos se realiza una mención expresa del fenómeno de urbanización, como principal agente causante de la pérdida de suelos de especial aptitud.

Los PDAR son instrumentos de programación sectorial, de ámbito territorial una o más zonas agrarias, que pretenden la coordinación de las iniciativas públicas, privadas y cooperativas (Pimentel de Castro Coelho, J. 1996). La iniciativa de su elaboración corresponde a los Gobiernos Locales, las Direcciones Regionales de Agricultura, las Comisiones de Coordinación Regional o a las organizaciones agrarias. Administrativamente dependen de los Ministerios de Planificación y Administración del Territorio y del Ministerio de Agricultura.

El planeamiento urbanístico de los municipios se plasma en los Planes Municipales de Ordenación del Territorio (PMOT). Éstos engloban los Planes Directores Municipales/PDM para todo el terri-

torio municipal, Planes de Urbanización (principalmente para áreas urbanas y urbanizables) y Planes de Detalle (Planes de Pormenor) que desarrollan las áreas anteriores. Los PMOT concretan los PROT y habrán de ser compatibles con las previsiones de éstos, especialmente en lo relativo a ocupación, uso y transformación del suelo. En el medio rural los PDM asumen como principio la compatibilidad de la protección y valoración de las áreas agrícolas y forestales y del patrimonio municipal edificado, con la dotación de suelo para la edificación, la industria y los servicios. Incluyen como condicionantes las restricciones derivadas de la cartografía de las áreas incluidas tanto en la REN como en la RAN.

Los Planes de Estructura Agraria (PEA) son instrumentos que permiten compatibilizar distintos intereses existentes en el medio rural, programar su desarrollo y priorizar acciones e inversiones a través de programas y proyectos específicos. Su ámbito de actuación es el municipal y desarrollan las orientaciones contenidas en los PDM y sus planes instrumentales. Delimitan con detalle varios tipos de uso: agrícola, agroforestal, forestal de protección especial, agroindustrial etc. Definen en función del tipo de suelo, del tipo de cultivo y de las disponibilidades hídricas, los índices de utilización agrícola, forestal u otros, considerando sus potencialidades, sus deficiencias estructurales y los objetivos de desarrollo para las distintas áreas rurales.

Los planes de Concentración Parcelaria «Emparcelamento Rural Integrado» son en Portugal un instrumento de ordenación del territorio que permite simultáneamente definir, en detalle, los usos en el ámbito de «freguesía» (equivalente a la parroquia del noroeste peninsular) y planificar e implementar proyectos integrados (Teixeira, M. 1996), debiendo ajustarse en el jerárquico sistema de ordenación a los contenidos y determinaciones del planeamiento de rango superior expuesto.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Un territorio antiguo como el Europeo ha sido objeto de múltiples intervenciones humanas. De entre ellas, las derivadas de las actividades agrarias suponen sin duda, algunas de las más importantes en términos de superficie y efectos, llegando a conformar en algunos casos paisajes culturales de indudable valor de conservación.

Por lo que respecta a la concentración parcelaria, los inicios de la actuación presentan grandes diferencias entre países, como puede apreciarse en el cuadro 3, que recoge la evolución normativa en la materia.

Los primeros antecedentes de la concentración parcelaria se citan en Alemania en 1343 en el Land de Baviera «Primer intento en la zona del Monasterio de Oberalteich» *Erster Versuch mi Gebiet des Klosters Oberalteich* (Meuser, F. 1992). En Alemania, las primeras concentraciones (*Flurbereinigung*), tal y como hoy se conocen, se realizan en el electorado de Colonia entre 1786 y 1790; asimismo tuvieron lugar actuaciones importantes en Prusia a lo largo de los siglos XV, XVI y XIX.

Podemos también considerar relevantes las actuaciones de mejora de las estructuras agrarias acometidas ya a mediados del siglo XVIII en Suecia. En el período de 1750 a 1920 se llevaron a cabo tres reformas agrarias que abarcaron la mayor parte de la superficie de Suecia. En la última de ellas (*laga skifte*), se concentraron unas 210.000 ha anualmente, totalizando 20 millones de ha (Österberg, G y Pettersson, L. 1988). Los proyectos de concentración suponían incluso el traslado de la vivienda y explotación de propietarios que residían en el centro de núcleos rurales a emplazamientos fuera de éstos, en los que se les adjudicaban sus fincas de reemplazo (de 287.000 propietarios, alrededor de 83.000 fueron trasladados) (Österberg, G & Pettersson, L. 1988).

En los distintos países las primeras actuaciones de reorganización se llevan a cabo sin base legislativa alguna, desarrollándose a instancias del poder político del momento.

La evolución legislativa viene a poner de manifiesto el hecho de que las múltiples exigencias de la sociedad hacia el medio rural han modificado la misión de la concentración parcelaria. Los procedimientos de concentración parcelaria, en sus inicios orientados a garantizar unas mínimas condiciones de calidad de vida a la población rural, son hoy en día de especial importancia donde surgen conflictos por intereses económicos entre los sectores agrario y forestal, proyectos públicos que necesitan superficies, protección del medio ambiente, de la naturaleza, cuidado del paisaje, o necesidades de suelo para tiempo libre ocio y esparcimiento de una población cada vez más urbana.

4. OBJETIVOS DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Constituye en todo el territorio europeo (y también en España, véase el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueba el Informe de la Comisión Especial para el Estudio de los Problemas del Medio Rural, en el Boletín General de las Cortes Generales, Senado Serie I de 16/12/1999) un objetivo prioritario el desarrollo

Cuadro 3

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CONCENTRACIÓN

Año	Disposición
ALEMANIA	
1953	Ley Federal de Concentración Parcelaria y Decretos de aplicación de los Länder
1976	Reforma de la Ley de C.P.
1988	Ley sobre la tarea comunitaria "Mejora de la estructura agraria y de la protección de costas
1992	Reforma de la Ley C.P.
1994	Reforma de la Ley C.P.
BELGICA	
1900	Ley (restrictiva de la libre división de parcelas)
1949	Ley de C.P.(apenas aplicada debido a la necesidad de plena voluntariedad)
1956	Ley de Concentración Parcelaria (orientada todavía en un sentido puramente agrícola)
1970	Nueva Ley de 22 de julio de C. P. (Contempla medidas de desarrollo y cuidado del paisaje)
1976	Ley de 12 de julio de C.P. de Walonia
1978	Ley Complementaria de 10 enero (también es posible el fomento del desarrollo rural)
1992	Ley de Concentración Parcelaria de Flandes (ampliación a objetivos no agrarios)
FINLANDIA	
1757	1ª Ley de (Regulación de campos, sobre todo en el S. y el O. del país)
1775	Orden (Extensión a la totalidad del país)
1857	Orden (prevé un segundo procedimiento de reordenación)
1916	Ley de partición del Suelo
1945	Ley de Provisión de Tierras
1951	Ley de Partición del Suelo
1975	Reforma de la Ley
FRANCIA	
s. XIX	Fomento del intercambio voluntario (Ley de Finanzas del 3/11/1884)
1884	Rebajas impositivas
1885	Principio de Unanimidad (21/06/1885)
1888	Determinación por mayoría próxima a la unidad
1918	1ª Ley Nacional (Ley Chaveau) (poco aplicada por la determinación según mayorías) (27/11/1918)
1919	Ley especial para las zonas afectadas por la Guerra (4/03/1919)
1935	Ley Nacional (30/10/35)
1941	Regulación total, hasta el momento sólo se habían definido tareas parciales, orientación puramente agrícola.
1942	Reglamento de desarrollo de la Ley
1954	Decreto de Financiación Estatal de los Impuestos sobre Transmisiones (20/12/1954)
1960	Ley de Agricultura
1975	Ley de supresión de la Declaración de Utilidad Pública (15/07/1975)
1980	Ley de Orientación Agrícola
1985	Ley de Acondicionamiento de las Propiedades Agrícolas
1986	Decretos de Aplicación
HOLANDA	
1924	Primera Ley para la Mancomunidad de Tierras Agrícolas
1938	Reforma de la Ley
1941	Reforma de la Ley
1954	Ley de Concentración Parcelaria
1972	Regulación del intercambio voluntario de parcelas
1985	Ley de Desarrollo Rural «Landinrichtingswet»

Fuente: Meuser, F. J. en Crecente, R. 1998.

Cuadro 3 (Continuación)

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA CONCENTRACIÓN

Año	Disposición
PORTUGAL	
1919	Ley de Reparto
1962	Ley de Concentración Parcelaria
1988	Decreto-Lei N° 384/88 (Bases gerais del emparcelamento e fraccionamento de predios rústicos)
1990	Decreto-Lei N° 103/90
SUECIA	
1628	Establecimiento del National Land Survey
1749	1ª Ley concerniente a los agrimensores y sus obligaciones
1750	Primeras mancomunidades con base legal, con anterioridad particiones de bienes comunitarios pero sin mancomunidades
1757	Orden de la gran Partición (propriadamente ordenación del Suelo).
1827	La más significativa de las regulaciones del procedimiento de C. P
1866	Ley de Separación del Suelo concerniente al Imperio (Revisión de la Ley de 1827).
1926	2 Leyes (sobre la distribución y partición así como una ley puramente de mandad); hasta el momento casi toda la superficie de uso agrícola sueca estaba concentrada
1932	Ley Especial para el distrito gubernamental de Kopparberg (Zona de división real con pequeña propiedad predominante).
1947	2 Leyes (1ª sobre el derecho de tanteo estatal; 2ª sobre la expropiación de suelo con fines de potenciación de colectivos económicamente).
1970	Ley de Concentración Parcelaria (SFS 1970:988) "Acta de Formación de Propiedades Reales".
1972	Ley Catastral.

Fuente: Meuser, F. J. en Crecente, R. 1998.

del territorio rural, contemplado como tal, tanto por la propia Unión Europea, como por las administraciones de cada Estado miembro a sus distintos niveles. Este objetivo de desarrollo rural pretende eliminar las diferencias de calidad de vida entre el espacio rural y el urbano, para que la población rural no se vea forzada a emigrar a las zonas urbanas (Kollmer, K. 1996). Ello ha supuesto el «repensamiento» de un instrumento como la concentración parcelaria para ajustarlo a las nuevas demandas y por tanto nuevas funciones a desarrollar por el espacio rural. Esta afirmación generalista admite importantes matizaciones, dado que no ha sido lamentablemente una práctica generalizada, pudiendo hablarse en el caso español, y más concretamente en el de la Comunidad Autónoma Gallega, de un cierto abandono a la hora de actualizar objetivos y contenidos de la concentración parcelaria. Una revisión a los objetivos de la concentración parcelaria por países permite comprobar lo anterior.

Alemania contempla como objetivos de las reordenaciones parcelarias los siguientes:

a) **Objetivos Agrarios:**

- Mejora de las infraestructuras rurales.
- Reestructuración de las explotaciones, a partir de criterios agrarios.
- Mejoras edáficas, control de la erosión y del drenaje.

Estas son las principales tareas a acometer en zonas de elevada fragmentación parcelaria, carentes de accesos y aprovechadas por debajo de su potencialidad de utilización o sin ningún tipo de aprovechamiento. A estos objetivos tradicionales se han incorporado otros que cada día cobran mayor peso:

b) **Planificación e Infraestructuras:**

- Dotación de base territorial para la ejecución de infraestructuras y obras públicas a costes de ejecución inferiores.
- Reducción del impacto sobre las explotaciones agrarias (pérdidas de superficie de las explotaciones, fragmentación, accesibilidad por el efecto barrera, etc.) y el paisaje por la construcción de grandes obras públicas o la implantación de grandes industrias.

c) **Desarrollo y Mejora de núcleos de población:**

- Mejora de infraestructuras de transporte, rehabilitación de construcciones de interés y adecuación paisajística.
- Dotación de instrumentos financieros y base legal que lo garantice.

d) **Conservación activa del paisaje:**

- Coordinación de la reducción del impacto de una agricultura intensiva sobre los recursos naturales (suelo, fauna, flora y paisaje en su conjunto) con el incremento de la calidad de vida en las áreas rurales.
- Mantenimiento, en las áreas que se consideren necesarias (por el plan de ordenación territorial correspondiente), del paisaje como objetivo principal de la concentración parcelaria.
- Dotación de suelo para uso público en función de las necesidades locales.

