

## CAPÍTOL II

### FASE PREPARATÒRIA

#### I. CAP A LA POTENCIACIÓ D'AQUESTA FASE AMB ELEMENTS GARANTS DE L'ECOCOMPATIBILITAT DE LA CP

##### 1. Necessitat de tenir la fase preparatòria d'un marcat caràcter mediambiental

###### 1.1 Productivitat versus política mediambiental, als processos de CP

###### 1.1.1 Polèmica vigència de l'objectiu de foment de la productivitat

A nivell de principi, sembla ser que tothom té assumida la necessitat de protecció del medi ambient, en el marc de les noves tendències de la PAC. Entenem que és lògica aquesta coincidència, puix que, d'una banda, la normativa mediambiental comunitària és cada cop més prevalent en el si del Dret comunitari, i d'altra banda, la pròpia PAC s'orienta cada cop més en aquesta direcció. La Declaració de Cork i l'Agenda 2000 simbolitzen aquesta tendència mediambientalista que inspira la nova orientació de la PAC.

Les discrepàncies doctrinals apareixen, tanmateix, quan es contraposa a aquest objectiu de protecció mediambiental el de foment de la productivitat de les explotacions agràries, la necessitat de la qual ha estat reconeguda àdhuc als sistemes comunistes més radicals<sup>1</sup>.

És aleshores que es planteja la qüestió de si s'ha de considerar bandejada la finalitat d'augment de la productivitat de les explotacions. Arribats a aquest punt, la unanimitat s'esvaeix i obre el pas a posicionaments doctrinals diferents i àdhuc oposats. Així, per exemple, LAMO DE ESPINOSA<sup>2</sup>, en analitzar la nova orientació de la PAC, arriba a la conclusió de què "el aumento de la competencia conduce a la necesidad de mejorar la productividad". En canvi, POBLET MARTÍNEZ<sup>3</sup>, a l'examinar la repercussió de la nova PAC sobre la CP, conclou que la productivitat "es un concepto que ha desaparecido totalmente de todo documento tanto público como privado, quedando sustituido por el de ocio, usos alternativos, mejora de calidad de vida,...". Contudent asseveració que no podem donar per bona<sup>4</sup>.

A mig camí entre ambdós posicionaments doctrinals, entenem que el foment de la productivitat i la protecció del medi ambient són principis rectors del Dret comunitari, que tenen llurs respectius fonaments jurídics, raó per la qual les actuacions públiques de CP han

---

<sup>1</sup> Vid., ad exemplum, Mao TSE-TUNG, *Libro rojo*, ..., op. cit., p. 162, on s'insta la població a treballar, de valent "con el objeto de acelerar la restauración y el desarrollo de la producción agrícola".

<sup>2</sup> Jaime LAMO DE ESPINOSA, *El marco agrícola*, op. cit., pàg. 7.

<sup>3</sup> María José POBLET MARTÍNEZ, op. cit., p. 296 a 299.

<sup>4</sup> Aquesta afirmació tan contundent ignora l'existència de documents comunitaris, com ara el de la Comissió Europea, *Amsterdam 17 de junio de 1997. Un nuevo Tratado para Europa*, Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, Luxemburg, 1997, on aquesta institució comunitària, després de glossar la capacitat productiva de l'UE, fa vots per a què es mantingui aquest alt nivell de productivitat, advertint que el creixement anual del 3 al 3,5 % que es preveu per a la propera dècada queda supeditat a què "las inversiones desemboquen en nuevas capacidades productivas". Tot plegat, aquest document comunitari suposa un autèntic cant a la productivitat de les inversions que es fan en el si de la Unió. I encara que no ho digués la Comissió, sempre s'ha de tenir present la vigència de l'art. 39.1 del TCE (redacció renovada de Maastricht), d'acord amb el qual, "Los objetivos de la política agrícola común serán: a) incrementar la productividad agrícola ...". El foment de la productivitat agrària, doncs, ha estat i ho segueix essent, *de lege lata*, el primer objectiu de la PAC.

de fugir tant dels plantejaments ultraproductivistes com dels ultramediambientalistes.

Pel que fa a la productivitat, en concret, es tracta d'un objectiu que els poders públics no poden deixar de banda, malgrat la creixent conscienciació mediambiental de la ciutadania.

A aquesta conclusió s'arriba, en primer lloc, des d'una perspectiva estrictament econòmica, atès que el foment de la productivitat sempre ha estat necessari per a la supervivència del sector agrari. La política internacional de lliure comerç imposada pels Acords del GATT (ara, OMC), així com la mateixa competència que hi ha en el si de l'UE - agreujada pels múltiples acords preferencials que s'hi han subscrit amb tercers països - obliguen, cada cop més, a optimitzar els recursos disponibles, per tal que les explotacions agràries siguin com més va més competitives. Des d'aquesta perspectiva, sembla poc dubtós que no hi pot haver competitivitat, en el si del sector agrari, si no es fomenta l'augment de la productivitat de les explotacions, puix que - com bé diu ENCISO I RODRÍGUEZ<sup>5</sup> - "la competitivitat comprèn elements de productivitat", a més dels d'eficàcia i rendibilitat.

No és, emperò, tan sols des d'aquests plantejaments economicistes que s'ha de promoure l'augment de la productivitat, sinó que també hi ha una sòlida fonamentació jurídica per a fer-ho, tant a nivell de la normativa específica de la CP com a nivell constitucional.

L'LRDA obliga a fomentar la productivitat de la terra, en base a la seva funció social, en els seus dos primers preceptes: l'art. 1r proclama que "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza ..." i l'art. 2n emfasitza que "el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas ... obliga: ... b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles ...".

El legislador constitucional, al seu torn, no sols no ha desvirtuat aqueix manament legal, sinó que l'ha elevat al nivell de principi constitucional. La seva voluntat de què la propietat rústica no resti erma es traspuja per tot l'articulat de la Constitució. Preceptes com ara els articles 33.2 (funció social de la propietat), 38 (defensa de la productivitat per part dels poders públics) i 133 (foment del desenvolupament agrari), entre altres, avalen abastament la consideració de què segueix vigent el manament als poders públics, pel que fa al foment de la productivitat de les explotacions agràries. Vist que aquest manament segueix condicionant la nostra política de reforma i desenvolupament agrari, sembla obvi que la programació de les actuacions de CP no es pot fer des de la renúncia prèvia a aital objectiu, que segueix essent necessari per a la garantia de la continuïtat del sector agrari. Així i tot, és un objectiu que s'ha de conjuminar amb el no menys important de la protecció del medi ambient, en totes les intervencions públiques que es facin sobre les estructures agràries, i, per tant, també en les intervencions que es duguin a terme en matèria de CP.

A aquest respecte, cal tenir en compte que les directrius de l'Agenda 2000 reorienten marcadament la PAC vers les polítiques de desenvolupament rural i protecció del medi ambient, i que aitals tendències consonen perfectament amb el manament constitucional que en el mateix sentit imposa a tots els poders públics l'art. 45 CE. En conseqüència, havent esdevingut la protecció del medi ambient un dels principis cabdals de la política social i econòmica espanyola i comunitària, les actuacions de CP no poden romandre alienes a aquest objectiu mediambiental.

Així semblen haver-ho entès les CA més conscienciades des del punt de vista mediambiental, les quals ja han dut a terme les corresponents experiències pilot de conjuminació dels objectius tradicionals de la CP amb la protecció de l'entorn natural de les zones afectades<sup>6</sup>. D'aquesta manera, aqueixes CA han seguit l'exemple que, d'uns anys ençà, ens han donat els països europeus més avançats, bé siguin comunitaris (com ara França<sup>7</sup> i Luxemburg<sup>8</sup>), bé siguin extracomunitaris (com ara, Suïssa<sup>9</sup>). I la resta s'hi

<sup>5</sup>Joan Pere ENCISO I RODRÍGUEZ, *Com millorar la competitivitat a Europa?*, "L'avenir europeu", núm. 9, desembre de 1996.

<sup>6</sup>Vid. una mostra d'eixes experiències innovadores en Domingo GÓMEZ OREA, Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA *et al.*, *Evaluación del impacto ...*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>7</sup>Cfr. M. PEÏSSON, F. ACAT, B. FOURNIER *et al.* *Remembrement et aménagement du milieu naturel*, Ministère de l'Agriculture. Direction de l'aménagement rural et des structures. Bureau d'études

hauran d'afegir ben aviat, perquè la societat serà cada cop més exigent, a aquest respecte, a mesura que augmenti el grau de sensibilització del cos social en matèria mediambiental.

### 1.1.2 Vers una ponderació dels objectius de productivitat i protecció del medi ambient

A la vista dels anteriors raonaments jurídics, el nostre posicionament, pel que fa a la polèmica sobre si la CP ha de fomentar l'augment de la productivitat o bé les mesures mediambientals, ha de ser forçosament equidistant dels dos posicionaments extrems esmentats més amunt, perquè - com vàrem defensar en el decurs del "VI Congreso Nacional de Derecho Agrario" celebrat a Màlaga<sup>10</sup> - la conjuminació dels principis de productivitat i de protecció del medi ambient es fa del tot necessària, havent-s'hi de ponderar adientment els diferents interessos que concorren en els processos de CP. Vist així, el futur de la CP passa tant per l'objectiu de foment de la productivitat - que, insistim, roman vigent en els ordenaments jurídics comunitari i espanyol - com per la protecció del medi ambient, objectiu igualment vigent en ambdós ordenaments.

Reconeixem que eixa ponderació d'objectius no resulta gens fàcil per als gestors de les intervencions públiques sobre les estructures agràries, perquè, com ha constatat la Comissió<sup>11</sup>, "si bien el desarrollo económico del espacio rural y la protección del medio ambiente son posibles a largo plazo, en la actualidad existen numerosos conflictos entre ambos".

Així i tot, s'ha de tenir sempre present que ambdós objectius tenen la seva raó de ser i segueixen vigents tant a Espanya com a l'UE. Quan es conjuminen els principis rectors d'ambdós ordenaments jurídics, es comprova clarament que el respecte al medi ambient i la promoció de la productivitat agrària no constitueixen dos *desiderata* incompatibles entre ells mateixos. Ben al contrari, ambdós conflueixen simultàniament en l'objectiu comú - que serà l'inspirador de la PAC dels propers anys, i, per tant, ho hauria de ser també de la CP espanyola - d'un desenvolupament sostenible, racional i respectuós amb l'entorn natural.

Cal recordar que aquest ambiciós objectiu comú - que s'ha vist extraordinàriament reforçat a partir de l'Agenda 2000 - ja havia estat establert de bell antuvi en els tractats fundacionals de les Comunitats Europees. La redacció inicial del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea (TCEE) ja establia, amb caràcter general, en el seu art. 2, que "la Comunitat té per missió de promoure ... un desenvolupament harmònic de les activitats econòmiques ..., una expansió continua i equilibrada ...". L'art. 39.1, al seu torn, adoptava idèntic criteri en relació amb la PAC. D'aquesta manera, alhora que consagrava l'augment de la productivitat agrària com el primer dels objectius de la PAC, matisava tot seguit que el foment de la productivitat s'havia de compatibilitzar amb "el desenvolupament racional de la producció agrícola i la utilització òptima dels factors de producció...".

Aquesta combinació - al nostre parer, força encertada - del doble objectiu de la productivitat i el respecte a l'entorn natural, perviu encara ara en el Dret primari de l'UE, a través dels arts. 2 i 39.1, lletra a), del renovat Tractat constitutiu de la Comunitat Europea (TCE). Fins i tot hi ha quedat més clara la idea bàsica - que aquí defensem com el paradigma d'una òptima actuació pública en matèria de CP - de la ponderació d'ambdós objectius, puix que s'hi ha afegit una referència explícita (que, de totes maneres, la redacció inicial ja permetia deduir) al medi ambient. Amb aquest afegit, la nova redacció de l'art. 2 del TCE estableix clarament que "la Comunidad tendrá por misión promover ... un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas ..., un crecimiento sostenible... *que respete el medio ambiente* ...".

---

de remembrement et de voirie, Paris, 1996.

<sup>8</sup>Vid. "Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, telle quelle a été modifiée par Loi du 13 juin 1994 et per la Loi du 6 août 1996".

<sup>9</sup>Cfr. Office Fédéral de l'Agriculture, *Protection de la nature et du paysage lors d'améliorations foncières. Guide et recommandations 1983*, Office Fédéral de l'Agriculture, Service fédéral des améliorations foncières, Groupe spécialisé des ingénieurs du génie rural et des ingénieurs-géomètres de la Société suisse des ingénieurs et des architectes, Berna, 1983.

<sup>10</sup>Vid. Enrique Valencia Sancho, *Repercusiones previsibles ...*, op. cit., p. 181 i s.

<sup>11</sup>Vid. IRYDA-MAPA, *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Documento 7957/88, agosto de 1988*, IRYDA-MAPA, Madrid, 1992, p. 93.

És per això que, mentre aquests preceptes del Dret primari de l'UE romanguin vigents, tot el Dret derivat, així com els documents emesos per les institucions comunitàries, han de ser interpretats d'acord amb els esmentats criteris hermenèutics, fonamentats en la ponderació dels objectius productivista i mediambiental.

En resum, entenem que no es pot interpretar que hi ha hagut una substitució de l'objectiu de la productivitat pel de protecció del medi ambient, com tampoc s'ha de caure en el plantejament contrari, de submissió de la política mediambiental a un afany productivista sense limitacions. L'ideal fóra adoptar una postura intermitja, respectant la plena vigència d'ambdós objectius i - com solen declarar les sentències del TEDH<sup>12</sup> sempre que concorren interessos en conflicte - fent-hi la necessària ponderació dels interessos en discòrdia. Si es fa així, es podrà continuar fomentant l'augment de la competitivitat de les explotacions agràries, sense perjudicar l'entorn natural en el qual es desenvolupa l'activitat agrària.

El legislador de Luxemburg ens marca el camí a seguir, per a la consecució d'aquest doble - i només aparentment incompatible - objectiu, en l'art. 1r de la seva llei reguladora de la CP, redactat en aquests concisos i encertats termes: "*Afin d'assurer, dans l'intérêt général, une exploitation plus économique des biens ruraux, il peut être procédé, conformément aux dispositions de la présente loi, et en évitant dans la mesure du possible, de porter atteinte au milieu naturel, au remembrement des terres morcelées et des terres dispersées*".

És, senzillament, un precepte paradigmàtic, com de fet ho és tota la llei que amb ell s'encapçala, el contingut de la qual farien bé d'analitzar acuradament els nostres legisladors interns - tant l'estatal com els autonòmics -, a les envistes d'una futura reforma, que entenem del tot necessària, del règim jurídic espanyol de la CP.

## 1.2 L'impacte ambiental de les actuacions de CP

A l'analitzar el Dret comunitari relacionat amb la CP, hem comprovat com és d'evident la perspectiva de què totes les polítiques comunitàries que tinguin una incidència sobre el territori estiguin imbuïdes per una filosofia d'actuació essencialment inspirada en la protecció del medi ambient i la natura. Aquesta filosofia - que d'alguna manera ja es començà a introduir en el Dret comunitari amb la reforma de la PAC de 1992<sup>13</sup> - té una especial significació en la normativa específicament dedicada a la regulació de l'avaluació d'impacte ambiental, com a eina de garantia preventiva de les repercussions que els projectes d'actuació territorial poden tenir sobre el medi ambient, la biodiversitat, el paisatge i l'entorn natural en general. Hom podrà dir que era una normativa massa tèbia per a la prevenció de les destrosses mediambientals; però, de l'Agenda 2000 ençà, hi ha signes d'una evolució de futur molt més incisiva en la matèria.

Arribats a aquest punt, es planteja la *complexa quaestio* de si les actuacions de CP s'han de sotmetre a la corresponent EIA, o si, pel contrari, s'ha d'entendre que no tenen repercussions mediambientals dignes d'esment i, per tant, n'han d'estar excloses. Cal insistir, a aquest respecte, en què la CP és una actuació administrativa que es materialitza mitjançant la reestructuració de la propietat rústica de la zona afectada. Aquesta reestructuració no produeix tan sols efectes jurídics i registrals, sinó també la reorganització física de les finques rústiques afectades i del seu entorn territorial, la qual cosa pot generar efectes indesitjats sobre l'entorn natural de la zona concentrada. El problema es manifesta amb tota la seva virulència, quan, ferm l'acord, s'executa el corresponent projecte d'obres, desenvolupat en base al preceptiu pla d'obres i millores territorials.

Les actuacions de CP comporten sempre múltiples conflictes d'interessos, perquè s'hi enfronten la lògica economicista (que aconsella augmentar la productivitat de les explotacions agràries, per tal de garantir-ne la competitivitat, en el marc d'una economia

<sup>12</sup> Vid., per totes, la sentència del TEDH de 29.4.1999 (REF. 00001054).

<sup>13</sup> A aquesta mateixa conclusió arriba Christiane DUPARC, *La Comunidad Europea y los derechos humanos, Comisión de las Comunidades Europeas*, Brusel·les, 1992, p. 18, bo i reconeixent que "las instituciones comunitarias están obligadas a garantizar, mediante medidas defensivas y preventivas, la calidad del medio ambiente, mediante una política específica a la que deben también contribuir las demás políticas comunes".

global) i la lògica mediambientalista (que es basa en l'objectiu de la protecció del medi ambient, l'entorn natural i el paisatge rural, front a les agressions de què poden ésser objecte, quan s'hi fan actuacions que afecten el territori).

Cal dilucidar, doncs, si una d'eixes lògiques ha de predominar sobre l'altra o si, plantejat el corresponent conflicte d'interessos, s'ha d'optar per una solució més aviat ponderada. La solució aplicable en cada cas s'ha de cercar, lògicament, en el Dret positiu. I atès que Espanya és ara un Estat membre de l'UE, la recerca jurídica ha d'abastar tant el Dret comunitari com l'ordenament jurídic espanyol. És el que farem tot seguit.

Tradicionalment, les administracions gestores de la CP han menystingut l'impacte ambiental d'aquestes actuacions, considerant que la seva incidència nociva és sempre inferior a la que es produeix sobre l'entorn natural arran d'altres tipus d'actuacions sobre el territori, com ara la transformació en regadiu de grans zones rurals, les autopistes o les línies fèrries. Tanmateix, les obres de CP també tenen una innegable repercussió mediambiental<sup>14</sup>, que es materialitza en alteracions de l'espai natural de la zona, derivats principalment de l'establiment de noves xarxes de camins rurals, desguassos i vies pecuàries, amb tot el que això suposa d'extracció d'àrids, moviments de terres i funcionament de màquines pesants i sorolloses.

D'altra banda, és habitual que la reorganització de la propietat rural que produeix la CP dugui a l'eliminació de la major part dels marges i espones de les antigues parcel·les, per tal de fer-hi més còmode i efectiu el conreu de les finques de reemplaçament. Es produeix així un triple efecte negatiu sobre l'entorn natural:

- En primer lloc, desapareixen els petits espais que hi restaven inconcreats abans de la concentració, amb la qual cosa es destrueixen els petits hàbitats naturals de la zona, que la fauna silvestre aprofitava per a guarir-se, niar i reproduir-se<sup>15</sup>.

- En segon lloc, les espones construïdes amb la finalitat de reduir el desnivell de les finques rústiques deixen d'acomplir la seva funció d'evitar els esllavissaments de la terra. Això afavoreix l'erosió dels terrenys, perquè permet que l'aigua arrossegui la terra vegetal.

Per a acabar-ho d'adobar, al nostre país, hi ha CA que donen tota mena de facilitats als propietaris per a què arrenquin, no ja els arbusts i la baixa vegetació, sinó també els arbres, àdhuc en algun cas els d'espècies autòctones<sup>16</sup>. Aquesta pràctica resulta injustificable, a la

---

<sup>14</sup>Per tal de confirmar aquests efectes, no cal pensar en l'omnicomprensiu model alemany, mitjançant el qual es pretén dur a terme una reforma integral de la zona beneficiada. N'hi hauria prou amb repassar la interminable relació d'obres connexes a la CP que exposa Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 59 a 71. En darrer terme, només cal pensar que, inclús en un país africà com el Marroc - les concentracions del qual semblen haver passat totalment inadvertides tant per a la nostra doctrina com per als nostres gestors - el manual de treball de l'Administració gestora reconeix que la CP forma part d'un "*aménagement intégré, qui ne se limite pas à la réduction du nombre de parcelles mais qui sera accompagné d'un programme d'équipement annexes au niveau d'un secteur donné défini ci-dessous (piste, aménagement fonciers, lutte contre l'érosion, création de pôles d'habitat, etc.)*" (vid. el manual de treball de l'Administració gestora marroquina, *Remembrement rural au Maroc*, op. cit., p. 2 a 4).

<sup>15</sup>Caldria tenir en compte, a aquest respecte, l'exposició de motius de la Directiva 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979 (modificada per la Directiva 91/244/CEE de la Comissió, de 6 de març de 1991), relativa a la conservació de les aus silvestres, en la qual s'alerta que bona part de les aus silvestres es troben en clara regressió i s'adverteix que "esta regresión constituye un grave peligro para la conservación del medio natural, debido principalmente a la amenaza que supone para el equilibrio biológico". De totes maneres, aquesta norma comunitària tampoc és especialment exigent en la matèria, puix que tot seguit puntualitza que l'obligació dels poders públics relativa a la preservació, la conservació i el restabliment dels hàbitats de les aus silvestres només impera "en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo" (art. 4.4), i ben entès que cal "tener en cuenta las exigencias económicas y recreativas" (art. 2, *in fine*).

Així, doncs, s'ha de cercar el punt d'equilibri entre la necessitat de protecció de l'entorn natural i el progrés de les explotacions agràries que promou la CP, perquè, com reconeix l'exposició de motius de la Decisió 82/72/CEE del Consell, de 3 de desembre de 1981, relativa a la celebració del Conveni relatiu a la conservació de la vida silvestre i del medi natural d'Europa, "el objetivo de una política de medio ambiente en la Comunidad ... es la mejora de la calidad y del marco de vida, del medio ambiente y de las condiciones de vida de los pueblos de la Comunidad".

<sup>16</sup>El cas extrem el trobem als anuncis gallecs de presa de possessió de les finques de reemplaçament, que tenen tota l'aparença d'una invitació a l'arrencada indiscriminada d'arbres ("En relación con los árboles existentes en las fincas, se recomienda - en la medida de lo posible - llegar a

vista dels principis comunitaris que configuren el model de CP ecocompatible, del manament de vetllar per "la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente" que imposa l'art. 45.2 CE, i de la prohibició taxativa que inclou l'art. 225.2 de l'LRDA, a tenor del qual "los propietarios y cultivadores ... no podrán ... destruir obras, esquilmar la tierra ni realizar ningún acto que disminuya el valor de tales parcelas".

Són pràctiques com aquesta les que, en definitiva, acaben produint el típic efecte simplificador del paisatge, que ha acompanyat tradicionalment les nostres concentracions i que tan fàcil fóra de corregir, mitjançant la creació de petits espais boscosos, escampats per tota la zona concentrada, amb plantació d'arbres i vegetació arbustiva al llarg dels nous camins rurals i dels camins ramaders, com es fa més enllà dels Pirineus<sup>17</sup>.

### 1.3 Absència de mesures de protecció del medi ambient en la regulació de l'LRDA

Una de les principals mancances de l'LRDA - vista des de la perspectiva actual - és l'escassa importància que dona als tràmits previs a l'autorització d'inici de les actuacions de CP en una zona determinada. La regulació que s'hi estableix és massa precària, donant la impressió de què s'hi dona per suposat que els treballs previs al decret de CP tenen una importància molt relativa, idea de la qual discrepem substancialment.

Al nostre parer, la declaració d'utilitat pública - que preceptivament ha d'incloure tot decret de CP ex art. 172 de l'LRDA - no es pot aprovar sense abans haver examinat acuradament tots els condicionaments d'aquestes actuacions públiques, que, a més a més d'afectar els drets dels futurs partícips<sup>18</sup>, poden incidir molt negativament sobre l'entorn natural de la zona objecte de concentració<sup>19</sup>.

Per tal de superar aquestes mancances, entenem que cal potenciar els treballs preparatoris que, si s'escau, han de dur finalment a l'aprovació de la corresponent norma d'inici de la CP. Per aconseguir-ho, proposem l'adopció de les següents mesures d'integració ambiental, que tot seguit desenvoluparem:

1a) Abans de tot, i en coherència amb el principi rector de l'Agenda 2000 segons el qual la política de medi ambient ha d'informar totes les altres polítiques comunitàries, cada Administració gestora de la CP hauria d'incorporar l'avaluació ambiental estratègica (més coneguda per les sigles EAE) al procés d'elaboració de les directrius de llurs respectius

---

un acuerdo entre aportante y adjudicatario; en caso contrario, podrán ser retirados por los propietarios de las parcelas de aportaciones ..."), sense excloure'n les espècies autòctones protegides, per bé que en aquest darrer cas s'ha d'acomplir el tràmit de la "previa petición a la Jefatura del Servicio de Montes e Industrias Forestales del preceptivo permiso y el informe favorable del Servicio de Medio Ambiente Natural de la Consellería de Medio Ambiente" (*vid., ad exemplum*, l'anunci oficial rubricat "Concentración parcelaria de la zona de San Mamede y Santa Cruz de Ribadulla" (BOP de la Corunya, núm. 55, de 9.3.1999).

<sup>17</sup>Recomanem fullejar l'obra de Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et mise en valeur ...*, *op. cit.*, p. 4, 8, 10 i s., en la qual s'inclouen fotografies de zones concentrades de molt grata visió, perquè s'hi comprova que s'hi ha evitat l'impacte ambiental de la CP.

El mateix es fa a Dinamarca, com bé assenyala Serafín GONZÁLEZ, *De auga redonda a auga Jevada*, a l'obra col·lectiva de PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNÁNDEZ, *et al.*, dirigida per Xosé Luis MARTÍNEZ CARNEIRO, *Antela. A memoria asolagada*, Edicions Xerais de Galicia, S. A., Madrid, 1997, p. 142 i 143. Una de les conclusions que extreu aquest autor del seu estudi sobre el nou model danès de CP és que "os poderes públicos mercan ou reservan as terras marxinais con fins de interese común como ... plantar árbores e crear zonas protexidas". És a imitació d'aquest model ecocompatible de CP que proposa que les CP gallegues també introdueixin el bon costum de "*implantar sebes cortaventos de árbores e arbustos autóctonos a carón dos cursos de auga e das pistas de concentración parcelaria*". Certament, és una excel·lent idea que assumim de totes totes.

<sup>18</sup>*Vid., ad exemplum*, la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), pel que fa a la incidència de la CP sobre el dret de propietat, i la STS de 14.6.1985 (Arz. 4835), pel que fa a les conseqüències que té la CP sobre els drets no reconeguts en les BDF.

<sup>19</sup>No s'hi prenen en consideració ni tan sols les repercussions mediambientals que es poden derivar d'una defectuosa planificació d'eixes actuacions, amb la qual cosa es desconeix el manament constitucional segons el qual "los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente" (art. 45.2 CE). I no cal dir que tampoc s'hi tenen en compte les conseqüències penals que - a la vista de l'art. 45.3 CE i dels preceptes del nou Codi Penal que el despleguen - pot comportar, per als gestors públics de la CP, la seva transgressió.

plans, programes i polítiques d'actuació. Als objectius que es tracta d'aconseguir amb les actuacions parcel·làries s'han de contraposar els condicionaments mediambientals de l'espai rural afectat, per tal d'aconseguir la seva integració ambiental.

2n) Quan es plantegi la implementació d'eixes directrius a una zona determinada, bé sigui perquè s'hi ha presentat la corresponent sol·licitud de CP, bé sigui perquè es pretén engegar d'ofici aquest tipus d'actuacions públiques, s'hauria d'elaborar el que anomenarem "estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental", amb el qual intentem superar les mancances del tradicional estudi previ.

3r) En base a l'esmentat estudi de viabilitat, s'hauria de procedir a l'avaluació d'impacte ambiental (més coneguda per les sigles EIA), que, d'acord amb el model de CP ecocompatible que aquí propugnem, s'hauria d'imposar preceptivament a totes les CP.

4t) Finalment, la norma d'autorització que s'ha de dictar preceptivament per a l'inici de cada zona de CP hauria de preveure que totes les actuacions quedessin condicionades per la declaració d'impacte ambiental de la corresponent avaluació d'impacte ambiental, encomanant a l'òrgan mediambiental competent el control de l'efectiva implementació de les mesures de protecció, restauració i millora del medi ambient que s'hi estableixen.

Si s'estructura la fase preparatòria potenciant el seu contingut mediambiental en el sentit apuntat, les nostres CP s'adiran molt més als manaments del Dret comunitari, en virtut del qual totes les institucions que són cofinançades pels fons estructurals han d'integrar en la seva definició la protecció del medi ambient<sup>20</sup>.

La millor manera de garantir l'aplicació del model comunitari d'una CP ecocompatible és dotant aquesta fase preparatòria d'elements de control mediambiental com els que hem enunciat, ben entès que el pla d'obres i millores territorial de cada procés de CP quedaria totalment condicionat per les conclusions de la prèvia avaluació d'impacte ambiental.

Aquest és el comú denominador de les diferents propostes que exposarem tot seguit, amb les quals pretenem superar la manca de referències mediambientals de l'LRDA, que es noten a faltar especialment en els moments procedimentals en què serien més necessàries: el de l'estudi previ i el de l'aprovació del citat pla d'obres i millores territorials.

Pel que fa al primer d'eixos moments procedimentals, l'LRDA no exigeix que s'hi dugui a terme cap estudi sobre l'eventual impacte ambiental de la CP, sinó que es limita a establir els tràmits que s'han de dur a terme amb anterioritat a l'autorització de l'inici d'eixes actuacions, entre els quals no hi ha referències mediambientals d'especial significació. L'únic que hi fa l'LRDA és atorgar a l'Administració gestora la potestat de comprovar la realitat de les majories invocades per a sol·licitar la concentració (art. 180.3), alhora que condiona l'autorització de la CP a la concurrència de les raons d'utilitat pública que imperativament han de justificar aquest tipus d'actuacions públiques (art. 180.2).

Però, si ja és lamentable que la llei no obligui a analitzar el possible impacte ambiental abans d'aprovar la norma d'inici de la concentració, més ho és encara que tampoc s'ocupi dels aspectes mediambientals en els preceptes reguladors de l'execució de acord de CP, perquè això és tant com deixar a l'Administració gestora les mans lliures per a fer les obres que consideri adients, sense preocupar-se per les repercussions mediambientals que se'n puguin derivar. Els resultats d'aquesta imprevisió legal són prou evidents a la majoria de les planúries ja concentrades arreu d'Espanya, que tant es diferencien, en aquest aspecte, de les zones concentrades a altres països comunitaris - com ara França, Àustria, Suïssa, Luxemburg o Alemanya -, en les quals abunden els espais reservats a la vegetació silvestre

---

<sup>20</sup> En aquest sentit s'expressa, per exemple, la "Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Directrices para los programas del período 2000-2006, 1999/C 267/02" (DOCE núm. C 267, de 22.9.1999). La seva Introducció remarca que "el Consejo Europeo de Viena ha confirmado la prioridad política de la integración del medio ambiente en las políticas estructurales y agrícolas en el contexto de la Agenda 2000", i puntualitza que "esto significa que las consideraciones de tipo medioambiental, y en particular el cumplimiento de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente y de protección de la naturaleza, deben incorporarse en la definición y aplicación de medidas financiadas por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión". L'existència d'un model comunitari de CP ecocompatible hi queda evidenciada.

i a la protecció dels arbres autòctons, alhora que s'hi aprofiten les actuacions de CP per a millorar l'entorn natural amb mesures tan efectives com la transformació dels camins ramaders de les zones concentrades en passadissos ecològics, la creació de estanys, la construcció de murs de maçoneria fets amb pedra, per a evitar l'erosió<sup>21</sup>, etc.