Algunos autores concluyen que la concentración parcelaria constituye probablemente el principal instrumento de planificación para conciliar las demandas futuras sobre el medio rural (Kollmer, K. 1996).

En Bélgica, durante los últimos 40 años, los objetivos clásicos han sido ampliados desde los puramente productivistas, (mejora de la

estructura agraria para favorecer incrementos de producción), hacia objetivos integradores que toman en consideración la multiplicidad de funciones y usos potenciales en los ámbitos rurales (dotación de infraestructuras viarias, manejo y gestión de recursos hídricos, medioambiente, recreo, ocio, turismo).

Ya en la ley de 1992, se establecían como objetivos de la Concentración Parcelaria los siguientes:

1. Dotación de infraestructuras físicas y ecológicas en áreas rurales.
2. Mejora de las condiciones de vida de la población rural.
3. Mejora de las condiciones de viabilidad de las actividades económicas en áreas rurales.
4. Conservación de la naturaleza y del paisaje.
5. Gestión del medio rural.

El que la concentración parcelaria haya incorporado los objetivos anteriores a los exclusivamente agrarios ha supuesto que la responsabilidad de los trabajos haya pasado, por ejemplo en la región de Flandes, del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Planificación Rural y Medio Ambiente.

En Francia la concentración parcelaria evolucionó progresivamente de un interés exclusivamente agrícola para convertirse en un instrumento fundamental de la ordenación del territorio rural y una de las vías de reorganización de las propiedades rurales (Dorémus, J. 1988). Pasa de ser un instrumento para la organización del parcelario agrícola a ser un instrumento de ordenación del medio rural (Rougean, P. & Sagarminaga, Y. 1994). Se establecen así, además de los objetivos tradicionales, otros relacionados con la dotación de suelos para el desarrollo urbanístico, a través de una coordinación con los Planes de Ocupación de Suelos, intentando de esta forma preservar los suelos de vocacionalidad agraria. Se contemplan además objetivos de producción y optimización del parcelario para usos forestales, de dotación de infraestructuras y equipamientos, de eliminación de los impactos negativos derivados de la ejecución de grandes obras públicas y abaratamiento de sus costes, etc. Todo ello, al igual que en otros países, ha dado lugar a la creación de diferentes procedimientos de concentración parcelaria, lo que sin duda ha permitido alcanzar mejores resultados.

En Holanda la consideración de nuevos objetivos figura ya en la propia denominación de la ley de 1985, que pasa a denominarse, Ley de Desarrollo Rural cuya finalidad de «desarrollar las zonas rurales de acuerdo con las funciones asignadas a estas dentro del marco de la

política del gobierno» (Beun, N. J. 1988), se concreta en los siguientes objetivos:

- Desarrollo del medio rural de acuerdo con la Planificación Física existente en los distintos niveles.
- Mantenimiento o mejora de la competitividad agraria.
- Equilibrar las rentas respecto a otros sectores económicos.
- Mejorar el control del agua y su gestión.
- Preservación y mejora de los valores naturales y paisajísticos del medio rural y mejora de su gestión.
- Creación y mejora de infraestructuras para el ocio y el recreo en el medio rural.
- Dotación de infraestructuras adaptadas al medio rural.
- Mejora y preservación de los núcleos rurales.
- Ordenación de las masas arboladas existentes y expansión de las mismas.

La implementación de estos objetivos supone:

- En relación con la agricultura, se entiende el Desarrollo Rural como un instrumento de política estructural, que pondrá su acento en la mejora de la rentabilidad económica de las explotaciones y la mejora de las condiciones de trabajo.
- En relación con el Urbanismo, la intención de la política gubernamental, es la de utilizar los instrumentos derivados de la Ley para la ordenación de las áreas de influencia de las conurbanizaciones, en un intento de preservar los cinturones verdes que las rodean, como zona de amortiguamiento, absorción de impactos y excedentes ambientales generados por las aglomeraciones urbanas, pero siempre tomando en consideración las actividades agrarias tradicionales y la conservación del paisaje.

En lo que atañe a la compatibilización agricultura-conservación de la naturaleza la implementación de los antedichos objetivos se recoge en dos líneas principales:

- Por un lado, mediante la compra de tierras por parte del Estado, que son transferidas a entidades conservacionistas para que sean éstas las que las gestionen.
- Por otro lado, con ayudas económicas a los agricultores que realizan prácticas culturales compatibles con la conservación de la naturaleza. Dichas prácticas fueron ya recogidas en la disposición

gubernativa conocida como *Relatienota* publicada en febrero de 1975, en la cual se sugerían medidas para optimizar la interrelación agricultura-conservación de la naturaleza y el paisaje. Estas iniciativas constituyen claros precedentes de las medidas agroambientales propugnadas hoy por la Unión Europea.

La Ley de Desarrollo Rural de 1985 contempla respecto a la anterior ley de 1954 como principales diferencias:

- Se introduce la potestad de ejecución de proyectos de Desarrollo Rural a instancia del Gobierno Provincial.
- Se contempla la posibilidad de establecer áreas de recreo, protección paisajística o de valor escénico, etc., dentro de las áreas de concentración.
- Se contempla su aplicación para intereses-usos distintos a los agrarios.
- Obliga a una estrecha relación entre la planificación física, la planificación municipal y el desarrollo rural.
- Se establecen diferentes tipos de Planes de Desarrollo en función de la aptitud, vocación y demandas de uso existentes en la zona.

Por último, en el caso de Sueco la concentración parcelaria forma parte del Sistema Catastral, bajo la dirección del National Land Survey. Históricamente la C.P. ha sido un poderoso instrumento para mejorar la estructura de las parcelas de uso agrícola, si bien hoy constituye un medio para mejorar las estructuras parcelarias, cualquiera que sea su uso (Österberg, G & Pettersson, L. 1988).

5. REALIZACIONES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA

La importancia de las actuaciones de concentración en términos de superficie y número de actuaciones es muy variable, como también lo es la importancia que se le otorga al procedimiento en los distintos países. Un ejemplo lo puede constituir la existencia de titulaciones universitarias específicas de concentración parcelaria para la formación de los futuros técnicos responsables del procedimiento, caso Alemán (Universidad Técnica de Múnich) o Noruega (Universidad Agrícola de Noruega); una revisión de los contenidos y materias de los mismos ejemplifican la reorientación del procedimiento de concentración parcelaria.

El cuadro 4 y 5 que figuran a continuación recogen la información de los procedimientos de concentración finalizados y en proceso en el territorio de la antigua Alemania del oeste, entre los años 1989 a

Cuadro 4

ESTADO ANUAL DEL PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN ALEMANIA (OESTE)

Año	Datos de zonas en actuación al inicio del año		Zonas finalizadas		Zonas suspendidas		Modificaciones en zonas		Nuevos decretos		Datos de zonas al final del año	
	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	ha (+)	ha (-)	Nº	ha	Nº	ha
1994	3.913	3.182.736	154	120.068	5	2.174	4.751	5.872	190	75.993	3.944	3.135.366
1993	3.936	3.231.764	202	159.576	4	5.484	18.611	3.231	196	100.652	3.926	3.182.736
1992	3.972	3.321.100	184	126.275	7	8.498	7.630	7.852	156	45.671	3.937	3.231.776
1991	4.015	3.412.724	191	149.840	6	3.932	5.331	8.425	155	65.657	3.973	3.321.515
1990	4.029	3.480.956	196	145.192	17	12.130	5.066	1.976	199	86.000	4.015	3.412.724
1989	4.080	3.580.441	216	173.944	14	5.759	5.525	7.785	180	81.673	4.033	3.484.573

Cuadro 5

TAREAS EN LAS QUE ES UTILIZADO EL PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN ALEMANIA (OESTE)
EN LOS PROCEDIMIENTOS PENDIENTES A FINALES DE 1994

Total Nº	Agricultura y Silvicultura		Tráfico Supralocal		Hidrología Supralocal		Urbanismo		Protección medioa. suministro y eliminación dotaciones comunitarias		Protección de la naturaleza, cuidado paisaj., protec. de monumentos		Ocio, tiempo libre, descanso, esparcimiento	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
3.944	3.684	93.41	2.158	54.72	580	14.71	1.581	40.09	1.195	30.30	2.950	74.80	1.322	33.52

1994. Han sido elaboradas a partir del *Tabellarium* (estadística oficial) publicado por el Ministerio de Alimentación, Agricultura, y Montes de Alemania 1995 (Crecente, R. 1998.) y ponen de manifiesto tanto la importancia de la actuación como la utilización de la concentración como instrumento de ordenación territorial propio de áreas rurales.

En la Alemania del oeste, con casi 12 millones de hectáreas de superficie agraria útil, a finales de 1990 de los procedimientos de concentración parcelaria pendientes, una tercera de los mismos, se relacionaban con los sectores agrario y forestal, un 19 por ciento con la construcción de infraestructuras viarias de interés suprarregional, un 16 por ciento con objetivos relacionados con la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, un 11 por ciento con la urbanización, un 9 por ciento al tiempo libre y el esparcimiento (Ministerio de Alimentación, Agricultura, y Montes de Alemania, 1994). En el período 1989-1990 se han invertido en total unos 802 millones de DM (1DM=80 pta) en la concentración parcelaria (Resumen de los datos sobre Estructuras Agrarias en Alemania. / «Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, 1989 und 1990»).

En la región de Flandes (44 por ciento del territorio Belga, con 610.000 ha de SAU) se han llevado a cabo 120 actuaciones de concentración, con una superficie media de 1.250 ha (Van Huylenbroeck, G. 1996c).

En el cuadro 6 se recogen los costes derivados de la ejecución de los planes realizados durante el período 1975-1985, en Flandes. Todos ellos han sido ejecutados según lo establecido en la anterior Ley de Concentración, razón por la cual el porcentaje de gastos por adecuación ambiental de los planes es porcentualmente baja con relación a lo estipulado en la Ley de Concentración actualmente en vigor (según esta, el porcentaje destinado a labores y trabajos de restauración y adecuación ambiental oscila alrededor del 5 por ciento (Van Huylenbroeck, G. 1996c). En los gastos correspondientes a este capítulo se puede incluir la compra de suelo por el Comité de Concentración, por ejemplo para lograr la preservación de áreas de especial interés ecológico.

Respecto a las actuaciones llevadas a cabo, el cuadro 7 que figura a continuación caracteriza las actuaciones.

Francia con algo más de 30 millones de ha de SAU constituye el país europeo en el que las actuaciones de concentración parcelaria han tenido mayor incidencia: más de 12 millones de hectáreas que afec-

Cuadro 6

COSTES POR HA DE LOS PLANES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN FLANDES
EN EL PERÍODO 1975-85

Concepto	BF/ha (*)	%
Construcción de caminos	39.311	47,5
Obras Hidráulicas	16.149	22,6
Reparcelación	13.652	19,1
Acondicionamiento de parcelas (incluido drenaje)	7.274	10,2
Medio Ambiente	452	0,6
Costo total de implementación	71.438	100,0
Costos administrativos	28.160	39,4
Costos financieros	8.720	12,2
Costos totales de realización	108.318	151,6
Financiado por		
– autoridades Públicas (estado, región, UE)		78,0
– autoridades Locales		11,0
– Propietarios		11,0

(*) 100 BF = 400 pta.

Fuente: Van Huylenbroeck, G. 1996a).