Amb les propostes que tot seguit exposem, es configuraria una fase preparatòria sensiblement potenciada - respecte als massa elements tràmits que ara per ara es duen a terme abans de l'aprovació de la norma d'inici -, que coadjuvria a situar la regulació espanyola de la CP a l'alçada de les que ja existeixen als països més avançats.

## 2. Introducció de l'avaluació ambiental estratègica en les actuacions de CP

### 2.1 Aproximació al concepte d'avaluació ambiental estratègica

Seguint a BAGRI i VORHIES<sup>22</sup>, podem definir l'avaluació ambiental estratègica com "el proceso formalizado, sistemático y global de evaluación de los efectos en el medio ambiente de una política, plan o programa y sus alternativas, incluyendo la preparación de un informe escrito sobre las conclusiones de dicha evaluación, y utilizando dichas conclusiones en una toma de decisiones que sea transparente y responsable".

Així concebuda, l'EAE ve a ser una mena d'avaluació d'impacte ambiental prèvia, aplicada a les tasques de planificació del conjunt de les actuacions d'ordenació del territori (en aquest cas, de les actuacions de CP) que l'Administració pública preveu dur a terme dins l'àmbit de la seva competència. La necessitat d'aquesta avaluació és evident, perquè la CP, com la resta de les actuacions públiques que incideixen sobre el territori, no es pot improvisar<sup>23</sup>.

Quant al contingut d'aquest tipus d'avaluacions, ens aporta una primera orientació l'art. 46 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc, que preveu una mena d'EAE, sota el rètol "evaluación conjunta de impacto ambiental": "Los informes de impacto ambiental [documentos amb els quals clouen les esmentades avaluacions] de los planes contendrán las directrices generales para la evaluación individualizada de impacto ambiental de los proyectos en ellos contemplados". Més explícit es manifesta el legislador de Castella i Lleó, que estructura el contingut de les EAE en tot un seguit de tràmits, que s'expliciten en l'art. 20 de la Llei 8/1994, de 24 de juny<sup>24</sup>.

A nivell internacional, se solen estructurar les EAE en base als següents criteris<sup>25</sup>:

1r) Un cop presa la decisió de sotmetre a EAE un determinat tipus d'actuacions (en el nostre cas, de CP), s'ha d'abordar en primer lloc la descripció dels objectius del corresponent programa, pla o política, amb les seves eventuais alternatives.

<sup>21</sup>Cfr. Département de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, *Service des ...*, op. cit., p. 28).

<sup>22</sup>Andrea BAGRI i Frank VORHIES, *La Convención de Ramsar y la evaluación de impacto*, Divisió de Serveis de Economia de la UICN, p. 7 (Internet: economics@hq.iucn.org).

<sup>23</sup>Cfr. Marie LOTTON, *L'aménagement foncier, un enjeu pour l'espace rural*, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, Rennes (França), 1992, segons la qual, "l'opportunité d'un aménagement foncier doit être discuté dans une politique globale d'aménagement communal, voire intercommunale".

<sup>24</sup>Tot definint el contingut de les que s'hi anomenen "Evaluaciones Estratégicas Previas de Planes y Programas", l'art. 20 de la Llei castellanoleonesa 8/1994, de 24 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i auditories ambientals, disposa que "los Planes de desarrollo regional, sectoriales o plurisectoriales deberán ser evaluados, teniendo en cuenta los siguientes criterios, que se recogerán en un Informe Ambiental: a) Descripción del plan o programa y de sus objetivos principales; b) Descripción del modo en que se han tenido en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente al elaborar los objetivos del plan o programa; c) Descripción de las alternativas principales; d) Descripción de las características del medio ambiente y, si es posible, de la zona que puede quedar afectada, incluida una descripción de las zonas sensibles; e) Descripción de los efectos significativos directos e indirectos sobre el medio ambiente y en particular sobre las Areas de Sensibilidad Ecológica que puedan tener el plan o programa y sus principales alternativas; f) Descripción de las medidas de atenuación de los efectos ambientales de la alternativa elegida, incluidos los procedimientos que se apliquen al evaluar actividades de nivel inferior derivadas de la actividad de que se trate; g) Descripción de la compatibilidad de la alternativa elegida con la legislación pertinente de medio ambiente; h) Descripción de las medidas de control de los efectos de la actividad sobre el medio ambiente; i) Esbozo de las dificultades (fallos técnicos o falta de conocimientos) encontrados por la autoridad responsable al recoger la información requerida; j) Resumen no técnico".

<sup>25</sup>Cfr. Andrea BAGRI i Frank VORHIES, op. cit., p. 9.



2n) Tot seguit, es procedeix a la identificació dels impactes ambientals que se'n poden derivar (establint-ne els límits tolerables), a l'avaluació dels esmentats impactes (comparant-los amb els que es produirien si s'apliquessin possibles alternatives) i a la determinació de les mesures correctores a adoptar, per tal de reduir l'impacte ambiental dels projectes que es desenvolupin en base al programa, pla o política en qüestió.

3r) Finalment, es redacta i examina el corresponent informe d'avaluació ambiental estratègica, que ha de condicionar necessàriament l'aprovació del programa, pla o política de què es tracti.

Atès que es practica durant l'etapa prèvia de planificació, l'EAE pot ser més avantatjosa i efectiva que l'avaluació d'impacte ambiental que analitzarem *infra*, amb la qual és compatible i complementària. Els ja esmentats autors BAGRI i VORHIES<sup>26</sup> sintetitzen eixos avantatges, emfatitzant que l'EAE "aborda diversas deficiencias de la EIA en tanto que puede hacer frente a los impactos acumulativos de proyectos, ocuparse de la cuestión de los impactos inducidos (en los que un proyecto estimula otras iniciativas), abordar la cuestión de los impactos sinérgicos (en los que el impacto de diversos proyectos exceden la suma de los impactos de cada proyecto por separado), y también ocuparse de los impactos mundiales, como la pérdida de biodiversidad". Les conclusions del Congrés Nacional de Medi Ambient del 1997 també s'orientaven en aquest sentit, fent especial esment de l'augment de l'operativitat que s'aconsegueix amb una prèvia EAE<sup>27</sup>.

Tots aquests avantatges serien d'alguna manera referibles a les EAE aplicades a les actuacions de CP, ja que aquestes avaluacions prèvies permetrien planejar d'una manera més coordinada les noves xarxes de camins rurals i de vies pecuàries que s'han d'establir en cada un dels processos de CP, garantint-ne la necessària continuïtat entre les diferents zones, la coherència de les seves amplades<sup>28</sup> i la coordinació en el temps de les obres.

Aquests avantatges seran encara més notoris quan les actuacions de CP s'associen - com sol ser cada cop més freqüent - a les transformacions en regadiu. Així, si es preveu construir un canal per a la transformació en regadiu d'un ampli territori en el qual niden aus estepàries, la planificació d'eixa transformació - i de les corresponents actuacions de CP - s'hauria de fer tenint-hi en compte la incidència que tindrà en el conjunt del territori afectat, i no sols en una zona de CP concreta. S'hi podria preveure, per exemple, la reserva dels terrenys que resultin més adients per a garantir-hi la supervivència de les esmentades aus. Sense l'EAE, en canvi, aquest objectiu seria més difícil d'aconseguir, per dues raons:

1a) Perquè cada procés de CP que s'iniciés vindria condicionat per les concentracions desenvolupades a d'altres zones contigües, alhora que condicionaria els que més endavant s'haguessin de fer a altres zones del mateix marc territorial.

2a) Perquè, en el millor dels casos, els gestors de cada procés de CP tindrien en compte (en la corresponent avaluació d'impacte ambiental) els impactes ecològics derivats del mateix procés; però difícilment comptarien també amb l'efecte acumulatiu dels impactes ambientals de tota la concatenació de processos de CP consecutius.

Una prèvia EAE solventaria aquest problema, ja que detectaria aitals efectes acumulatius i, en conseqüència, podria preveure-hi la solució més adient, abans de què els successius processos de CP comencessin a impactar sobre el medi ambient. Així, reprenent l'exemple dels hàbitats de les aus estepàries, la transformació en regadiu d'una petita part d'una zona

<sup>26</sup> Andrea BAGRI i Frank VORHIES, *op. cit.*, p. 7.

<sup>27</sup> Vid. Colegio Oficial de Físicos, *Sesiones Plenarias del I Congreso Nacional de Medio Ambiente*, 1997 (<http://www.cofis.es/1CNMA/plenar.html>). L'apartat "Evaluación del impacto ambiental y planificación" de les conclusions d'aquest Congrés incideix en els avantatges de les EAE, tot remarcant que "la Evaluación del Impacto Ambiental es un instrumento preventivo y, como tal, tendría la máxima operatividad si se aplicara en los primeros estadios en que se plantea una determinada actividad, es decir, en fase de planificación".

<sup>28</sup> La manca d'una planificació com la que aquí proposem dona lloc a què, de vegades, s'acordi l'amplada de les esmentades vies públiques en funció de les pressions que fan els propietaris i els ajuntaments de cada zona. Fóra més lògic que es racionalitzessin eixes amplades, amb la qual cosa s'evitarien agravis comparatius i s'aconseguiria una ordenació més racional del territori afectat.

concreta de CP pot semblar que té poca incidència sobre el medi ambient; però, si a totes les zones del voltant s'adopta idèntica actitud, el resultat pot ser catastròfic per a les aus en qüestió, que veurien dràsticament reduït el seu hàbitat natural, com a conseqüència de la suma de les incidències de totes les CP acumulades.

## 2.2 Primers exemples de regulació de les EAE

Atès el seu caràcter innovador, les EAE han merescut fins ara una escassa atenció per part dels legisladors, com constata la doctrina dedicada a l'anàlisi d'aquestes avaluacions<sup>29</sup>. Així i tot, ja hi ha alguns exemples pràctics - tant a nivell intern com, sobretot, a nivell internacional - que mereixen ésser esmentats. Per això ens en fem ressò, com a fonament de la nostra proposta d'implantació d'aquests tipus d'avaluacions amb caràcter previ a l'aprovació de les concentracions de l'Administració competent.

Val a dir que, tot i l'evidència de la necessitat de l'EAE, el cert és que encara no hi ha cap norma jurídica que la imposi, ni a nivell comunitari ni a nivell estatal. A nivell autonòmic, en canvi, ja s'han pres algunes iniciatives legislatives, com veurem tot seguit.

### 2.2.1 Projectes normatius, en els àmbits comunitari i estatal

#### a) Les propostes de directiva de la Comissió Europea

Bo i que encara no es disposa de Dret positiu comunitari en matèria d'EAE, sembla ser que l'UE no trigarà a aprovar la seva primera directiva en aquest àmbit, perquè la Comissió ja fa temps que hi treballa. El primer intent seriós de regular l'EAE a nivell comunitari va ser la proposta de directiva presentada per la Comissió Europea en data de 25 de març de 1997: la coneguda "*Commission proposal - COM (1996)*"<sup>30</sup>. El seu text va ésser renovat tres anys després, mitjançant una nova proposta - la "*Commission proposal - COM (1999) 073 final*" -, del contingut de la qual interessa destacar els extrems següents:

1r) Les avaluacions ambientals estratègiques tenen els seus principals fonaments jurídics en el punt 1 de l'art. 130 S i en l'art. 130 R del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. D'acord amb aquests preceptes del Dret primari, la política mediambiental de l'UE ha de parar una especial atenció a la conservació, protecció i millora de la qualitat del medi ambient, a la racional utilització dels recursos naturals i a la que el preàmbul de l'esmentada proposta de directiva qualifica - en clara referència a l'EAE - com "integración adecuada de los aspectos ambientales en los planes y programas adoptados por los Estados miembros en el proceso de toma de decisiones relativas a la ordenación territorial con el fin de establecer el marco de las autorizaciones posteriores, especialmente aquellas a las que se aplica la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985".

2n) La regulació de l'EAE s'ha d'entendre encaixada en l'objectiu comunitari d'aconseguir un "elevado nivel de protección del medio ambiente" i constitueix un pas previ a les posteriors EIA (la proposta estableix "un procedimiento de evaluación ambiental que debe seguir la autoridad competente antes de adoptar una decisión definitiva respecto de planes y programas que puedan tener un impacto ambiental"). D'aquesta manera, el legislador comunitari demostra que no considera incompatibles, sinó complementaris, ambdós tipus d'avaluacions ambientals (l'EIA, ja regulada, i l'EAE en projecte).

3r) Des del punt de vista pràctic, la regulació comunitària de l'EAE es justificaria en base a les evidents mancances dels sistemes estatals de protecció del medi ambient ("los diferentes sistemas de evaluación ambiental vigentes de los Estados miembros son deficientes porque no incluyen todos los planes y programas fundamentales que establecen el marco de las posteriores decisiones de autorización ...").

4t) En atenció al principi de subsidiarietat, la regulació comunitària en aquesta

<sup>29</sup> Vid., per tots, Andrea BAGRI i Frank VORHIES, *op. cit.*, p. 2.

<sup>30</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (97/C129/08), texto pertinente a los fines del EEE, COM (96) 511 final - 96/0304 (SYN)", document 596PC0511 d'Eur-Lex.

matèria haurà de tenir el caràcter de normativa de mínims. És per això que es considera que "conviene que la presente directiva establezca los principios generales del sistema de evaluación ambiental, dejando que los Estados miembros determinen los pormenores del procedimiento (observis que és just això el que aquí venim proposant per a la regulació comunitària de la CP, que considerem tan necessària com la regulació estatal).

5è) L'EAE afecta de manera primordial les actuacions d'ordenació territorial (entre les quals s'ha d'entendre inclosa la CP, com ja hem tingut ocasió de demostrar): "los planes y programas que deben evaluarse conforme a la presente Directiva son los planes y programas que se adopten en el proceso decisorio relativo a la ordenación territorial con el fin de establecer el marco para posteriores decisiones de autorización ...".

6è) Pel que fa a la teleologia de l'EAE, el preàmbul de referència parteix de la consideració de què "las evaluaciones necesarias en virtud de la presente directiva deben realizarse basándose en una declaración sobre el medio ambiente que contenga la información necesaria, habida cuenta de la fase del plan o programa dentro del proceso decisorio, para evaluar los efectos significativos que pueda tener la aplicación del plan o programa en el medio ambiente". L'art. 1r s'expressa en termes similars, insistint en la idea exposada de què es pretén aconseguir un elevat nivell de protecció mediambiental.

Finalment, la Comunicació de la Comissió sobre integració del medi ambient i el desenvolupament sostenible en la política de cooperació econòmica<sup>31</sup> evidencia l'alta valoració que aquesta institució comunitària dóna a l'EAE: d'una banda, en remarca els avantatges, assegurant que amb l'EAE "el procedimiento reduce la necesidad de evaluar las alternativas durante la formulación de proyectos individuales"; d'altra banda, recorda que "los procedimientos de evaluación medioambiental para programas y proyectos son ya obligatorios en la cooperación económica y la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea", ben entès que la seva pràctica és susceptible de millora; i, per acabar, exhorta directament a la introducció de l'EAE, dins l'àmbit de la cooperació a la qual està dedicada la Comunicació, indicant a l'efecte que "las directrices revisadas ya tienen en cuenta los cambios del planteamiento comunitario de la cooperación económica y cooperación para el desarrollo, sobre todo mediante el aumento del número de programas de apoyo sectoriales para los cuales se incluirá el instrumento de la evaluación medioambiental estratégica".

#### b) La futura regulació estatal de les EAE

A nivell estatal, encara no s'han establert les bases per a la regulació de les EAE. Tanmateix, l'exposició de motius del Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, mitjançant el qual es transposà al Dret intern la darrera redacció de la "Directiva EIA", donava a entendre que no trigaria massa a ésser aprovada aital regulació. Si més no, s'hi admetia la possibilitat de què "en un futuro próximo sea necesario regular las evaluaciones estratégicas de planes y programas". Tant de bo que aquests bons desitjos esdevinguin realitat temps a venir, per bé que el caràcter retrògrad de la Llei 6/2001, de 8 de maig, que ha anul·lat gran part dels avenços ecologistes introduïts per l'esmentat reial decret-Llei 9/2000, ens fan témer que la regulació espanyola de les EAE es retardarà més del previst inicialment.

#### 2.2.2 Les EAE en el marc del Dret autonòmic

Castella i Lleó ha estat la CA capdavantera en la introducció de les EAE a l'Estat espanyol, cosa que va fer mitjançant la citada Llei 8/1994, de 24 de juny - modificada posteriorment per la també citada Llei 5/1998, de 9 de juliol -, el Títol II de la qual es dedica a la regulació de les EAE, sota l'expressiva rúbrica "De las Evaluaciones Estratégicas Previas de Planes y Programas", amb una explícita submissió als principis que informen la política mediambiental de la Unió<sup>32</sup>. D'acord amb els arts. 19 i 20 d'aquesta precursora norma

<sup>31</sup> Vid. Comissió Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social "Integración del medio ambiente ..."*, op. cit., p. 19 i 20.

<sup>32</sup> A aquest fonament comunitari fa al·lusió l'exposició de motius d'aquesta norma autonòmica, en la qual es justifica la introducció de les EAE argumentant que, d'aquesta manera, la llei "da

autonòmica, queden sotmesos a la preceptiva EAE tots els plans de desenvolupament regional, bé siguin sectorials<sup>33</sup> (s'hi consideren sectors l'agrícola, el ramader, el forestal i el de l'ordenació del territori, entre altres; per tant, afecta també la planificació global de les actuacions de CP) bé siguin plurisectorials.

L'exemple castellanoleonès ha estat seguit, durant els darrers anys, per altres legisladors autonòmics, que igualment han legislat en matèria d'avaluació ambiental estratègica:

- El legislador murcià, mitjançant la seva Llei 1/1995, de 8 de març, de protecció del medi ambient de la Regió de Múrcia, regula les EAE, sense esmentar-les així. Aquesta és la conclusió a la qual ens duu l'Annex I d'aquesta norma, que enceta la relació de les que anomena "actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental" amb el següent punt: "1. Directrices, planes y programas". Atès que les EAE són, de fet, les avaluacions d'impacte ambiental aplicades a les tasques de planificació, sembla evident que el legislador s'està referint a aquestes avaluacions ambientals estratègiques. I el més interessant, als efectes que ens ocupen, és que entre les esmentades directrius, plans i programes, inclou les relatives a "Ordenación del territorio" (lletra m), amb la qual cosa sembla obvi que ha d'afectar a la planificació dels processos de CP, com aquí proposem.

- El legislador aragonès ha fet quelcom de similar, en relació amb la planificació de les obres públiques que es duen a terme a l'Aragó, en el marc de les directrius generals aprovades per la seva Llei 7/1998, de 16 de juliol<sup>34</sup>.

- El legislador basc, al seu torn, regula les EAE a la Llei 3/1998, de 27 de febrer, "general de protección del medio ambiente del País Vasco", per bé que no ho fa d'una manera tan explícita com els legisladors castellanoleonès i aragonès. Com en el cas de la llei murciana, aquesta norma tampoc no empra en cap cas la denominació "evaluación ambiental estratégica"; però una anàlisi sistemàtica del seu articulat demostra que el legislador que la va aprovar tenia *in mente* la regulació conjunta de les EIA i les EAE. Els preceptes més simptomàtics d'aquesta voluntat reguladora conjunta són els següents:

1r) L'art. 40, en el qual s'estableix una definició de l'EIA que palesa que el legislador basc considera l'EAE com una modalitat més de l'avaluació d'impacte ambiental: "Se entiende por evaluación de impacto ambiental el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar y corregir los efectos que sobre el medio ambiente puedan ser originados por la ejecución de los planes y proyectos contenidos en el Anexo I de esta ley".

Aquesta impressió queda encara més palesa en la regulació que s'hi fa dels objectius de les EIA, ja que els dos primers que cita l'art. 42 de la llei s'identifiquen amb els de les EAE: "a) Introducir en las primeras fases del proceso de planificación, y en orden a la elección de las alternativas más adecuadas, el análisis relativo a las repercusiones sobre el medio ambiente teniendo en cuenta los efectos acumulativos y sinérgicos derivados de las diversas actividades; b) Facilitar al promotor de la actividad cuanta información sea posible para que éste se halle en condiciones de poder realizar el estudio de impacto ambiental". Aquesta darrera al·lusió a un posterior estudi d'impacte ambiental evidencia que, efectivament, s'està referint a l'EAE, i no a l'EIA pròpiament dita.

---

respuesta ... a las nuevas inquietudes de la CEE en sus preocupaciones macroecológicas, ampliando la evaluación previa del impacto ambiental a fases anteriores a la de un proyecto". Tot seguit, s'hi puntualitza que "se pretende introducir las consideraciones ambientales en planes y programas del mismo modo que se ha hecho ya en la Directiva 85/337/CEE en el caso de los proyectos".

<sup>33</sup>En els darrers anys, es comprova que hi ha un especial interès per aplicar-hi l'EAE a casos com l'exemplificat de les transformacions en regadiu, cosa que ens sembla d'allò més encertat: *vid., ad exemplum*, la Resolució de 13 d'octubre de 1997, de la Secretaria General de la "Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio" de Castella i Lleó (BOCYL núm. 207, de 28.10.1997), relativa a l'adjudicació d'un projecte sobre "Metodología para la evaluación estratégica ambiental de los Planes de Desarrollo Regional: El caso concreto de la planificación de los recursos hídricos". Es gratificador comprovar que aquesta iniciativa s'ha pres a la CA que més concentracions parcel·laries duu a terme cada any. Tant de bo que la resta s'hi emmirallin algun dia.

<sup>34</sup>Llei 7/1998, de 16 de juliol, "por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón". En referir-se a l'impacte ambiental de les obres públiques, la directriu vuitena (paràgraf núm. 242, *in fine*) de l'apartat "III. Infraestructuras territoriales" de les "Directrices de ordenación territorial", preveu un cas concret d'EAE, quan estableix que "el Plan General de Carreteras, instrumento que facilitará la ejecución de la Directriz Primera, regula la Evaluación Ambiental Estratégica, por lo que serán de aplicación sus prescripciones".

2n) L'art. 43.a) demostra que el legislador basc ha substituït la denominació comuna de les EAE per la de "evaluación conjunta de impacto ambiental", considerant aquesta avaluació "destinada a valorar los efectos que sobre el medio ambiente se deriven de la aplicación de un plan, de acuerdo con el procedimiento que se desarrollará reglamentariamente". Aquesta específica modalitat d'EAE constitueix el primer dels tres procediments d'avaluació ambiental que s'hi regulen, la qual cosa confirma la idea de què s'hi considera l'EAE com una modalitat més de l'EIA.

3r) L'art. 46, en efecte, regula específicament la que denomina "evaluación conjunta de impacto ambiental", disposant a l'efecte que, "en relación con los planes contemplados en el apartado A) del Anexo I, y con carácter previo a su aprobación, el órgano responsable de su formulación procederá a realizar una evaluación conjunta, correspondiendo al órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 la emisión de un informe de impacto ambiental que exprese, a los solos efectos ambientales, su parecer sobre aquéllos y sobre su evaluación ambiental, así como sobre las medidas de carácter preventivo, corrector o compensatorio que, en su opinión, debieran acompañar a la ejecución de los mismos", ben entès que "la resolución administrativa por la que se apruebe el plan ... deberá motivar la decisión adoptada cuando la misma discrepe del contenido del informe de impacto ambiental".

4t) L'apartat A) de l'Annex I estableix una "lista de planes sometidos al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental". El núm. 3 esmenta els "planes territoriales sectoriales y cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial", entre els que hem de considerar que hi ha d'haver la planificació de les actuacions públiques de CP.

Aquesta incipient tendència a assumir la necessitat de les avaluacions ambientals estratègiques comença a penetrar, finalment, en els documents claus de les administracions gestores de la CP, essent-ne un exemple significatiu el "Plan de regadíos de la Comunidad Foral de Navarra<sup>35</sup>", entre els objectius declarats del qual figura el de "integrar la variable ambiental en la toma de decisiones", expressió que equival a l'assumpció de l'EAE.

### *2.3 Conclusiones sobre la viabilitat jurídica de l'aplicació de l'EAE a les actuacions de CP*

L'aposta que venim fent en aquest treball de recerca per una concepció ecocompatible de la CP ens ha permès d'exposar abastament els motius que ens impel·leixen a proposar una reforma en profunditat del règim jurídic d'aquesta institució, en base als condicionaments mediambientals que s'infereixen dels marcs jurídics comunitari i constitucional de la CP.

L'assumpció del model de CP ecocompatible ha de tenir una especial repercussió en la fase preparatòria, perquè així s'aconseguirà que tot el procés de CP quedi condicionat per les mesures mediambientals que s'hi estableixin. És per això que, en els epígrafs següents, proposarem dues mesures orientades en aquest sentit: la incorporació d'elements mediambientals al tradicional estudi previ (transformant-lo en un estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental) i la submissió d'aquest estudi a la corresponent EIA.

Ambdues reformes són compatibles i necessàries per a la consecució de l'objectiu comunitari i constitucional d'un desenvolupament sostenible i equilibrat; però creiem que no n'hi ha prou amb elles, sinó que cal potenciar els seus efectes beneficiosos amb el pas previ de l'EAE. Per moltes mesures correctores que exigeixin les avaluacions d'impacte ambiental, la protecció del medi ambient no serà prou operativa, si no s'ha adoptat una mesura similar *a priori*, en el moment de planificar tot un conjunt d'actuacions. Cal, doncs, preveure des d'un primer moment la integració de les finalitats que es tracta d'atènyer mitjançant la CP amb els condicionaments mediambientals del territori, cercant-hi les alternatives que millor conjuminin ambdós elements.

Per aquest motiu - en clara sintonia amb els criteris favorables a les EAE que el Parlament Europeu imposa normalment en els seus informes sobre la normativa en projecte<sup>36</sup>, i

<sup>35</sup> Vid. Riegos de Navarra, *Plan de regadíos de la Comunidad Foral de Navarra. Resumen Ejecutivo*, Pamplona, 2000, p. 5 ([Http://www.riegosdenavarra.com/planreg.htm](http://www.riegosdenavarra.com/planreg.htm)).

<sup>36</sup> Vid., *ad exemplum*, la vehemència lingüística amb què s'expressa l'Informe núm. A4-

entenent que la millor manera de garantir l'ecocompatibilitat de la CP és actuant amb caràcter preventiu<sup>37</sup> -, proposem que, abans fins i tot de la fase preparatòria de cada procés concret de CP, es dugui a terme la corresponent avaluació ambiental estratègica, relativa a la programació global d'aquestes actuacions públiques.

En síntesi, després de tot el que hem exposat sobre les EAE, podem arribar a una quàdruple conclusió:

1a) L'avaluació ambiental estratègica (més coneguda per les sigles espanyoles EAE i angleses SEA) és un tipus d'avaluació encara escassament regulada a tot el món.

2a) L'EAE resulta molt similar a l'EIA (fins a l'extrem de què, com hem vist, el legislador basc la considera una modalitat més d'aquest tipus d'avaluació), per bé que es distingeix bàsicament d'aquesta en què s'aplica preventivament, durant la fase de planificació de les polítiques que afecten l'ordenació del territori, amb l'objectiu de garantir que les obres públiques que se n'han de derivar seguiran el model de desenvolupament sostenible que exigeix la societat actual.

3a) Aquest tipus d'avaluació ambiental no és incompatible, sinó complementària, de l'EIA, a la qual ha de precedir en el temps, potenciant-ne els efectes beneficiosos, que han d'ésser incorporats als diferents processos concrets que es desenvolupin en el futur<sup>38</sup>.

4a) Per bé que encara no ho han establert així ni el legislador comunitari, ni l'estatal ni de manera explícita cap legislador autonòmic, entenem que les EAE són perfectament aplicables a la CP, atès el seu caràcter preventiu i els avantatges de tot tipus que ofereixen.

És per això que proposem que la planificació global de les actuacions de CP incorpori sempre la corresponent avaluació ambiental estratègica.

### **3. Substitució del tradicional informe previ per un estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental**

#### *3.1 Insuficiència del tradicional estudi previ*

Amb caràcter general, és requisit *sine qua non* per a la validesa d'un decret que s'elaborin prèviament - com emfasitza la jurisprudència del TS<sup>39</sup>- els estudis previs preceptius, que, en bona lògica, haurien d'estar regulats pels preceptes de l'LRDA que regeixen les actuacions de CP. Tanmateix, les previsions d'aquesta norma sobre l'informe previ<sup>40</sup> es redueixen pràcticament a les escasses indicacions que expressa el seu art. 180.2, a tenor del qual,

---

0300/96, emès per la Comissió de Medi Ambient, Salut Pública i Protecció del Consumidor en data 3 d'octubre de 1996, sota el títol "Informe sobre la propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible" (COM(95)0647 - C4-0147/96 - 96/0027 (COD))". En l'opinió emesa sobre l'art. 147 de la norma que s'hi analitza, s'indica textualment que "el Parlamento exige que se tengan en cuenta métodos para el análisis de corredores para la evaluación estratégica sobre el medio ambiente ... que garantizan la integración de las consideraciones de tipo medioambiental en los proyectos ...".

<sup>37</sup>Aquest caràcter preventiu és el que distingeix l'EAE que ens ocupa de l'EIA (que comentarem tot seguit), com han argumenten Lola MANTEIGA i Carlos SUNYER, *op. cit.*, segons els quals, "si este proceso de EIA ... se aplica a etapas más tempranas en la toma de decisiones (diseño de políticas, planes y programas), estaríamos hablando de una evaluación ambiental estratégica (EAE)".

<sup>38</sup>Aquest és precisament el missatge final amb el que clou la ja esmentada Comissió Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social "Integración del medio ambiente ..."*, *op. cit.*, p. 20. Tot referint-se als que anomena "informes de evaluación de proyectos y programas", recomana que "sus conclusiones deberían incorporarse a los programas y proyectos futuros".

<sup>39</sup>*Vid.*, per totes, la STS de 2.6.1997 (Arz. 4922), en la qual es reitera la jurisprudència actual sobre el vici invalidant de la manca d'estudis i informes previs que garanteixin la legalitat, l'encert i l'oportunitat de la disposició projectada. En el cas analitzat, clou l'*iter* discursiu del FJ 4 assenyalant que "basta con las dificultades aludidas para evidenciar la real funcionalidad en este caso de los estudios e informes omitidos, cuya falta, por tanto, no puede minimizarse, justificándose la entidad de vicio invalidante de su omisión conforme a la jurisprudencia citada".

<sup>40</sup>Aquesta terminologia tradicional ja apareixia en l'art. 4 de l'Ordre conjunta dels Ministeris de Justícia i Agricultura, de 22 de novembre de 1954, i ha estat emprada habitualment per la jurisprudència (*vid.*, *ad exemplum*, la STS de 3.6.1982, Arz. 4188).

"recibida la solicitud, el Instituto procederá a tramitar el expediente, si concurren razones de utilidad pública que, agronómica y socialmente, justifiquen la concentración".

A la vista de tan parca regulació, se'n podria fer de més i de menys, depenent de la responsabilitat dels funcionaris que se n'encarreguin. Sortosament la major part dels gestors fan gala d'una professionalitat encomiable, autoexigint-se molt més del que els requeriria l'estricta compliment d'aquest tràmit preceptiu<sup>41</sup>. En qualsevol cas, cada CA elabora aquests estudis amb els criteris que considera més oportuns<sup>42</sup>.

La regulació estatal dels estudis previs, com es pot comprovar, incideix exclusivament en l'aspecte socioeconòmic de la concentració, ignorant que també hi ha uns requisits jurídics i mediambientals a considerar, elements que igualment condicionen la viabilitat d'una CP.

Pel que fa, en concret, a la manca de referència a la viabilitat jurídica, segurament aquesta omisió es deu a què hom donava per suposat que l'Administració no tiraria endavant cap procediment que no s'adigués fil per randa a l'ordenament jurídic. Tanmateix, l'experiència dels anys que porta en vigor l'LRDA demostra que el comportament de l'Administració gestora no sempre ha respost a aquestes expectatives.