Cuadro 7

DATOS MEDIOS DE PLANES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN FLANDES

Factor	Sin CP	Con CP	
Número de parcelas por explotación	8,6	2,7	
Distancia media a las parcelas (m)	1.435	835	
Superficie media (ha) / parcela	1,4	3,5	
Índice de Reducción (parcelas / fincas)			3,18

Fuente: Van Huylenbroeck, G. 1996a).

tan a más de 14.000 municipios (entorno al 40% del total), (Dorémus, J. 1988).

La duración media del proceso se estima en 3 años contados a partir de la publicación de la Orden de Concentración hasta la recepción del plan definitivo. El interés que representa la concentración parcelaria para la reestructuración de las propiedades rurales y explotaciones agrarias motiva numerosas demandas de concentración en zonas en las que ya se habían realizado reestructuraciones hace 25 o 30 años.

Los propietarios afectados contribuyen en porcentajes variables a la financiación de la actuación (entorno al 10 por ciento).

Se recoge a continuación una síntesis de resultados de la D.D.A.F. en trabajos de Ordenación Rural para el año 1992. (Fuente: *Ministere de l'Agriculture et de la Peche. Direction de l'Espace Rural et de la Foret. Bureau du Remembrement et de l'Aménagement Foncier*, en Rougean, P. & Sagarminaga, Y. 1994)

Cuadro 8

FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS DE REORDENACIÓN PARCELARIA (en francos)

	Importe	%
ESTADO	35.602.771	3,76
REGIÓN	27.203.135	2,87
DEPARTAMENTO	611.893.352	64,54
PARTICULARES Y OTROS	82.594.440	8,71
PROMOTORES	190.805.319	20,13
TOTAL	948.099.017	100,00

1 Fr = 25 pta.

Cuadro 9

PRESUPUESTO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO

Instrumento de ordenación	Presupuesto (Fr)	%
CONCENTRACIÓN PARCELARIA	826.610.615	87,19
C.P. SIMPLIFICADA	10.074.094	1,06
CONCENTRACIÓN-ORDENACIÓN	3.183.000	0,34
ORDENACIÓN FORESTAL	3.430.932	0,36
ORDENACIÓN AGRÍCOLA-FORESTAL	7.901.847	0,83
REORGANIZACIÓN DE PROPIEDADES	27.628.068	2,91
INTERCAMBIO DE INMUEBLES RURALES	11.918.852	1,26
REGLAMENTO SOBRE REPOBLACIONES FORESTALES	3.328.917	0,35
MEJORAS DE PASTIZALES	32.716.269	3,45
ESTUDIOS PREVIOS	21.306.423	2,25

1 Fr = 25 pta.

En Holanda, con alrededor de 2 millones de ha de SAU, las previsiones iniciales se cifraron en la ejecución de 36.000 ha/año, tras la aprobación de la ley de desarrollo rural de 1985.

Cuadro 10

REALIZACIONES EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL

Fase	Superficie (ha)	% sobre S del país
Zonas Finalizadas	900.080	21.94
Zonas en Ejecución	624.810	15.23
Zonas Programadas	288.220	7.02
Zonas Solicitadas	165.000	4.02
Total	1.978.110	48.21
Superficie Total	4.102.900	

Fuente: Government Service for Land and Water Use 1986.

Los costes de los planes de concentración parcelaria en Holanda se desagregan en los componentes que se recogen en el cuadro 11:

Cuadro 11

COMPONENTES DE LOS COSTES DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN HOLANDA

	%
Obras de caminos	30.5
Trabajos de conformación del nuevo parcelario	27.0
Trabajos de hidrología	15.0
Emplazamiento de las explotaciones	10.5
Plan de Paisaje	8.5
Dotaciones para recreo y uso público	3.5
Varios	5.0

Fuente: Government Service for Land and Water Use 1986.

Estos costes son soportados en un 62,5 por ciento por el Estado, un 25 por ciento por los propietarios beneficiados y en un 12,5 por ciento por la Administración Local y otros organismos estatales.

En Portugal, con alrededor de 4 millones de ha de SAU, las realizaciones de proyectos de concentración parcelaria a finales de 1995 son (Teixeira, M. 1996) (cuadro 12 y 13).

En cuanto a la duración del procedimiento, los primeros planes de concentración se dilataban a lo largo de 15 a 20 años; las cifras medias en los últimos proyectos ejecutados son de 6 años.

Cuadro 12

ESTADO DE LAS ACTUACIONES DE CONCENTRACIÓN EN PORTUGAL

Fases	ha
Estudios Previos Concluidos	25.115
Proyectos en Ejecución	6.868
Proyectos Concluidos	7.054
Obras en ejecución	1.806
Obras concluidas	3.257

Cuadro 13

COMPOSICIÓN DE LOS COSTES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA EN PORTUGAL

Fases	%
Infraestructuras viarias	54
Planificación Paisajística y Ambiental	3
Mejoras en las parcelas	22
Equipamiento de carácter colectivo	2
Gestión de las aguas	15
Reorganización	4

6. PROCESO Y PROCEDIMIENTOS DE CONCENTRACION PARCELARIA

Es necesario destacar que la concentración parcelaria es en sí un proceso de extrema complejidad debido fundamentalmente al número de agentes intervinientes, a la duración del procedimiento y a los conflictos de intereses que toda actuación sobre el territorio y la propiedad comportan. Esta es una característica común a todos los países, sea cual sea el nivel de desarrollo y aplicación de la concentración parcelaria.

En el inicio de las actuaciones de concentración, en toda Europa, los trabajos se llevaban a cabo de oficio por la administración competente si se consideraba de interés para la zona. Hoy en día, en la mayor parte de los países únicamente se inician actuaciones a petición de los interesados, con la excepción de las concentraciones para el desarrollo de grandes infraestructuras que pueden iniciarse de oficio por la administración.

De lo dicho en anteriores apartados, respecto a la actualización legislativa, de contenidos y objetivos, y unido a ello las diferencias existentes en su tradición cultural, su legislación, sus patrones espaciales,

la organización política y administrativa, etc., se puede observar la existencia de diferencias en el desarrollo del proceso. A esto hay que añadir que en los países en los que la concentración parcelaria ha tenido mayor desarrollo, y a su vez cuentan con una política de ordenación territorial más consolidada, se constata la existencia de diferentes procedimientos de concentración parcelaria u ordenación rural. Obviamente, diferentes situaciones de partida demandan diferentes formas de intervención, bien sea simplificando el procedimiento administrativo, con «concentraciones abreviadas», o con la creación de diferentes procedimientos técnicos en función de los objetivos y características del área territorial a ordenar. Se han creado así procedimientos o normas técnicas específicas para la concentración de tierras de viñedo, de terrenos forestales, de ejecución de grandes obras públicas o implantaciones industriales, etc. Por decirlo de una manera resumida, se construyen variantes de la concentración parcelaria, tal y como tradicionalmente se conoce en España, tanto de la componente legal o administrativa como de la componente técnica.

Es importante señalar que en buena parte de los países se desarrolla una importante labor previa de planificación de las actuaciones de concentración parcelaria a acometer en el futuro. De esta forma, en Alemania, por regla general, cinco años antes del Decreto de Concentración tiene lugar un intercambio de información entre el Gobierno y la Dirección de Concentración sobre los proyectos previstos. De estos se seleccionan las zonas a reordenar y se comienza la elaboración del Anteproyecto de Estructuras Agrarias (*Agrarstrukturelle Vorplanung / AVP*) que se concluye cuatro años (nivel temporal 4) antes del Decreto. Tras la evaluación de los resultados del AVP y la discusión del tipo de acciones a acometer (nivel temporal 3), se pone en conocimiento de las administraciones y organizaciones previsiblemente afectadas. Se realiza un estudio previo específico para la determinación de la necesidad de acometer medidas de rehabilitación de núcleos de población o modificaciones en los planes urbanísticos de la zona. Por último, el año anterior al Decreto se realizan las comprobaciones técnicas y, sobre todo, se lleva a cabo una labor de información y divulgación a los propietarios afectados.

El Anteproyecto de Estructuras Agrarias finaliza con un Informe en el que se especifican los fines perseguidos y las acciones propuestas. Se hace una mención especial a las previsiones de usos agrarios del suelo y su relación con el paisaje del área, la necesidad de acometer medidas urbanísticas, se consideran aspectos como la demanda de ocio y tiempo libre y la situación laboral de la comarca. Se realiza

también un análisis de los contenidos de los instrumentos de ordenación territorial vigentes tanto a nivel de Land como a nivel municipal, fundamentalmente los Programas de Desarrollo Municipal, el Plan de Usos del Suelo (*Flachennutzungsplan*) y el Plan de Construcción (*Bebauungsplan*). Se lleva a cabo un cálculo aproximado del coste de las actuaciones necesarias y un diagnóstico de la capacidad económica de los participantes, ya que han de afrontar parte de los gastos del procedimiento.

En Alemania, debido a los distintos objetivos y la propia diversidad del espacio rural, existen distintos procedimientos de ordenación:

- a) Procedimiento Ordinario.
- b) Concentración parcelaria para el desarrollo de grandes infraestructuras: el organismo responsable de la infraestructura o, en su defecto, la empresa cubren los costes del procedimiento.
- c) Procedimiento Acelerado: aplicable a zonas con buenas infraestructuras, objetivos simples y no disfuncionales entre sí.
- d) Procedimiento Simplificado: reordenaciones de zonas ya concentradas.
- e) Intercambios Voluntarios de tierras: requiere mutuo acuerdo de todos los afectados.
- f) Procedimientos Especiales de desarrollo de núcleos habitados: empleo del procedimiento para la dotación de suelo urbanizable.

En la región Belga de Flandes, la duración media de una concentración supone por término medio de 10 a 15 años (Van Huylenbroeck, G. 1996a), de ellos de 7 a 10 años de desarrollo del propio procedimiento, tras un período de estudios y planes previos de 3 a 5 años. El desarrollo esquemático del procedimiento se muestra en el cuadro 14.

El proceso de planificación y sus evaluaciones preliminares se desarrollan como se indica a continuación:

FASE 1: Declaración Ministerial sobre la utilidad de la C.P.

FASE 2: Estudios previos de la situación real

Estudios Sectoriales a realizar:

Agrario Socioeconómico Ecológico Otros

FASE 3: Diagnósticos Sectoriales

FASE 4: Desarrollo de soluciones posibles (opciones alternativas)

Como indicadores sociales se consideran el número de horas de trabajo en agricultura, los índices de empleo, la accesibilidad para recreo y esparcimiento.

En virtud de la incidencia de los planes y proyectos de C.P. sobre el medio rural, el legislador incluyó en Flandes la obligatoriedad de la realización de un Plan de Paisaje en virtud de la Ley Complementaria de 1978. Algo similar se da en la Región Valona, donde se elabora un plan de paisaje ya en la fase de estudios previos.

En Francia con carácter previo a la Orden de Concentración se realiza un estudio previo de la zona. La elaboración de éste es responsabilidad de un equipo multidisciplinar (especialistas de diferentes departamentos, representantes elegidos, agricultores y representantes de asociaciones) y un Comisionado Instructor.

El estudio previo debe contener los siguientes puntos:

- Propuestas sobre la red viaria e infraestructuras.
- Clasificación del suelo.
- Definición de situación y tamaño (superficie y valor) de las zonas de diferente uso agrícola.
- Relación de las parcelas de procedencia según superficie y valor.
- Elaboración de un proyecto previo.
- Información a los propietarios. En esta fase del procedimiento todavía no es aconsejable consultar a la totalidad de los propietarios. Se considera que debe hacerse sólo después de la presentación del estudio a la Comisión Municipal y de la obtención de la correspondiente autorización. Si se informa favorablemente la ejecución de una concentración parcelaria, se realiza un aviso provisional en forma de informe explicativo.
- Elección de un *Operateur* del suelo: la elección debe tener en cuenta las propuestas del gremio para la elaboración del Plan de Uso del Suelo y de la Comisión Municipal. El antedicho Plan puede y debe basarse en el proyecto previo elaborado.

En cuanto al desarrollo del procedimiento, éste se recoge esquemáticamente en el cuadro 15.

En Francia, el Plan de Concentración Parcelaria es elaborado por un Ingeniero especializado en Concentraciones Parcelarias según las directivas de la Comisión Municipal y bajo la supervisión de la Dirección Departamental de Agricultura y Silvicultura (DDAF). A partir del inventario (documento 1) se elabora un anteproyecto que tomará en consideración los aspectos medioambientales (documen-

Cuadro 15

PROCEDIMIENTO DE CONCENTRACIÓN EN FRANCIA

Fase de trabajos	Procedimiento	
	A nivel municipal	A nivel departamento
Demanda de Concentración y Fase Previa		Resolución del Comisario de la República, constituyendo la Comisión Departamental de Ordenación Rural / Commission Départementale d'Aménagement Foncier (CDAF).
	Reunión de la <i>Comisión Municipal de Ordenación Rural / Commission Communale d'Aménagement Foncier (CCAF)</i> proponiendo el instrumento de Ordenación, su Perímetro y la propuesta del Ingeniero responsable. Alegaciones de los propietarios.	Publicación de la composición de la CDAF
Investigación de la propiedad		Orden del Comisario de la República ordenando la Concentración y fijando su perímetro.
Clasificación de suelos	Reunión de la CCAF aprobando la clasificación.	
Estudio del impacto	Encuesta. Reunión de la CCAF para la resolución de alegaciones.	
Trabajos topográficos proyecto de nuevo parcelario y programa de trabajos complementarios	Reunión de CCAF aprobando el proyecto y el programa de trabajos complementarios.	Orden del Comisario de la República creando la ASSOCIATION FONCIÈRE
Ejecución del plan	Exposición pública y alegaciones a estos documentos y al Es.I.A. Reunión de la CCAF para resolver alegaciones.	Presentación de alegaciones ante la CDAF Resolución de alegaciones
Transferencia de la propiedad y toma de posesión	Depósito en el Ayuntamiento. del Plan definitivo de C.P.	Orden del Comisario de la República, dando por finalizado el procedimiento.
Ejecución de los trabajos complementarios por la Association Foncière		

Fuente: Brochure du Ministère de Agriculture en Rougean, P. y Sagarminaga 1994 modificado.

to 2). El proyecto se expone públicamente y se abre un plazo de presentación de alegaciones, siendo atendidas las que sean justificadas. Tras la planificación de las medidas compensatorias (documento 3), el anteproyecto es revisado y aprobado como proyecto definitivo (Plan de Concentración Parcelaria). La decisión definitiva debe de ser justificada (documento 4).

Un proceso de la complejidad de la concentración, supone en Francia la existencia de diversos organos que intervienen en el procedimiento, son:

- La Comisión Municipal de Ordenación del Territorio (CCAF) / *La Commission Communale d'Aménagement Foncier*: previamente a cualquier actuación, se constituye una Comisión Municipal de Ordenación del Territorio. Esta Comisión administrativa tiene plena responsabilidad en la realización de las operaciones. La preparación de su trabajo es realizada a veces por una subcomisión informal que reúne a una decena de personas del conjunto de la comunidad. Esta Comisión elige el instrumento a utilizar para la ordenación del territorio, define los perímetros de actuación, prepara –cuando las hay– la organización de las obras y, sobre todo, resuelve tomando las decisiones a lo largo de todo el proceso.

Está formada por (Atelier d'Urbanisme et de Ruralisme des Geometres – Direction Dep. de l'Agriculture et l'Foret de l'Aisne 1988).

- Un juez, presidente.
- El alcalde del municipio.
- Tres propietarios de explotaciones agrarias designados por la Cámara Agraria.
- Tres arrendatarios del municipio.
- Tres propietarios de parcelas no edificadas del municipio designados por el Ayuntamiento.
- Una persona cualificada para la protección de la naturaleza.
- Dos funcionarios de Agricultura y, si es necesario, del Ministerio de Obras Publicas.
- Un funcionario del Ministerio de Hacienda.

Cuando estén previstas ordenaciones forestales, habrá que añadir:

- Dos propietarios forestales del municipio designados por la Cámara Agraria a propuesta del Centro Regional de la Propiedad Forestal.
- Un representante de la Oficina Nacional de Bosques.

Para garantizar la correcta actuación de esta comisión, existe un control por parte de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio (CDAF) presidida por un juez y compuesta de 20 miembros.

- La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio (CDAF)/ *La Commission Departamental d'Aménagement Foncier*: ha pasado de ser un complemento, a jugar un papel fundamental. Aparece en escena desde la aprobación de las leyes de descentralización (Ley de enero de 1983). Los consejeros generales forman el CDAF y el Departamento es el responsable de la programación de los créditos y de la fijación del presupuesto anual. Esta comisión designa al Ingeniero responsable del procedimiento, previa propuesta de la CCAF.

La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio está compuesta por (Atelier d'Urbanisme et de Ruralisme des Geometres – Direction Dep. de l'Agriculture et l'Foret de l'Aisne 1988).

- Un Magistrado, presidente.
- Cuatro consejeros generales.
- Dos alcaldes de municipios rurales.
- El presidente de la Cámara Agrícola.
- Los presidentes de los Sindicatos Agrícolas.
- Un representante de asociaciones de jóvenes agricultores.
- El presidente del Colegio de Notarios.
- Dos arrendatarios.
- Dos propietarios que exploten sus propiedades.
- Dos propietarios que arrienden sus tierras.
- Seis funcionarios: tres de Agricultura, dos de Hacienda, uno de Obras Publicas.

La secretaría de la Comisión es ocupada por un miembro de la Delegación Provincial del Ministerio de Agricultura.

A estos hay que añadir, si están previstas ordenaciones forestales:

- Dos alcaldes de municipios propietarios de bosques.
- El presidente del Centro Regional de la Propiedad Forestal.
- El presidente del Sindicato de Explotaciones Forestales.
- El representante de la Oficina Nacional de Bosques.
- Dos propietarios forestales.

La gran tradición de la concentración parcelaria en Francia ha dado lugar a diferentes procedimientos técnicos de ordenación:

- a) La Concentración Parcelaria Tradicional: La concentración parcelaria es el procedimiento clásico y el más conocido de los utilizados en la ordenación territorial francesa, teniendo por objetivo principal mejorar las condiciones de explotación de las tierras de las explotaciones agrícolas.
- b) La Concentración Parcelaria de Ordenación Territorial/*Remembrement-Aménagement*: la ley del 31 de diciembre de 1985 establece un procedimiento particular, el de la concentración-ordenación, aunque ya había sido enunciado en la ley de julio de 1980. Permite desarrollar simultáneamente una concentración parcelaria rural y un estudio o revisión de Plan de Ocupación de Suelo/*P.O.S.* (Atelier d'Urbanisme et de Ruralisme des Geometres – Direction Dep. de l'Agriculture et l'Foret de l'Aisne 1988).

El desarrollo agrícola y urbanístico del municipio se aseguran por medio de una delimitación provisional en el P.O.S. de las zonas agrícola y urbana. En la Concentración Parcelaria de Ordenación Territorial, es necesario que se haya realizado previamente una concentración parcelaria clásica. Este procedimiento pretende preservar los terrenos de uso agrario frente a la aparición de nuevos usos demandantes de suelo como, por ejemplo, la edificación desordenada de segundas residencias

La concentración parcelaria es una operación larga y delicada que representa una inversión importante. Por ello sus efectos deben estar asegurados a largo plazo y no ser alterados por cambios posteriores en los usos del suelo sin relación a la actividad para la que fueron previstos: presión de la urbanización, turismo, grandes equipamientos, carreteras. El espacio agrícola concentrado es destinado por mucho tiempo a la actividad agrícola, y los propietarios y los poderes públicos que han intervenido con su dinero en la operación necesitan un plan que les garantice la estabilidad del proyecto (Dorémus, J. 1988).

El mecanismo de la concentración-ordenación aporta dos elementos innovadores:

- Un nuevo modo de retribución de las fincas que se encuentran dentro de las zonas urbanizables definidas por el documento de urbanismo: a cada propietario se le adjudica una superficie de terreno urbanizable proporcional a sus derechos de propiedad.
 - La obligación de realizar de manera coordinada las operaciones de concentración y la elaboración del documento de urbanismo.
- c) La Ordenación Forestal/l'Aménagement Foncier Forestier: Su objeto es favorecer la puesta en valor del monte y su protección,

así como la mejora de las estructuras selvícolas, permitiendo extender al monte las reglas aplicables a las zonas agrícolas (Atelier d'Urbanisme et de Ruralisme des Geometres – Direction Dep. de l'Agriculture et l'Foret de l'Aisne 1988). Tiene sus propias características en función de la existencia de núcleos de población y de la ausencia de un centro de explotación. La concentración forestal tiene en cuenta el valor de productividad del suelo, su distancia a las vías principales de comunicación y el valor del suelo. Se distingue de la concentración agrícola por permitir diferencias mayores entre aportaciones y retribuciones. La explotación del bosque y la reforestación durante las operaciones de reordenación están subordinadas a la autorización administrativa, a fin de no perturbar las valoraciones previas a los intercambios de parcelas.

- d) La Reordenación Parcelaria Agrícola y Forestal/*l'Aménagement Foncier Agricole et Forestier*. La ordenación parcelaria agrícola y forestal, implementadas al mismo tiempo, han sido ideadas para fomentar la redistribución de terrenos en los lugares más desfavorecidos con la perspectiva de una renovación de la vida rural. Debe permitir el desarrollo de actuaciones agrícolas o forestales de revalorización y el equipamiento de las áreas situadas entre ambas zonas. El objetivo de esta actuación es siempre mejorar la estructura de producción, obtener unidades de gestión de mayor dimensión y favorecer la accesibilidad a las parcelas forestales. Para alcanzar este objetivo, se considera necesaria una mayor fluidez en los cambios de uso del suelo, permitiendo la transformación, siempre con un límite, de suelos forestales en suelos agrícolas y viceversa. Se considera necesario que, una vez finalizados los trabajos, se proceda a delimitar una zona agrícola y una forestal que garantice el uso previsto. La roturación de las parcelas forestales situadas en zona agrícola se puede hacer directamente, sin autorización y, por tanto, sin tasas. Esta disposición responde a las expectativas de los agricultores que desean poder disponer libremente, en una zona originalmente deprimida, de la suficiente superficie para instalar a jóvenes agricultores o modernizar sus explotaciones. Este punto deroga las normas que permiten el control de las roturaciones, control que es competencia del Estado. Por ello, la puesta en marcha del proceso de reordenación forestal-agrícola está subordinada a la autorización de los Comisarios de la República que fijan los sectores dentro de los cuales ésta se permite y el perímetro de ordenación forestal exclusivamente en oposición a las áreas agrícolas-forestales.

- e) Intercambios de Bienes Inmuebles Rurales/*Les Echanges d'Immeubles Ruraux*. De todos los procedimientos de reparcelación rural, es el más antiguo, ya que ha sido practicado espontáneamente por los propietarios una vez constatado el interés mutuo en intercambiar sus parcelas. Estos cambios contribuyen a la ordenación del territorio, ya que permiten situar las parcelas en el entorno elegido por los propietarios. Por esta razón gozan de privilegios fiscales y de ayudas para su realización.
- f) Reglamentación de Reforestación/*La Reglementation des Boissements*. La reglamentación para la repoblación forestal puede ser utilizada como reglamento de protección antes de la puesta en marcha de una ordenación territorial o como reglamento destinado a ratificar los resultados de una ordenación territorial que haya modificado el espacio rural. Así, la ley prevé hacerlo intervenir sistemáticamente al final de una reordenación agrícola-forestal y puede utilizarse al final de cualquier otro procedimiento de reordenación del territorio.