En alguna ocasió, el TS ja ha hagut d'aturar els peus a l'Administració gestora de la CP, perquè no sols havia desatès la seva obligació de paraitzar l'inici de la CP sol·licitada sense les majories previstes legalment, sinó que, a més a més, havia intentat forçar aquestes actuacions, emprant a l'efecte, de manera indeguda, la via excepcional de l'inici d'ofici. Aquest és el cas analitzat, en concret, en la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), en la qual l'alt tribunal es veu en la necessitat de recordar que l'estudi previ, a més a més de comprovar la viabilitat de la CP desde els punts de vista agronòmic i social (els únics que esmenta l'art. 180.2 de l'LRDA), també ha de valorar la seva procedència jurídica. És en congruència amb aquest criteri hermenèutic que el TS hi considera arbitrari l'inici de la CP que en el cas analitzat havia decidit l'IRYDA, perquè "del expediente no aparece la exigible Memoria o información previa de carácter técnico, agrícola y jurídico ...".

Així, doncs, s'ha de superar la dicció literal del precepte transcrit, afegint-li l'obligatorietat de completar l'estudi previ de la CP amb la corresponent anàlisi sobre la viabilitat jurídica de la CP sol·licitada (o, si escau, proposada per la mateixa Administració gestora, bé sigui *de motu proprio* o a instància dels ens jurídics esmentats en l'art. 181.b de l'LRDA).

Pel que fa a la manca de referència a la viabilitat mediambiental, el fet de què l'art. 180.2 no es pronuncii sobre els condicionaments mediambientals de la CP no significa que aquests siguin aliens a la regulació espanyola de la CP. Al nostre parer, s'ha de comptar amb aitals condicionaments, perquè s'infereixen dels marcs comunitari i constitucional que, a hores d'ara, condicionen la viabilitat de les actuacions públiques de CP.

Ja hem vist que les múltiples normes comunitàries que, dels anys seixanta ençà, es venen ocupant - ni que sigui de manera puntual - d'aquesta institució configuren un model de CP, el condicionament principal del qual és el seu caràcter ecocompatible. I pel que fa al marc constitucional, hem de recordar que l'art. 45 CE obliga els poders públics a vetllar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente". Traslladat a l'àmbit de les actuacions de CP, el primer document en el que ha de quedar constància de l'acompliment

---

<sup>41</sup>Resulta exemplaritzant l'obra de José Manuel FERNÁNDEZ CASTRO, *op. cit., in totum*. Després d'extractar el contingut mínim exigít a l'estudi de viabilitat per la gallega LCP-GAL, aquest enginyer agrònom va molt més enllà, argumentant que "el estudio de viabilidad debería constar de una memoria, con los anexos y planos necesarios y contener al menos los siguientes puntos ...", exposant tot seguit un esquema que, si es duigués a terme tal com s'hi presenta, duria necessàriament a un estudi de viabilitat o informe previ d'una alta qualitat tècnica.

<sup>42</sup>Entre les comunitats sense normativa pròpia en matèria de CP, la CA de la Rioja ha transformat l'estudi previ en un anomenat "estudio sobre las circunstancias y posibilidades técnicas que concurren en la zona" (*vid.* Decret 56/1998, de 18 de setembre, que autoritza l'inici de la CP a la zona d'Anguciana i part d'Haro: BOR núm. 115, de 24.9.1998). Pel que fa a les lleis autonòmiques reguladores de la CP, els arts. 18 de la gallega LCP-GAL i 19 de la navarresa LFRIA coincideixen a regular aquests informes previs com "estudio de viabilidad", mentre que l'art. 22 de l'asturiana LOADR preveu un "estudio del estado de la zona y de los resultados previsibles a obtener como consecuencia de la concentración", amb un detallat contingut, i la castellanolleonesa LCP-CYL regula el que anomena "Estudio Técnico Previo".

d'aquest manament constitucional és l'estudi previ o de viabilitat.

En aquestes circumstàncies, sembla evident que l'art. 180.2 de l'LRDA ja no es pot interpretar aïlladament, sinó que s'ha de posar en relació amb els marcs comunitari i constitucional que s'hi han superposat, dels quals s'infereix, com hem vist, la necessitat de garantir l'ecocompatibilitat de les actuacions públiques de CP, aspecte aquest que l'estudi previ o de viabilitat no pot defugir.

### *3.2 Proposta de lege ferenda: del tradicional estudi previ a l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental*

Seguint els dictats de l'art. 180 de l'LRDA, els estudis previs dels processos de CP s'han ocupat preferentment d'analitzar les condicions econòmiques (i, si un cas, socials) de la zona afectada, com a element clau per a la determinació de la conveniència de dur-hi a terme la concentració. Tanmateix, ja hem vist que aquest no és l'únic element a tenir-hi en compte, a l'hora de pronunciar-se sobre la viabilitat de la CP que s'intenta dur a terme, atès que eixa viabilitat està condicionada igualment per l'acompliment dels corresponents condicionaments jurídics i mediambientals. Aquesta doble mancança ens obliga a proposar la reforma dels esmentats estudis previs, per tal de proporcionar-los d'un contingut més adequat a la funció que han de complir en el moment actual, que és la de garantir la viabilitat de cada procés de CP des de la triple òptica jurídica, socioeconòmica i mediambiental.

És per això que proposem que es renovi la denominació que la praxi administrativa tradicional havia imposat a aquests estudis previs, que, al nostre parer, s'haurien de dir "estudis de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental"<sup>43</sup> -, per tal d'afegir-hi els dos elements que hi manquen, en els termes i amb l'abast que exposem a continuació<sup>44</sup>.

#### 3.2.1 Incorporació d'una anàlisi de la viabilitat jurídica

Una interpretació literal del ja transcrit art. 180.2 de l'LRDA ens duria a la incongruent conclusió de què l'estudi previ no ha d'entrar a considerar si hi concorren o no els requisits exigits per a la viabilitat jurídica de la concentració<sup>45</sup>. Això és el que es fa normalment, ja que els responsables d'aquestes actuacions públiques, demostrant un desconeixement supí del règim jurídic de la institució, solen reservar per als tècnics agrònoms l'elaboració dels estudis previs, a desgrat dels criteris hermenèutics establerts per la jurisprudència que tot seguit esmentarem, segons la qual les circumstàncies de la zona a concentrar s'han d'analitzar tant des de la vessant socioeconòmica com des de la jurídica. Aquesta és, en efecte, la conclusió a la qual duu la interpretació sistemàtica de la normativa vigent.

No hom pot oblidar que la CP és una institució complexa, en la qual conflueixen múltiples elements que cal prendre-hi en consideració. A nivell teòric, la doble estructura - jurídica i agrònoma - d'aquesta millora mai no ha estat discutida per la doctrina ni per la jurisprudència. A nivell pràctic, emperò, l'estructura de les administracions gestores de la CP

---

<sup>43</sup>Val a dir que alguns legisladors autonòmics ja han introduït denominacions similars, per bé que menys explícites. Així, els arts. 18 de la gallega LCP-GAL i 19 de la navarresa LFRJA s'ocupen del que anomenen "estudio de viabilidad", que en l'art. 21.2 de l'asturiana LOADR passa a denominar-se "previo estudio de viabilidad". Hom podria pensar que aquesta denominació ja dona per sobreentès el triple contingut que explicita la denominació que aquí proposem, supòsit en el qual no hi tindriem res a objectar. Tanmateix, els preceptes autonòmics esmentats no ho preveuen així, raó per la qual considerem preferible la denominació que aquí proposem, perquè obliga a considerar-hi tant els condicionaments socioeconòmics com els jurídics i els mediambientals de la concentració.

<sup>44</sup>Així concebut, el contingut d'aquest estudi de viabilitat que proposem tindria una certa similitud amb el "préétude d'aménagement foncier", que amb tant d'èxit està funcionant a França des de fa més de vint anys (cfr. Service des Structures et de la Modernisation des Exploitations, *La préétude d'aménagement ...*, op. cit., in totum).

<sup>45</sup>Vist des de la perspectiva actual, fóra preferible que aquest precepte estatal s'hagués redactat en els termes en què ho fa l'art. 21.2, in fine, de l'asturiana LOADR, que es limita a preceptuar que "la Consejería de Agricultura y Pesca, previo estudio de viabilidad, propondrá la iniciación del expediente si se aprecian razones de utilidad pública que justifiquen la concentración". Amb aquesta supressió de l'incís relatiu als condicionaments agrònoms i socials, ja no es dona la impressió de què l'estudi previ s'ha d'orientar tan sols a l'anàlisi dels condicionaments socioeconòmics, sinó que també s'hi inclou l'anàlisi d'altres qüestions, la concreció de les quals es fa en l'art. 22, en el qual s'inclouen referències - massa tímides, al nostre parer - als condicionaments jurídics i mediambientals de la CP.



ha estat totalment monopolitzada pels funcionaris de l'àrea agronòmica de la gestió.

Aquest desequilibri entre les dues àrees de la concentració - del qual es podria atribuir bona part de la culpa a la doctrina jurídica, pel desinterès demostrat en general vers la institució de la CP - ha passat a les administracions autonòmiques, acríticament mimetitzades, en aquest aspecte, de l'antiga estructura (predominantment agronòmica) de l'extingit IRYDA. D'aquesta manera, l'equilibri que hauria de presidir el desenvolupament de les actuacions concentracionàries desapareix totalment, en detriment de l'àrea jurídica, que precisament hauria de ser la que hi predominés, atesa la naturalesa jurídica de la institució<sup>46</sup>.

Aqueix acaparament de l'estructura de gestió de la CP té una de les seves manifestacions més evidents en l'elaboració de l'estudi o informe previ, en la qual els tècnics agronòmics han assumit tradicionalment un protagonisme desproporcionat, que a dreta llei no els correspondria. La STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) se'n fa ressò en el seu fonament jurídic 5è, en el qual constata que "el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario realizó un estudio sobre las circunstancias y posibilidades técnicas concurrentes". Res no s'hi diu sobre la viabilitat jurídica de la CP, com si no hi hagués cap tipus de condicionament jurídic a considerar-hi.

Eixa tradicional interpretació literal de l'art. 180.2 de l'LRDA ha dut a un menyscabament progressiu dels aspectes jurídics de la CP, amb la consegüent degradació de les garanties jurídiques de la gestió d'aquestes actuacions públiques. Això ha permès que s'instal·lessin en l'Administració gestora de la CP actituds tan poc recomanables com ara la prepotència que denuncia - i, com no podia ser d'una altra manera, desautoritza rotundament - la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), en la qual es declara provat que, vist que no s'aconseguien les signatures necessàries per a l'inici voluntari de la CP ex art. 180.1 LRDA, l'ens gestor va decidir imposar aquestes actuacions als propietaris rústics de la zona, sense que hi hagués cap fonament jurídic per a prendre tan radical determinació. En el cas analitzat, la tradicional monopolització agronòmica de l'informe previ va impedir que s'hi fessin constar les objeccions jurídiques que altrament s'haguessin hagut d'incloure en aquest cas. Davant aital constatació, el TS sentència que l'Administració gestora va actuar-hi "sin tener en cuenta - y mucho menos probar - la causa determinante de su actuación". En definitiva, va actuar al marge de la llei i el dret, és a dir, just a l'inrevés del que preceptuen els arts. 103 ("la Administración Pública ... actúa ... con sometimiento a la ley y al Derecho") i 9.3 CE ("La Constitución garantiza ... la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos").

Vet aquí un exemple ben il·lustrador de les perniciosos conseqüències a les quals condueix el bandejament dels juristes en la gestió de la CP. Si l'informe previ no hagués tingut un caire únicament tècnic agronòmic, sinó també tècnic jurídic, els juristes de torn haguessin tingut l'oportunitat de formular el pertinent advertiment d'il·legalitat, atès que era evident que s'hi contrariaven els més

elementals principis constitucionals, incorrent l'Administració en una autèntica arbitrarietat. Tanmateix, no hi va haver ocasió de fer aital advertiment, perquè, com indica el FJ 4 de la citada sentència, l'expedient estava mancat de "la exigible Memoria o información previa de carácter técnico", que - puntualitza tot seguit - no ha d'ésser únicament agronòmica, sinó que ha de tenir un doble vessant, agrícola i jurídic.

Amb sentències com aquesta queda ben palès fins a quin punt és important que els estudis previs no siguin estrictament socioeconòmics, sinó que també tinguin un contingut jurídic, en el qual ha de tenir cabuda l'anàlisi dels requisits que condicionen la viabilitat jurídica de la CP, fent-hi especial esment de si hi està prou acreditada la concurrència de les necessàries causes habilitadores (especialment quan es pretén incoar la CP d'ofici) i, en el seu cas, de les majories exigibles per a l'inici voluntari de la concentració.

Finalment, entenem que fóra necessari - ja amb el sistema actual, però molt més amb el sistema renovat que proposem *de lege ferenda* - que l'anàlisi de la viabilitat jurídica de la CP clogués amb una relació circumstanciada dels ciutadans que en resulten afectats (amb les

---

<sup>46</sup>Caldria recordar, a aquests efectes, que allò que es concentra realment no són les finques físicament considerades, sinó els drets de propietat que sobre elles recauen (cfr. Juan José SANZ JARQUE, *Régimen de ...*, op. cit., p. 41, 45 i concordants).

respectives finques), realitzada en base a les dades que a aital objecte haurien d'ésser facilitades per la Gerència Cadastral - i, en la perspectiva de futur, pel propi Registre de la Propietat -, com s'esdevé a altres països<sup>47</sup>. D'aquesta manera, tots els possibles afectats podrien ésser convocats posteriorment a l'assemblea informativa i a l'enquesta prèvia sobre la utilitat de la concentració, que, d'acord amb la proposta que en aquest sentit formulem *infra*, constituïrien sengles tràmits previs a la publicació de la corresponent norma d'inici de la CP.

### 3.2.2 Incorporació d'una anàlisi de la viabilitat mediambiental

A més a més d'admetre la doble connotació jurídica i agronòmica de la CP, creiem que, a la vista dels fonaments jurídics comunitaris i constitucionals que hem exposat més amunt, també caldria prendre-hi en consideració l'element mediambiental d'aquestes actuacions públiques, que, a diferència del que s'esdevé a les legislacions d'altres països comunitaris<sup>48</sup>, encara roman ignot a la vigent redacció de l'LRDA.

En congruència amb el replantejament teleològic d'aquesta millora que hem proposat en la segona part d'aquesta obra, considerem que l'estudi de viabilitat de cada procés de CP no s'ha de limitar a l'examen dels elements socioeconòmics i jurídics, sinó que també s'hi ha de parar atenció a les qüestions mediambientals, enteses en el seu sentit més ampli<sup>49</sup>, de manera que abastin totes les possibles incidències de la CP en projecte sobre l'entorn natural, i àdhuc sobre el patrimoni històric de la zona, com té recomanat el Consell d'Europa a tots els Estats membres<sup>50</sup>.

A la vista de l'exigència comunitària de què totes les CP que es duguin a terme amb cofinançament comunitari siguin ecocompatibles i respectuoses amb el patrimoni rural<sup>51</sup>, el més lògic seria que l'estudi previ examínés la viabilitat mediambiental de la CP i, en cas positiu, entrés a considerar les mesures preventives, reparadores i de millora que caldria prendre-hi, per a la protecció del medi natural i el patrimoni cultural de la zona afectada. Fins

---

<sup>47</sup> Vid., ad exemplum, l'art. 5 de la luxemburguesa LCP-LUX, a tenor del qual, "l'apport en superficie de chacun des intéressés à l'intérieur du périmètre de remembrement sera fixé en prenant pour base les indications cadastrales des propriétés".

<sup>48</sup> Vid., ad exemplum, l'art. 2 del Decret- llei portuguès núm. 103/1990, de 22 de març, en el qual s'especifica el contingut dels que s'hi anomenen "estudos prévios", fent-hi explícita referència a les "características ambientais, económicas e sociais da zona". Vid. també l'art. 1 del Decret francès núm. 88/1995, de 27 de gener, "adaptant certaines dispositions du livre 1er nouveau du code rural relatives aux procédures d'aménagement foncier en application de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages", que, en referència a "l'étude d'aménagement" previst en l'art. L 121-1 del Code Rural, disposa que "cette étude comporte une analyse de l'état initial du site concerné par l'aménagement foncier et de son environnement portant notamment sur les paysages, la qualité, le régime, le niveau et le mode d'écoulement des eaux ainsi que tous les éléments ayant une incidence sur la vie aquatique".

<sup>49</sup> D'acord amb les conclusions inferides del Dret comunitari, partim d'una concepció *lato sensu* del medi ambient, similar a la que, basant-se en els criteris hermenèutics establerts a l'efecte pel TC, utilitza Diego J. VERA JURADO, *La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, RAP, núm. 148, gener-abril de 1999, p. 177, quan assegura que "el concepte de "medio ambiente" està integrat per una àmplia varietat de elements, cuyo núcleo central está constituido por los recursos naturales (agua, aire, suelo, fauna, flora)". L'aplicació de l'EIA a la CP tindria, en definitiva, la finalitat de protegir tot el que integra l'entorn natural en el qual es desenvolupen aquestes actuacions públiques.

<sup>50</sup> Com ja hem vist *supra*, la "Recommandation n° R (89) 5, de 13 avril 1989, du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural" inclou tot un seguit de recomanacions als governs dels Estats membres, per tal que adoptin, amb caràcter preventiu, les mesures necessàries per a garantir la salvaguarda del patrimoni arqueològic de les zones a concentrar, incloent-hi aquestes mesures en les corresponents avaluacions d'impacte ambiental.

<sup>51</sup> Aquesta *conditio sine qua non* ja està implícita en l'art. 37 de l'anomenat "Reglamento 1257/1999, de 17 de mayo, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos", l'art. 37 del qual disposa que "las ayudas al desarrollo rural sólo se concederán para la realización de medidas que cumplan la normativa comunitaria". Més explícitament, l'art. 5è de l'anomenat "Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación", especifica que "la participación financiera del Fondo podrá referirse en especial, además de a las medidas contempladas en el artículo 2, a las acciones siguientes: ... d) concentración parcelaria ...", bo i puntualitzant que s'ha de practicar "en condiciones compatibles con la preservación del paisaje y del entorno natural de las explotaciones agrícolas y forestales, incluidos los trabajos conexos, en cumplimiento de la legislación del Estado miembro".

ara, emperò, ni el legislador estatal ni molts dels autonòmics que han aprovat la seva pròpia regulació de la CP han donat proves d'haver copsat aquesta necessitat.

Com ha quedat dit, l'LRDA no incorpora cap element de caire mediambiental en el contingut del tradicional estudi previ, cosa bastant lògica, atesa l'escassa consciència mediambiental que existia al nostre país a començaments dels anys setanta. Més preocupant, en canvi, resulta que similar manca de sensibilitat mediambiental s'hagi traslladat a alguns legisladors autonòmics, com ara els de les següents CA:

- Galícia, on l'art. 18 de l'LCP-GAL, al regular el seu "estudio de viabilidad", es limita a fer-hi constar que s'hi ha d'incloure una "descripción de los recursos naturales con referencia especial a las tierras abandonadas o con aprovechamientos inadecuados".

- Astúries, on l'art. 21.2 de l'LOADR únicament deixa constància de què cada procés de CP ha d'anar precedit pel "previo estudio de viabilidad", sense determinar-ne el contingut, ni, per tant, cap mesura de caire mediambiental (per bé que - com ja hem apuntat -, en aquest cas, si més no, ja s'hi pot sobreentendre).

- Cantàbria, on, fins a les darreries de l'any 2000, l'art. 3.1 de l'LCP-CANT es limitava a mimetitzar l'art. 180.2 de l'LRDA, preveient tan sols que l'Administració gestora iniciarà la CP "cuando, a su juicio, existan razones de utilidad pública que agronómica o socialmente justifiquen la concentración".

- Navarra, on - fins a l'entrada en vigor de la Llei 1/2002, de 7 de març, de regulació de les infraestructures agrícoles - es regulava l'aleshores anomenat "estudio de viabilidad" en els arts. 19 i 20 de l'LFRIA, sense fer-hi cap referència als condicionaments mediambientals de la CP.

Sortosament, també hi ha altres legisladors autonòmics que han demostrat tenir una predisposició més favorable a la inclusió dels factors mediambientals en els estudis previs o de viabilitat. La legislació més representativa, a aquest respecte, és la següent:

#### a) La legislació castellanolleonesa

La regulació castellanolleonesa de la CP s'aproxima força a la solució que aquí proposem, ja que s'hi ha remodelat substancialment el tradicional informe previ, per tal d'introduir-hi els elements d'anàlisi mediambiental necessaris per a garantir que la concentració sigui realment ecocompatible. El precepte més significatiu és l'art. 16.1 de l'LCP-CYL, a tenor del qual, el que s'hi anomena "Informe Técnico Previo" ha de fer esment dels elements ecològics ("areas de especial importancia por sus valores ecológicos, paisajísticos y medioambientales"), així com del patrimoni cultural de la zona a concentrar ("bienes de interés cultural, histórico o artístico, que pudieran ser afectados por la concentración"). Més encara, afegeix que també s'hi ha de fer constar l'existència d'eventuals "directrices generales de actuación", entre les quals entenem que caldria citar - si n'hi ha - les directrius sorgides com a conseqüència de la corresponent avaluació ambiental estratègica.

Completant aquesta regulació legal, l'Ordre d'1 de setembre de 1992 confirma l'esmentat contingut mediambiental i, a més a més, obliga a incloure en el preceptiu "Estudio Técnico Previo" una "propuesta razonada de la vía de protección ambiental a utilizar [es refereix a si s'ha d'aplicar l'EIA o altres mesures de protecció] en la ejecución del proceso".

#### b) La legislació basca

El peculiar sistema de distribució de competències, en el si del País Basc, fa que les diputacions forals també puguin legislar en matèria de CP. Doncs bé, un d'aquests legisladors dels territoris històrics ja ha pres una decisió en el sentit que aquí proposem, en la Norma foral de la Diputació Foral de Gipuzkoa 6/1994, de 8 de juliol, "de Montes de Gipuzkoa", l'art. 109.2 de la qual disposa que "en todos los proyectos de concentración parcelaria se definirán las unidades de vegetación que deban ser conservadas".

Encara que no refereix explícitament aquest manament a la fase prèvia de la CP, entenem

que és precisament en l'estudi previ o de viabilitat on més efectiva pot resultar la implementació d'aquesta previsió legal.

#### c) La legislació riojana

La Rioja tampoc disposa d'una regulació autonòmica global de la CP. Malgrat això, el legislador d'aquesta CA uniprovincial s'ha preocupat de garantir l'ecocompatibilitat de les concentracions que s'hi duen a terme, al qual objecte ha aprovat la Llei 2/1995, de 10 de febrer, de protecció i desenvolupament del patrimoni forestal, en la qual hi ha diferents referències a aquesta institució.

Pel que aquí interessa, en concret, l'art. 30.3 disposa que "en los proyectos de concentración parcelaria se definirán las unidades de vegetación arbórea o arbustiva a conservar, así como las medidas a adoptar para la restauración forestal de linderos".

Com en el cas anterior, considerem que aquest contingut de caire mediambiental ha d'integrar-se en l'estudi de viabilitat de cada procés de CP, sens perjudici de què també es faci constar en el pertinent projecte de CP.

#### d) La legislació castellanomanxega

L'estructura lògica que hem volgut veure en els manaments legals inclosos en els punts anteriors, relatius a les legislacions basca i riojana, és justament la que preveu - en aquest cas, ja de manera explícita - l'art. 18 de la Llei castellanomanxega 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa.

És cert que no s'hi imposen exactament les EIA; però el resultat s'hi atança força, perquè s'estableixen uns principis rectors de la gestió de la CP que necessàriament han de dur a resultats similars als de les CP sotmeses a EIA. Tot l'art. 18 és força interessant, a aquests efectes; però el punt que més interessa destacar aquí és el núm. 1, en el qual s'estableixen sengles criteris ecològics del màxim interès:

- En primer lloc, es fa una proclama a favor de la CP ecocompatible: "Los proyectos de concentración parcelaria se elaborarán teniendo en cuenta las necesidades de conservación de los recursos naturales afectados, debiendo aplicarse las precauciones precisas para su protección".

- En segon lloc, s'aplica el criteri abans exposat, segons el qual els condicionaments legals relatius a la protecció del medi ambient, en els processos de CP, tenen la seva millor ubicació en els respectius estudis previs o de viabilitat: "A estos efectos, en el informe previo al Decreto de inicio de la concentración parcelaria deberán figurar expresamente las medidas protectoras, correctoras y compensatorias de carácter ambiental aplicables al caso".

El caràcter ecocompatible de la CP que estableix aquesta legislació castellanomanxega queda confirmat en els punts 2 i 3 del mateix precepte, en els quals s'inclouen sengles manaments legals que obliguen l'Administració gestora a excloure de la CP les parcel·les d'especial significació mediambiental, a conservar els elements identificatius del paisatge rural de la zona objecte de concentració i a fer constar, en els nous títols de propietat, les disposicions necessàries per a garantir la continuïtat d'eixa conservació.

#### e) La legislació aragonesa

Malgrat la seva considerable dedicació a la CP, l'Administració gestora aragonesa no ha considerat necessària fins ara l'aprovació d'una legislació unitària autonòmica en matèria de concentració. Això no ha impedit - com hem demostrat més amunt - que s'hi hagin aprovat tot un seguit de normes de diferent rang que incideixen sobre aquesta institució jurídica.

Una d'aquestes normes mereix ésser destacada aquí, perquè demostra que la sensibilitat mediambiental hi comença a fer estada. Ens referim a l'Ordre de 26 de juny de 1995<sup>52</sup>,

<sup>52</sup> Vid. la "Orden de 26 de junio de 1995, por la que se dispone la publicación del anexo del

relativa a les directrius parcials d'ordenació territorial del Pirineu, que s'aproxima notòriament al que aquí venim proposant per a l'estudi de viabilitat, per bé que s'hi limita l'àmbit d'aplicació territorial a la zona pirinenca.

La directriu 1.60, en concret, després d'assenyalar la necessitat de promoure la protecció del paisatge rural tradicional ("mantenimiento de aterrazamientos y bancales, linderos, construcciones agrícolas tradicionales", específica), imposa una mena d'EIA als estudis previs de les CP que s'hi duguin a terme, tot disposant que "los proyectos de Concentración Parcelaria, públicos o privados, a realizar sobre parcelas de secano, deberán contar con informe ambiental previo. Se promoverán en todo caso la aplicación de medidas de mejora medioambiental". És una normativa parca, però molt ben orientada.

#### f) La nova legislació càntabra

Li ha costat molt al legislador càntabre prendre consciència de la necessitat de preservar el medi ambient a les zones de concentració. Encara que ho ha fet tard, a la fi s'ha sumat a les CA que incorporen un contingut mediambiental a l'estudi previ. L'art. 22.1, *in fine*, de l'LCP-CANT-2000 disposa a l'efecte que "Iniciado el procedimiento de concentración parcelaria, la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca ... elaborará un estudio técnico previo de la zona afectada en donde, además de otros extremos pertinentes para el desarrollo de la concentración ..., se informará de la importancia de sus valores ecológicos, paisajísticos y medio ambientales". Tant de bo que la resta dels legisladors autonòmics també facin idèntica reconversió de llurs respectives regulacions de la CP.

En definitiva, constatem que ja hi ha legisladors autonòmics que han pres consciència de la necessitat de potenciar l'aspecte mediambiental de l'estudi de viabilitat de la CP, que tant es nota a faltar en la regulació d'aquesta institució que estableix el text refós de l'LRDA, ben entès que es tracta d'una necessitat que li ha estat sobrevinguda, com a conseqüència del doble canvi de l'escenari

jurídic, esdevingut durant el període de vigència de l'LRDA: l'entrada en vigor de la Constitució i la incorporació d'Espanya a les Comunitats Europees. Aquest doble marc jurídic, que s'ha superposat als dictats de l'LRDA, obliga a reconduir el tradicional estudi previ, per tal d'incorporar-hi la necessària anàlisi de les incidències mediambientals de cada procés de CP, en els termes que venim exposant.

## 4. Incorporació de les EIA als processos de CP

### 4.1 Viabilitat jurídica del sotmetiment a EIA de totes les CP

El Dret comunitari ha substituït l'inicial model productivista del desenvolupament agrari per un model de desenvolupament sostenible, més equilibrat i respectuós amb el medi ambient. Aquest canvi qualitatiu ha de tenir forçosament la seva repercussió en el desenvolupament de les actuacions públiques de CP, evitant-hi que l'afany d'augmentar la producció agrària pugui arribar a malmetre l'entorn natural de les zones concentrades.

Una idea similar havia estat avançada al nostre país per GARRIDO EGIDO<sup>53</sup>, al 1973 (any d'aprovació de la vigent l'LRDA), tot assegurant que "es necesario establecer una nueva estructura conceptual y una metodología más adecuada en la que combinen los aspectos económicos y ecológicos". Va ser, emperò, com predicar en el desert, perquè ni els responsables polítics i administratius compartien aleshores aquest criteri d'actuació, ni la societat de l'època els ho exigia, per manca de la necessària consciència mediambiental.

Ara, en canvi, quan l'Agenda 2000 ha establert que la política ambiental ha d'informar totes les polítiques comunitàries - i, per extensió, les dels països que integren l'UE -, sembla el moment més factible per a què es pugui implantar al nostre país un model ecocompatible de la CP, que ja fa temps que s'hi tenia que haver assumit, partint del doble objectiu d'evitar, d'una banda, la degradació de les zones objecte de concentració i, de l'altra, d'aprofitar els recursos disponibles a l'efecte per a millorar l'entorn natural d'eixes zones. Per dir-ho d'una

---

Decreto 141/1995, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo.

<sup>53</sup>Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La reforma de ...*, op. cit., p. 15.

manera planera, és l'hora de passar de la CP *versus* el medi ambient a un nou estil de gestió de la CP, basat en la consideració d'aquesta millora com un instrument susceptible d'ésser utilitzat per a la restauració de l'entorn natural de la zona concentrada.

És en base a aquest doble objectiu del model de CP ecocompatible que propugnem la implantació obligatòria de les EIA, com a requisit ineludible de tots els processos de CP, perquè tots ells són susceptibles de produir un impacte negatiu sobre el medi ambient i - si tot es fa com caldria -, amb tots ells es podria redreçar l'entorn natural. Fora d'Espanya, ja ho practiquen de molt de temps ençà, i el nostre país no pot romandre per més temps al marge d'aquesta tendència general<sup>54</sup>.

Si finalment es regula i s'implementa a Espanya una CP ecocompatible com la que aquí advoquem, es pot millorar el medi ambient, el paisatge i la natura; en canvi, si s'evita l'avaluació d'impacte ambiental, es continuarà impactant negativament sobre aquests elements mediambientals, com s'ha fet fins ara<sup>55</sup>. La nostra recerca ens demostra que aquest no és sols un risc potencial, sinó que s'ha materialitzat de manera lamentable en processos de CP com els que denuncien VILLARINO GÓMEZ<sup>56</sup>, SOTELO BLANCO<sup>57</sup> i tants altres autors.

El model de desenvolupament sostenible que propugna l'UE és incompatible amb el tradicional model productivista de la CP espanyola, que ha donat lloc a concentracions tan poc edificants com les de la vall del riu Limia, a Ourense<sup>58</sup>. En aquestes circumstàncies, creiem que s'ha de procurar la implantació a Espanya d'un nou concepte de concentració, inspirat en la protecció del medi ambient i garantit per les corresponents EIA.