Este reglamento lleva a la definición de los límites dentro de los cuales:

- La plantación y siembra de especies están prohibidas. Las medidas de prohibición tendrán una validez de 6 años a lo sumo. Deben dirigirse sobre el área agrícola del municipio y estar justificadas por la presencia de agricultores en la zona.
- La plantación y la siembra de especies están reguladas. Sometidas a la aprobación del Comisario de la República el cual puede prohibirlas o autorizarlas bajo ciertas condiciones: marcos de plantación, elección de las especies.

La reglamentación de plantaciones permite favorecer un mejor reparto de tierras entre las áreas agrícolas productivas, el bosque y los espacios naturales y de ocio en el medio rural. Su objetivo es impedir la reforestación de terrenos agrícolas de calidad, indispensables para los agricultores.

- g) Reorganización de Propiedades/*La Reorganisation Fonciere*. Es un procedimiento nuevo, aunque este término ya aparece en el Código Rural como respuesta al deseo de los planificadores de realizar una ordenación parcelaria adaptada a las condiciones físicas y sociales de ciertas pequeñas regiones agrícolas. Paralelamente, se buscó un método que permitiera una reordenación de propiedades y del espacio rural allí donde la incidencia de propietarios absentistas fuese notable, se produjese un abandono notable de tierras y no existiese una demanda de suelo agrí-

cola. Tiene por objeto mejorar la estructura de los feudos agrícolas y forestales por la vía del intercambio de parcelas e impulsar la puesta en producción de tierras subexplotadas. Se realiza por medio de transacciones voluntarias multilaterales y organizadas. Permite a cada propietario el trueque de aquello que le convenga y de la forma que quiera. No obstante, estas transacciones pueden convertirse en obligatorias cuando los que se opongan a ellas sean menos de la mitad de los interesados que no reúnan más de un cuarto de toda la superficie.

Un perímetro de Reorganización de Propiedades puede conservar a un mismo tiempo espacios agrícolas y forestales. Las transacciones son normalmente de común acuerdo, sin establecer una clasificación previa de las parcelas. Los cambios obligatorios deben ser realizados con arreglo a un equilibrio entre el valor venal aportado y el retribuido, con diferencias por exceso o por defecto no mayores de un 10% del total.

La puesta en explotación de las tierras abandonadas se integra en este procedimiento cuando así se estime conveniente. Podría suceder que estas tierras supusieran un obstáculo para la organización racional de los espacios a acondicionar. La aplicación de esta disposición permite implicar y obligar a los propietarios que se desinteresen y mantienen sus tierras en estado de abandono. Puede estar acompañada de obras de equipamiento gracias a la creación de asociaciones de propietarios para cada perímetro de reorganización considerado. Puede conducir a la creación de asociaciones de propietarios para la gestión agrícola y ganadera, las cuales regularían los derechos de explotación.

Como ventajas de la Reorganización de Propiedades (Dorémus, J. 1988) está el que el costo de cada hectárea reorganizada es menor que para la concentración parcelaria, debido a que, como se trata de intercambios de parcelas o de partes de parcelas, los trabajos de topografía son mínimos. Permite además el intercambio entre parcelas agrícolas y forestales con un simple acuerdo entre propietarios sin limitación de superficie.

La reorganización de propiedades no es aplicable en zonas con una excesiva parcelación o si se considera necesaria la realización de obras importantes de infraestructura, (fundamentalmente caminos y redes de saneamiento). La experiencia demuestra que sólo se alcanzan los resultados deseados cuando los propietarios reúnen el grado de consenso necesario para frenar a la «minoría bloqueante» (Dorémus, J. 1988).

h) Concentración Parcelaria para la ejecución de Obras Públicas: Como las expropiaciones para la realización de grandes obras públicas son susceptibles de comprometer la estructura de las explotaciones en una determinada zona, el promotor ha de paliar los efectos sobre las explotaciones con algo más que el pago de las tierras. De esta forma la Commission Communale d'Aménagement Foncier (CCAF) puede optar por una de las tres opciones siguientes: no realizar la concentración pagando las tierras que se ocupan; concentrar los terrenos colindantes con la infraestructura a construir, excluyendo los ocupados por esta (que habrán de ser adquiridos a sus propietarios); y puede por último establecer la concentración parcelaria tanto de los terrenos necesarios para la infraestructura como el entorno de los mismos, para de esta manera repercutir sobre un mayor número de propietarios los efectos que sobre las explotaciones suponen la ocupación de tierras por estas obras. Para conseguir la superficie necesaria, se procede a un prorrateo entre los propietarios en función de la superficie aportada por cada uno. El perímetro de la actuación es determinado de manera que la superficie deducida no sobrepase en un 5 por ciento la superficie total a concentrar (Rougean, P y Sagarminaga, Y. 1994). En el caso de reducciones importantes en la base territorial de las explotaciones, pueden intervenir las Sociétés d'Aménagement Foncier (S.A.F.E.R.), que pueden compensar estos desequilibrios con sus «stocks» de suelo.

En Holanda, las labores de planificación previas al inicio de actuaciones se recogen en los instrumentos de ordenación territorial de ámbito estatal, ya no en las administraciones sectoriales competentes en concentración. La previsión y conocimiento previo de las actuaciones a acometer por las distintas administraciones permite la coordinación de las mismas.

En Holanda, dada la finalidad de la Ley de Desarrollo Rural de 1985 y la diversidad de los ámbitos de actuación, se entendió insuficiente un único instrumento de desarrollo, razón por la cual se contemplan cuatro tipos de Planes de Desarrollo Rural (Government Service for Land and Water Use 1988):

a) Desarrollo Rural / *Land Redevelopment*: Aplicable a aquellas áreas donde cobran importancia usos distintos a los agrarios, o existe una importante competencia entre distintos sectores por el uso del suelo. Estas áreas se sitúan próximas a grandes ciudades, donde existe una importante demanda de suelo para la construcción de infraestructuras, como espacio de ocio y recreo, etc. Estas deman-

das encarecen en exceso el precio del suelo como para permitir su explotación agraria. Este tipo de procedimiento puede suponer (aunque no obligatoriamente) la redistribución de la tierra entre los propietarios y arrendatarios, y una nueva reparcelación.

- b) **Concentración Parcelaria/ *Land Consolidation***: Utilizado en áreas de clara vocación agraria donde la demanda de suelo para otros usos es menor. Con carácter obligatorio han de adoptarse medidas para la conservación de naturaleza y paisaje, recreo y otros usos públicos.

Las principales diferencias entre ambos tipos de Planes son:

- Concentración Parcelaria se aplica a áreas eminentemente agrícolas, mientras que los Planes de Desarrollo Rural son los indicados en áreas donde concurre un número elevado de usos.
 - El inicio del procedimiento de Concentración Parcelaria se toma a partir de la iniciativa de los agricultores, bien sean propietarios o arrendatarios, mientras que en los Planes de Desarrollo la iniciación de los trámites de elaboración corresponde al Gobierno Provincial.
 - En las zonas objeto de Concentración Parcelaria, la totalidad del área objeto de proyecto o planificación se abarca en su totalidad para posteriormente ser reparcelada. En los proyectos de Desarrollo Rural puede ser redistribuida y reparcelada la totalidad, una parte del ámbito del proyecto, o no haber reparcelación.
 - Los proyectos de Concentración Parcelaria no contemplan la expropiación. En los Proyectos de Desarrollo Rural se establece la posibilidad de expropiar tierras por razón de utilidad pública para ser destinadas a recreo y conservación paisajística.
 - El porcentaje de deducción de tierras de las parcelas aportadas respecto a las fincas de reemplazo se establece como máximo en un 5 por ciento para su destino a uso público, realización de infraestructuras, recreo, etc., en los proyectos de Concentración Parcelaria. En los proyectos de Desarrollo Rural, esta deducción se establece en un máximo el 3 por ciento, pero sólo para la construcción de caminos, canales de agua e infraestructuras relacionadas.
- c) **Planes de Adaptación/ *Land Adaptation***: Tienen por objetivo minimizar los efectos derivados de la construcción de las grandes infraestructuras: carreteras, vías férreas, canales, grandes áreas de recreo, zonas militares, abastecimiento de aguas, etc., siempre y cuando sean declarados de interés regional o nacional.

- d) Concentración Parcelaria por Acuerdo/ *Land Consolidation By Agreement*: Su finalidad es mejorar la estructura parcelaria de un número limitado de propietarios. La superficie ámbito de planificación es inferior por regla general a los tres tipos anteriores. Como regla general, las obras y trabajos necesarios son de poca entidad. La Concentración Parcelaria por Acuerdo no es sino un acuerdo entre la totalidad de los propietarios, con parcelas dentro del ámbito territorial objeto de redistribución en donde se llevan a cabo intercambios de parcelas entre los mismos. Este cuarto tipo de Planes es posible en áreas en las cuales se están ejecutando, o redactando Planes de Desarrollo Rural de los tipos uno y dos antedichos (*Land Redevelopment* y *Land Consolidation*). Esta posibilidad existe hasta tres años después de comenzada la ejecución de los antedichos planes, pero no será ya posible una vez aprobada la nueva Estructura Parcelaria por la Comisión Central de Desarrollo Rural (CLC).

En cuanto a los procedimientos de ordenación rural en Holanda, son básicamente dos los organismos relacionados con el tema. Por una parte, el Comité o Comisión Central de Desarrollo Rural (CLC) y, por otra, el Comité o Comisión Regional de Desarrollo Rural, operando en el ámbito nacional y provincial respectivamente (*Government Service for Land and Water Use 1988*).

El Comité Regional es responsable de la preparación y realización de cada plan/proyecto, elaborando el programa y plan de desarrollo previsto, con la obligatoria consulta con las autoridades municipales y Organismo responsable de la Gestión Hidráulica. Es responsable de la ejecución material de los trabajos y del procedimiento administrativo. Está integrado por un número de miembros entre 3 y 7, intentando representar a todas las partes interesadas o afectadas por el Plan. De esta forma, la composición es variable en función de los problemas específicos de cada área. Los miembros de la Comisión son designados por el Gobierno Provincial, previa consulta con la CLC, los organismos de la Administración responsables de la administración hidráulica y de la de agricultura y las organizaciones relacionadas la naturaleza y el medio ambiente. El Ministerio de Agricultura nombra al secretario de la Comisión de Desarrollo Rural (generalmente un funcionario del «*Government Service for Land and Water Use*»).

El Comité Central de Desarrollo Rural opera en el nivel nacional como organismo asesor del gobierno en materia de desarrollo rural, elaborando y presentando a la aprobación del Gobierno del Estado

una relación de ámbitos territoriales susceptibles de actuación en la materia en cuestión. Asimismo, ha de aprobar los programas preliminares que le son remitidos por el Comité Regional de Desarrollo Rural, priorizando de esta forma las zonas que han de ser objeto de actuación. Además ejerce una labor de supervisión de la ejecución de los trabajos y del procedimiento administrativo. Este Comité Central tiene un máximo de 20 miembros, representantes de:

- Ministerios.
- Autoridades Provinciales, Municipales y Polders.
- Representantes de Organizaciones Agrarias, de las de Conservación de la Naturaleza y de las de Esparcimiento al Aire Libre.

El Catastro constituye otro organismo con una estrecha relación en los Planes de Desarrollo Rural en Holanda. El apoyo a los trabajos de Concentración Parcelaria aparece como una función muy importante del Catastro, ya que absorbe alrededor del 20 por ciento de los esfuerzos de esta institución. Se trata de colaborar con el Ministerio de Agricultura y Pesca, responsable de la Concentración Parcelaria, preparando toda la documentación necesaria para identificar las fincas y sus propietarios y preparar el Proyecto de Concentración, en el que se adjudican las parcelas resultantes. La búsqueda de la mayor eficiencia posible en el cultivo de la tierra y el carácter muy fraccionado de la propiedad hacen que esta actividad revista una importancia muy considerable en un país donde la agricultura supone una fuente de ingresos muy elevada (Castanyer, J. y Canet, I.1990).