Anys enrera, la nostra proposta d'integrar les EIA en el procediment de CP podia haver estat titllada d'idealista i revolucionària. Però, plagui o desplagui, el cert és que els temps avancen

---

<sup>54</sup>N'és un bon exemple la veïa França, on les EIA ja es van imposar fa prop de 30 anys, en virtut de l'art. 2 de la Llei de 10 de juliol de 1976, de protecció de la naturalesa, desplegada pel Decret de 12 d'octubre de 1977. La premsa especialitzada li va donar la benvinguda mitjançant un documentat article (vid. ANDAFAR, *Les études d'impact*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 17, 2n trimestre de 1978, p. 14 i s.), anunciant als seus lectors la "découverte" de què "la loi impose à présent des études "d'impact" sur l'environnement pour tous les projets d'aménagement d'une certaine envergure, parmi lesquels figure le remembrement rural", per a tot seguit explicar-ne el seu contingut amb tot luxe de detalls. La satisfacció per la mesura ha anat en crescendo en el decurs del temps, com evidencia ANDAFAR, *L'aménagement foncier, l'eau et le paysage*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 89, 2n trimestre de 1996, p. 2 a 8. Aquest darrer estudi, que comença descrivint com "la première partie de l'étude d'impact que constitue l'analyse de l'état initial du site traduit la volonté du législateur d'intégrer désormais la prise en compte de l'environnement dans les opérations d'aménagement foncier", fa un recorregut pel contingut de les EIA aplicades a la CP i acaba valorant molt positivament aquestes avaluacions ("il est incontestable que la réalisation d'une analyse de l'état initial du site parallèlement à la préétude d'aménagement foncier permet d'acquérir une bonne connaissance des milieux à aménager"), pels molts avantatges que comporta per a l'entorn natural de la zona beneficiada ("L'attention est ainsi attirée, dès le lancement des opérations d'aménagement foncier, sur les éléments à prendre en compte pour sauvegarder la qualité des eaux et des paysages, limiter l'érosion des sols, prévenir les crues et, dans bien des cas, améliorer la situation existante").

D'altra banda, d'uns anys ençà, s'estan incorporant a la CP francesa uns interessants "études de paysage", el contingut, els resultats i els avantatges dels quals han estat estudiats molt acuradament en F. ACAT, M. DESRATS, B. FOURNIER *et al.*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>55</sup>La doctrina contemporània ja reconeix sense embuts les agressions al medi ambient que s'han comès al nostre país amb ocasió de les operacions de CP. Així, per exemple, José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, p. 510, denuncia obertament "los visibles efectos traumáticos para el paisaje ... que entraña esta transformación agraria".

<sup>56</sup>A. VILLARINO GÓMEZ, *op. cit.*, p. 122. Segons el testimoni d'aquest autor, "a desecación e a posterior deforestación por causa das concentracións parcelarias resultou dramática para a meirande parte da fauna antela".

<sup>57</sup>Olegario SOTELO BLANCO, *Historia dunha esperanza e dunha frustración*, en l'obra col·lectiva *A concentración parcelaria*, Sotelo Blanco Edicions, S. L., Santiago de Compostela, 1994, p. 12, 19 i concordants, rememora la negativa experiència de la CP duta a terme a la parròquia gallega de Madaira, la mala gestió de la qual remarca, assenyalant que "a súa aplicación levantou recelos, que produciu enfrontamentos e que se fixo cuha xestión que pode cualificarse de pésima" i que ha quedat en la memòria popular com "unha chamada de atención sobre o que non se debe facer".

<sup>58</sup>Moltes veus s'han pronunciat contra aquestes concentracions. A tall d'exemple, podem esmentar concretament la crítica que exposa Roxelio PEREZ MOREIRA, *op. cit.*, p. 132. Referint-se a la destrucció del paisatge tradicional de l'ara dessecat estany d'Antela, aquest autor constata que "grandes extensións das veigas da Limia sufriron a atrocidade dunha concentración parcelaria feita sen sentido e sen razón, e agora son máis ben o exemplo da irracionalidade e de como baixo a falacia modernizadora se pode arrasar cos nosos bens naturais máis prezados".

en el sentit aquí apuntat, raó per la qual cada cop són més les iniciatives legislatives que evolucionen cap a aquest objectiu final, com veurem tot seguit.

#### 4.1.1 Normativa comunitària, estatal i d'altres països del nostre entorn

Fins fa pocs anys, eren escassos els legisladors que s'havien decidit a prendre la iniciativa de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental les actuacions de CP. Ara, en canvi, observem que cada cop són més els que admeten aquesta necessitat i, en conseqüència (amb les matisacions que esmentarem), han decidit sotmetre a algun tipus d'avaluació ambiental tots o alguns dels processos de CP. És per això que recollim aquestes manifestacions legislatives, amb l'objectiu de deixar constància de com va creixent la convicció de què les actuacions de CP no han de quedar al marge de les EIA, la qual cosa no fa sinó refermar la proposta que en aquest sentit tractem de justificar.

##### 4.1.1.1 Normativa comunitària

El Dret comunitari afronta el tradicional conflicte d'interessos entre el foment de la productivitat i la defensa del mediambient tant a nivell de Dret primari com de Dret derivat.

Pel que fa, en primer lloc, al Dret primari, la conclusió que s'hi extreu és la de què s'hi tracta de conjuminar adientment ambdós tipus d'interessos legítims. Aquesta aposta per la ponderació dels interessos en joc és identificable en el model de desenvolupament sostenible, que assumeixen tots els tractats que han abordat aquesta qüestió, des del primitiu Tractat de Roma<sup>59</sup> (arts. 2, 39.1.a) fins al Tractat d'Àmsterdam (arts. 1.2, 1.5 i 2.4).

En el Dret derivat, eixa ponderació d'interessos té la seva materialització principalment, pel que aquí interessa, en la normativa reguladora dels estudis d'impacte ambiental. De moment, encara no hi ha cap norma jurídica comunitària que assumeixi plenament el criteri que aquí proposem. Ara bé, l'ordenament comunitari ens ofereix alguns fonaments per a sustentar la nostra proposta. Si més no, hi trobem les següents bases argumentals:

1a) Com ja hem demostrat abastament, en el capítol dedicat a l'anàlisi del marc comunitari de la CP, el legislador comunitari ha optat per un model ecocompatible d'aquesta institució. Tant és així que només autoritza a cofinançar les actuacions de CP que mereixin aquest qualificatiu. En conseqüència, entenem que cada Estat ha de prendre les mesures que consideri més adients per a garantir que la CP serveixi efectivament a l'objectiu comunitari del desenvolupament rural sostenible i equilibrat. La millor forma d'aconseguir-ho és implantant els corresponents controls d'ecocompatibilitat. Per això proposem que s'imposi aquesta mesura a totes les CP.

2a) Amb caràcter més general, les successives redaccions de la coneguda "Directiva EIA" van evolucionant vers el que aquí propugnem, per bé que encara estan lluny d'equiparar-s'hi. Com ja hem vist, la regulació inicial, introduïda per la Directiva 85/337/CEE, de 27 de juny de 1985, ni tan sols esmentava la CP, per bé que s'hi podia entreveure una referència indirecta, en l'al·lusió que s'hi feia a l'ordenació rural. A hores d'ara, en canvi, la nova redacció aprovada per la Directiva 97/11/CE, de 3 de març de 1997, ja no ofereix cap mena de dubtes al respecte, puix que - encara que no obliga a sotmetre les CP a l'EIA (com equivocadament s'ha interpretat a Navarra<sup>60</sup>) - inclou explícitament la CP entre els projectes

<sup>59</sup>Hem de discrepar, a aquest respecte, de Miguel Ángel MARTÍN RODRÍGUEZ, *La protección jurídica del medio ambiente en la Comunidad Valenciana. Breve reseña legislativa*, en l'obra col·lectiva *Derecho Agrario Autonómico*, Universidad de Oviedo-Asociación Española de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, p. 443 i 444. Per a aquest jurista, "el Tratado de Roma no contenía ninguna referencia expresa tocante a la protección y preservación medioambiental" i, en conseqüència, "merece subrayarse en este lugar ... el que el artículo 45 de nuestra Constitución ... imponga unos objetivos que no están postulados expresamente por el Tratado CEE". A desgrat d'ambdues asseveracions, entenem que, si bé s'analitza, el TCEE, en la seva redacció inicial, ja incloïa algunes tèbies apel·lacions d'aquest tipus, com es pot comprovar rellegant les apel·lacions al "desenvolupament harmònic de les activitats econòmiques" (art. 2) o al "desenvolupament racional de la producció agrícola" (art. 39.1.a) i a la "protecció ... dels animals o preservació dels vegetals" (art. 36). I, des que va ésser modificat per l'AUE, s'hi van afegir referències tan explícites com les dels punts núms. 3 i 4 de l'art. 100A, en els quals ja es fa esment directament de la "protecció del medi ambient" garantint-hi "un nivell elevat de protecció".

<sup>60</sup>Deixant-se anar per un excés d'entusiasme ecològic, l'exposició de motius del "Decreto Foral 237/1999, de 21 de junio, por el que se regula la evaluación de impacto ambiental en los

de l'annex II, és a dir, en el llistat dels projectes susceptibles d'avaluació d'impacte ambiental, sobre l'obligatorietat de la qual han de decidir els Estats de la Unió.

Interessa remarcar també, pel que fa al moment procedimental en el qual s'hi considera més adient de dur a terme l'avaluació, que el 5è paràgraf del preàmbul d'aquesta darrera norma comunitària indica que "la evaluació debería llevarse a cabo antes de que se haya otorgado dicha autorización" (es refereix a l'autorització dels projectes sotmesos a EIA).

Aplicat al procediment especial de CP, això vol dir que, seguint aquest criteri normatiu, l'avaluació hauria de tenir lloc abans de l'aprovació del decret d'autorització de l'inici. O el que és el mateix: l'EIA s'ha d'aplicar ja a l'estudi de viabilitat de la CP. Coincidint amb aquest criteri del legislador comunitari, aquí també proposem d'introduir els EIA en els processos de CP, precisament en la fase preparatòria del procediment de concentració, de manera similar al que ha vingut a establir la disposició addicional primera de la ja comentada Llei castellanolleonesa 5/1998, de 9 de juliol, i com s'està fent a França<sup>61</sup>.

3a) De manera més concreta, les directives 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979 ("Directiva sobre les aus") i 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992 ("Directiva sobre els hàbitats"), interpretades sistemàticament, obliguen les administracions gestores a prendre un seguit de mesures de protecció mediambientals que condueixen inexorablement a la necessitat de sotmetre a la corresponent EIA les CP afectades.

Per a comprovar-ho, només cal analitzar l'art. 6.3 de la "Directiva sobre els hàbitats", a tenor del qual "cualquier plan o proyecto [per tant, també els de CP], que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar".

Per no haver respectat aquest manament del Dret comunitari en les seves actuacions de CP, el TJCE ha condemnat recentment a França, mitjançant la seva sentència de 25 de novembre de 1999<sup>62</sup>, després de constatar, en el seu punt 29, que "con la finalidad de facilitar las actividades agrícolas, se efectuó el drenaje y la concentración parcelaria de las zonas húmedas, así como el relleno de zanjas".

Així, doncs, d'acord amb aquesta darrera norma comunitària, totes les CP que es pretengui dur a terme sobre terrenys dels espais protegits, s'han de sotmetre a la corresponent avaluació d'impacte ambiental, amb caràcter previ, és a dir, aplicant l'EIA a l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental.

És un pas important vers l'objectiu final, pel qual advoquem, de fer el mateix amb tot tipus de CP. El Dret comunitari encara no hi ha arribat, però és molt significatiu que l'art. 4.4 de la "Directiva sobre les aus" ja prevegi que "fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats". Això significa que, inclús a les zones rurals que no gaudeixin de la declaració d'espais especialment protegits, les CP que s'hi practiquin han de fer-se prenent-hi tota mena de mesures de protecció de l'entorn natural, cosa que s'adiu fil per randa amb la proposta que hem formulat en el sentit d'afegir al tradicional informe previ de la CP el necessari contingut

---

procesos de concentración parcelaria", arriba al paroxisme d'assegurar emfàticament que, a partir del 14 de març de 1999 (lata límit habilitada per a la transposició de la Directiva de referència als ordenaments jurídics dels Estats membres), "los planes de obras de las concentraciones parcelarias, sean públicas o privadas, han de someterse, por efecto de la normativa comunitaria, a Evaluación de Impacto Ambiental". Ja ens semblaria bé que fos així; però la realitat és molt més prosaica de com la pinta el Govern foral. El que realment estableix l'Annex II de la redacció vigent de la "Directiva EIA" és que la CP queda integrada en la nova llista de projectes amb incidència sobre el medi ambient, als quals cada Estat pot estendre, si així ho considera adient, l'obligatorietat de les EIA. Sens dubte, és un pas endavant, però no arriba a imposar les EIA als processos de CP. I el Govern espanyol tampoc no ho ha fet amb caràcter general, com ja hem comprovat.

<sup>61</sup>Cfr. Agra Presse, *Retour à la protection des haies*, "Géomètre", núm. 3, 1995, p. 17. Com s'indica en aquest article, "le premier décret, pris en application de la loi sur l'eau de 1992 et de la loi sur la protection des paysages en 1993, impose une étude d'impact renforcée sur l'environnement avant toute opération de remembrement".

<sup>62</sup>Sentència del TJCE de 25 de novembre de 1999, *affaire C-96/98*, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa.



mediambiental. Tard o d'hora, es donarà el següent pas que propugnem, és a dir, l'aplicació a totes les CP del procediment d'avaluació d'impacte ambiental.

A títol complementari, l'anàlisi dels documents del Consell d'Europa relacionats amb la CP també ens duu a la conclusió de què s'ha d'aplicar un model de CP ecocompatible i de què és recomanable aplicar les EIA al començament del procediment, com a mesura preventiva per a evitar les destrosses mediambientals a les zones de concentració.

Ambdues conclusions es poden inferir de la "*Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites*", aprovada el 6 de desembre de 1991 pel Comité Permanent de la "*Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*"<sup>63</sup>.

#### 4.1.1.2 Normativa estatal

La inclusió de la CP en l'Annex II de la "Directiva EIA" té una doble lectura: significa, en primer lloc, que es contempla la concentració com un dels tipus de projectes de caire territorial que poden tenir repercussions sobre el medi ambient. Ara bé, a la vista de l'articulat d'ambdues redaccions d'aquesta norma, la inclusió en l'Annex II (i no en l'Annex I) també significa que, malgrat eixes eventuais repercussions, el legislador de l'UE no imposa directament l'EIA a aquestes actuacions, sinó que remet la decisió a la corresponent normativa interna. En conseqüència, és aquesta una qüestió que no es pot resoldre únicament a la vista del Dret comunitari, sinó que s'ha de completar la normativa de la Unió amb la legislació interna de cada Estat membre, en la qual s'ha de concretar quins dels projectes relacionats en l'Annex II de la Directiva 97/11/CE han de quedar finalment sotmesos a EIA.

L'ordenament jurídic espanyol regula el conflicte entre productivitat i protecció del medi ambient a un doble nivell: el constitucional i l'ordinari.

En l'ordre constitucional, es constata que ambdós elements en conflicte tenen el necessari recolzament en la Carta Magna. En primer lloc, hi ha l'art. 38, que encomana als poders públics el foment de la productivitat, i l'art. 130.1, que els obliga a posar especial èmfasi en l'atenció al sector agrari, per tal d'afavorir-ne la modernització, el seu desenvolupament i l'equiparació a la resta dels sectors econòmics. Però també hi ha l'art. 45, que, a més a més de proclamar el dret de tothom a fruit d'un medi ambient adient per al desenvolupament de la persona, complementa eixa proclamació disposant la imposició de sancions penals i administratives per als que violin aquest dret/deure constitucional.

Pel que fa a la legislació ordinària, cal prendre en consideració les següents normes legals:

##### 1a) La Llei de reforma i desenvolupament agrari

Fent una anàlisi sistemàtica de l'LRDA, s'hi infereix que la CP s'ha de dur a terme a les zones rurals on la dispersió parcel·l·ària sigui més greu (art. 171.1), afavorint-hi la constitució d'explotacions agràries rendibles i competitives (art. 173, en relació amb l'art. 3r.a), per tal de millorar-hi el nivell de vida de la població rural (art. 3r.b), ben entès que tot s'ha de fer amb supeditació a les necessitats de la comunitat nacional (art. 1r) i garantint-hi la conservació dels recursos naturals (art. 3r.c). De les EIA, ni se'n parla.

##### 2a) El Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny

Després d'una primera i llarga etapa de regulació fragmentària i sectorial, la primera norma

---

<sup>63</sup>La primera de les "*mesures générales pour la gestion écologique de l'ensemble du territoire*" que esmenta aquesta recomanació del Consell d'Europa, al seu annex, és la de "*soumettre tous les projets, plans, programmes et mesures ayant des impacts sur le milieu naturel et semi-naturel à un examen de compatibilité environnementale, afin de ménager la nature et le paysage, et de les conserver intacts là où il y a intérêt général prépondérant*". No cal dir que aquestes mesures s'han d'extremar a les zones especialment sensibles des del punt de vista mediambiental, per a les quals es recomana "*prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions législatives ou réglementaires établissant des obligations de drainage,... de remembrement, ou d'autres activités pouvant porter atteinte au milieu naturel ne soient pas obligatoirement applicables aux zones inscrites à l'inventaire*".

amb rang legal que es va ocupar d'una manera sistemàtica de les EIA va ser l'encara vigent Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, sobre avaluació d'impacte ambiental (desplegat pel Reial Decret 1131/1988, de 30 de setembre), l'articulat del qual ja ha estat objecte de diferents remodelacions substancials, com veurem tot seguit.

L'exposició de motius d'aquesta norma estatal de caràcter bàsic - amb la qual es va fer la transposició al nostre ordenament jurídic de la redacció primitiva de la "Directiva EIA" - presenta les EIA com la tècnica més eficaç per a evitar els atemptats a la natura. La seva part normativa imposa l'EIA als projectes relacionats en el seu annex únic, entre els quals no figuraven - en aquesta redacció inicial - els processos de CP.

3a) La Llei 4/1989, de 27 de març, "de conservació de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestre"

Aquesta norma legal es va aprovar amb la declarada intenció (*vid.* exposició de motius) d'implantar al nostre país una política avançada de conservació de la natura, l'instrument preferent de la qual fos la creació dels "Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals" que s'hi regulen. A aital objecte, el legislador parteix de la necessitat de fomentar un desenvolupament sostenible (enllaça així amb la conclusió a la qual ens ha dut l'anàlisi del Dret primari de l'UE, que, a més a més, constitueix un dels principals objectius de l'Agenda 2000, com emfasitza la seva Introducció) i de garantir la protecció del medi ambient, d'acord amb l'art. 45 CE, com proclama explícitament l'art. 1r de la llei.

La importància d'aquesta norma jurídica, als efectes que ara ens ocupen, rau en el fet de què obliga a sotmetre a EIA els projectes que tinguin incidència sobre els espais naturals que s'hi protegeixen. En conseqüència, cal entendre que - encara que la llei no esmenti expressament aquestes actuacions públiques, les CP que tinguin repercussions mediambientals sobre aitals espais protegits queden obligatòriament sotmeses a la corresponent avaluació d'impacte ambiental.

Així, doncs, quan s'hagin de realitzar concentracions als espais naturals protegits, caldrà tenir molt present aquesta norma legal, en la qual, d'altra banda, es tipifiquen tot un seguit d'infraccions administratives per incompliment dels seus preceptes, alhora que s'hi estableixen les corresponents sancions, d'un mínim de deu mil pessetes a un màxim de cinquanta milions, ben entès que la seva compatibilitat amb les pertinents sancions penals està condicionada pel necessari respecte al principi *non bis in idem* (cfr. arts. 37.4 i 40).

4a) La Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal

El que més interessa d'aquest renovat Codi Penal és que s'hi estableix el nou entorn jurídic del delictes ecològic. La tipificació que s'hi ha inclòs, pel que fa als delictes ecològics dels funcionaris públics, entenem que tindrà importants repercussions a l'hora d'elaborar i d'implementar els projectes de CP, actuant-hi com l'agulló que ha d'esperonar els gestors de la CP a evitar les repercussions negatives d'aquestes actuacions sobre l'entorn natural.

Cal pensar que, amb aquest nou marc d'actuació, s'acabaran definitivament les que els ecologistes anomenen "concentracions salvatges" i que algun autor francès ha descrit com "*le remembrement dévastateur*"<sup>64</sup>, referint-se a les CP que fan *tabula rasa* dels terrenys afectats (amb la conseqüent simplificació del paisatge), solapen els camins ramaders amb la nova xarxa de camins de la concentració i, en definitiva, suposen una agressió injustificada a la natura, posant-hi en perill la biodiversitat de la zona<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Jean-Clair DAVESNES, en el *Préface* de l'obra de Maurice BEAUFILS, *Origines, implantation, conséquences du remembrement agricole*, Editions P.S.R., 1991.

<sup>65</sup> Aquest procés de reciclatge dels gestors de la CP ja s'ha produït anteriorment - i així ho ha reconegut la doctrina respectiva - en altres països que ens han passat a l'endavant en la matèria, com ara França. *Vid., ad exemplum*, Pierre AGUITON, *Un progrès pour tous, "L'aménagement foncier agricole et rural"*, núm. 72, 1r trimestre de 1992. La nova i correcta actitud adoptada pels gestors francesos de la CP és reconeguda per aquest autor, segons el qual, "*Les acteurs du remembrement tentent de concilier les impératifs de la restructuration des parcelles avec ceux du développement rural et de la préservation du patrimoine bocage*". A la mateixa revista especialitzada, trobem un altre estudi en el qual es referma aquest criteri generalitzat, tot reconeixent-hi que "*Aujourd'hui, les acteurs de remembrement soucieux d'un aménagement respectueux de la nature permettent à l'agriculture de*

5a) El Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació dels ja esmentat Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental

Durant la darrera legislatura del Govern socialista, als anys noranta, va haver un intent de transposició a l'ordenament jurídic estatal de la Directiva 97/11/CE, de 3 de març de 1997 (darrera redacció de l'anomenada "Directiva EIA"), al qual objecte es va elaborar un projecte de Llei d'avaluació d'impacte ambiental - finalment decaigut per la convocatòria d'eleccions generals -, en el qual es preveia l'obligatorietat dels EIA a les CP de més de 200 hectàrees, que en són la majoria. Tanmateix, no va reeixir i la Comissió Europea va continuar presentant demandes contra Espanya davant el TJCE, per aquest incompliment de la normativa comunitària.

Finalment, el Govern es va decidir a aprovar el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, amb una redacció més conservadora de la prevista inicialment, pel que fa a les actuacions de CP, puix que no s'hi sotmetien a avaluació les concentracions de 200 hectàrees en endavant, sinó tan sols les que ultrapassen les 300 hectàrees, la qual cosa quedava bastant lluny del que ja és habitual més enllà dels Pirineus, com veurem. Amb la nova redacció que aquesta norma de rang legal donava a l'articulat del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental - assumint la jurisprudència establerta en la sentència de 2 de maig de 1996 del TJCE i en la sentència del TC de 22 de gener de 1998 -, s'imposaven les EIA als següents tipus de CP:

- Totes les CP de més de 300 hectàrees (art. 1.1, en relació amb la lletra d) del grup 1 de l'Annex I). Hem d'advertir, a aquests efectes, que de res havia de servir distribuir aquestes hectàrees en dues zones de CP, perquè el darrer paràgraf de l'Annex I, avançant-se a aquesta possible pràctica picaresca, disposava que "el fraccionamiento de proyectos de igual naturaleza y realizados en el mismo espacio físico no impedirá la aplicación de los umbrales establecidos en este anexo, a cuyos efectos se acumularán las magnitudes o dimensiones de cada uno de los proyectos considerados".

- Les CP que s'hagin de dur a terme a les zones relacionades en l'apartat 5è de la lletra b) del grup 10 de l'Annex I ("... en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del convenio de Ramsar").

- Les CP de més de 100 hectàrees, quan així ho disposi l'òrgan ambiental competent en cada cas (normalment ho serà el corresponent Departament autonòmic de Medi Ambient), en base als criteris establerts en l'Annex III (art. 1.2, en relació amb la lletra a) del grup 1 de l'Annex II). A aquests efectes, l'art. 2.3 obligava a aportar "la documentació acreditativa de las características, ubicación y potencial impacto del proyecto, a fin de que dicho órgano pueda adoptar la decisión a que se refiere el artículo 1.2". El contingut mínim dels corresponents estudis d'impacte ambiental s'especifica en la nova redacció de l'art. 2 de la norma originària, a tenor del qual, s'hi ha de fer constar una descripció general del projecte, les alternatives analitzades, les raons per les quals s'ha optat per la solució que es sotmet a EIA, els efectes que hom preveu que el projecte tindrà sobre l'entorn natural i les mesures preventives i correctores que es pensen adoptar.

No cal dir que aquesta regulació distava molt d'ésser la panacea de la protecció mediambiental en els processos de CP. Així i tot, calia rebre-la amb moderada satisfacció, perquè al menys representava un primer pas orientat en la direcció correcta.

6a) La Llei 6/2001, de 8 de maig, de modificació del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental

Si la primera reforma en profunditat de la legislació espanyola sobre les EIA havia estat relativament decebedora, quant al sotmetiment de la CP a les EIA, ara podem dir que va

---

*se moderniser dans un cadre boisé et entretenu*" (vid. Association pour la promotion de l'aménagement foncier et rural dans la Manche, *Un bocage à aménager, un paysage à ménager, "L'aménagement foncier agricole et rural"*, núm. 72, 1r trimestre de 1992). Tot fa pensar que el nostre país seguirà el mateix camí.

ésser tot un miratge ecologista, a la vista de la reculada que posteriorment s'ha produït amb la Llei 6/2001, de 8 de maig, que és una norma retrògrada quant al fons i tècnicament imperfecta.

Poc li va durar al Govern estatal l'eufòria mediambiental en matèria de CP. Als pocs mesos d'haver introduït les EIA en el procediment de concentració, ja va canviar la redacció de la seva regulació legal, i val a dir que la major part de les modificacions introduïdes en aquest àmbit ho van ser per a tornar enrera en allò que s'hi havia avançat l'any anterior. Amb aquesta nova reforma legislativa, el sotmetiment de la CP a les EIA ha quedat així establert:

- Desapareixen del grup 1 de l'Annex I les CP de més de 300 hectàrees, que, d'aquesta manera, tornen a restar alliberades de l'obligació de les EIA. Aquesta supressió ha estat feta de manera tan improvisada que no s'hi han tingut en compte les vinculacions que la normativa de l'any 2000 establí entre aquest Grup 1 i el Grup 10 ("Otros proyectos"), que ara passa a ésser el Grup 9. Així ens trobem que a seva lletra b) segueix apel·lant a "los siguientes proyectos correspondientes a actividades listadas en el anexo I que, no alcanzando los valores de los umbrales establecidos en el mismo, se desarrollen en zonas especialmente sensibles ...", entre els quals esmenta la concentració parcel·laria (punt 5è), sense advertir que els projectes de CP ja no figuren relacionats en l'esmentat Annex I.

- Les CP a desenvolupar a les zones sensibles des del punt de vista mediambiental, que esmenta l'ara denominat "Grupo 9. Otros proyectos", segueixen sotmeses a EIA. Curiosament, en aquest grup, s'esmenten dos cops les CP: al punt 5è de l'apartat b) i al punt 9è de l'apartat c), la qual cosa constitueix una redundància, alhora que evidencia l'escassa qualitat tècnica amb què s'ha abordat aquesta reforma legislativa.

- Si en la redacció de l'any 2000 s'encapçalava la relació del Grup 1 de l'Annex II amb la rúbrica "a) Proyectos de concentración parcelaria de más de 100 hectareas (excepto los incluidos en el anexo I)", ara aquesta lletra ha quedat reduïda a la indicació següent: "a) Proyectos de concentración parcelaria (excepto los incluidos en el anexo I)". Queden, doncs, incloses en aquest punt de l'Annex II totes les CP, excepte les de les zones mediambientals especialment sensibles. Per tant, aquestes darreres concentracions passen a ésser les úniques sotmeses obligatòriament a EIA.

En definitiva, amb aquestes noves bases estatals, s'ha tornat pràcticament al punt de partida, desaprofitant així l'oportunitat d'implantar a Espanya un model de CP ecocompatible com el que s'està aplicant a la resta d'Europa. Tal com ha quedat redactat l'originari Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, només queden preceptivament sotmeses a EIA les CP de les zones sensibles a les quals fan esment les lletres b) i c) del nou "Grupo 9. Otros proyectos" de l'Annex I d'aquesta norma legal. La resta passen a l'Annex II, amb la qual cosa només s'hauran de sotmetre a EIA en els supòsits concrets en què així ho decideixi expressament l'òrgan competent mediambiental (és a dir, el Departament de Medi Ambient o la conselleria que exerceixi aquestes competències a la corresponent CA), al qual objecte, la redacció ara vigent de l'art. 1.2 disposa el següent: "2. Los proyectos públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto legislativo sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso".

D'aquesta manera, s'ha desfet el tímid avenç aconseguit l'any 2000. La nova regulació espanyola s'orienta en sentit contrari al *desideratum* del sotmetiment de totes les CP a avaluació d'impacte ambiental, que configura la nostra proposta en aquesta matèria, la qual cosa posterga encara més la necessària evolució de la CP espanyola vers un model ecocompatible com el que han establert els legisladors d'altres països comunitaris. Només cal veure el que s'ha fet a França<sup>66</sup>, en base a la mateixa "Directiva EIA", la segona redacció

---

<sup>66</sup>Una de les novetats de la *Loi du 8 janvier 1993, sur la protection et la mise en valeur des paysages*, és que, avançant-se (i superant-les) a les previsions de la "Directiva EIA", exigeix que totes les CP franceses vagin precedides del corresponent estudi d'impacte ambiental, cosa que ha estat plenament assumida per la corresponent Administració gestora (cfr. *Bureau du remembrement et de l'aménagement foncier, L'aménagement foncier rural ...*, op. cit., fitxa núm. 8-A).

de la qual transposà al nostre ordenament jurídic el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, ara malauradament modificat en aquest aspecte per la Llei 6/2001, de 8 de maig.

La nostra proposta d'imposar les EIA a tots els processos de CP és, segons sembla, massa avançada per al nostre país, puix que, a part del pas enrera donat pel legislador estatal, constatem que l'obligatorietat generalitzada de les EIA en el procediment de CP només ha estat acollida fins ara per tres CA - la madrilenya, la basca i, sols a partir del 2002, la navarresa -, que, si més no pel que fa a les dues primeres, no es caracteritzen precisament per la seva empena concentradora, sinó que més aviat podríem dir que la CP hi és testimonial. Tanmateix, les EIA s'està imposant a Europa, com veurem més endavant.

Se'ns podrà objectar que les EIA ja tenen la seva pròpia legislació i, en conseqüència, resulta superflu incloure aquesta matèria en la normativa reguladora de la CP. Front a aquesta objecció, podríem respondre que el més important no és que ho reguli una o altra norma jurídica, sinó que, d'una o altra manera, s'imposi l'obligatorietat d'aplicar les EIA a totes les CP que es duiguin a terme a Espanya. Així i tot, entenem que fóra aconsellable que aquesta qüestió es regulés - a nivell de principis rectors, sens perjudici del seu desplegament per les CA<sup>67</sup> - en la nova llei estatal de CP que venim propugnant, per dues raons principals:

1a) En primer lloc, perquè cal garantir la necessària coherència i sistematització de la regulació estatal de la CP, evitant la dispersió normativa.

2a) En segon lloc, perquè ens estem referint a unes actuacions que es regeixen per un procediment especial molt complicat, que no sempre s'adiu a les previsions de la normativa reguladora de les avaluacions d'impacte ambiental<sup>68</sup>. Cal, doncs, fer la corresponent adaptació. I això s'hauria de preveure per a tot Espanya, en la nova llei estatal de la CP - establint-hi igualment la prohibició taxativa d'autoritzar les concentracions que, segons les conclusions extreïdes de la corresponent EIA, no siguin viables des del punt de vista mediambiental -, sens perjudici del necessari respecte a les competències autonòmiques de les CA per a acomodar les bases estatals així establertes a llurs respectives peculiaritats.

Finalment, entenem que la nova legislació no s'ha d'aturar en eixes mesures preventives i correctores. S'ha d'anar més enllà, obligant l'Administració gestora a aprofitar les immenses possibilitats que ofereix la CP per a la millora de l'entorn natural, el paisatge i el medi ambient, sense oblidar la conservació del patrimoni històric de la zona afectada<sup>69</sup>.

#### 4.1.1.3 Normativa d'altres països

Als països del nostre entorn, la major part dels quals ens porten avantatge en matèria de CP, hi ha molta més sensibilitat front als efectes nocius sobre el medi ambient que poden tenir aquestes actuacions públiques.

El legislador luxemburguès, en particular, ha tingut especial cura de què no hi hagi cap descoordinació administrativa que derivi en destrosses mediambientals. És per això que hi fa intervindre a l'ensens els ministeris d'Agricultura i de Medi Ambient, ordenant que es

---

<sup>67</sup> Al País Basc, com ha quedat dit, la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc, preveu l'aplicació a les CP d'una modalitat simplificada d'EIA, ben entès que també és aplicable a altres tipus d'actuacions. De forma més concreta i adequada, a Castella i Lleó, s'ha resolt la problemàtica aprovant un model d'EIA adaptat a les especials característiques de la CP, mitjançant l'Ordre de l'1 de setembre de 1992, per la qual s'estableixen normes reguladores per a l'aplicació del procediment d'impacte ambiental en els processos de CP.

<sup>68</sup> Diferents estudis elaborats pels gestors d'una de les CA que ha previst la introducció de les EIA en els processos de CP constaten aquestes dificultats. Se'n fan ressò, per exemple, Domingo GÓMEZ OREA, Gabriel ESCOBAR GÓMEZ, Macarena HERRERA RUEDA *et al.*, *op. cit.*, p. 15 i Vicente CASTRO ANTONIO, *op. cit.*, p. 582.

<sup>69</sup> Aquesta és una altra de les vessants més desaprovechades fins ara de les actuacions de CP, les quals, *de lege ferenda*, es podrien emprar, per exemple, per a situar masses comunes al voltant de les restes arqueològiques, creant-hi petits parcs i millorant-hi els accessos, així com per a convertir les vies pecuàries en autèntics passadissos ecològics, per a crear petits boscos dins la zona concentrada, per a fer-hi plantacions lineals d'arbres al llarg de les noves xarxes de camins de CP, etc.

sotmetin a estudi d'impacte ambiental tots els processos de CP. La Llei d'11 d'agost de 1982, relativa a la protecció de la natura i dels recursos naturals, exigeix l'autorització del "Ministre de l'Environnement" per a la viabilitat de la CP. Al seu torn, l'art. 24 bis de la legislació específica de CP (LCP-LUX), en la redacció que li va donar la Llei de 13 de juny de 1994, puntualitza que "*le Ministre de l'Agriculture et le Ministre ayant dans ses attributions la protection de la nature et des ressources naturelles font établir, par un service de l'Etat ou par une personne physique ou morale privée, une étude d'impact comportant une analyse écologique détaillée de l'état initial des éléments constitutifs du milieu naturel et du paysage compris dans le périmètre provisoire du remembrement tel que fixé en application de l'article 15, ainsi qu'une analyse des incidences du projet sur le milieu naturel*". El mateix precepte especifica també el contingut, les mesures correctores i les modalitats d'aquestes EIA, sens perjudici de la regulació més detallada que s'estableixi per la via reglamentària.

El mateix s'esdevé a França, on la Llei de 8 de gener de 1993, "*sur la protection et la mise en valeur des paysages*" - avançant-se a les previsions de la ja comentada "Directiva EIA" comunitària, ja exigeix que totes les CP franceses vagin precedides de la corresponent EIA. Així ens ho confirma la documentació que ens ha estat facilitada pels responsables d'eixa Administració, d'acord amb la qual, una de les novetats de la llei esmentada és que "*le remembrement [és a dir, la CP], l'aménagement foncier forestier, l'aménagement foncier agricole et forestier, la réorganisations foncière sont désormais obligatoirement précédés d'une étude de l'état initial du site et de son environnement notamment paysager ainsi que toutes recommandations utiles*"<sup>70</sup>.

A Suïssa, finalment, resten sotmeses a EIA les CP de més de 400 hectàrees, quan només s'hi practica la CP pròpiament dita. Si aquestes actuacions van acompanyades d'obres de regadius, drenatges, etc., també hi queden sotmeses quan afecten més de 20 hectàrees (la qual cosa equival a dir que, puix que a Suïssa a hores d'ara ja no es realitzen concentracions aïllades, la pràctica totalitat de les CP hi resten sotmeses a la pertinent EIA). El procediment a seguir per al desenvolupament de les avaluacions d'impacte ambiental en els processos de CP està estructurat amb tot detall en la directiva emesa per la corresponent Administració gestora, sota el rètol "*Étude de l'impact sur l'environnement (EIE) lors d'améliorations foncières*"<sup>71</sup>. El seu contingut fóra de gran utilitat - per no dir d'obligada consulta -, en el cas de què finalment es decidís implantar a Espanya la nostra proposta de sotmetiment de la CP a EIA.

#### 4.1.2 Normativa autonòmica

D'acord amb l'art. 149.1.23<sup>a</sup>, les competències legislatives en matèria de medi ambient queden repartides entre l'Estat, que detenta la competència per a la legislació bàsica (tant ineficientment exercida fins ara, com ja hem denunciat) i les CA, que gaudeixen de facultats per a establir normes addicionals de protecció del medi ambient. Ha estat en exercici d'aquestes facultats reconegudes constitucionalment que alguns legisladors autonòmics han establert una normativa mediambiental molt més avançada que l'aprovada pels legisladors estatal i comunitari. Són dignes d'encomi al respecte les següents iniciatives legislatives, que en els darrers anys han establert criteris normatius pròxims als que aquí propugnem:

##### a) La legislació castellanolleonesa.

El primer legislador autonòmic que va assumir el criteri de què les EIA són susceptibles d'aplicació als processos de CP va ser el castellanolleonès. Ho va fer precisament en la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó (LCP-CYL), en la qual va incloure aquesta doble previsió legal:

1a) Aplicació de les EIA a les CP que poden produir un impacte ambiental negatiu més accentuat (art. 19, lletra c): "La norma por la que se acuerde la concentración parcelaria contendrá los siguientes pronunciamientos. ... c) Aplicación del procedimiento de

<sup>70</sup>Cfr. Bureau du remembrement et de l'aménagement foncier, *L'aménagement foncier rural ...*, op. cit., fitxa núm. 8-A.

<sup>71</sup>Vid. Office Fédéral de l'Environnement, des forêts et du paysage, *Étude de l'impact ...*, op. cit., in totum.

evaluación del impacto ambiental al que se refiere el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, al proyecto de concentración parcelaria y al de las obras inherentes a la misma, en los casos en que, por existir riesgos graves de transformación ecológica negativa, se considere necesario ...".

2a) Protecció mediambiental alternativa, per a la resta de les CP de la CA (art. 19, lletra d): "... d) En los casos en que no se estime la necesidad de realización de estudio de impacto ambiental, será necesaria la redacción del correspondiente proyecto de restauración del medio natural, que será informado preceptivamente por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio".

Fonamentant-se en aquest precepte legal - i a la vista de les dificultats que hi havia per a aplicar *stricto sensu* a la CP el complex procediment general de les EIA previst en el Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny - l'Administració castellanolleonesa va aprovar l'Ordre d'1 de setembre de 1992, per la qual s'aproven les normes que es consideren necessàries per a l'adaptació de l'esmentat procediment d'EIA a les peculiaritats de la CP.

Posteriorment, la Llei 8/1994, de 24 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i auditories ambientals, va confirmar l'aplicació de les EIA al mateix tipus de CP. A aquest objecte, l'Annex I esmenta expressament les "Obras, Instalaciones o Actividades sometidas a Evaluación ordinaria de Impacto Ambiental ... 6. Proyectos de concentración parcelaria cuando entrañen riesgos de grave transformación ecológica negativa" (l'art. 2 del l'Ordre d'1 de setembre de 1992 especifica quins són exactament els supòsits que s'han de considerar inclosos en aquest concepte jurídic indeterminat).

Finalment, cal fer esment de la Llei 5/1998, de 9 de juliol, per la qual es modifica la Llei 8/1994, de 24 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental i auditories ambientals. Encara que no hi consta en el seu títol, aquesta norma legal també modifica - i això és el que més ens interessa remarcar aquí - la castellanolleonesa LCP-CYL.

Aquesta nova regulació s'atança força a l'ideal de la CP ecocompatible pel qual venim maldant en aquest estudi, per bé que no ho fa amb tanta decisió com les lleis madrilenya i basca que esmentarem tot seguit. La seva principal mancança és que tan sols imposa les avaluacions d'impacte ambiental a les concentracions que més negativament poden incidir sobre el medi ambient. Caldria preguntar-se com es pot saber quines concentracions poden causar greus perjudicis i quines no, si no es practica abans la corresponent avaluació d'impacte ambiental, que és l'única que ens pot donar la deguda resposta a aquesta qüestió, amb la qual cosa estem davant un peix que es mossega la cua. S'hi aprecia, doncs, una doble connotació - positiva quant a què incorpora les EIA als processos de CP, i negativa quant a què no aplica aquesta mesura a totes les CP -, que es fa palesa en la nova redacció que l'art. 8è d'aquesta norma legal ha donat al punto núm. 6 de l'Annex I de la Llei 8/1994, que ara adopta el següent tenor literal: "6. Concentraciones parcelarias cuando entrañen riesgos de grave transformación ecológica negativa".

En definitiva, la mesura va orientada en el bon sentit, però es queda a mig camí. En limitar-la a les concentracions que hom considera que més poden degradar el medi ambient de la zona afectada, el legislador castellanoleonès està ignorant els condicionaments del Dret comunitari, d'acord amb els quals, l'objectiu a assolir no es redueix a evitar les destrosses mediambientals més greus, sinó que s'ha d'aspirar a aconseguir un elevat nivell de protecció, i àdhuc la millora, del medi ambient<sup>72</sup>.

b) La Llei madrilenya 10/1991, de 4 d'abril, de protecció del medi ambient.

---

<sup>72</sup> *Vid.*, *ad exemplum*, l'anomenada "Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente", també coneguda com a "Commission proposal - COM (1999) 073 final" (document 596PC0511 d'Eur-Lex). El preàmbul fa reiterades referències a la generositat amb què s'ha d'entendre la política mediambiental, recordant que "el artículo 130 R del Tratado establece que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente ...", i, més endavant, constata que els procediments d'avaluació ambiental vigents als Estats membres no aconsegueixen "los requisitos de procedimiento mínimos, necesarios para garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente".

Per molt sorprenent que pugui semblar - atès que es tracta d'una CA força industrialitzada, superpoblada, amb manca de sòl agrícola i amb molt escassa activitat concentradora - s'ha de reconèixer al legislador madrileny el mèrit d'haver estat el primer que va copsar la necessitat de sotmetre totes les actuacions de CP a les corresponents EIA (el precedent que va sentar un any abans l'LCP-CYL no serveix a aquests efectes, puix que, com hem remarcat, va sotmetre a EIA únicament les CP de més greu impacte ambiental).

La llei que ara ens ocupa preveu aquesta encertada mesura al seu Annex II, rubricat "Proyectos, obras y actividades que deberán someterse a evaluación de impacto ambiental. Comunidad de Madrid", a tenor del qual s'han de sotmetre preceptivament a aquest tipus d'avaluació els projectes, obres i activitats que s'hi relacionen. Als efectes aquí analitzats, interessa remarcar-ne el següent apartat: "21. Proyectos de concentración parcelaria". És tot un exemple a imitar per altres CA que - tot i tenir més problemàtica de dispersió parcel·l·ària de terrenys rústics i gaudir de més experiència concentradora - encara no s'han decidit a legislar en aquest sentit.

c) La regulació navarresa sobre l'aplicació de les EIA al procediment de CP.

La Comunitat Foral de Navarra ha aprovat quatre normes que mereixen ésser destacades:

1a) El Decret foral 98/1991, de 21 de març, mitjançant el qual es determinen aspectes ambientals dels projectes de CP.

D'aquesta primera norma, interessa remarcar primer de tot l'art. 2n, perquè, referint-se a les sol·licituds d'autorització d'obres a executar com a conseqüència dels processos de CP, disposa que "el proyecto de obras de concentración parcelaria contemplará, además de la documentación urbanística exigida, las afecciones ambientales producidas por dichas obras, así como las medidas correctoras previstas para minimizarlas", amb l'obligació d'especificar-hi el reguitzell d'aspectes ambientals que esmenta aquest precepte.

Confirmant aquesta línia reguladora, l'art. 3 estableix, en primer lloc, que "cuando por causas de fuerza mayor tengan que ser alterados por los procesos de obras alguno o algunos de los elementos naturales valiosos definidos, en todo o en parte, el proyecto de obras de concentración deberá presentar una definición precisa de los daños y un plan de restauración o reemplazo a llevar a cabo antes de la finalización del proceso de concentración". Tot seguit, afegeix que "al proyecto de obras de concentración se deberá añadir un anexo en el que se detallen las actuaciones de restauración que han de efectuarse, así como las medidas forestales y/o paisajísticas que se prevean para la mejora del entorno natural del territorio objeto de concentración".

Val a dir que aquestes previsions normatives s'apliquen a tots els nous processos de CP de la CA de Navarra, segons que indica explícitament la disposició transitòria d'aquesta norma. Per tant, ni que es tracti tan sols d'un Decret, considerem que aquesta regulació és d'allò més encertada, atès que condiona totes les millores de les zones concentrades a la presentació del corresponent estudi d'impacte ambiental, en el qual s'han d'incloure preceptivament les mesures reparadores i de millora del medi ambient de la zona afectada.

2a) La Llei foral navarresa 2/1993, de 5 de març, de protecció i gestió de la fauna silvestre i els seus hàbitats.

Aquesta segona norma no imposa exactament els EIA als processos de CP, però sí una mena d'informe, que en ve a ser una mena de succedani.

L'art. 33.1 preveu concretament que "a los efectos de la presente Ley los planes o proyectos de obras que impliquen en general transformación del espacio rural, y en concreto y entre otros los de concentración parcelaria, ... se someterán por el promotor, sea público o privado, a informe o autorización favorable del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente". Tot plegat, aquest informe de l'òrgan mediambiental ens recorda la típica declaració d'impacte ambiental amb què clouen les EIA, la qual ha d'ésser igualment emesa per l'Administració competent en matèria de medi ambient.



3a) El Decret foral 237/1999, de 21 de juny, pel qual es regula l'avaluació d'impacte ambiental en els processos de CP.

El criteri sobre la imposició de les EIA a les actuacions de CP, que d'alguna manera ja semblava inspirar la llei que venim de comentar, ha quedat finalment confirmat en aquest nou decret foral, que l'ha implantat plenament a Navarra.

Fonamentant-se en la darrera redacció de la "Directiva EIA" comunitària, aquesta norma foral estableix una regulació de l'aplicació de les EIA a la CP, que tant de bo es pogués extrapol·lar a tot Espanya, perquè parteix d'un principi rector que aquí assumim plenament i que la seva exposició de motius resumeix magistralment en aquests mots: "todas las concentraciones parcelarias, sin excepción, que se soliciten en el futuro en Navarra, sean públicas o privadas, se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental conforme a este Decreto Foral". Això és justament el que aquí intentem argumentar que s'hauria de preveure, per a tot Espanya, en una futura llei estatal de CP.

4a) La Llei 1/2002, de 7 de març, de regulació de les infraestructures agrícoles, ha confirmat - aquest cop, ja a nivell legislatiu - la imposició de les EIA a totes les CP de Navarra, ratificant-hi així una de les propostes que venim propugnant com a objectiu per a la transformació de les concentracions espanyoles en un model de CP eco-compatible.

d) La llei riojana 2/1995, de 10 de febrer, de protecció i desenvolupament del patrimoni forestal.

A tenor de l'art. 37 d'aquesta norma autonòmica, "todos aquellos proyectos que supongan cambio de uso de suelo por implicar eliminación de la cubierta vegetal, arbustiva o arbórea y entrañen un riesgo potencial para las infraestructuras de interés general en La Rioja, o afecten a superficies superiores a 100 ha. deberán contar con declaración de impacto ambiental". Posant en relació la segona alternativa que preveu aquest precepte amb l'àmbit d'aplicació de la norma ("la presente Ley ... es de aplicación a todos los montes y terrenos forestales que radican en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja", especifica l'art. 1r) i amb l'art. 30.3 (que inclou la CP entre els projectes objecte de la llei), s'arriba a la conclusió que totes les CP a practicar dins l'àmbit de la CA de la Rioja que abastin una superfície total superior a les 100 hectàrees resten sotmeses al procediment d'avaluació d'impacte ambiental, que ha de cloure amb la preceptiva declaració d'impacte ambiental.

e) La llei murciana 1/1995, de 8 de març, de protecció del medi ambient de la Regió de Múrcia és una altra de les normes autonòmiques que obliga a aplicar les EIA als processos de CP, per bé que, en aquest cas, l'obligació queda limitada a les concentracions de més de 50 hectàrees. L'Annex I d'aquesta llei, rubricat "Actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental", relaciona un seguit de projectes, entre els quals figura el de la "concentración parcelaria de terrenos cuya superficie sea mayor de 50 ha." (punt 2.3.b).

f) La llei gallega 3/1996, de 10 de maig, de protecció dels "Camino de Santiago", preveu les EIA per a totes les CP que es duiguin a terme a aquests paranyes gallecs. Així s'infereix de l'anàlisi sistemàtica dels articles 10.2 i 15.5 de la llei. Aquest darrer precepte sotmet a EIA totes les CP a fer-hi: "Para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental". Un tipus concret d'aquestes actuacions és el de la CP, prevista explícitament en l'art. 10.2, a tenor del qual, "... a través de los correspondientes procedimientos de concentración parcelaria o expropiación forzosa, habrán de irse arbitrando paulatinamente accesos a fincas y viviendas que eviten la utilización de tramos del Camino para el tráfico rodado".

g) La llei basca 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc.

El que més ens plau d'aquesta norma autonòmica és que, no sols aposta per una CP eco-compatible, sinó que, havent constatat que el procediment ordinari de les EIA és massa complex per als processos de CP, preveu l'aplicació a aquestes actuacions d'un model d'EIA

que, encara que no està dissenyat específicament per a la concentració (a diferència del que s'esdevé amb el procediment previst per l'Ordre castellanolleonesa d'1 de setembre de 1992), s'hi adiu molt més que el complex procediment previst a la "Directiva EIA". Això demostra que, al País Basc, encara que no hi hagi una regulació autonòmica sistematitzada de la CP, es té molt present aquesta institució i es tracta de solventar els problemes que s'hi plantegen, amb fórmules tan imaginatives com la que ara comentem, que caldria imitar.

La didàctica exposició de motius d'aquesta llei explica que s'hi introdueixen tres tipus d'EIA, el tercer dels quals és "un procedimiento de evaluación simplificada para aquellas actuaciones en las que por su menor envergadura e incidencia en el entorno se requiera de un procedimiento de menor complejidad". Ja en la part normativa, l'art. 43.c) estableix l'esmentat procediment simplificat d'avaluació ambiental, que presenta com una "evaluación simplificada de impacto ambiental, destinada a valorar los efectos que sobre el medio ambiente se deriven de la ejecución de un proyecto de menor incidencia en el entorno y respecto del cual la detección o corrección de impactos ambientales pueda ser simple". L'art. 49, al seu torn, regula aquesta modalitat d'avaluació disposant, pel que aquí interessa, que "con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de los proyectos contemplados en el apartado C) del Anexo I y no incluidos en el apartado B) del mismo, el órgano competente para emitir dicha resolución someterá el proyecto a una evaluación simplificada, la cual culminará en un informe de impacto ambiental que identifique las afecciones ambientales más significativas y exprese las medidas correctoras para minimizarlas y cuyo contenido deberá incorporarse al de la resolución administrativa mencionada".

Finalment, el citat apartat C) de l'Annex I relaciona la que anomena "Lista de obras o actividades sometidas al procedimiento de evaluación simplificada de impacto ambiental", incloent-hi l'apartat "3.4.- Proyectos de concentración parcelaria", dins el grup dels que s'hi consideren "Proyectos de infraestructuras, industrias, instalaciones o actividades agrícolas, acuícolas o forestales".

En resum, podem dir que, seguint el camí marcat pel legislador madrileny, aquesta llei també sotmet a EIA tots els processos de CP, amb la particularitat d'aplicar-hi una modalitat simplificada d'avaluació, mesura que considerem molt assenyada.

L'aplicació d'un model simplificat d'EIA contraresta les eventuals dificultats d'implementació dels criteris comunitaris de la "Directiva EIA" a les actuacions de CP, amb la qual cosa ja no hi ha excusa per a aplicar aquestes avaluacions a tots els processos de CP.

#### h) La legislació castellanomanxega

Resultava realment estrany que el legislador castellanomanxec no s'hagués vist impel·lit a establir la seva pròpia legislació de CP, quan és la segona CA amb més concentracions de tot Espanya. Finalment, encara que no s'ha decidit a aprovar una regulació sistemanitzada de la institució, sí que al menys ha dedicat alguns preceptes de la Llei 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa, a regular els trets definidors de la CP, establint-hi un model d'aquesta institució d'un marcat signe ecocompatible.

A les mesures de protecció mediambiental ja exposades *supra*, s'hi afegix la imposició de les EIA, no a totes les concentracions, però sí a les que es duguin a terme a les que s'hi anomenen "zonas sensibles". A aquesta conclusió s'arriba posant en relació els arts. 54 a 59 amb l'Annex 2, el punt núm. 12 del qual inclou la CP entre les activitats que exigeixen l'esmentada avaluació ambiental amb caràcter preventiu.

Pel que fa a la resta de les zones de CP, no s'hi imposen les EIA; però, com ja hem vist, s'hi potencia de tal manera la vessant mediambiental de l'informe previ o de viabilitat que el resultat ve a ésser ben ve similar, ja que, per imperatiu de l'art. 18.1, s'hi han d'incloure les corresponents mesures protectores, correctores i compensatòries.

#### i) La legislació aragonesa

El legislador aragonès també ha demostrat el seu interès per aconseguir un model de CP

ecocompatible, en la Llei 7/1998, de 16 de juliol, per la qual s'aproven les anomenades "Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón". La seva sensibilitat mediambiental es fa patent quan estableix - en el punt 119 de l'apartat "II. El medio físico: patrimonio natural" - dues mesures orientades en aquest sentit:

1a) Imposa a l'Administració gestora la següent obligació: "los proyectos públicos o privados de concentración parcelaria a realizar sobre parcelas de secano deberán contar con informe ambiental previo", afegint que "se promoverá, en todo caso, la aplicación de medidas de mejora medioambiental". D'aquesta manera, el legislador aragonès s'aproxima molt al *desideratum* de la imposició de l'EIA a totes les CP, mesura que aquí proposem per a tot l'Estat, i que ja està en vigor (amb les matisacions que venim exposant) a les CA de Madrid, el País Basc i Navarra. Hi hauria, en tot cas, dues petites objeccions a fer-hi, que no tenen una influència decisiva a aquests efectes: d'una banda, no s'esmenten explícitament les EIA, sinó que s'hi imposa un anomenat "informe ambiental previo"; d'altra banda, aquesta imposició no afecta totes les CP, sinó sols les que es duen a terme en terrenys rústics de secà. De totes maneres, és prou conegut que la pràctica totalitat de les CP practicades a Espanya ho són en zones de secà (bé sigui per a què continuï n en secà, bé sigui com a pas previ per a la seva transformació en regadiu), atès que la CP sobre terrenys que ja estan en regadiu és una opció pràcticament desconeguda al nostre país.

2a) Assumeix el criteri de què la CP no s'ha de limitar a evitar destrosses mediambientals, sinó que ha de servir també per a millorar la qualitat de l'entorn natural de les zones concentrades.

Aquesta és una idea que considerem d'allò més encertada, essent una de les màximes que informen tot el nostre discurs sobre el potencial de millora del medi ambient que tenen les actuacions de CP, en sintonia amb els principis informadors del més modern Dret comunitari, en matèria de medi ambient. Aquesta idea cabdal queda perfectament reflectida quan, en el mateix paràgraf que hem transcrit parcialment, s'afegeix que "se promoverá, en todo caso, la aplicación de medidas de mejora medioambiental" i "se promoverá el mantenimiento del potencial edáfico y la fertilidad de los suelos para evitar la erosión". D'aquesta manera tan concisa, aquest legislador està imposant a l'Administració aragonesa una concepció de la CP marcadament ecològica, molt en línia amb el model de CP que més amunt hem inferit del Dret comunitari.

La mateixa preocupació per aconseguir que la CP aragonesa sigui ecocompatible es traspuava en l'art. 48 de la Llei aragonesa de caça (Llei 12/1992, de 10 de desembre), a tenor del qual, "Con el fin de estimular la mejora y conservación de los hábitats de la fauna silvestre y, en especial, de las especies cinegéticas, la Diputación General establecerá, por vía reglamentaria, las normas de adecuación para el cumplimiento de los objetivos siguientes: 1) Tener en cuenta la conservación y la mejora de los hábitats de las especies naturales cinegéticas en todas las actuaciones de mejora del mundo rural, y en especial en las actuaciones forestales, de puesta en riego y de concentración parcelaria".

En termes semblants s'expressa l'art. 58 de la vigent Llei 5/2002, de 4 d'abril, de caça d'Aragó, segons el tenor del qual, "Con el fin de favorecer la mejora y conservación de los hábitat de la fauna silvestre y, en especial, de las especies cinegéticas, en función de la competencia atribuida a los respectivos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se adoptarán medidas destinadas a: a) Considerar la conservación y la mejora de los hábitat de las especies naturales cinegéticas en todas las actuaciones de mejora del mundo rural y, en especial, en las actuaciones forestales, de puesta en riego y de concentración parcelaria".

j) La nova legislació càntabra

La nova LCP-CANT-2000 ha fet una tímida incursió en l'àmbit de les avaluacions d'impacte ambiental. El seu art. 21, *in fine*, inclou una primera previsió legal, de caire general, en el sentit de què "la planificación de obras públicas y mejoras territoriales instadas por los entes competentes para la ordenación y desarrollo del sector agrario, deberá contar con el informe preceptivo acerca de la importancia de los valores ecológicos, paisajísticos y medio

ambientales del entorno rústico afectado". Reserva, emperò, les EIA per als projectes que agredeixin més greument el medi ambient: "Cuando del estudio se infiera un elevado riesgo de transformación o alteración de los anteriores valores, su incidencia deberá concretarse en el correspondiente procedimiento de evaluación del impacto ambiental, a tenor de lo dispuesto en la normativa y legislación específica vigente".

Aquesta indefinició sobre l'aplicació de les EIA a la CP es reproduïx en l'art. 22.2, que clou amb aquesta remissió genèrica: "En todo caso, en lo que se refiere a la evaluación del impacto ambiental, se estará a lo que establezca la normativa en vigor". Per a ser una llei aprovada a les portes del segle XXI, creiem que s'ha quedat massa curta. Una regulació tan recentment aprovada tenia que ésser més bel·ligerant en la matèria, exigint l'EIA a tots els processos de CP, com des de molts anys enrera tenen establert els legisladors madrileny i basc. Ha estat una ocasió desaproveitada per a fer una llei a l'alçada dels temps actuals.

En resum, els anys noranta semblen haver despertat la consciència mediambiental de bona part dels legisladors i governants autonòmics<sup>73</sup>, la qual cosa els està empenyent a orientar la seva producció normativa en el sentit que aquí propugnem. De fet, algunes CA ja s'han definit en aquest sentit i han demostrat una lloable sensibilitat mediambiental, prenent les mesures que en cada cas han considerat més adients a l'efecte. N'hi ha que han optat per la via de la reforma legal, tot incloent les EIA en la corresponent llei autonòmica, mentre que d'altres, sense haver arribat a legislar sobre la matèria, han anteposat uns tràmits de caire mediambiental al procediment ordinari de CP regulat per l'LRDA.

El primer tipus de mesures ha estat adoptat pels legisladors més amunt esmentats, entre els quals ja hem vist que destaquen amb llum pròpia - per haver estat els que han pres una postura més decidida a aquest respecte - els de les CA de Madrid i el País Basc. Superant l'encara escàs nivell d'exigència mediambiental de la normativa comunitària i estatal, ambdós legisladors han decidit augmentar el nivell d'exigència mediambiental d'eixes normatives, imposant les EIA a tot tipus de CP. Al nostre parer, ambdós legisladors tenen un gran mèrit: el de Madrid perquè va ser el primer a imposar amb caràcter general els EIA a totes les CP, i el del País Basc perquè, a més a més, ha tingut el gran encert de preveure (com s'ha fet a Castella i Lleó amb l'Ordre d'1 de setembre de 1992) l'aplicació a les CP d'un model simplificat d'EIA, que s'hi adiu molt més que el complex procediment previst en la "Directiva EIA".

La segona opció ha estat l'escollida, per exemple, per la CA d'Aragó, com palesa la conductora de les actuacions aragoneses de concentració POBLET MARTÍNEZ<sup>74</sup>, en un treball, el contingut del qual entenem que, tret d'alguna imprecisió que ja hem rebutjat *supra*, resulta de lectura força recomanable per a tots els gestors de les concentracions que es duen a terme arreu d'Espanya.

## 4.2 Proposta de sotmetiment a EIA de l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental

### 4.2.1 Justificació de la proposta

Des que l'any 1970 fou declarat "Any de la conservació de la naturalesa a Europa", i dos

<sup>73</sup>Resulten molt il·lustratives, al respecte, les declaracions del Conseller d'Agricultura de la "Xunta" gallega - recollides en l'obra col·lectiva de A. PÉREZ ALBERTI, Manuel MANDIANES, J. C. RIVAS FERNÁNDEZ, *et al.*, dirigida per Xosé Luis MARTÍNEZ CARNEIRO, *Antela ...*, *op. cit.*, p. 163 - , mitjançant les quals es tracta de demostrar l'ecocompatibilitat de les concentracions gallegues, assegurant a l'efecte que "as concentraciones parcelarias las realizamos conforme a la ley, todas poseen estudios de impacto medioambiental". Suposem que es deu referir a l'estudi de viabilitat que regula l'art. 18 de l'LCP-GAL, puix que aquesta norma legal ni tan sols esmenta les EIA.

En tot cas, no importa tan sols el que estableixin les normes, sinó també la forma en què s'implementa la normativa vigent. I val a dir que els autors de l'obra de referència són especialment crítics sobre la pregonada ecocompatibilitat de la gestió gallega de la CP, com palesa el treball de Serafín GONZÁLEZ, inclòs en la mateixa obra col·lectiva, *op. cit.*, p. 80. Les descomunals destrosses mediambientals causades per les CP de la zona de Xinzo de Limia, a la província gallega d'Ourense, ha dut aquest autor a proclamar que "non se pode comezar ningunha empresa racional sen o previo estudio das consecuencias que as modificacións previstas terán dende o punto de vista ecolóxico". Es confirma així la procedència de la nostra proposta d'implantació obligatòria de les EIA a totes les CP.

<sup>74</sup>María José POBLET MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 296 a 299.

anys després, tingué lloc la Conferència de les Nacions Unides sobre el medi ambient, la consciència mediambiental de la societat ha augmentat de tal manera que ha forçat els governants a adoptar tota mena de mesures de protecció del medi ambient.

El legislador espanyol se n'ha fet ressò en la regulació d'altres matèries, però no ho havia fet en l'àmbit de la CP fins a les darreries del segle XX<sup>75</sup>, malgrat que s'ha generalitzat el convenciment - no sols a Espanya, sinó també a altres països<sup>76</sup> - de què per allà on passa la CP no es respecta res.