El procedimiento holandés puede ser dividido en tres fases:

1. La «fase Inicial» comprende desde su iniciación por el Ministerio de Agricultura hasta su inclusión en la lista de proyectos en preparación/formulación.
2. La «fase de formulación» es llevada a cabo por una Comisión de Desarrollo Rural/Land Development Commission, designada como responsable para la preparación del proyecto. Existen, no obstante, dos posibles vías de elaboración del plan, (bien sea este Plan de Desarrollo Rural o Plan de Concentración Parcelaria):
 - Formulación por fases: utilizada en zonas con una mayor problemática de usos en función de los existentes y los previstos. Implica la elaboración de un programa previo, a partir del cual el Gobierno Provincial adopta la decisión de ejecución o no ejecución del Plan. En el caso de los Planes de Concentración Parcelaria, la decisión la adoptan por votación los propietarios.

- Procedimiento simplificado: no requiere la elaboración de un programa previo, sino que es elaborado directamente el Plan (bien sea de Desarrollo Rural, bien sea de Concentración Parcelaria) para a continuación, como en el caso anterior, adoptarse la decisión Plan sí, Plan no, por el Gobierno Provincial, o votarse por propietarios y arrendatarios, Concentración Parcelaria sí, C.P. no (en el caso de parcelas en arriendo, la mitad del voto corresponde al arrendatario, si lo es por un mínimo de 6 años, y la otra mitad al arrendador). Una vez adoptada la decisión favorable a la ejecución del Plan, éste puede comenzar la fase de ejecución.
3. La tercera fase de «ejecución» se desarrolla en varias etapas, si bien alguna de ellas puede ser omitida. Es posible, en el ámbito del plan, que éste se ejecute por zonas.

En Portugal se acometen reordenaciones parcelarias, a iniciativa de la propia administración, de la mayoría de los propietarios o de la Cámara Agraria (Duarte Mendes, J. M., 1988).

El Estado promoverá, en virtud de lo establecido en el art. 1 de la L.C.P., el inicio de procedimientos de C.P. para:

- La ejecución de Programas Integrados de Desarrollo Agrícola Regional.
- La ordenación del espacio agrícola
- La reestructuración de la propiedad rústica y de las empresas agrarias afectadas por la realización de grandes obras públicas.

A partir de la solicitud o, en su caso, del inicio de oficio por la administración, la Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola (DGHA) realiza estudios previos en la zona. El contenido de los mismos según lo establecido en el art. 2 de la Ley C.P. es:

- Levantamientos parcelarios, características ambientales, económicas, sociales, ventajas de la realización del procedimiento.
- Delimitación aproximada de la zona.
- Relación de medidas y obras previstas.
- Diagnóstico de problemas y dificultades a superar.
- Estimación de medios humanos y materiales necesarios.
- Previsión de tiempo de realización de las distintas fases.
- Determinación del grado de viabilidad técnica y económica del proyecto, en función de los resultados previsibles y de los costos.

De forma similar a otros países, con el inicio del procedimiento entra en vigor una prohibición de cambios de uso, si bien se con-

templa la posibilidad de excepciones a esta regla. Además, el Estado tiene «derecho de tanteo» respecto de todas las fincas hasta el momento de la realización del plan. Se exceptúan del perímetro de concentración los terrenos urbanos.

Tras la determinación del perímetro de la concentración parcelaria, se realiza la investigación de la propiedad, parcelas y propietarios. Se establece en el art. 12 de la Ley de C.P. que el nuevo parcelario se establecerá sobre la base de los siguientes criterios:

- La concentración de la superficie de cada propietario en el menor número posible de parcelas, cuya superficie, forma y accesos favorezcan las condiciones técnicas de la respectiva explotación.
- La aproximación en todo lo posible de las fincas de reemplazo al emplazamiento de las explotaciones, o en su defecto la instalación de nuevas explotaciones con el acuerdo de los interesados.
- El incremento, siempre que sea posible, de la base territorial de las explotaciones con dimensiones insuficientes, utilizando para ello los Bancos de Tierras.

El anteproyecto del plan de concentración parcelaria se elabora teniendo en cuenta el inventario y dando audiencia a los participantes. Los afectados tienen la posibilidad de comunicar sus alegaciones en la exposición pública del proyecto. Tras la decisión acerca de las alegaciones y la realización de las necesarias correcciones, y contando con la autorización de los propietarios que representan la mayoría de los ingresos en concepto de impuestos, el anteproyecto se transforma en el Plan Definitivo de la Concentración Parcelaria. El plan de concentración parcelaria contiene, junto a la reorganización definitiva, el conjunto de regulaciones respecto a las obras comunitarias y públicas y las circunstancias legales (entre otras, deducciones de terreno para caminos y aguas, mejoras, fijación de las indemnizaciones) y entra en vigor tras su autorización por el Consejo de Ministros. Sólo después de la autorización del plan de concentración parcelaria se puede comenzar con los preparativos y trabajos para la construcción de las obras comunitarias y públicas (Duarte Mendes, J. M., 1988).

7. VALORACIÓN DE TIERRAS EN LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

En Alemania, los datos relativos a clasificación y valoración de las tierras, propiedad, arrendatarios, levantamientos topográficos, construcciones y otros equipamientos de las parcelas, etc., son suminis-

trados, en primera instancia, por el Catastro. La Ley de Valoraciones de 1985 establece como preceptiva la valoración cada seis años de los inmuebles, o siempre que se produzca una variación sustancial de los mismos. A pesar de esta previsión, no se ha aplicado la norma en lo relativo a los inmuebles ni a las explotaciones agrícolas y forestales y sigue aplicándose el sistema de valoración de 1974. La determinación del valor de las explotaciones agrícolas y forestales parte de un «rendimiento» determinado con arreglo a un procedimiento muy complejo, basado en unos «valores comparativos» según el rendimiento de «explotaciones tipo». En teoría, estos valores tienen en cuenta las circunstancias geográficas, climatológicas, etc., de cada finca, pero en la práctica son valoraciones basadas en estimaciones muy antiguas y actualizadas mediante la aplicación de una serie de coeficientes (Castanyer, J. y Canet, I. 1990).

Asimismo, se obtienen parte de los datos necesarios del Registro de la Propiedad y otros Registros Públicos (Registro del Agua, Registro de Urbanismo,...).

La valoración técnica y legal de las parcelas afectadas por la ordenación parcelaria, comprende los siguientes pasos (Kollmer, K. 1996):

1. Estudio y evaluación de las valoraciones existentes (Catastro, etc.).
2. Establecimiento de principios de valoración por parte de expertos:
 - Tierras agrícolas.
 - Tierras con aprovechamientos agrícolas especiales.
 - Parcelas arboladas.
 - Parcelas con usos especiales o de valor especial.
3. Revisión global de la valoración.
4. Elaboración del Mapa de Valoración.
5. Cálculo de los valores de las parcelas.
6. Publicación de los resultados de la valoración. Remisión a cada participante de un extracto de su propiedad y una invitación a asistir a la exposición pública de la valoración.
7. Reunión con los afectados para explicarles la valoración a los participantes. Se pueden presentar alegaciones.
8. Revisión de alegaciones y resolución de las mismas.
9. Publicación de los resultados definitivos.

En Alemania existen dos métodos para la valoración de tierras cultivadas y pastos: el «Método Comparativo», sólo aplicado en Baviera y

el «Método Común» aplicado en los restantes Lands (Meuser, F. J. 1992):

En el «Método Comparativo» se fijan los valores de cambio de parcelas-modelo (parcelas de comparación). Estas parcelas-modelo se determinan tras una subdivisión en bloques del ámbito de actuación y se calculan los valores de cambio correspondientes para el valor del suelo agrario o urbanístico según valores del mercado. En relación con los condicionantes especiales, se establecen principios para su incremento o disminución. Los terrenos restantes de la zona a concentrar adquieren sus valores numéricos por comparación a los de los modelos, en tanto que las características de su suelo y demás elementos valorativos son comparados con los de las fincas-modelo.

Para la valoración se toman como base los resultados de la valoración del suelo realizados según la Ley de Valoración del Suelo (Hoisl, F. en Meuser, F. J. 1992).

En el «Método Común» se establece, en primer lugar, un marco para la valoración, y, sobre esa base, los técnicos llevan a cabo una valoración de las fincas «*in situ*». Del establecimiento de ese marco para la valoración resulta la determinación de unos valores numéricos para las diferentes calidades de suelo en la zona de concentración parcelaria, según sus perfiles edafológicos. Los valores numéricos constituyen los coeficientes a aplicar para establecer la proporción de cambio, esto es, las proporciones del incremento y disminución de superficie que se producen con el intercambio. La base para el establecimiento de los valores numéricos la constituye, la valoración de la clase agrológica. Con el fin tener en cuenta «circunstancias especiales» ajenas al estricto valor como soporte productivo, se fijan, conjuntamente con los marcos de la valoración, los principios que habrán de regir los incrementos o disminuciones de valor. Los suelos con valores de cambio aproximadamente iguales se incluyen en la misma clase de valoración, aun cuando tengan tipos de suelo o usos distintos.

En Francia, la Comisión Municipal designa una subcomisión para la valoración de las parcelas que, por lo general, está formada por agricultores residentes en la zona. La valoración se realiza sobre una escala de valores que comprende hasta siete clases. Su número está en función de la existencia en la zona de grandes diferencias en la calidad del suelo. Para las parcelas tipo se establece un valor monetario que corresponde a su valor capitalizado (de rendimiento). En la clase de valoración no se ve reflejada la distancia de las fincas respecto del centro de la explotación, aunque ésta sí es considerada en

el diseño del nuevo reparto (Dorémus, J. 1988). Los miembros de la Comisión deliberan conjuntamente sobre la valoración, consultando los mapas catastrales y de suelo. El valor de cambio no se establece por medio de análisis del suelo y valoraciones de cada finca particular, sino mediante mapas en gabinete. Sólo cuando los miembros no pueden ponerse de acuerdo en un caso, la parcela objeto de la controversia es analizada in situ. El ingeniero que ha elaborado los planos está presente en la valoración, pero no tiene derecho a voto. Los resultados de la valoración se reflejan en un plan de la valoración y una memoria (Gamperl 1955, en Mauser, F. J.1992).

La equivalencia se fija en virtud de la productividad efectiva o rendimiento de las tierras. La Comisión Municipal incluye las parcelas dentro de una clase determinada, previa audiencia de los propietarios y directores de las explotaciones. La realización de procedimientos de concentración parcelaria abreviados es normalmente voluntaria y posible sin una previa clasificación del suelo.

En Holanda, el procedimiento de ordenación (bien sea *Land Redevelopment*, bien sea *Land Consolidation*), supone la realización de dos valoraciones. El propósito de la primera es determinar el valor de las tierras aportadas. El procedimiento comienza con la elaboración del sistema de clasificación de tierras, el cual toma en consideración el uso y las características agronómicas. A cada clase se le asigna un valor agrícola. El sistema de clasificación constituye el punto de partida para la segunda valoración, en la cual el valor asignado a la tierra se verá modificado como consecuencia de la realización del proyecto de Desarrollo Rural. Tal variación en el valor ha de ser evaluada.

La Comisión Central de Desarrollo Rural (CLC) es la encargada de elaborar el sistema de clasificación de las tierras y designa los evaluadores, siendo la responsable última de la evaluación. Cada parcela de tierra es evaluada por un número impar de evaluadores, con un mínimo establecido en tres. Los resultados de la evaluación se incorporan a un listado y se cartografían en el correspondiente mapa. La CLC deposita este listado, el mapa asociado y la lista de afectados para su exposición pública.

Transcurrido el plazo de exposición pública, se abre un plazo de quince días para que se presenten alegaciones, tanto relativas a los derechos de los afectados (propietarios o arrendatarios) como a la valoración preliminar realizada. Tales alegaciones habrán de ser resueltas en primera instancia por la Comisión de Desarrollo Rural, que podrá modificar tanto la relación de derechos como la valoración, siempre previa notificación a terceras partes afectadas.