La manca de renovació de l'LRDA ha impedit que s'introduï ssin en el procediment especial de CP mesures preventives tan necessàries com l'avaluació d'impacte ambiental. Aprovada a l'any 1973 i essent hereva de tot un seguit de refoses normatives que ens retrotrauen als temps de la primera llei espanyola de CP, de 20 de desembre de 1952, l'LRDA ha quedat notòriament desfasada, pel decurs del temps, i això es nota especialment en les llacunes legals en que incorre eixa regulació de la CP en matèria mediambiental. En aquella època, la societat espanyola no tenia la sensibilitat mediambiental que s'hi ha instaurat a hores d'ara, i, per aquest motiu, el legislador d'aleshores no es va preocupar d'establir-hi les necessàries mesures correctores de l'impacte ambiental de les actuacions de CP<sup>77</sup>.

A hores d'ara, en canvi, les esmentades mesures correctores són considerades pràcticament imprescindibles, especialment després de les directrius de l'Agenda 2000. S'imposa, per tant, un canvi legislatiu en aquest sentit, puix que - com ha manifestat reiteradament el TJCE<sup>78</sup> - el dret intern no pot entrar en contradicció amb el dret comunitari,

---

<sup>75</sup> Vid., *ad exemplum*, la Llei 4/1989, de 27 de març, sobre conservació dels espais naturals i de la flora i fauna silvestres, en l'exposició de motius de la qual es reconeix que "el agotamiento de los recursos naturales a causa de su explotación económica incontrolada, la desaparición en ocasiones irreversible de gran cantidad de especies de la flora y la fauna y la degradación de aquellos espacios naturales poco alterados hasta el momento por la acción del hombre, han motivado que lo que en su día fue motivo de inquietud solamente para la comunidad científica y minorías socialmente avanzadas se convierta hoy en uno de los retos más acuciantes". En conseqüència amb aquesta constatació, l'art. 9 preceptua que "la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno". Per analogia i en consonància amb l'art. 45 CE, entenem que la CP, que té per finalitat primordial ex art. 173 de l'LRDA el foment de la viabilitat econòmica de les explotacions agràries, també hauria de quedar condicionada per aquest manament legal.

El canvi normatiu es va produir amb el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació del Reial Decret legislatiu 1032/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, que sotmetia a EIA totes les CP a realitzar a les zones sensibles des del punt de vista mediambiental, i, a més a més, totes les altres el perímetre de les quals ultrapassés les 300 hectàrees de superfície. Aquestes darreres concentracions, però, hi han estat sotmeses ben poc temps, puix que la Llei 6/2001, de 8 de maig (d'igual denominació que la norma precitada) les ha suprimides del Grup 1 de l'Annex I.

<sup>76</sup> És molt significatiu d'aquest estat d'opinió la constatació que es fa en el document d'inscripció al XV Congrés Nacional de l'Association Française de Droit Rural, del 20 i 21 de novembre de 1998, celebrat a Amiens (França), on es reconeix que "les opérations d'aménagement foncier [operacions entre les quals s'inclou el "remembrement rural"] sont encore fréquemment accusées de conduire à l'abattage systématique des arbres et des haies, de porter atteinte au paysage, détruisant le réseau bocager, réduisant la ressource en eau". L'interès a evitar que aquest tipus de crítiques continuï n'podigant-se va ser una de les motivacions principals del congrés de referència, dedicat exclusivament a tractar a fons de la problemàtica actual i les perspectives de futur de la CP.

<sup>77</sup> Ambdós extrems han estat copsats d'alguna manera per Vicente CASTRO ANTONIO, *op. cit.* Segons aquest responsable de la gestió de la CP castellanolleonesa, el règim jurídic de la CP establert en l'LRDA "presenta, en cuanto a consideraciones medioambientales, un vacío absoluto, consecuencia natural de la falta de sensibilidad existente sobre el tema, en el momento de su promulgación y en la mayor parte del tiempo en el que estuvo vigente". Al marge de les matisacions ja formulades més amunt sobre el maximalisme d'aquesta asseveració des del punt de vista mediambiental, cal puntualitzar que no és admissible jurídicament donar per clos el període de vigència de l'LRDA, atès que aquesta norma estal segueix vigent a tota Espanya, incloses les CC. AA. que ja han legislat en matèria de CP. A més a més d'aplicar-s'hi en tot cas amb caràcter supletori (en virtut de l'art. 149.3, *in fine*, de la Constitució), allà on ja hi hagi una regulació autonòmica de la institució, l'LRDA està fardada de normes que, per estar enllaçades amb les competències que la CE reserva a l'Estat en exclusiva, són directament aplicables a títol el territori, i no poden ser objecte de regulació per les CA, com oportunitat li va recordar, precisament al legislador castellanolleonès, el Tribunal Constitucional.

<sup>78</sup> Vid., *ad exemplum*, les sentències STAUDER (Erich Stauder contre ville d'Ulm-Sozialamt, de lata 12 de novembre de 1969, *affaire* 29-69, *Recueil* 1969, vol., XV, p. 419 a 430) i INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT (Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, de lata 17 de desembre de 1970, *affaire* 11-70, *Recueil* 1969, vol. XVI-2, p. 1125 i següents). En aquesta darrera sentència, es duen fins a les seves últimes conseqüències les tesis mantingudes pel TJCE en l'esmentada en primer lloc, pel que fa a la proclamació del principi de primàcia del Dret comunitari. S'hi remarca que les normes jurídiques dels Estats membres - àdhuc les constitucionals - no es poden oposar mai a les normes comunitàries,

en una matèria la competència sobre la qual ha estat cedida a l'UE.

En aquestes circumstàncies, entenem que la tan necessària futura regulació espanyola de la CP no pot defugir definir-se sobre la integració d'aquestes avaluacions ambientals en el procediment especial de concentració, perquè constitueixen la fórmula més efectiva per a implementar el model de CP ecocompatible que s'infereix de l'anàlisi sistemàtica del Dret comunitari i de la nostra Constitució, i perquè cal donar la resposta més adient a la creixent consciència social a favor de la protecció del medi ambient.

A aquest respecte, hem de dir que, a diferència de l'EAE - que encara està pràcticament òrfena de normativa reguladora -, l'EIA ja porta molts anys regulada per l'UE, per l'Estat i per algunes CA. A nivell comunitari, la redacció inicial de l'anomenada "Directiva EIA" va ser aprovada per la Directiva 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985<sup>79</sup>, la qual citava l'ordenació rural entre els projectes que el legislador comunitari deixava a l'arbitri dels Estats membres, pel que fa a la imposició o exclusió de les EIA.

Al nostre parer, aquesta al·lusió ja suposava una referència implícita a la CP, i així es va confirmar quan el legislador comunitari - al modificar el text inicial de l'esmentada norma jurídica, mitjançant la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997<sup>80</sup>, ara vigent - va incloure explícitament la CP com una de les operacions d'intervenció sobre el territori rural, que els Estats han de decidir si sotmeten o no a EIA de manera preceptiva.

Aquesta nova redacció havia de repercutir necessàriament sobre la regulació de la CP als Estats membres que, com Espanya, encara no havien previst la integració de l'EIA als processos de concentració. Per primer cop, s'hi incloïa una referència explícita a la CP, amb la qual cosa es reconeixia quelcom que molts gestors d'aquesta millora sempre s'havien negat a reconèixer, és a dir, que la CP afecta directament el medi ambient, ja que modifica l'entorn natural, i, per tant, ha d'ésser objecte d'una avaluació d'impacte ambiental.

És cert que la darrera redacció de la "Directiva EIA" tampoc no imposa directament les EIA als processos de CP, sinó que deixa en mans dels Estats membres la determinació de si hi han de ser o no obligatòries. Tanmateix, si hom conjumina aqueixa norma comunitària amb l'art. 45 CE ("Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"), sembla evident que, en el marc jurídic de la CP espanyola, l'opció escollida no pot ser altra que la imposició de la pertinent EIA, com a pas previ i *conditio sine qua non* per a l'autorització de totes les CP<sup>81</sup>.

Els legisladors estatal i autonòmics haurien d'aprofitar l'avinentsa de la nova redacció esmentada per a incorporar les EIA a la fase preparatòria de tots els processos de CP, sotmetent-hi a avaluació d'impacte ambiental els corresponents estudis de viabilitat, amb els següents condicionaments legals:

1r) L'EIA s'ha de desenvolupar en base a la concepció més àmplia del medi ambient, de manera que abasti també la protecció i millora de l'entorn natural, el paisatge, la fauna, la flora i el patrimoni cultural del món rural.

2n) La declaració d'impacte ambiental amb què ha de cloure l'EIA ha de tenir caràcter

---

perquè, si ho fessin, tant el propi Dret comunitari com les mateixes Comunitats Europees perdrien tota raó de ser ("... ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national, les qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même").

<sup>79</sup>Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE núm. L 175, de 5.7.1985).

<sup>80</sup>Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març de 1997, per la qual es modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient (DOCE núm. L 73, de 14.3.1997). El principal objectiu de la reforma és el de corregir les mancances detectades en la implementació de l'esmentada Directiva 85/337/CEE, al qual efecte es fila més prim en la determinació dels projectes que s'han de sotmetre a l'EIA que s'hi regula, alhora que es perfecciona el procediment establert a l'efecte.

<sup>81</sup>En aquest mateix sentit ens manifestàvem ja l'any 1996, en el treball *El dret a la conservació del medi ambient en el procediment administratiu especial de concentració parcel·lària*, estudi presentat a la Universitat de Lleida, en el marc dels cursos del nostre Doctorat.

vinculant quan s'hi desaconselli la realització de la CP, impedit així que es pugui endegar cap concentració susceptible de causar un impacte negatiu sobre el medi ambient, el paisatge i l'entorn natural de la zona.

3r) En qualsevol cas, si s'autoritza la CP, el resultat de l'EIA ha de condicionar tot el procés de concentració, per tal d'obligar l'Administració gestora a respectar les prescripcions que s'hi estableixin, tant en la determinació definitiva (que es fa a les BD) del perímetre a concentrar com en l'execució de les noves xarxes de camins i desguassos, les millores a les finques de reemplaçament i, en definitiva, totes les obres connexes a la CP.

4t) L'Administració mediambiental competent ha d'assumir el control del compliment de les conclusions de l'EIA, resseguint a aquests efectes totes les actuacions de la CP.

La imposició d'aquests condicionaments en la nova regulació de la CP - de manera similar a com ja es fa a Suïssa, de molt de temps ençà<sup>82</sup> - seria la forma més operativa (sobretot si, com aquí propugnem, s'hi anteposa la pertinent EAE<sup>83</sup>) d'acabar amb el típic efecte simplificador del paisatge, la sistemàtica supressió de marges i espones, i tantes altres destrosses mediambientals que han acompanyat sovint les CP espanyoles.

L'acceptació d'aquesta proposta implicaria que, abans de l'aprovació del corresponent decret d'autorització de l'inici de cada procés de CP, s'hauria de dur a terme - com ja es preveu a altres països<sup>84</sup> - l'enquesta prèvia de la qual fan esment la "Directiva EIA" i la transposició espanyola de la seva redacció inicial<sup>85</sup>, i que l'esmentat decret només s'hauria de poder aprovar en el cas que la declaració d'impacte ambiental hi fos favorable.

---

<sup>82</sup>Cfr. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, *Étude de l'impact ...*, op. cit., in totum.

<sup>83</sup>Elena IGLESIAS PIÑEIRO, op. cit., p. 89, considera que, per comptes de l'avaluació d'impacte ambiental o EIA, fóra millor aplicar a la CP l'avaluació ambiental estratègica o EAE, perquè "está mejor orientada para la C. P. que la tradicional EIA". Front a aquest plantejament doctrinal, considerem que hi ha una doble puntuàlització a fer:

1a) Com ja hem demostrat més amunt, l'EIA i l'EAE no són incompatibles, sinó que cada una té la seva pròpia funció a fer i s'aplica en el moment procedimental que li pertoca: primer s'ha d'aplicar l'EAE, per tal d'avaluar els plans, programes i polítiques d'actuació territorial, per a després aplicar l'EIA a les concentracions concretes, quan ja s'ha publicat el pertinent Decret. Entès així, sembla obvi que no s'ha de presentar l'EAE com a alternativa de l'EIA, sinó que el millor seria aplicar el triple element potenciador de l'ecocompatibilitat de la CP que aquí proposem: l'EAE, la introducció d'una profunda anàlisi mediambiental a l'estudi de viabilitat i l'EIA. Estem d'acord amb què caldria aplicar a la CP una modalitat d'avaluació d'impacte ambiental menys complicada que la prevista en la "Directiva EIA"; però l'alternativa no és l'EAE (que correspon a la programació o planificació de l'acció de govern, i no a la realització de la CP d'una zona determinada), sinó una modalitat simplificada d'EIA, com s'ha previst al País Basc.

2a) L'equívoc d'IGLESIAS PIÑEIRO (a més a més de confondre els objectius de l'EAE i l'EIA) ja ve de la seva interpretació - al nostre parer, incorrecta - de la redacció inicial de la "Directiva EIA". Aquesta autora parteix de la base de què l'esmentada Directiva no preveu la possibilitat d'imposar els EIA a la CP, sinó sols a l'ordenació rural. Creiem que s'equivoca de ple, perquè oblida que la CP és una de les operacions que integren el complex de mesures que coneixem com "ordenació rural". En tot cas, la nova redacció de la "Directiva EIA" aprovada al 1997 ha vingut a confirmar que aquesta interpretació de la redacció inicial era la correcta, puix que ara ja s'inclou explícitament la CP entre els projectes la submissió a EIA dels quals han de decidir els Estats.

<sup>84</sup>Vid. l'art. 3 del Decret francès núm. 88/1995, de 27 de gener, mitjançant el qual s'adapta en aquest sentit la redacció de l'art. R 121-21 del *Code Rural*, disposant-hi que "le dossier soumis à l'enquête comprend: 1. Le projet établi en application de l'article R. 121-20; 2. Un plan faisant apparaître le ou les périmètres du ou des modes d'aménagement envisagés; 3. L'étude d'aménagement visée à l'article L 121-1, ainsi que l'avis de la commission communale d'aménagement foncier sur les recommandations contenues dans cette étude; 4. Un registre destiné à recevoir les réclamations et observations des propriétaires et autres personnes intéressées".

<sup>85</sup>L'art. 6.2 de la Directiva 85/337/CEE, de 27 de juny, estableix al respecte que "los Estados miembros procurarán: ... que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto". La Directiva 97/11/CE, de 3 de març, ha modificat aquest precepte, introduint-hi la següent redacció, que encara és més imperativa que l'anterior: "Los Estados miembros velarán por que toda solicitud de autorización así como las informaciones recibidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 sean puestas a disposición del público interesado en un plazo razonable a fin de dar al público interesado la posibilidad de expresar su opinión antes de que se conceda la autorización".

Pel que fa a l'ordenament jurídic espanyol, l'art. 3.1 del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny (no alterat, a aquests efectes, pel Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, ni per la Llei 6/2001, de 8 de maig), disposa que "el estudio de impacto ambiental será sometido dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan". Tot seguit, matisa que "si no estuviesen previstos estos trámites en el citado procedimiento, el órgano ambiental procederá directamente a someter el estudio de impacto a un período de información pública y a recabar los informes que en cada caso considere oportunos".

Si no s'explica prou bé, aquesta proposta d'aplicar les EIA a la fase preparatòria podria semblar un excés d'anticipació, puix que sempre hi haurà algú que cregui que, si s'ha de sotmetre la CP a l'EIA, el moment procedimental més adient seria un cop aprovat el pla d'obres i millores territorials<sup>86</sup>, perquè és aleshores quan es concreten les obres a fer a la zona<sup>87</sup>. Tanmateix, creiem que el que aquí proposem s'adiu molt més a les noves tendències del Dret comunitari i de l'extracomunitari<sup>88</sup>, que, en qüestions mediambientals, són més propenses a les mesures preventives que no pas a les correctores. La norma més significativa és l'art. 6.3 de la ja citada "Directiva sobre els hàbitats", amb aquest doble contingut:

- En primer lloc, obliga a aplicar les EIA a les CP dels espais especialment protegits, disposant a l'efecte que "cualquier plan o proyecto [per tant, també els de CP], que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar". Per a comprovar que aquest precepte és aplicable a les actuacions de CP, només cal rellegir la sentència del TJCE de 25 de novembre de 1999<sup>89</sup>, en la qual es condemna a França per haver realitzat

---

<sup>86</sup>La introducció d'aquesta mesura preventiva al nostre país haurà de vèncer, primer de tot, l'atàvica resistència d'autors i gestors reacs per principi a aquest tipus d'innovacions, al qual objecte s'emparen en arguments tan simplificadors com el que defensa Elena IGLESIAS PINEIRO, *op. cit.*, p. 89. Aquesta enginyera agrònoma dogmatitza que "es absurdo a priori identificar impactos y evaluarlos", sense aportar cap argument que fonamenti tan radical oposició al canvi en l'estil de gestió de la CP espanyola. Ignora quelcom tan elemental com que, si l'EIA s'aplica des d'un bon començament - i no sols des del moment d'endegar les obres connexes a la CP - és més fàcil corregir les possibles afeccions negatives de la CP sobre els valors naturals de la zona a concentrar.

Val a dir que, fins i tot des d'aquests posicionaments diametralment oposats al sotmetiment a EIA dels estudis de viabilitat, es comença a admetre la procedència, si més no, d'introduir elements d'anàlisi mediambiental en els estudis previs a la CP, adduint que "lo interesante es establecer una zonificación ..., identificar elementos a conservar, e introducir desde el principio criterios mediambientales en el proyecto de obras que nos condicionen sus trazas y su ejecución".

La diferència entre aquest posicionament doctrinal i el nostre és que aquí considerem que l'enriquiment de l'estudi de viabilitat amb elements de caire mediambiental no exclou el seu sotmetiment a l'avaluació d'impacte ambiental, sinó que, ben al contrari, l'afavoreix. Més encara, gosaríem dir que és una *conditio sine qua non* per a què es pugui a dur aquesta EIA, que seria pràcticament inviable si no hi hagués cap element mediambiental a considerar.

Creiem que estem en la línia correcta, al defensar aquest plantejament innovador, perquè fins i tot la Comissió Europea està reconeixent ara que "un ejercicio preliminar de examen de todos los proyectos determinará la medida en que es necesaria una acción medioambiental" (*vid.* Comissió Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social "Integración del medio ambiente ..."*, *op. cit.*, p. 20).

<sup>87</sup>Aquest argument és excessivament fal·laç, perquè dona per admès que les obres només es poden preveure un cop redactat l'acord de CP. L'aplicació del model ecocompatible de la CP que aquí propugnem obligaria a substituir aquest arcàic esquema mental per un altre de més preventiu. Amb aquest nou plantejament, les obres de més envergadura ja haurien de quedar preestablertes - ni que fos tan sols a grans trets - en el moment d'aplicar l'EAE, és a dir, quan s'estableixen els programes, plans i polítics que més endavant es concretaran en processos concrets de CP. I pel que fa a les obres específiques de cada zona de concentració, els països més avançats en la matèria, no sols les preveuen abans de l'aprovació de la norma d'inici, sinó que solen fer enquestes i assemblees prèvies, en les quals ofereixen als interessats una informació tan detallada que inclús inclou el cost estimat de totes les obres a realitzar. Si s'introdís a Espanya aquest assenyat criteri de gestió, no hi hauria cap inconvenient per a què l'estudi de viabilitat inclogués també les obres a realitzar i, en conseqüència, es podria desenvolupar perfectament l'EIA sobre la base d'aquest estudi previ.

Evidentment, l'Administració gestora ha de tenir el suficient marge de maniobra que li permeti introduir els canvis necessaris, quan així ho requereixi la correcta implementació de l'acord de CP. Però això tampoc suposa cap obstacle per a la proposta d'actuació preventiva que defensem, perquè, com que l'òrgan mediambiental ha de resseguir tot el procediment, ja se n'ocuparia de garantir que l'impacte no acabés essent més negatiu del previst inicialment. I, en qualsevol cas, si les circumstàncies sobrevingudes obliguessin a introduir-hi modificacions substancials, sempre hi hauria la possibilitat de fer-hi una EIA complementària, com es fa a Suïssa.

<sup>88</sup>L'estudi de l'Administració gestora suïssa Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, *Étude de l'impact ...*, *op. cit.*, p. 4, palesa cristal·linament l'assumpció d'aquest criteri de prevenció, quan argumenta que "*l'étude d'impact a pour but de prendre en considération aussitôt que possible, lors de l'étude des projets, les aspects relatifs à l'environnement selon le principe de la prévention et de faire entrer les intérêts de la protection de l'environnement dans la conception du projet*". Certament, l'aplicació de l'EIA a l'estudi de viabilitat de la CP és l'única manera de garantir que la corresponent declaració d'impacte ambiental informi tot el procediment, ben entès que, com també indica la publicació de referència, "*les résultats de l'étude d'impact servent de bases de décision tant aux autorités compétentes qu'au maître de l'ouvrage*".

<sup>89</sup>Sentència del TJCE de 25 de novembre de 1999, *affaire C-96/98*, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa.



concentracions en contravenció d'aquest manament comunitari.

- En segon lloc, puntualitza que eixa aplicació s'ha de fer abans d'autoritzar la CP, que és el mateix que dir que s'ha de fer sobre la base de l'estudi de viabilitat que precedeix i condiona l'aprovació del decret o norma d'inici de la CP: "A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública".

Des d'aquesta perspectiva, entenem que hi ha dos motius fonamentals per a retrotraure les EIA a la fase preparatòria de cada procés de CP:

1r) L'estudi de viabilitat és un estudi previ que es redacta en un moment en el qual encara no s'ha pogut prendre cap decisió que perjudiqui l'entorn natural i el patrimoni cultural de la zona de concentració. Més encara, l'EIA, tal com aquí la preveiem, esdevé un dels elements de judici més importants a tenir en compte per a l'eventual autorització de la CP. D'aquesta manera, com que s'actua amb caràcter preventiu (d'acord amb les orientacions que s'inclouen tant en la "Directiva EIA"<sup>90</sup> com en la seva transposició per a Espanya<sup>91</sup>), hi ha més garanties de poder practicar una CP respectuosa del medi ambient.

2n) La idea de què les EIA s'han d'implantar en la fase de l'acord de CP respon a la convicció de què els efectes de l'EIA s'acaben amb la corresponent declaració d'impacte ambiental. Nosaltres no compartim aquesta creença, sinó que considerem que la declaració d'impacte ambiental ha de condicionar tot el procés de CP, amb una especial incidència en els següents moments procedimentals:

- En primer lloc, com hem dit, s'hauria de sotmetre l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental a la corresponent EIA, amb l'expressa previsió legal de què, si hi ha un pronunciament negatiu, la declaració ha de tenir caràcter vinculant. Seguint, doncs, el criteri normatiu del ja transcrit art. 6.3, *in fine*, de la "Directiva sobre els hàbitats", s'ha de garantir que no es pugui autoritzar l'inici de cap CP susceptible de provocar alteracions del medi ambient incompatibles amb el model comunitari de desenvolupament rural sostenible, en el qual es fonamenta el model de CP ecocompatible que propugnem.

- En segon lloc, si el pronunciament és favorable i finalment s'autoritza l'inici de la CP, les conclusions de la corresponent declaració d'impacte ambiental haurien d'informar totes les fases del procés de CP, i molt particularment s'haurien de tenir en compte en l'elaboració i aprovació del Pla d'obres i millores territorials. D'aquesta manera, les noves xarxes de camins, desguassos, vies pecuàries i la resta de les obres connexes a la CP recollides en l'esmentat pla d'obres quedarien supeditades a les conclusions de l'EIA,

---

<sup>90</sup>L'exposició de motius de la primitiva redacció de la "Directiva EIA" ja apuntava "la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión". Més endavant, concretava encara més aquesta idea, assenyalant que "la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente". La part normativa confirmava aquesta apreciació del legislador comunitari, en la primitiva redacció de l'art. 2.1. La nova dicció d'aital precepte, aprovada per la també esmentada Directiva 97/11/CE, confirma aquest criteri, amb el següent manament: "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente ... se sometan ... a una evaluación con respecto a sus efectos". L'exposició de motius d'aquesta renovada "Directiva EIA" també insisteix, en el punt 5è, en què "la evaluación debería llevarse a cabo antes de que se haya otorgado dicha autorización".

La transposició de la primitiva redacció de l'esmentada Directiva comunitària es va dur a terme mitjançant el Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, en el qual es ratifica la conveniència d'efectuar l'EIA abans de la norma d'autorització de l'activitat: "Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano competente remitirá el expediente al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales" (art. 4.1). La nostra proposta de sotmetre a avaluació l'estudi de viabilitat de la CP sintonitza amb aquesta previsió normativa, que han respectat el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, i la Llei 6/2001, de 8 de maig.

i, per tant, sols es podrien aprovar i executar assumint-hi totes les mesures preventives, correctores i de millora mediambiental previstes a l'efecte.

- Finalment, durant l'execució de les obres, l'òrgan mediambiental hauria de mantenir-se amatent, posant en pràctica un pla de vigilància d'aquestes actuacions, per tal d'assegurar la correcta aplicació de les mesures preventives i/o correctores previstes en la declaració d'impacte ambiental. Això ja estava previst en la "Directiva EIA", amb caràcter general, per a tots els projectes que s'hi contemplen, i ara també es preveu en l'art. 7 del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, en la nova redacció que li va donar el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, posteriorment confirmada en aquest aspecte per la Llei 6/2001, de 8 de maig.

Aquest model de gestió mediambiental de les actuacions de CP no és gens utòpic. De fet, té alguna semblança amb el que ha implantat a Navarra el Decret Foral 237/1999, de 21 de juny, pel qual es regula l'avaluació d'impacte ambiental als processos de CP, el contingut del qual hauria d'ésser igualment assumit pel legislador estatal en la seva futura llei de CP<sup>92</sup>, extrapolant-lo a la resta del territori de l'Estat.

En resum, entenem que s'ha de sotmetre a l'EIA l'estudi de viabilitat de cada procés de CP; però, a més a més, s'ha de preveure que les conclusions d'eixa avaluació repercuteixin en tot el procediment, condicionant en particular l'aprovació de la norma d'inici i el pla d'obres i millores territorials, que s'ha d'executar sota la vigilància del pertinent òrgan mediambiental.

Front als que puguin pensar que l'aplicació *stricto sensu* de la "Directiva EIA" als processos de CP generaria dificultats pràctiques que destorbarien el normal desenvolupament d'aquestes actuacions públiques, entenem que aquesta no és una excusa vàlida per a rebutjar la implantació de les EIA, per dos raons cabdals:

1a) Des de la seva primera regulació de les EIA, el legislador comunitari ja va tenir en compte que aquest procediment d'avaluació no es podria aplicar exactament igual a tots els projectes<sup>93</sup>. Per tant, el que s'ha de fer és aplicar a la CP un model d'EIA que, bo i respectant els principis inspiradors de l'esmentada Directiva comunitària, s'hi adigui perfectament i entorpeixi el mínim possible el desenvolupament de la concentració.

2a) Eixa eventual adaptació als projectes de CP no ha de trobar cap obstacle jurídic,

---

<sup>92</sup>En resum, la integració ambiental dels processos de CP que preveu aquest Decret Foral 237/1999, de 21 de juny, es formalitza mitjançant els següents tràmits consecutius:

- El "Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación", abans de sotmetre al Govern l'aprovació del corresponent decret de CP, ha de presentar l'estudi de viabilitat al "Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda" (art. 5.1), per tal que aquest òrgan mediambiental emeti el pertinent "dictamen sobre la adecuación del contenido del Estudio de Viabilidad y sobre las variables ambientales que habrán de analizarse en el procedimiento de concentración parcelaria" (art. 5.2).

- A la vista del dictamen, l'esmentada Administració agrària ha de redactar el corresponent "Estudio de Impacto Ambiental de la concentración parcelaria" (art. 6.1), traslladant-lo després a l'òrgan mediambiental, que l'ha de tramitar (art. 6.2) i l'ha d'exposar (art. 7), emetent la declaració d'impacte ambiental que escaigui en cada cas (art. 8.1), que serà objecte de publicació (art. 8.2).

- Si la declaració considera viable la CP des del punt de vista mediambiental, el departament titular de les competències agràries pot proposar al Govern l'aprovació de la norma d'inici de la CP (art. 9.1). Cas contrari, és a dir, si la declaració determina la inviabilitat mediambiental de la concentració projectada, les discrepàncies plantejades entre l'Administració gestora de la CP i l'òrgan ambiental competent seran resoltes pel Govern autonòmic (art. 9.2, en relació amb l'art. 18).

- En qualsevol cas, el desenvolupament de les actuacions de CP queda totalment sotmès a les conclusions de la declaració d'impacte ambiental, quedant-hi implicats els dos departaments esmentats, en els termes que indica l'art. 10, a tenor del qual, "el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación realitzarà la concentración parcelaria según la solución adoptada" i "el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda comprobará si se acompañan adecuadamente al proyecto constructivo las determinaciones y medidas correctoras recogidas en la Declaración de Impacto Ambiental, en cuyo caso emitirá el correspondiente dictamen".

Si aquest model de gestió integrada de la CP amb el medi ambient ha demostrat la seva viabilitat a la Comunitat Foral de Navarra, tot fa pensar que també seria vàlid per a la resta de l'Estat.

<sup>93</sup>Aquesta adaptabilitat a cada tipus de projectes queda ben palesa en la següent definició de les EIA, establerta en l'art. 3 de la Directiva 85/337/CEE: "La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes: - el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo; los bienes materiales y el patrimonio cultural".

puix que ens estem movent dins l'àmbit d'unes actuacions públiques que es regeixen per una legislació especial. Només caldria, doncs, que la nova legislació estatal de la CP inclogués el principi rector de la integració de les EIA en el procediment especial de CP, deixant en mans dels legisladors autonòmics l'adaptació concreta que s'hi hagi de fer, a cada CA, d'acord amb les peculiaritats dels seus processos de CP.

Avançant-se d'alguna manera al que aquí proposem per a tot l'Estat, el legislador basc ja ha previst l'aplicació a la CP d'una modalitat simplificada de les EIA, en la Llei 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc. Ens sembla una mesura molt ben orientada, per bé que entenem que la millor solució fóra l'adopció d'una modalitat dissenyada específicament per als processos de CP (cosa que no s'ha fet en aquest cas<sup>94</sup>, a diferència del que s'ha esdevingut a Castella i Lleó, com veurem en el següent epígraf).

Fora bo que aquesta modalitat d'EIA específicament dissenyada per a la seva integració al procediment de CP s'implantés conjuntament, per a tot Espanya, en una futura llei estatal de CP.

#### 4.2.2 Primeres normes autonòmiques tendents a la submissió a EIA de l'estudi de viabilitat

##### a) La submissió explícita de l'estudi de viabilitat, en la legislació castellanolleonesa

Mitjançant la Llei 5/1998, de 9 de juliol, per la qual es modifica la Llei 8/1994, de 24 de juny, "de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León", aquest legislador autonòmic ha introduït sengles reformes legislatives que s'aproximen força als nostres plantejaments:

##### 1a) Reforma de la Llei 8/1994, de 24 de juny

Com indica el seu propi títol, aquesta norma legal modifica, en primer lloc, el contingut normatiu de la Llei 8/1994, de 24 de juny. L'art. 8è, en concret, introdueix una subtil renovació del tenor literal del punt núm. 6 de l'Annex I de la Llei 8/1994, que inicialment sotmetia a l'EIA els "proyectos de concentración parcelaria cuando entrañen riesgos de grave transformación ecológica negativa", i a hores d'ara hi sotmet les "concentraciones parcelarias cuando entrañen riesgos de grave transformación ecológica negativa".