La Comisión de Desarrollo Rural elabora un informe de cada alegación y su resolución. El conjunto de todas ellas habrá de ser remitido a un juez-comisario. Si no se ha alcanzado acuerdo en la etapa anterior, corresponde al antedicho juez tratar de alcanzarlo. Los casos restantes habrán de ser remitidos a los Tribunales de Justicia. Las decisiones de este tribunal serán apelables ante las instancias judiciales superiores en caso de los derechos de los afectados. No obstante, las decisiones de los tribunales ordinarios no serán apelables en los temas referentes a la valoración de las tierras.

Con la segunda valoración, se pretende determinar los cambios en el valor de las tierras, como consecuencia de la realización del proyecto de Desarrollo Rural. Esta modificación del valor es el resultado de la modificación del tamaño, de la forma de masas y parcelas, de su distancia al centro de la explotación, de su accesibilidad, de las obras de control y mejora hidráulica e hídrica, de la mejora de las condiciones agronómicas en suma. Además habrán de ser tenidas en cuenta otras mejoras como la construcción e instalación de líneas eléctricas, sistemas de drenaje, etc. En las zonas en las cuales las parcelas son intercambiadas entre distintos propietarios, el valor no agrícola de las tierras es también evaluado y tomado en consideración a la hora de establecer las compensaciones económicas por las mejoras realizadas. La segunda valoración es realizada por los mismos evaluadores que ya realizaron la primera, siempre de acuerdo con las instrucciones de la Comisión Central de Desarrollo Rural (CLC) y tomando como base el sistema de evaluación establecido. Como resultado de esta segunda valoración, se elabora una Relación de Compensaciones Económicas a satisfacer. Según ésta, a determinados propietarios corresponderá una aportación económica y a otros una percepción compensatoria.

En ella se recogen además otros costes o pagos compensatorios, los originados por los daños ocasionados, las compensaciones económicas por destino de tierras a usos públicos, o por la compra de derechos de localización de parcelas a determinados propietarios. Se establecen los porcentajes de la inversión realizada que han de ser aportados por las partes implicadas: propietarios - gobierno (el cual corre con una parte importante del monto total del Plan de Desarrollo Rural y además adelanta una parte importante de los costos correspondientes a los propietarios afectados), propietarios y otros organismos públicos, compensaciones exclusivamente entre propietarios, o compensaciones entre distintos organismos públicos.

Los costes de un Plan de Desarrollo Rural son satisfechos por el Gobierno, los propietarios y otros organismos públicos. La ley estipula que el Gobierno, corre con los gastos de la CLC, del Servicio Gubernamental para el Uso de la Tierra y el Agua/Government Service for Land and Water Use, así como los costes inherentes, a la celebración de reuniones, anuncios públicos y comunicaciones individualizadas a los afectados. Los costes ocasionados por la construcción de carreteras, infraestructuras hidráulicas, áreas de ocio y recreo, áreas de conservación de la naturaleza y del paisaje y otros usos públicos corren a cargo de los organismos/servicios de la administración, que en el Plan se determinen como gestores o titulares de las antedichas tierras/infraestructuras/equipamientos. Obviamente, los referidos organismos/servicios son previamente consultados, para mostrar su acuerdo con lo anterior.

Los costes derivados de la nueva localización son satisfechos por los propietarios, si bien los fondos necesarios son adelantados por el Gobierno. En la segunda valoración, los costes son calculados por finca y divididos entre los propietarios prorrateándose entre cada propietario o arrendatario. La ley establece que un propietario nunca abonará un importe superior a la cantidad correspondiente al incremento de valor de sus tierras.

Los propietarios beneficiados aportarán la cantidad no subvencionada correspondiente a los costes ocasionados por los trabajos de reagrupación las parcelas de la explotación, las plantaciones y siembras realizadas, así como los caminos y vías de acceso.

Una vez completado el Plan de Desarrollo Rural, cada propietario beneficiado por el mismo es deudor, en una cantidad determinada, del Gobierno. Esta cantidad podrá ser abonada en un sólo pago, o bien en 26 anualidades al 6 por ciento.

Respecto a los procedimientos de los otros dos tipos de ordenación rural, esto es, en Planes de Adaptación y Concentraciones Voluntarias, suponen ciertas modificaciones que se traducen en agilización del plazos y trámites en ambos casos. La decisión inicial de ejecutar un Plan de Adaptación corresponde al organismo responsable y promotor de la infraestructura causante del plan.

En Portugal, a pesar de que la Oficina de Recaudación clasifica los suelos en función del rendimiento, con fines impositivos, los resultados de estas valoraciones no son apropiados para los fines de la C.P., por ello las parcelas deben ser nuevamente valoradas en los procesos de C.P. Los órganos contemplados en la ley portuguesa como partícipes de los procedimientos de C.P. son:

- Comisión de Trabajo/ *Comissao de Trabalho*
- Comisión de Apelación/ *Comissao de Apreciação*.

La Comisión de Trabajo se constituye a iniciativa de la DGHEA y tiene la siguiente composición:

- Un técnico agrónomo, designado por la DGHEA, de acuerdo con la Dirección Regional de Agricultura, que será el presidente de la Comisión.
- Los presidentes de las juntas de freguesía en cuyas áreas de competencia se sitúan los terrenos objeto de concentración, o en su defecto cualquier mandatario de las mismas acreditado al efecto.
- Dos propietarios de parcelas designados por las asociaciones de propietarios.
- Un arrendatario designado por las asociaciones de arrendatarios.
- Un funcionario designado por la DGHEA, como secretario, pero sin derecho a voto.

Son competencias de la Comisión de Trabajo (art. 31 Ley C.P.):

- Delimitación con exactitud del perímetro de actuación.
- Clasificar y evaluar las parcelas.
- Definir las mejoras de carácter individual o colectivo indispensables, la remodelación parcelaria y otras que contribuyan a la puesta en valor económica de la zona y para el desarrollo social de la población.
 - Detectar los casos de abandono o mal uso de las parcelas objeto de concentración y proceder en los términos de la legislación aplicable.
 - Identificar los terrenos de dominio público o privado del Estado, o de las parroquias, cuya inclusión dentro de la reserva de tierras deba ser promovida.
 - Colaborar en la evaluación de parcelas a adquirir para su integración en la reserva de tierras.

La Comisión de Apelación se constituirá a iniciativa de la DGHEA, con anterioridad a la fecha de fijación de las Bases del proyecto y su composición es la siguiente (art. 31.1 Ley C.P.):

- El Presidente de la Cámara Municipal, el Registrador de la Propiedad, el Jefe de la Hacienda «Reparticiao» de Finanzas y un Notario de cada uno de los Ayuntamientos afectados.

- Un representante de los propietarios de los terrenos incluidos en la remodelación a efectuar, designado por las respectivas asociaciones.
- Un representante de los arrendatarios, designado por las respectivas asociaciones.
- Dos técnicos agrícolas, siendo uno designado por la DGHEA y otro por el Instituto Geográfico y Catastral.
- Un licenciado en derecho, designado por la DGHEA.
- Un técnico, representante de cada uno de los organismos responsables de la preparación y ejecución de las mejoras a realizar en la zona.

La Comisión designa en su primera reunión al presidente y su sustituto. Las funciones de secretario son ejercidas por el técnico agrónomo designado por la DGHEA.

Son competencias de la Comisión de Apelación:

- Deliberar sobre las reclamaciones presentadas a lo largo del procedimiento.
- Informar las alegaciones presentadas por los interesados, por la Comisión de Trabajo, o por los organismos oficiales encargados de la preparación y ejecución de la concentración.
- Emitir las recomendaciones relativas a las operaciones a realizar.

Las decisiones de la Comisión de Apelación podrán ser recurridas ante el Director General de Hidráulica e Ingeniería Agrícola.

En los países nórdicos destaca, en la formulación de los planes de concentración parcelaria, la valoración del vuelo arbóreo. Para ello se utilizan fotografías aéreas que son fotointerpretadas, para posteriormente realizar correcciones de campo y técnicas de inventario forestal con controles estadísticos. Las fotos aéreas permiten una estimación exacta de la altura y densidad del bosque, sin atender a los límites de cada propiedad. Tan pronto como la valoración de campo está concluida se pasa, generalmente, a una transmisión de la propiedad con carácter inmediato (Österberg, G y Pettersson, L. 1988).

8. PRINCIPIOS DE COMPENSACIÓN EN LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

Los principios de compensación que rigen a la hora de diseñar la nueva estructura parcelaria en Alemania están establecidos en el artículo 44 de la L.C.P. son los siguientes:

- Se retribuye el valor aportado en tierras. La indemnización con tierras ha de realizarse, atendiendo a las deducciones, con terrenos del mismo valor (L.C.P., art. 44, pto. 1).
- El porcentaje de las deducciones en superficie permitidas es del 6-7 por ciento, según el art. 47 de la L.C.P., incluidas las deducciones para obras públicas, según art. 40 de la L.C.P.
- Ningún participante puede exigir ser indemnizado con unos terrenos concretos o con los situados en un lugar determinado.
- Los incrementos o disminuciones de terreno inevitables en las adjudicaciones se compensarán monetariamente (L.C.P., art. 44, pto. 3).
- Las adjudicaciones de parcelas en otras zonas de concentración parcelaria son factibles cuando la reorganización de la propiedad en las zonas de concentración afectadas entre en vigor simultáneamente (L.C.P., art. 44, pto., 6).
- Algunas parcelas y obras singulares pueden verse excluidas del principio de que ningún propietario pueda exigir la indemnización mediante fincas de reemplazo concretas.
- En el caso de fincas revalorizadas por la inversión en la zona de fondos públicos, se puede tomar como base de cálculo de la indemnización un valor incrementado (L.C.P., art. 46). En este caso se contempla la plusvalía generada como consecuencia de la ejecución del plan.
- La propiedad explotada en régimen comunitario puede ser repartida o reorganizada en forma de copropiedad (L.C.P., art. 48).
- Los elementos paisajísticos valiosos o singulares deben de ser asumidos por el nuevo propietario (L.C.P., art. 51).
- Un afectado puede ser indemnizado parcial o totalmente, si así lo manifiesta, con dinero, en lugar de con tierra (L.C.P., art. 52).
- La tierra que, debido a las indemnizaciones y revalorizaciones, no resulte necesaria, deberá ser utilizada acorde a la finalidad de la concentración parcelaria o destinada a fines urbanísticos (L.C.P., art. 54, pto. 2).
- Para la inclusión de una superficie forestal continua mayor de 10 ha, es necesaria la aprobación de la «Oficina de Inspección Forestal» (L.C.P., art. 85, nº 2).
- Una superficie forestal continua de más de 3 ha sólo puede ser transformada sustancialmente con la aprobación del propietario o de la Oficina de Inspección Forestal (L.C.P., art. 85, nº 7).

- La indemnización de la madera existente ha de realizarse, en lo posible, también con madera (L.C.P., art. 85, nº 8).

En el caso Belga se contempla la posibilidad de que los incrementos y decrementos de valor necesarios en las adjudicaciones puedan ser compensados con dinero. Sin embargo, la compensación permitida, sin autorización por escrito de los propietarios afectados, se limita al 5% del valor de las fincas. Al igual que en el derecho español, rige el principio de subrogación según el cual los derechos existentes se transmiten a las fincas de reemplazo. De todos modos, el Comité de Concentración Parcelaria puede anular las condiciones de arrendamiento existentes antes del comienzo de la concentración y, en el marco de la reordenación, adjudicar al arrendatario afectado un nuevo arrendador. El arrendatario puede permanecer en las fincas que ha explotado hasta ese momento o bien recibir adjudicadas otras (De Leeuw, A. *et al.* 1988).