Encara que pugui semblar que les dues expressions només es distingeixen per una diferència de matis terminològic, en realitat s'hi produeix una modificació molt més substancial: d'acord amb la primera redacció, les EIA només afectaven els processos de CP des que s'hi començava a redactar el corresponent projecte de CP, document provisional preparatori del definitiu acord de CP. Amb la segona redacció, s'ha d'entendre que és el conjunt del procés de CP el que queda sotmès a l'EIA, començant ja des del mateix estudi de viabilitat<sup>95</sup>.

<sup>94</sup>Dels tres procediments d'avaluació ambiental que regula aquesta norma, s'aplica en concret a les actuacions de CP el que l'art. 43.c) presenta com "evaluación simplificada de impacto ambiental, destinada a valorar los efectos que sobre el medio ambiente se derivan de la ejecución de un proyecto de menor incidencia en el entorno y respecto del cual la detección o corrección de impactos ambientales pueda ser simple". L'art. 49 completa l'abast d'aquesta modalitat d'avaluació, puntualitzant que "con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de los proyectos contemplados en el apartado C) del Anexo I y no incluidos en el apartado B) del mismo, el órgano competente para emitir dicha resolución someterá el proyecto a una evaluación simplificada, la cual culminará en un informe de impacto ambiental que identifique las afecciones ambientales más significativas y exprese las medidas correctoras para minimizarlas y cuyo contenido deberá incorporarse al de la resolución administrativa mencionada".

<sup>95</sup>Admetrem que, encara que la disposició addicional primera confirma aquesta interpretació, sotmetent explícitament l'estudi previ o de viabilitat a l'EIA, l'art. 2 d'aquesta norma dona aquesta nova redacció en l'art. 1.2 de la Llei 8/1994, de 24 de juny, que no s'adiu amb aquest suposat canvi de plantejaments, puix que segueix al·ludint directament als projectes de CP: "Deberán someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones, o de cualquier otra actividad, siempre que se pretendan ubicar dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que se encuentren previstos en la legislación básica del Estado, en los Anexos I y II de la presente Ley, en la legislación sectorial tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, o en cualquier otra normativa aplicable a ésta". Al nostre parer, aquest precepte no és congruent amb l'esmentada disposició addicional, el contingut normatiu de la qual - més innovador - és el que hi hauria de prevaldre. Sembla evident que aquesta és la voluntat actual del legislador castellanolleonès, a tenor de la Llei 5/1998.

## 2a) Reforma de la Llei 14/1990, de 28 de novembre

Encara que no ho esmenti explícitament el seu títol, la llei que ens ocupa també modifica el principal cos normatiu de la CP a la CA de Castella i Lleó, l'LCP-CYL.

Confirmant - ara ja de manera explícita - el criteri hermenèutic que acabem d'exposar, la disposició addicional primera de la citada Llei 5/1998, de 9 de juliol, afegeix en l'art. 18 de l'LCP-CYL el següent punt: "3. Con anterioridad a la norma que acuerde la concentración parcelaria se someterá al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, en los casos y en la forma establecidos en la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, el Estudio Técnico Previo, que como mínimo contendrá los extremos a que se refiere el apartado 1 de este artículo".

Cal recordar, a aquest respecte, que, en la seva redacció originària, l'art. 19 de l'LCP-CYL ja preveia l'aplicació de les EIA a les CP de més greu impacte ambiental. La novetat és que (com s'ha esdevingut en el cas de la reforma de la Llei 8/1994, de 24 de juny), ara el legislador s'ha decidit a avançar l'EIA al moment procedimental del que anomena "Estudio Técnico Previo". Aquesta regulació queda completada per la disposició addicional segona de la tan citada Llei 5/1998, de 9 de juliol, en virtut de la qual, l'apartat c) de l'esmentat art. 19 queda redactat en els termes següents: "C) En los casos que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, se haya sometido al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, la norma establecerá la obligatoriedad de que el proceso de concentración se desarrolle en estricta observancia de las directrices, prescripciones y criterios contenidos en la Declaración de Impacto Ambiental correspondiente".

A nivell reglamentari, crida l'atenció - per ser una de les normes reglamentàries més assenyades que ha generat el Dret autonòmic en aquest àmbit jurídic - la ja esmentada Ordre d'1 de setembre de 1992, en la qual es dissenya un procediment d'avaluació d'impacte ambiental fet a mida per a la CP. En realitat, es tracta del mateix procediment general de les EIA establert pel Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny (la redacció del qual ha estat successivament modificada pel Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, i per la Llei 6/2001, de 8 de maig), però adientment modulats, per tal d'acondicionar-lo a les peculiaritats específiques del procediment especial de CP.

És un procediment molt ben estructurat, que obliga a una col·laboració estreta i continuada a les dues conselleries que hi estan implicades (Consejería de Agricultura y Ganadería i Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), des de la incoació de l'expedient de CP fins a l'enquesta prèvia, mitjançant la qual es sotmet a informació pública (amb dret a presentar-hi al·legacions, que, en cas extrem, poden dur a l'arxiu de l'expedient). Ambdós òrgans autonòmics van alternar la seva intervenció en el procediment, desenvolupant els tràmits següents: l'inicial informe preceptiu de Medi Ambient, l'anomenat "Estudio Técnico Previo", el projecte de la norma d'inici de la CP, l'Estudi d'Impacte Ambiental, l'enquesta prèvia de l'EIA i, finalment, la declaració d'impacte ambiental, que, al seu torn, també pot ésser objecte d'una nova enquesta (optativa) i a la qual s'han d'adir preceptivament totes les actuacions i obres de la CP.

En resum, la vigent regulació castellanolleonesa de la CP, al sotmetre a EIA els estudis previs o de viabilitat de les concentracions susceptibles de provocar un impacte ambiental més greu a la zona concentrada<sup>96</sup>, ha donat un important pas cap al model de CP ecocompatible que s'infereix del Dret comunitari i que aquí tractem de demostrar que s'hauria d'implantar a tot Espanya.

Al nostre parer, la mesura adoptada era necessària, perquè, introduint les EIA en els processos de CP durant la fase prèvia, s'evita l'autorització de concentracions susceptibles

---

<sup>96</sup> Vid. un exemple d'aquest sotmetiment de l'estudi de viabilitat o informe previ a la corresponent EIA a la "Resolución de 15 de mayo de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Estudio Técnico Previo de concentración parcelaria de la zona de la Zarza de Pumareda (Salamanca), promovido por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León" (BOCYL núm. 110, de 8.6.2000).

de causar destrosses ambientals inassumibles<sup>97</sup>; però no és suficient, perquè - al no aplicar-se la mateixa

mesura a totes les CP - encara permet autoritzar concentracions que degradin l'entorn natural de la zona, a condició de què aquesta degradació no sigui massa greu.

Vet aquí la principal diferència entre la solució aportada per aquest legislador (la sensibilitat ecologista del qual no ofereix cap mena de dubte<sup>98</sup>) - i la nostra proposta de sotmetre totes les CP a EIA, que es recolza en dos arguments extrets del Dret comunitari, ja desenvolupats anteriorment: d'una banda, la reglamentació dels fons estructurals únicament autoritza el cofinançament de les actuacions de CP que siguin realment ecocompatibles, i, d'altra banda, l'objectiu declarat de la política comunitària de medi ambient no es limita a evitar les més greus agressions a l'entorn natural - ni tan sols a aconseguir un impacte ambiental nul -, sinó que tendeix a atènyer un alt nivell de protecció i de millora del medi ambient. Per tant, totes les CP - no sols les de més greu incidència mediambiental - s'haurien de sotmetre a avaluació d'impacte ambiental, d'acord amb aquests paràmetres comunitaris.

b) L'autoavaluació ambiental dels informes de viabilitat, en la legislació castellanomanxega

A manca d'una regulació completa i sistemàtica de la CP de Castella-la Manxa, ens hem de referir a la Llei 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa, en la qual s'aposta decididament per un model ecocompatible de CP, que té la seva primera manifestació en la potenciació del vessant mediambiental de l'informe previ o de viabilitat, que ha de precedir al decret d'autorització o norma d'inici de cada procés de concentració.

Sens perjudici de l'obligatorietat de les EIA que aquesta norma jurídica estableix per a la concentració de les zones sensibles (en el sentit que s'especifica en l'art. 54), aquí ens interessa remarcar que - amb caràcter general per a totes les CP i prescindint de si es tracta o no d'una zona sensible -, l'art. 18.1 obliga a potenciar extraordinàriament el contingut de l'estudi previ o de viabilitat, introduint-hi les necessàries "medidas protectoras, correctoras y compensatorias de carácter ambiental" (art. 18.1). Lògicament, per a poder acomplir aquest manament legal, la redacció de l'esmentat estudi ha d'anar precedida d'una aprofundida anàlisi de les repercussions mediambientals que pot generar la concentració, així com de les alternatives que hi ha per a reduir-ne l'impacte ambiental.

Aquesta no és certament la solució òptima; però, si més no, aquest contingut afegit als informes previs o estudis de viabilitat suposa ja un primer pas cap al sotmetiment de les CP a una veritable avaluació d'impacte ambiental. Les dues mancances principals que hi trobem són que, en primer lloc, no s'hi aprofita prou el potencial de millora del medi ambient que tenen les actuacions de CP (només s'hi fa esment de mesures protectores, correctores i compensatòries, oblidant que la millora de l'entorn natural pot ésser una nova comesa de la CP, en l'actual marc jurídic comunitari i constitucional), i, en segon lloc, al no realitzar-se l'EIA (excepte a les zones sensibles), hi manca el necessari control extern de l'ecocompatibilitat de la CP per part de l'Administració competent en matèria de medi ambient.

#### 4.3 A tall de conclusió: mesures a adoptar per a garantir un model de CP ecocompatible

La institució jurídica de la CP ha evolucionat notablement en el Dret comparat, dels anys

---

<sup>97</sup>Així s'ha entès a França, com palesa l'obra de Dominique DELARUE, Marie-Lise JORY i Joël GORIN, *Le remembrement: un outil ... op. cit.*, 1986, p. 16, en la qual s'adverteix que "*les études d'impact de remembrement ... ont pour rôle, en dressant un bilan écologique de la commune avant tout aménagement, de permettre l'élaboration d'un projet adapté aux caractéristiques communales*". Aquesta és la millor manera d'aconseguir que la CP passi d'ésser agressora de l'entorn natural (també a França, "*on accuse parfois le remembrement d'être par trop destructeur*") a ser un instrument al servei del medi ambient i del paisatge natural, perquè, gràcies a l'EIA feta abans, "*les opérations foncières liées au remembrement pourront alors être un outil d'action au service de l'environnement*".

<sup>98</sup>De fet, la seva voluntat d'aconseguir una CP ecocompatible ja va quedar clara quan, al 1990, va aprovar l'LCP-CYL, l'art. 3.2 de la qual estableix que "se armonizará el proceso de concentración parcelaria con la conservación del medio natural". En el fons, també és aquesta la filosofia que inspira tot el nostre projecte de renovació del règim jurídic de la CP del nostre país. L'únic que cal és actualitzar aquella normativa inicial i implementar-la de la manera més efectiva.

cinquanta ençà<sup>99</sup>, passant de la seva inicial concepció com una simple redistribució de la propietat rural - destinada a augmentar-ne la productivitat - a la seva actual concepció com una eina més del desenvolupament rural integrat i sostenible - com ja s'està practicant arreu d'Europa<sup>100</sup> -, en el marc de la qual aconsegueix unes funcions de millora de l'entorn natural, d'enriquiment del paisatge i de protecció del medi ambient.

Un dels motors d'aquests canvis ha estat - juntament amb l'augment de la sensibilitat social favorable a la protecció de la natura i del medi ambient - la moderació de l'afany productivista de la primitiva PAC, derivada de l'assoliment de l'objectiu inicial (inspirador dels tractats constitutius) de garantir l'autosuficiència alimentària de la Comunitat<sup>101</sup>.

És en aquest context que cal situar la normativa comunitària reguladora de les EIA, que, com ha quedat dit, no imposa aquest tipus d'avaluació a la generalitat dels processos de CP. L'únic que preveu al respecte és que la CP és una de les modalitats de projectes que poden perjudicar el medi ambient, ben entès que es deixa en mans dels Estats membres la possibilitat de prescriure-hi o no les EIA. S'ha d'estar, doncs, al que estableixi el Dret intern.

A manca d'una imposició directa de les EIA en la normativa comunitària, cada Estat ha aplicat els criteris que els seus legisladors han considerat més escaients, per bé que hom pot dir que els països més avançats en la matèria han optat per la inclusió de la CP en el grup dels projectes que han d'ésser objecte d'avaluació d'impacte ambiental, ateses les modificacions de l'entorn natural que solen comportar aquestes actuacions.

Al nostre parer, aquesta fóra la pràctica a seguir al nostre país, vist que els criteris establerts inicialment en la Declaració de Cork i confirmats posteriorment en l'Agenda 2000 fan esbrinar la substitució de l'actual PAC per una futura política rural comunitària, la qual haurà d'estar informada - com estableix el cinquè Programa Comunitari en matèria de medi ambient i com confirma la Comissió en les seves publicacions oficials<sup>102</sup> - per l'objectiu de protecció i millora de l'entorn natural i del medi ambient.

És des d'aquesta perspectiva de futur que maldem per la introducció a casa nostra d'una nova concepció de la CP, força més generosa que la que a hores d'ara s'hi està aplicant, per tal que les nostres CP no s'aturin en la indefugible obligació de no perjudicar el medi ambient, sinó que contribueixin activament al redreçament de l'entorn natural i el paisatge rural<sup>103</sup>, d'acord amb els principis inspiradors del vector agrari de l'Agenda 2000.

A la vista dels precedents jurídics nacionals i internacionals que venim d'exposar, i un cop verificades les mancances constatables en la regulació dels tràmits prèvis que preveu l'LRDA, creiem que queda prou demostrada la conveniència de reformar la regulació espanyola de la CP, potenciant-hi especialment la fase preparatòria dels processos de concentració amb les mesures de caire mediambiental que aquí propugnem.

En concret, proposem que s'augmenti el control de l'ecocompatibilitat de les actuacions concentracionàries, mitjançant les següents mesures innovadores:

1a) La incorporació de l'avaluació ambiental estratègica a la planificació general de les actuacions de CP de cada Administració gestora, per tal d'inserir-hi els criteris generals de protecció mediambiental que han de regir totes les concentracions de la respectiva CA.

---

<sup>99</sup>Cfr. Marie-Paul LABEY, *op. cit.*, p. 20.

<sup>100</sup>*Vid.*, ad exemplum, el cas de Suïssa, a l'obra de Othmar HIESTAND, Heinz AEBERSOLD, Willy GEIGER *et al.*, *Aménagement et ...*, *op. cit.*, in totum.

<sup>101</sup>Aquest extrem ha estat confirmat per la Comissió Europea, *Amsterdam, 17 de junio de 1997. Un nuevo Tratado ...*, *op. cit.*, d'acord amb la qual, l'UE s'autoabasteix en un percentatge del 92 %, quedant cobert l'altre 8 % de la demanda comunitària per les importacions de països tercers.

<sup>102</sup>*Vid.*, per totes, Comisión Europea, *Preguntas y respuestas sobre el medio ambiente y el desarrollo económico en Europa*, Direcció General X, Brusel·les, 1997, in totum.

<sup>103</sup>Parafrasejant una de les proclames de l'anomenada "Carta d'Aalborg" (Carta de les ciutats europees cap a la sostenibilitat, tal com fou aprovada pels partícips en la Conferència europea sobre les ciutats sostenibles, celebrada a Aalborg, Dinamarca, el 27 de maig de 1994, punt. 1.8), podríem dir que hem d'aprofitar les oportunitats que ofereixen les concentracions parcel·làries per a proporcionar tota mena de serveis al món rural, potenciant el seu entorn natural.

2a) La reconversió del tradicional estudi o informe previ en un veritable estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental, potenciant-hi especialment aquest darrer element d'anàlisi.

3a) El sotmetiment de tots els processos de CP a la corresponent avaluació d'impacte ambiental, realitzada en base a l'esmentat estudi de viabilitat, mitjançant una modalitat especial i simplificada d'EIA, específicament dissenyada per a aquest tipus d'actuacions públiques<sup>104</sup> i amb efectes vinculants, quan la corresponent declaració d'impacte ambiental desaconselli la concentració prevista.

4a) La inclusió en cada norma d'inici de la CP d'inequívokes referències a l'obligatorietat d'aplicar l'EIA en els termes expressats, així com a l'atribució a l'òrgan ambiental competent de la funció de controlar l'efectiva aplicació de les mesures protectores, correctores i de millora de l'entorn natural previstes en la corresponent declaració d'impacte ambiental, en el decurs de tot el procediment de CP, i molt particularment en el pla d'obres i millores territorials.

Estem convençuts que, tard o d'hora, aquests criteris de gestió s'acabaran imposant a tot Espanya, no sols per efectes de la progressiva pressió del moviment ecologista<sup>105</sup>, sinó també i especialment per la racionalitat de les mesures que aquí proposem, així com per la seva sintonia amb les pràctiques que en el mateix sentit s'estan imposant arreu d'Europa.

L'aprovació del Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, de modificació del Reial Decret legislatiu 1302/1986, de 28 de juny, d'avaluació d'impacte ambiental, va donar una primera esperança en aquest sentit, a l'imposar les EIA a totes les CP de més de 300 hectàrees. Malauradament, el legislador espanyol ha frustrat aquesta il·lusió amb la seva Llei 6/2001, de 8 de maig, que desfà gran part del camí avançat a l'any 2000, allunyant-nos encara més del que s'està fent a altres països comunitaris.

A nivell autonòmic, es confirma aquesta tendència legislativa. Tot i que constatem que encara no hi ha cap norma autonòmica que reuneixi la totalitat dels trets definitoris del model ecocompatible de CP que aquí venim defensant, l'anàlisi comparativa de totes aqueixes normes autonòmiques confirma la viabilitat jurídica de les mesures que aquí propugnem, puix que la pràctica totalitat d'eixes proposades hi tenen alguna referència normativa que els hi serveix de recolzament, amb exemples tan recomanables i assumibles com aquestes:

- La nostra aposta per la imposició de les EIA a totes les CP ja ha estat recollida en la Llei madrilenya 10/1991, de 4 d'abril, de protecció del medi ambient.

- La Llei basca 3/1998, de 27 de febrer, general de protecció del medi ambient del País Basc, ha demostrat que no cal aplicar rígidament a la CP la "Directiva EIA", sinó que s'hi pot aplicar una modalitat simplificada, que adapti millor aquest tipus d'avaluacions mediambientals a les característiques específiques del procediment especial de CP.

- La Llei castellanolleonesa 5/1998, de 9 de juliol, ha vingut a confirmar que no cal esperar a la redacció del Pla d'obres i millores territorials per a implantar l'EIA, sinó que aquesta avaluació d'impacte ambiental es pot i s'ha d'introduir en el decurs de la fase prèvia, és a dir, abans no s'hi hagi pres cap decisió nociva per al medi ambient.

- La Llei aragonesa 7/1998, de 16 de juliol, sobre les "Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón", l'encerta plenament quan reconeix en la CP una institució força aprofitable per a promoure el redreçament del medi natural de la zona afectada.

- Finalment, no podem oblidar el Decret Foral 237/1999, de 21 de juny, "por el que se

---

<sup>104</sup>A aquests efectes, caldria aprofitar l'experiència que ja tenen en aquest àmbit altres països europeus. Resulta especialment recomanable en aquest sentit el manual suís elaborat per Ursula MAUCH, M. Samuel MAUCH i M. Jürg HELDSTAB, *Etude de l'impact ... op. cit., in totum*.

<sup>105</sup>Vid., per tots, María GARCIA ANON, *op. cit.*, p. 181 i s. Al resumir les reivindicacions de l'alternativa ecologista plantejada front a la tan denostada CP gallega de Xinzo de Limia, la primera mesura que es propugna és, com aquí defensem, la "Obrigatoriedade de realizar avaliacións de impacto ambiental para as futuras concentracións e tamén estudos socioeconómicos serios e rigorosos sobre a súa viabilidade e rendibilidade, que teñan carácter vinculante".

regula la evaluació de impacte ambiental en los procesos de concentració parcelaria", així com la nova legislació navarresa de la CP (Llei 1/2002, de 7 de març, de regulació de les infraestructures agrícoles), perquè són dues normes jurídiques que s'atancen força als nostres plantejaments programàtics d'una CP veritablement ecocompatible, sotmesa sempre i en tot cas a la preceptiva avaluació d'impacte ambiental, amb caràcter preventiu i amb força vinculant, quan el seu resultat desaconselli la CP. Amb cap altra norma de les que s'han aprovat fins ara ens sentim tan identificats, tot i les crítiques que més amunt hem fet a la patinada jurídica de la seva exposició de motius, que vol fer dir a la Directiva 97/11/CE del Consell, de 3 de març, que les CP hi queden obligatòriament sotmeses a avaluació, quan en realitat són els Estats els qui tenen la potestat d'imposar o no aquestes avaluacions, com inicialment ho va fer l'Estat espanyol amb el ja citat Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre, per a les CP de més de 300 hectàrees, encara que ja hem dit que aquesta previsió de rang legal va ésser tot seguit anul·lada per la nova redacció que imposà la ja comentada Llei 6/2001, de 8 de maig.

Tot plegat palesa que, davant la petrificació de l'LRDA, alguns - no tots, malauradament - dels legisladors autonòmics ja estan prenent iniciatives legislatives que sintonitzen cada cop més amb el model de CP ecocompatible que s'infereix de l'anàlisi sistemàtica del Dret comunitari, i que fins hi tot s'hi estan avançant, amb mesures molt properes a les que configuren la nostra proposta de reconducció del model espanyol de concentració parcel·lària.

Tal com està evolucionant el Dret comunitari, és fàcil d'esbrinar que arribarà un dia en què aquesta nova concepció de la CP s'acabarà imposant-se a tota la Unió<sup>106</sup>, i, per tant, haurà d'ésser també assumida al nostre país. Quan això s'esdevingui, tots els processos de CP restaran sotmesos a la corresponent avaluació d'impacte ambiental<sup>107</sup>.

El que es dedueix de tot el que hem exposat en aquest epígraf és que s'ha d'arribar a una necessària ponderació de tots els interessos en conflicte. Els gestors de la CP i els professionals agraris han d'entendre que la finalitat pública d'aquestes actuacions no justifica el desconeixement dels drets dels ciutadans, sinó que s'ha de procurar que la nova distribució de la propietat rústica faci viable la convivència dels interessos legítims dels propis agricultors amb els dels ciutadans que volen gaudir de la natura i el paisatge.

Contrariant aquest criteri de gestió, massa sovint s'eliminen marges i espones, s'arrenquen arbres i s'aplanen terrenys de conreu sense prou justificació, amb l'única excusa de què són exigències del progrés econòmic. El desenvolupament sostenible que en tot moment ha propugnat el Dret comunitari és contrari a aquestes pràctiques indiscriminades, que provoquen un lamentable efecte simplificador del paisatge, alhora que malmeten els hàbitats en els quals nidifiquen, s'alimenten i es guareixen animals de múltiples espècies.

Al nostre parer, l'ideal fóra que l'Administració gestora, alhora que combat la secular problemàtica del minifundisme i la dispersió parcel·lària, prengui les mesures adients per a què la CP no perjudiqui el medi ambient, i a més a més, fomenti la millora de l'espai rural. S'hauria d'aconseguir que les zones de CP esdevinguessin espais modelics de desenvolupament sostenible, de manera que els interessos dels professionals agraris visquessin en pau amb els de tots els ciutadans que estimen la natura i en volen gaudir, com ara els ecologistes, els excursionistes, els campistes, els caçadors i la resta de la ciutadania. La recuperació dels antics camins ramaders (desapareguts o esmicolats a molts indrets d'Espanya, per l'irrefrenable prurit apropiatori de molts propietaris de terrenys rústics colindants i per la desídia de les autoritats que haurien d'haver frenat aquestes apropiacions indegudes), transformant-los en passadissos ecològics, seria una bona forma de començar

---

<sup>106</sup>En aquest sentit apunta ja la nova redacció que el punt 17 de l'art. 1r del Tractat d'Amsterdam ha donat a l'apartat núm. 3 de l'art. 100 A del TCE, de conformitat amb la qual la Comissió, en les seves iniciatives per a l'acostament de les legislacions estatals, en matèries relacionades amb el medi ambient, "se basará en un nivel de protección elevado". En el cas que ens ocupa, l'aproximació normativa comportaria l'aplicació de les EIA als processos de CP, puix que és la millor manera de garantir el nivell més elevat de protecció del medi ambient en aquest àmbit.

<sup>107</sup>Se seguirà així l'exemple que ha donat la Comissió, comproment-se davant la Conferència de representants dels Governos dels Estats convocada a Turín el 29 de març de 1996 (la que aprovà el Tractat d'Amsterdam) a "elaborar estudios de evaluación del impacto medioambiental cuando formule propuestas que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente" (vid. Declaració núm. 12, annexa a l'Acta final de la citada conferència intergovernamental).



a caminar.

Aquest tipus d'actuacions públiques no sols són viables econòmicament, sinó que afegixen a la tradicional rendibilitat econòmica - la qual mai ha estat discutida, com ja hem palesat en parlar dels fonaments de la CP - un alt grau de rendibilitat social, alhora que contribueixen a preparar un entorn natural més saludable per a les properes generacions. Són, per tant, una aposta pel present i, alhora, pel futur.

## II. FORMES D'INICI DE LA CP

### 1. L'inici voluntari

#### 1.1 Condicionaments legals per a l'inici a instància dels interessats

L'LRDA estableix tot un seguit de condicionaments legals per a l'autorització de les CP instades pels mateixos interessats. En podem destacar els següents:

#### 1r) L'existència a la zona d'una greu dispersió parcel·lària

A tenor de l'art. 171.1, *ab initio*, de l'LRDA, la CP s'ha de dur a terme "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica reviste caracteres de acusada gravedad".

La dispersió parcel·lària (i, amb ella, el minifundisme) esdevé així la principal causa habilitadora de la CP, en el règim jurídic establert per la vigent normativa estatal, sens perjudici de les propostes *de lege ferenda* que aquí venim exposant, en el sentit de què una renovada legislació estatal i autonòmica haurien d'atribuir a la CP noves comeses (i, per tant, noves causes habilitadores), com ara la previsió de transformar la zona en regadiu, la construcció de grans obres públiques lineals (autopistes vies fèrries, etc.), el redreçament dels espais rurals deteriorats, la protecció i millora del medi ambient o la lluita contra el despoblament rural, millorant-hi les condicions de vida existents i afavorint-hi la creació de riquesa i de nous jaciments d'ocupació (com recomana la FAO), en el marc de la política de desenvolupament rural que inspira les darreres tendències del Dret comunitari.

#### 2n) La fonamentació de les actuacions de CP en raons d'utilitat pública

La CP s'ha de dur a terme en base a raons d'utilitat pública que agronòmicament i socialment la justifiquin. Aquest requisit legal l'imposa l'art. 171.1, *in fine*, que preveu l'inici de la CP "por razón de utilidad pública". En base a aquesta previsió legal, l'art. 180.2 exigeix a l'Administració gestora que comprovi si concorren les preceptives raons d'utilitat pública: "Recibida la solicitud, el Instituto procederá a tramitar el expediente, si concurren razones de utilidad pública que, agronómica y socialmente, justifiquen la concentración".

Ja hem manifestat més amunt el nostre convenciment de què aquest precepte legal es queda curt quan només requereix comprovar la viabilitat agrosocial de la CP plantejada, ja que també s'hi hauria d'adverar la seva viabilitat jurídica i mediambiental. En relació a la viabilitat jurídica, en concret, entenem que de poc serviria que una determinada concentració fos aconsellable des del punt de vista agronòmic i social, si a la fi no s'acompleixen els altres requisits legals que condicionen l'inici d'aquesta millora. I, pel que fa a la viabilitat mediambiental, ens remetem al que ja hem argumentat abastament sobre el model ecocompatible de la CP, únic susceptible de cofinançament amb fons de la Unió Europea.

#### 3r) El recolzament de la sol·licitud pels quòrums requerits de propietaris i superfícies

En el sistema de l'LRDA, la sol·licitud de CP ha d'estar signada per les majories establertes en l'art. 180.1.

A tenor d'aquest precepte legal, la concentració pot iniciar-se, alternativament, "a petición de la mayoría de los propietarios de la zona<sup>108</sup>" o de "un número cualquiera de ellos a quienes

<sup>108</sup>La legislació precedent a l'LRDA i a la Llei de CP de 8 de novembre de 1962, de la que

pertenezcan más de las tres cuartas partes de la superficie a concentrar<sup>109</sup>", ben entès que, en aquest darrer cas, si els propietaris interessats declaren la seva voluntat de conrear conjuntament les finques afectades, el legislador els aplica un tracte de favor, en base al qual el mínim relatiu a la superfície a concentrar queda reduït al 50 %.

Interessa remarcar que, en aquest sistema legal, els signataris de la sol·licitud han de ser propietaris<sup>110</sup> (no únicament conreadors, com també admeten algunes legislacions estrangeres<sup>111</sup>, i inclús alguna autonòmica, com ara la LARA andalusa) de les finques rústiques a concentrar<sup>112</sup>. Per tant, no sols s'ha de comprovar que hi ha el suficient nombre de signatures, sinó també que aquestes corresponen realment a propietaris de finques afectades per la concentració.

En relació a aquest requisit, PALACIOS AYECHU<sup>113</sup> assegura que "no puede alegarse nulidad por quórum preciso en el número de propietarios solicitantes de la concentración parcelaria, si la Administración hace suya la petición de la minoría ...".

Tanmateix, aquest criteri hermenèutic, que inicialment va ésser adoptat pel TS en alguna altra sentència<sup>114</sup>, ha quedat posteriorment desautoritzat per la jurisprudència dominant, de

---

aquella porta causa, encara elevava més el percentatge, fins al 60 % dels propietaris i dels terrenys a concentrar, com fa constar la STS de 13.5.1973 (Arz. 2117). Efectivament, l'art. 9 de la Llei de CP de 10 d'agost de 1955 preveia a l'efecte que "los solicitantes habrán de firmar una instancia dirigida al Ministro de Agricultura, a la que deberán acompañar certificación expedida por el Secretario del ayuntamiento acreditativa de que los interesados en la mejora representan por lo menos el 60 por 100 de los propietarios afectados y la misma proporción en cuanto a la superficie".

Aquesta darrera opció legal és poc recomanable, en primer lloc, perquè és injusta, ja que fa prevaldre el poder econòmic sobre les persones, i, en segon lloc, perquè fer la concentració en contra de la major part dels afectats és una temeritat, atès que aboca la concentració a una conflictivitat gairebé segura. A aquesta problemàtica es refereix Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial y socioeconómico de la concentración parcelaria en Castilla y León*, MAPA, Madrid, 1991, p. 73, quan encertadament adverteix que "la posibilidad que ofrece [es refereix en l'art. 180 de l'LRDA] de que la mayoría de los propietarios sea suplantada por los propietarios de la mayoría de la superficie, ha supuesto que, en algunos casos, la CP se ha realizado con la oposición de la gran mayoría de los afectados". Fóra millor no iniciar cap procés de CP sense el consentiment de la majoria dels afectats.

<sup>109</sup>Aquesta reserva de la condició de subjectes de la CP per als propietaris és més clara encara a la Llei suïssa del Cantó de Vaud de 29 de novembre de 1961 (modificada per Llei de 27 de maig de 1987), "*sur les améliorations foncières*", l'art. 25 de la qual exclou de l'assemblea general constitutiva tots els titulars de drets altres que el de propietat: "*L'assemblée générale constitutive ... comprend tous les propriétaires de fonds intéressés à l'amélioration foncière projetée, à l'exclusion des titulaires d'autres droits réels ou personnels sur ces fonds*".

<sup>110</sup>L'art. 4 de la regulació belga del procediment ordinari de CP (Llei de 22 de juliol de 1970) permet que prenguin la iniciativa de sol·licitar la CP tant els propietaris com els conreadors. Només posa la condició de què hi hagi un mínim de "*vint exploitants ou propriétaires intéressés*".