En Francia, la reagrupación no es solamente una simple operación geométrica; debe imperativamente responder a los siguientes principios (Rougéan, P. y Sagarminaga, Y. 1994):

- Cada propietario debe recibir una superficie equivalente en valor de productividad real a aquella de los terrenos que aportó en la operación, descontada la parte destinada a las obras de carácter colectivo, generalmente los caminos de explotación y las instalaciones de saneamiento. Este valor de productividad real o capacidad de producción es determinado por una clasificación que fija la Comisión Municipal de Ordenación del Territorio. El respeto a este principio de equivalencia asegura a cada propietario y a cada explotador el conservar su capacidad de producción después de la concentración parcelaria. Las condiciones técnicas de realización de las operaciones pueden conducir a diferencias que el contencioso ha limitado en un 10 por ciento en superficie y en un 1 por ciento en valor de productividad.
- Retribuir en las fincas de reemplazo, los mismos tipos de aprovechamiento aportados.
- No incrementar la distancia media de las parcelas a la explotación.
- No Concentrar determinadas tierras (posibilidad de exclusión).
- Retribuir a los mismos propietarios determinadas parcelas (posibilidad de reserva).

Sin embargo, para tener en cuenta la evolución de los distintos sistemas y técnicas de cultivo, el principio de equivalencia podrá ser reba-

jado a la estricta equivalencia por naturaleza de cultivo, en una proporción fijada para cada región agrícola de la provincia por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio previa notificación de la Cámara de Agricultura. Esta tolerancia no puede exceder en un 20 por ciento el valor de las aportaciones de un mismo propietario. La Comisión Provincial fija igualmente una superficie en la cual las aportaciones de un propietario pueden ser compensadas por adjudicaciones de tipos de suelo diferentes, limitando esta superficie a 50 áreas en zonas de policultivo o un 1 por ciento de la superficie mínima de instalación si ésta es superior a 50 hectáreas.

Además, salvo acuerdo entre los propietarios y explotadores interesados, la nueva estructura parcelaria no podrá incrementar la distancia media de las parcelas al centro de explotación, que se determina comparando la distancia media ponderada antes y después de la concentración. Esta distancia media concierne al total de la superficie de aporte y de reparto y no a las distancias al centro de explotación medidas parcela por parcela.

La Comisión Municipal de Ordenación Territorial está facultada para decidir, dentro del perímetro de concentración parcelaria, la traza de todos los caminos de explotación necesarios para comunicar las parcelas.

9. CONCLUSIONES

Lo expuesto anteriormente permite resaltar aspectos que pueden servir de guía para comprender la evolución, estado actual y previsibles tendencias futuras del procedimiento de concentración en algunos países de la Unión Europea. Todo ello debería constituir un primer paso para la reformulación del proceso en España y sus Comunidades Autónomas:

- La C.P. ha pasado de ser un instrumento de mejora de calidad de vida a partir de un incremento de renta obtenida de la actividad agrícola y ganadera, a ser un instrumento de ordenación territorial en el medio rural.
- Se aplicaba casi exclusivamente a suelos agrícolas. Posteriormente se ha utilizado en suelo forestal y para la dotación de suelo para implantaciones industriales y obras públicas.
- Se aprecia una utilización creciente en la resolución de conflictos entre usos distintos. Consecuencia de ello es la existencia de distintos procedimientos en función de los objetivos a considerar y distinta realidad territorial del área a ordenar.

- La coordinación con el planeamiento urbanístico es cada día mayor, aunque con notables diferencias entre países. En los que la coordinación está prescrita o cuenta con los obligatorios cauces de coordinación es donde la actuación es más eficiente.
- La incorporación de nuevos objetivos y la toma en consideración de criterios ambientales o territoriales es cada vez mayor. Esto se traduce en la realización de planes de concentración parcelaria, cuyo objetivo principal es la ordenación y adecuación paisajística del ámbito territorial de afección, o bien son utilizados para facilitar el intercambio de tierras. De esta forma puede permitir destinar a usos conservativos zonas de especial valor que pasan a ser propiedad u objeto de gestión por la administración ambiental. Es preceptiva la evaluación ambiental previa a la realización de la concentración parcelaria.
- La forma de garantizar un uso eficiente de los recursos invertidos en el proceso es la regulación de usos posterior a la ordenación. Esta reglamentación de usos tiene un periodo de vigencia determinado y sujeto a revisión como cualquier otra planificación territorial.
- Se observa que en buena parte de los países analizados, un porcentaje variable según los casos de los gastos de la concentración parcelaria es sufragado por la propiedad. En algún caso, como por ejemplo Holanda, merced a una segunda valoración, cada propietario contribuye en función del incremento del valor de su propiedad; en el caso de pérdida de valor tras la segunda valoración es compensado económicamente.
- La disponibilidad de información actualizada y fiable en los Catastros permite agilizar y abaratar el procedimiento, así como la realización de estudios previos a la decisión de acometer una ordenación, tarea ésta considerada de vital importancia para alcanzar los objetivos previstos.
- La componente infraestructuras en los planes de ordenación parcelaria es importante en todos los países considerados, aunque variable en función del estado inicial. No se contempla exclusivamente la red viaria, sino que el procedimiento considera la red de saneamiento, el abastecimiento eléctrico, de aguas y en algunos casos la rehabilitación y adecuación urbanística de los núcleos rurales.
- La introducción de nuevas consideraciones en la concentración parcelaria supone que pase a denominarse ordenación o desarrollo rural y, en algún caso, que la competencia en la ejecución

y supervisión de la actuación no se exclusiva del la administración agraria.

BIBLIOGRAFÍA

- ATELIER D'URBANISME ET DE RURALISME DES GEOMETRES. D. DEP. DE L'AGRICULTURE ET FORET (1988): *Le remembrement et l'aménagement foncier dans l'aisne*. Conseil General de L'Aisne Laon.
- BEUN, N. J. (1988): *Land development in netherlands*. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1995): *Jahresbericht über flurbereinigung und agrarstrukturelle vorplanung in Deutschland* 1994. Bonn.
- CASTANYER, J. y CANET, I. (1990): *El catastro en Europa*. Centro de Gestión Catastral y Cooperación tributaria. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio*. Oficina de publicaciones oficiales de las CC.EE. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): «The EU compendium of spatial planning systems and policies». *Regional Development Studies*, 28. Oficina de Publicaciones Oficiales de las CC.EE. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999b): «The EU compendium of spatial planning systems and policies the netherlands». *Regional Development Studies*, 28. Oficina de Publicaciones Oficiales de las CC.EE. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999c): *ESDP: European spatial development perspective*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las CC.EE. Luxemburgo.
- CRECENTE, R. (1998): *La concentración parcelaria en Galicia: validación como instrumento de planificación rural*. Tesis doctoral.
- DE LEEUW, A.; DEMUYNCK, J. y REGINSTER, J. (1988): *Le remembrement rural, instrument de la politique d'amanagement rural en Belgique*. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.
- DORÉMUS, J. (1988): *Le remembrement rural en France*. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.
- DUARTE MENDES, J. M. (1988): *Le remembrement au Portugal*. European experts meeting in land consolidation. Fredeburg.
- EUROSTAT (1997): *Regiones, Anuario Estadístico 1996*. Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- FEDERAL MINISTRY FOR REGIONAL PLANNING, BUILDING AND URBAN DEVELOPMENT (1993): Federal building code; administrative measures act to supplement the federal building code; federal land utilisation ordinance; model building regulations.
- GOVERNMENT SERVICE FOR LAND AND WATER USE (1988): *The land development act - an outline*. Ministerie van Landbouw en Visserij Rijksantorengebouw. Utrecht.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1995): «Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las CC.AA. ciudad y territorio». *Estudios Territoriales*, 101: pp. 297-314.

- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla.
- KOLLMER, K. (1996): «Land consolidation in Germany». *Lavoura Moderna DSA*, 6: pp. 99-104. LISBOA
- MEUSER, F. J. (1992): *Europäische fachtagung flurbereinigung 1988. Analyse der ergebnisse*. Lehrstuhl für bodenordnung und landentwicklung technische Universität München. München.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA DE DINAMARCA (1995): *Datos de estructuras agrarias en Dinamarca*. (Comunicación personal).
- ÖSTERBERG, T y PETERSSON, L. (1988): *Land consolidation in Sweden. European experts meeting in land consolidation*. Fredeburg.
- PIMENTEL DE CASTRO COELHO, J. (1996): «Agricultura e espaço rural, planeamento do uso do solo». *Lavoura moderna DSA*, 6: pp. 68-76. Lisboa.
- ROUGEAN, P. y SAGARMINAGA, Y. (1994): «CP y reorganización en Francia». *Investigación y Espacio*, 17. Lurralde. San Sebastián.
- TEIXEIRA, M. (1996): «Instrumentos de ordenamento rural integrado. A experiencia portuguesa». *Lavoura Moderna DSA*, 6: pp. 116-123. Lisboa.
- VAN HUYLENBROECK, G. (1992): *The role of evaluation in the planning process of land consolidation projects in Belgium*. The International Congress on Agrarian Reform and Rural Development. Ankara.
- VAN HUYLENBROECK, G. (1996a): *Land consolidation in Belgium: objectives and effects*. (Comunicación personal). Gent (Belgium).
- VAN HUYLENBROECK, G. (1996b): *Rural planning and land consolidation in Flanders*. (Comunicación personal). Gent (Belgium).
- VAN HUYLENBROECK, G. (1996c): «Rural planning and land consolidation in Flanders». *Lavoura Moderna DSA*, 6: pp. 109-115.
- VITIKAINEN, A. (1988): *Die flurneuerungstätigkeit in Finland*. European Experts Meeting in Land Consolidation. Fredeburg.
- WOLTERS, J. (1988): *Land consolidation in Denmark*. European Experts Meeting in Land Consolidation. Fredeburg.
- WOLTERS, J. (1996): *The danish agricultural holdings act*. (Comunicación personal). Aabenraa.

RESUMEN

Una revisión de la concentración parcelaria en Europa

La pretensión de los autores se centra en realizar un estudio de las actuaciones de concentración parcelaria en diferentes países de la Unión Europea, donde esta actuación tiene relevancia. Este estudio se concreta en la descripción, para cada uno de los países considerados, de sus características más significativas, seguido de los antecedentes históricos, un resumen de las realizaciones, la especificación de los objetivos a alcanzar con la actuación, los procedimientos que se siguen, y cómo se realiza la valoración de tierras.

La experiencia acumulada por estos países constituye un elemento de referencia que nos debe hacer meditar sobre lo que es la concentración parcelaria y su posible utilidad de cara al futuro, en las diferentes Comunidades Autónomas del Estado Español.

La evolución observada en los países considerados modificando objetivos de organización del parcelario agrícola, con unos intereses únicamente de mejora de las productividades de las explotaciones agrícolas, a objetivos mucho más amplios, de ordenación del medio donde se la utiliza como instrumento fundamental de la Ordenación del Territorio, puede ser una fuente de reflexiones.

Por otro lado, la necesidad de coordinación y/o intervención de diferentes administraciones, tanto en sentido vertical (del estado a los ayuntamientos) como horizontal (responsables agrícolas, forestales, de medio ambiente, etc.), constituye también una conclusión del presente estudio.

PALABRAS CLAVE: Concentración parcelaria, planificación rural.

SUMMARY

The objectives of the authors are to study the land consolidation projects in different countries of the European Union where this policy is important. This paper studies the significant characteristics in the considered countries, followed by their historical background, accomplishments, goals of the plans, steps that are being followed and how land valuation is carried out.

The experience gained in these countries is a reference element that contributes to think about what land consolidation is and its future application in the regions of Spain.

The observed evolution in these countries shows a change in the goals of parcel distribution and improvement of farm productivity to broader goals that have to do with the development of the whole rural environment as a key instrument for regional development.

On the other hand, the need of planning coordination between the different administrations, either in the vertical (from state to municipalities) or horizontal structure (agriculture, forestry or environment planners) is an observed shortage.

KEYWORDS: Land consolidation, rural planning.