<sup>111</sup>L'art. 9 de la luxemburguesa LCP-LUX, que considera subjectes necessaris de la CP tant els propietaris com els usufructuaris, a tots els quals inclou *ope legis* en la corresponent associació sindical de CP (associació no prevista per l'LRDA): "*Par l'effet de la loi, sont constitués en association syndicale de remembrement, les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers de terres situées dans un périmètre de remembrement légal*".

<sup>112</sup>La Llei holandesa de 9 de maig de 1985, de desenvolupament rural - en la qual s'inclou la regulació de la CP - admet que les signatures siguin indistintament de propietaris o d'arrendataris, alhora que rebaixa substancialment els quòrums requerits per a la sol·licitud de CP, exigint tan sols que, entre els arrendataris i els propietaris, aportin terrenys equivalents al 30 % de la superfície.

<sup>113</sup>A Portugal, encara és més ampli el ventall de subjectes de la CP habilitats per a sol·licitar l'inici d'aquestes actuacions públiques, ja que l'art. 16 del Decret-Llei núm. 384/1988, de 25 d'octubre, requereix, a aquests efectes, la "*aprovação majoritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos*". Idèntica enumeració dels subjectes de la CP trobem en l'art. 14 del Decret-Llei 103/1990, de 22 de març.

<sup>114</sup>No ha estat sempre aquest el criteri assumit pel legislador espanyol. Els arts. 8 i 9 de la Llei de concentració parcel·l·lària, text refós de 10 d'agost de 1955, encara reconeixien la facultat d'instar la CP als "agricultores interesados en la mejora". El canvi de criteri legal es va produir a la Llei de concentració parcel·l·lària, text refós de 8 de novembre de 1962 - de la qual va passar a l'LRDA -, l'art. 8 de la qual establia que "el procedimiento de concentración parcelaria puede iniciarse a petición de la mayoría de los propietarios de la zona ...". La jurisprudència va assumir ràpidament aquest nou criteri legal, com ho palesa la STS de 13.12.1963 (Arz. 5299), que justificava aquesta opció legal per donar-hi prevalença al dret de propietat, adduint a l'efecte que "el arrendamiento y el cultivador material constituyen accidente y la propiedad esencia".

<sup>115</sup>Maria Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 309.

<sup>116</sup>De bell antuvi, la impugnabilitat del decret de CP va ésser negada per la STS de 30.5.1963 (Arz. 3561), amb el feble argument de què el moment d'impugnació de l'acord és "el único momento en que de una manera expresa contra las decisiones de la Administración, se les faculta, para acudir al recurso contencioso-administrativo". Aquest criteri hermenèutic és inassumible, ja que parteix de la base de què només es poden presentar els recursos contenciosos administratius que explícitament preveu la regulació especial de la CP, ignorant que s'hi ha de fer una interpretació sistemàtica, posant els seus preceptes en relació amb el conjunt de l'ordenament jurídic. Seguint l'esmentat *iter* discursiu,

la qual és exemple la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), el FJ 2 de la qual declara provat, en el cas analitzat, que "los pretensores de la concentració no reunían el citado quórum, además de que algunos de ellos ni siquiera constaba que fueran titulares de finca alguna concentrable ...".

Per aquest doble motiu, rebutja l'estratagema emprada per l'Administració gestora de la CP, la qual, al comprovar que no es podien aconseguir les signatures dels quòrums de propietaris requerits pel legislador, va assumir la concentració, iniciant-la d'ofici.

No cal dir que el decret de CP en qüestió fou anul·lat pel TS, contràriament al que hagués aconsellat la lògica argumental emprada per l'esmentada jurista.

Per la nostra banda, hem de constatar, en primer lloc, que les majories exigides per l'LRDA no coincideixen sempre amb les que estableixen les legislacions autonòmiques, ja que algunes CA han modificat els quòrums exigits per la normativa estatal, establint en llur respectiva legislació altres majories exigibles<sup>115</sup>, com també són diferents els percentatges requerits per les regulacions estrangeres de la CP<sup>116</sup>.

---

també quedaria vetat l'accés a la justícia contenciosa administrativa en el cas de les BD, interpretació a la qual caldria oposar l'abundosa jurisprudència sobre la preclusivitat de les BDF que ha emès el mateix TS. L'escàs coneixement de la institució jurídica de la CP, finalment, s'evidencia quan, en el Cdo. 2 d'eixa sentència, s'arriba a l'extrem de confondre la CP amb la parcel·lació, malgrat que es tracta de dos tipus d'actuacions públiques diametralment oposades, com és prou conegut. Es a dir, que aquesta no és precisament una de les sentències més reeixides del TS, en matèria de CP.

<sup>115</sup> Les regulacions autonòmiques solen ser més benignes que la de l'LRDA en l'exigència de majories per a les sol·licituds d'inici de la CP, que queden reduïdes en els termes següents:

- L'art. 48, *ab initio*, de la LARA andalusa ofereix aparentment moltes facilitats per a l'inici voluntari, ja que permet incoar la concentració, alternativament, "a petición de un número cualquiera de propietarios o de titulares de explotaciones a quienes pertenezca la mayoría de la superficie a concentrar" o "cuando ... lo inste al menos un tercio de propietarios a quienes pertenezca como mínimo un tercio de la superficie a concentrar". La contrapartida que s'ofereix ("que la mayoría de propietarios o cultivadores de la zona se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por periodo no inferior a doce años") és, però, molt difícil d'aconseguir, podent raure en aquesta exigència una de les principals causes del fracàs més absolut que ha col·litat aquesta regulació autonòmica.

- L'art. 16.1 de la castellanolleonesa LCP-CYL, d'una banda, preveu l'inici de la CP a instància de la majoria dels propietaris, sense cap tipus d'exigències quant a la superfície, i, de l'altra, també autoritza l'inici a petició de "un número cualquiera de ellos", ben entès que en aquest darrer cas, els sol·licitants han d'ésser propietaris de més del 75 % de la superfície a concentrar.

- L'art. 21 de l'asturiana LOADR pràcticament coincideix amb la precitada regulació de l'LCP-CYL, amb dues úniques diferències: en primer lloc, els mínims de signatures exigits no han de ser necessàriament de propietaris, sinó que també poden signar els titulars d'explotacions, i, en segon lloc, la superfície mínima exigida quan no s'aconsegueix eixa majoria de signataris, no és de més de les tres quartes parts, sinó justament del 75 % de la superfície a concentrar.

- L'art. 3.3 de la càntabra LCP-CANT coincideix amb l'art. 180 de l'LRDA en l'exigència de la conformitat de la majoria dels propietaris afectats; però s'hi distingeix al suprimir el requisit addicional d'un determinat percentatge de la superfície a concentrar.

- L'art. 17 de la navarresa LFRIA estableix tres opcions diferents, quant a les majories exigibles per a sol·licitar l'inici de la CP: en primer lloc, la majoria dels propietaris, sense cap exigència quant a la superfície; en segon lloc, un nombre qualsevol de propietaris, si entre tots ells acumulen un mínim del 65 % de la superfície a concentrar; finalment, també admet l'inici a petició dels agricultors a títol principal (siguin o no propietaris), però exigint-ne una majoria qualificada del 70 % de signataris, "a los que pertenezca o exploten, como mínimo el 65 % de la superficie a concentrar".

Val la pena remarcar que les diferències d'algunes d'aquestes lleis autonòmiques amb l'LRDA no són únicament quantitatives, sinó també qualitatives, puix que introdueixen entre els elements subjectius habilitats per a sol·licitar l'inici de la CP titulars altres que els propietaris. Concretament, els legisladors andalus i asturià obren el pas a tota mena de titulars d'explotacions agràries; el legislador càntabre ho fa a tota mena d'explotadors de la terra; i el legislador gallec - en un exemple encòmiable d'adaptació del règim jurídic de la CP a les peculiaritats regionals - introdueix com a possibles signataris els que anomena "titulares de los lugares acasados".

<sup>116</sup> Mereix un especial esment, en aquest sentit, l'acurada regulació de la luxemburguesa LCP-LUX de les que - igual que la belga LCP-BEL - anomena "*formalités préalables au remembrement légal*", que integrarien la que aquí presentem com fase preparatòria del procediment ordinari -, ja que, a més d'establir criteris de majories diferents dels emprats pel legislador espanyol, té la peculiaritat de que s'hi estableix una clara distinció entre les majories necessàries per a prendre la iniciativa de proposar la CP i les que s'exigeixen per a acordar l'inici de les actuacions de concentració:

- D'acord amb l'art. 15 d'aquest text legal, els tràmits preparatoris s'enceten amb la decisió del *Ministre de l'Agriculture* de convocar una enquesta sobre la utilitat que podria tenir la CP a una zona determinada. Aquesta decisió la pot prendre *de motu proprio* o bé en base a la corresponent "*proposition de l'Office national du remembrement*" (Administració gestora de la CP a Luxemburg), que, al seu torn, pot actuar a aquests efectes per pròpia iniciativa o bé a iniciativa dels interessats. En aquest darrer cas, cal la conformitat de la cinquena part dels propietaris de les finques a concentrar.

- Un cop realitzada l'enquesta (que inclou una consulta directa als interessats i el pronunciament d'una assemblea general convocada a l'efecte), la proposta de CP només queda adoptada per l'assemblea quan es compta amb el vot favorable de més de la meitat de la superfície a

D'altra banda, el sistema de l'LRDA resulta poc efectiu i entorpeix l'inici voluntari de la CP, atès que resulta francament difícil que els propis interessats es posin d'acord, *de motu proprio*, per a recollir les signatures d'uns percentatges tan elevats com els que exigeix l'esmentat precepte legal. Sovint es perden molts mesos en la consecució d'aquest objectiu, fins i tot comptant amb la col·laboració de les autoritats municipals i àdhuc de la mateixa Administració gestora, que duu a terme la corresponent tasca de promoció. És per això que proposem una innovació que podria resultar força efectiva, ja que permetria obviar aquest problema. La nova regulació de la CP hauria d'establir una clara distinció entre el que és la iniciativa per a instar l'inici de les operacions preparatòries (estudi de viabilitat i avaluació d'impacte ambiental, principalment) i el consentiment dels interessats a què s'iniciï la CP:

- Per a la sol·licitud inicial, entenem que no cal exigir majories qualificades, sinó que n'hi hauria prou amb la signatura de la corresponent sol·licitud inicial per un nombre significatiu de propietaris, amb el recolzament de l'Ajuntament afectat. Aquesta sol·licitud tindria la virtualitat de posar en marxa la maquinària administrativa, per tal d'elaborar els estudis previs pertinents. Si aquests estudis duen a la conclusió de què la CP és viable, l'Administració gestora hauria de promoure la corresponent avaluació d'impacte ambiental.

- Els resultats de l'estudi de viabilitat i la declaració d'impacte ambiental haurien d'ésser objecte d'una enquesta prèvia sobre la utilitat de la CP. És en aquest moment procedimental quan tindria sentit exigir una majoria qualificada per a iniciar la concentració, perquè els interessats ja tindrien elements de judici suficients per a pronunciar-se al respecte amb ple coneixement de causa (i no com ara, que signen la sol·licitud d'inici a cegues, sense saber com es concretarà la CP).

Encara que sembli un sistema més enutjós, en realitat és més àgil - i més democràtic - que l'actual, puix que, havent estat convocats tots els afectats a la corresponent enquesta prèvia, seria molt més fàcil recollir la seva signatura de conformitat, alhora que l'Administració també sabria quin és el percentatge real dels que s'hi oposen (amb el sistema actual, se sap quants han signat la conformitat, però de la resta no es coneix si s'hi oposen o simplement no han tingut l'oportunitat de pronunciar-se al respecte).

#### 4t) Que s'acompanyi a la sol·licitud la corresponent certificació municipal

Després d'exposar els requisits precitats, el legislador exigeix també que la veracitat de les dades incloses en la sol·licitud sigui garantida mitjançant el preceptiu certificat d'adveració, signat per l'Alcalde del municipi al qual pertany la zona a concentrar. L'art. 180.1, *in fine*, estableix a aquests efectes que "a la solicitud se acompañarán informes del Alcalde o del Presidente de la Hermandad, relativos a la veracidad de los datos que se consignan".

A hores d'ara, entenem que aqueixa certificació ja només pot ésser emesa per l'Alcalde del municipi: l'alternativa de la certificació de la "Hermandad" ha quedat sense efectes, puix que, com ja ha quedat dit, el TC ja no reconeix a les cambres agràries (substitutes de les extingides germanats) la representativitat del sector agrari, que va justificar al seu temps la referència d'aquest precepte a l'alternativa d'una certificació d'aquestes corporacions.

D'altra banda, hem de recordar que no sempre ha estat l'Alcalde qui ha tingut encomanada l'esmentada funció d'adveració de la sol·licitud d'inici de la CP. De bell antuvi, era el secretari

---

concentrar. Només en aquest cas, el Govern aprova la corresponent norma d'inici, que hi adopta la forma de *règlement d'administration publique*.

Pel que fa a la resta dels països, vet aquí alguns dels exemples més significatius:

- L'art. 4, *in fine*, de la Llei belga de 22 de juliol de 1970, "*relative au remembrement légal de biens ruraux*", és la norma que més facilitats dona als interessats per a sol·licitar la CP, puix que s'aconforma amb la signatura de vint de les persones que n'han de resultar afectades.

- La Llei holandesa de desenvolupament rural, de 9 de maig de 1985, redueix el quòrum a la conformitat de propietaris i arrendataris que aportin com a mínim un 30 % de la superfície.

- L'art. 16 del Decret-llei portuguès 384/1988, de 25 d'octubre, no estableix mínims de superfície. Sols exigeix la conformitat de la majoria dels titulars de drets (siguin de propietat o de qualsevol altre tipus) sobre les finques afectades.

- L'art. 24 de la Llei del Cantó suís de Vaud, de 29 de novembre de 1961, estableix sengles majories acumulades - de propietaris i de superfície -, exigint a l'efecte "*l'adhésion de la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié du terrain*".

municipal el que certificava les dades de la sol·licitud, com al seu temps va remarcar la jurisprudència, en sentències com ara la STS de 30.5.1963 (Arz. 3561). Creiem que fou un error traslladar aquesta funció a l'Alcaldia, puix que els secretaris municipals pertanyen a un cos nacional de funcionaris, cosa que fa presumir que han d'ésser més objectius que els Alcaldes, que sempre estan sotmesos a la pressió derivada de la seva dependència del vot popular. Per això creiem que caldria retornar al criteri - al nostre parer, més assenyat - establert a la llei de CP de 1955, a tenor de l'art. 9 de la qual "será preciso acompañar certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento ...".

Abundant en el que hem exposat, considerem que aquesta llista de requisits encara s'hauria de completar amb un de nou, atenent a l'objectiu d'equilibri pressupostari que s'ha imposat a tots els països de l'anomenada "zona euro". En aquestes circumstàncies, creiem que l'existència prèvia de les dotacions pressupostàries necessàries per a poder dur a terme la CP hauria d'ésser establerta, a la nova llei estatal de CP, com una *conditio sine qua non* per a l'autorització de les CP. Si l'art. 171.4 proclama el principi de gratuïtat de les concentracions espanyoles - cosa que comporta el seu finançament a càrrec de l'Administració gestora competent -, no tindria massa sentit que es pogués autoritzar aquest tipus d'actuacions públiques sense tenir garantida prèviament la corresponent dotació pressupostària.

## 1.2 Obligació legal de resposta a la sol·licitud formulada pels interessats

Una de les xacres tradicionals de la gestió espanyola de la CP és que moltes de les sol·licituds d'inici de la CP arriben a passar anys sense que l'Administració gestora es decideixi a donar curs al corresponent decret de CP.

Al nostre parer, aquest tipus de paralitzacions administratives mai no havia tingut cap mena de suport jurídic; però, a la pràctica, s'havia convertit en un costum inveterat que, malauradament, ha passat a formar part de la praxi administrativa d'algunes CA, a manca d'unes previsions legals que explicitessin l'obligació de respondre amb més agilitat a les sol·licituds presentades pels propietaris de les zones a concentrar. L'únic que estableix l'art. 180.3 de l'LRDA, a aquest respecte, és que, "si el Instituto estima necesario comprobar la realidad de las mayorías invocadas, abrirá una información en la que invitará a todos los propietarios de la zona no conformes con la concentración a que hagan constar por escrito su oposición", afegint-hi que "el Instituto apreciará, libre e inapelablemente, los principios de prueba presentados por los solicitantes u oponentes".

Aquest ampli espai de discrecionalitat que l'LRDA brinda a l'Administració gestora és la causa de la relaxació que s'ha produït en aquest àmbit, arribant-se a extrems de retards incomprensibles, com els que hem citat més amunt.

D'altra banda, entenem que l'expressió "libre e inapelablemente" que inclou el precepte legal de referència (del qual ha passat a alguna legislació autonòmica<sup>117</sup>, que l'ha mimetitzada acríticament), contraria el dret constitucional a la tutela judicial efectiva. El reconeixement d'aquest dret fonamental ex art. 24 CE és incompatible amb la citada previsió legal, ja que, al deixar al lliure albir de l'Administració - sense cap possibilitat d'impugnació - una decisió que afecta sensiblement els drets constitucionals dels ciutadans afectats, afavoreix la introducció de pautes de conducta administratives de caire arbitrari, alhora que hurta eixes actuacions al preceptiu control judicial.

A la vista de les novetats introduïdes per la Llei 4/1999, de modificació de l'LRJAPPAC, entenem que l'anòmala pràctica administrativa de l'aparcament *sine die* les sol·licituds de CP ha de considerar-se proscriu també a nivell de legislació ordinària, per dues raons:

1a) Per la introducció de dos nous principis reguladors de l'activitat administrativa, en la nova redacció de l'art. 3.1, *in fine*, de l'LRJAPPAC, a tenor del qual, les administracions

---

<sup>117</sup> En aquest error ha incorregut el legislador càntabre, el qual va aprovar idèntica previsió legal (*vid.* art. 3.2 de l'LCP-CANT) a l'any 1990, és a dir, quan la Constitució ja portava més de deu anys en vigor. Més correcta és la regulació aprovada aquell mateix any pel legislador castellanolleonès, el qual, atent al manament constitucional de l'art. 14 CE, eludeix la transcripció de l'expressió "libre e inapelablemente".

públiques "deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima". D'acord amb aquests principis, els propietaris que presenten una sol·licitud d'inici de la CP tenen dret a confiar en què aquesta sol·licitud no serà paralitzada injustificadament, sinó que seguirà el seu curs ordinari, d'acord amb les normes procedimentals previstes en l'LRDA (o, si escau, en la respectiva norma autonòmica) i en coherència amb el criteri d'execució urgent que aquesta legislació imposa a la CP.

2a) Perquè, a nivell pràctic, la nova redacció de l'art. 42.4 de l'LRJAPPAC impedeix virtualment eixes paralitzacions, ja que obliga totes les administracions públiques (inclosa, per tant, la gestora de la CP) a fer l'acusament de rebuda de totes les sol·licituds en el termini de 10 dies, comunicant-hi la data de la seva recepció, el termini legalment previst per a la seva resolució i els efectes legals que es derivarien, en cas de silenci administratiu.

Puix que aquest darrer precepte legal fa referència expressa a la seva aplicació a tots els procediments - sense excloure'n els especials -, és evident que l'Administració gestora resta obligada a respondre en el sentit preceptuat, dins dels deu dies següents a la recepció de la sol·licitud de la CP formulada pels interessats. I si hom considera que aquesta exigència és impossible d'acomplir en el procediment de CP, el que s'ha de fer és adaptar-la legalment a les peculiaritats d'aquest procediment especial.

Vet aquí una motivació més per a renovar la regulació de l'LRDA mitjançant una nova legislació més adaptada a la realitat actual.

### *1.3 Efectes jurídics del desistiment de la sol·licitud de CP*

Com ha quedat dit, la fórmula ordinària per a l'inici dels processos de CP és la sol·licitud presentada pels mateixos interessats, respectant els mínims de signatures establerts a l'efecte. Ara bé, cal remarcar que, un cop declarada d'utilitat pública i d'execució urgent, la CP esdevé obligatòria per a tots els afectats, hagin o no hagin signat la sol·licitud. Així ho preveu l'art. 171.3 de l'LRDA, de conformitat amb el qual, "acordada la realización de la concentración, ésta será obligatoria para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas".

La conseqüència que es deriva d'aquesta obligatorietat és que els signataris de la sol·licitud de CP no se'n poden tornar enrera, un cop publicada la declaració d'utilitat pública. Això és difícil de fer-ho entendre als interessats, puix que es pregunten com és possible que, si la CP s'ha iniciat voluntàriament, els propis interessats no hi puguin renunciar.

Plantejada així la qüestió, cal deixar ben clara la inviabilitat jurídica d'aquest tipus de desistiments. L'LRDA no es pronuncia al respecte (és una més de les seves llacunes legals); però la qüestió ja va quedar resolta a les darreries dels anys cinquanta, quan l'art. 5è del Decret 1305/1959, de 16 de juliol, "por el que se adaptan las normas de procedimiento del Servicio de Concentración Parcelaria a la Ley de 17 de julio de 1958", va establir explícitament que "no caben desistimiento o renuncia con relación a la petición de concentración parcelaria".

Creiem que és lògic que sigui així, perquè, a diferència del que s'esdevé quan es tracta d'un altre tipus de sol·licituds o recursos (supòsits en els quals els ciutadans que han pres aquesta iniciativa poden desistir-hi, atès que en la seva tramitació només es dil·luciden interessos privats), l'aprovació del decret d'autorització comporta el reconeixement per part del Govern competent de què, a més a més d'interessos privats, també hi concorren raons d'utilitat pública, la defensa de la qual obliga a continuar el procediment fins a la seva total conclusió.

Així, doncs, com ja va advertir GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA<sup>118</sup> al 1963, el desistiment dels signataris de la sol·licitud no impediria la continuació del procés de CP. Si es presenta, per tant, un escrit de desistiment de la CP per part dels que havien signat la sol·licitud inicial de CP, s'haurà de denegar - a manca d'un precepte més explícit, en la regulació actual -, en

---

<sup>118</sup>Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 26.

base a l'obligatorietat de la concentració que imposa el ja esmentat art. 171.3 de l'LRDA.

Assentat això *de lege lata* i en base a la regulació de la CP que estableix l'LRDA, hem de matisar que hi ha la possibilitat de capgirar radicalment la situació, fent que el desistiment de la sol·licitud de CP esdevingui viable jurídicament. Aquest objectiu - gens menyspreable, perquè augmentaria considerablement les possibilitats de reacció dels futurs partícips front a una concentració que no s'adigui als seus interessos legítims - s'aconseguiria automàticament, si la nostra proposta de redisseny i potenciació de la fase preparatòria que ens ocupa es materialitzés en la nova regulació espanyola de la CP.

El problema que hi ha ara és que el primer document que es publica d'un procés de CP és el decret o norma d'inici, que ja inclou la declaració d'utilitat pública i d'execució urgent prevista en l'art. 172.a) de l'LRDA. Si, com venim proposant, es fa una enquesta prèvia que inclogui tant l'estudi previ com la declaració d'impacte ambiental subsegüent a tota EIA i el projecte de decret o norma d'inici de la CP, l'obstacle jurídic es dilueix totalment.

Gràcies a aquesta enquesta preliminar, els interessats podrien obtenir una informació més exacta del que es pretén fer amb la CP de la zona. Tindrien, doncs, més coneixement de causa que al moment en què es va signar la sol·licitud d'inici, la qual cosa els pot dur a la conclusió de què fóra millor que la CP no tiri endavant. I, atès que en aquest moment procedimental encara no s'hauria produït la declaració d'utilitat pública i execució urgent, res no impediria l'acceptació d'un eventual desistiment de la sol·licitud de CP.

És en base a aquest *iter* discursiu que es pot salvar la legalitat de la previsió de l'art. 6.2 de l'Ordre castellanolleonesa, que admet el desistiment de la sol·licitud de CP inicialment formulada pels propietaris interessats. Els redactors del precepte potser ni tan sols s'ho van plantejar; però, a posta o sense voler, els va sortir bé, perquè varen preveure aital desistiment just abans de la publicació de la norma d'inici. Un cop publicat el decret de CP, aquesta previsió hagués estat il·legal, perquè contrariaria l'esmentada declaració d'utilitat pública i execució urgent.

#### *1.4 Moment procedimental per a la impugnació de l'inici voluntari de la CP*

La jurisprudència del TS ha evolucionat substancialment, respecte al moment del procediment en què cal impugnar, si s'escau, els tràmits inicials de la CP voluntària.

En un primer moment, l'alt tribunal va considerar que els defectes que s'haguessin produït en aquests tràmits, bé fos en la sol·licitud d'inici, bé fos en la preceptiva certificació municipal, quedaven convalidats per la posterior actuació administrativa, si l'Administració gestora decidia finalment iniciar la concentració sol·licitada. Així ho admeté, per exemple, el Cdo. 3, *in fine*, de la STS de 30.5.1963<sup>119</sup> (Arz. 3561), segons el qual, "los supuestos defectos de la mencionada certificación y de las listas acompañadas, quedarían revalidados por la conducta seguida por la Administración, y hasta por la de los particulares afectados, que a ciencia y paciencia han consentido el transcurso de cinco años de actuación, para venir ahora a poner de manifiesto unos errores, que de existir, pudieron subsanarse a su debido tiempo".

La segona part d'aquesta argumentació (la convalidació per l'acceptació tàcita per part dels propis interessats, que no varen impugnar en el seu moment l'autorització d'inici de la CP) encara podria tenir acollida en el si del vigent ordenament jurídic constitucional, vist que no

---

<sup>119</sup>Deu anys després, la STS de 13.5.1973 (Arz. 2117) emprava similar argumentació, en el seu Cdo. 3r, en el qual admet igualment la convalidació dels eventuals defectes de l'inici voluntari per l'inici d'ofici. A banda d'estar en desacord amb aquesta filosofia, constatem la inconsistència de l'*iter* discursiu emprat en aquest cas: l'alt tribunal considera que el fet de què part de les signatures que avalen la sol·licitud d'inici "les fueron a algunos recogidas sus firmas con engaño" i el fet de no haver-se aconseguit les majories necessàries per a l'inici voluntari ("tampoco alcanzan dicho porcentaje legal", reconeix) no constitueixen vici essencial, perquè la legislació aplicable autoritza al Ministeri l'inici d'ofici "por sí mismo en ciertos casos o a instancia del Catastro, Ayuntamiento, Hermandad de Labradores o Cámara Sindical Agraria correspondiente". Val a dir que la sentència ni tan sols es preocupa d'esbrinar si l'inici s'havia produït per pròpia iniciativa ministerial i hi concorria algun dels "ciertos casos" a què fa esment, o si, alternativament, s'hi va instar la CP per algun dels ens públics relacionats. El Cdo. 3r apel·la tan sols al fet de què està provat que la CP havia iniciat el seu curs. Sortosament, aquesta anòmala jurisprudència ja ha estat superada pel mateix TS.

contraria en absolut el dret fonamental a la tutela judicial efectiva. Més discutible ens sembla, per contra, el raonament segons el qual la voluntat manifestada per l'Administració gestora podria convalidar la manca dels requisits legals imprescindibles per a l'inici d'ofici. Aquest raonament partia de la consideració de què, en matèria d'inici de la CP, l'Administració gestora pot fer el que li plagui en cada moment, sense supeditació a cap règim d'impugnació, la qual cosa resulta inadmissible en un Estat de dret, en el qual l'actuació administrativa ha de quedar sotmesa al control dels tribunals.

Aquesta és la filosofia subjacent de la citada STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), en la qual s'anul·la una CP l'inici de la qual s'havia fet per aquesta via (és a dir, donant per bona l'Administració gestora una concentració per a la sol·licitud de la qual no s'havien recollit les signatures exigides legalment). Com bé es raona al FJ 3 d'aquesta darrera sentència, la CP suposa una mutació tan substancial del dret de propietat de les finques afectades que només està justificat iniciar-la sense les majories exigides per l'art. 180 de l'LRDA quan hi concorren les circumstàncies d'especial gravetat que permeten l'inici d'ofici, en les condicions establertes en l'art. 181 de la mateixa norma legal. Així les coses, la manca dels requisits exigits per a l'inici voluntari no pot quedar convalidada per la decisió de l'Administració gestora de tirar endavant la concentració, perquè una cosa és l'inici voluntari i una altra molt diferent l'inici d'ofici, que requereix un plus de gravetat en la dispersió parcel·lària de la zona.

En conseqüència, si una sol·licitud d'inici de la CP no assoleix les majories necessàries a l'efecte - o, si hi ha altres defectes al·legables -, els propietaris disconformes amb la CP sol·licitada tenen dret a impugnar, davant la jurisdicció contenciosa administrativa, el decret que autoritzi aquestes actuacions, en els termes que més endavant exposarem.

## 2. L'inici d'ofici

### 2.1 Caràcter excepcional de l'inici d'ofici

El primer que s'ha de tenir en compte quan s'analitzen les diferents alternatives previstes pel legislador per a motivar l'inici d'un procés de CP és que l'inici voluntari és la fórmula ordinària - en contraposició a l'inici d'ofici, que té caràcter excepcional -, en el règim jurídic de l'LRDA. Malgrat que aital preferència no està expressada explícitament en aquest text refós, el caràcter ordinari de l'inici voluntari ha estat reconegut per la doctrina majoritària<sup>120</sup> i ha estat corroborat per la jurisprudència del TS, en reiterades ocasions.

La STS de 3.6.1982 (Arz. 4188), a l'hora de diferenciar ambdues formes d'inici, ja emprava un *iter* discursiu del qual es deduí a clarament que l'inici voluntari que duu al corresponent decret de CP és la fórmula a aplicar habitualment, excepció feta dels supòsits especials en què la mateixa llei preveu l'inici d'ofici: "En la Ley se establecen dos vías de iniciación del procedimiento de concentración parcelaria, la primera, regulada en el art. 180 ..., a instancia de los propietarios de la zona en la que concurren los requisitos expresados en dicho precepto, y la segunda, de oficio por el Ministerio de Agricultura en los casos previstos en el artículo siguiente de la Ley".

Més endavant, el FJ 3r, *in fine*, de la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605) filava encara més prim, esmentant especialment el caràcter excepcional de les circumstàncies que han de concórrer preceptivament per a la viabilitat jurídica de l'inici d'ofici. Concretava a l'efecte que aquesta fórmula "no puede imponerse a éstos [es refereix als propietaris afectats] fuera del supuesto previsto de que sea una razón de utilidad pública la que exija que, ante ésta, tengan que ceder excepcionalmente los intereses privados de aquéllos".

En el cas analitzat, el TS declara nul de ple dret el decret mitjanç

<sup>120</sup> Vid., per tots, Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Agricultura, op. cit.*, pàg. 329.



dels futurs partícips<sup>121</sup>.

A altres països, la postergació de l'inici d'ofici és tant o més accentuada que al sistema de l'LRDA<sup>122</sup> (amb l'assenyalada excepció del Marroc<sup>123</sup>), perquè, com reconeix la doctrina francesa<sup>124</sup>, hi ha massa valors i interessos en joc per a què es pugui prendre una mesura de tanta transcendència d'esquena a la ciutadania que n'ha de resultar directament afectada. Mereix ésser destacada, a aquests efectes, la radical determinació del legislador lus, que descarta totalment aquesta forma d'inici, disposant taxativament que "*a realização de operações de emparcelamento carece* [aquest verb portuguès significa "necesita"] *de aprovação majoritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos*" (art. 16 del Decret-llei núm. 384/1988, de 25 d'octubre). No hi ha possibilitat legal, doncs, d'incoar una CP d'ofici. A altres països amb una llarga experiència concentradora, com ara Holanda<sup>125</sup>, la CP també s'inicia sempre amb el consentiment dels interessats. Inclús a Iberoamèrica es parteix de la base de què les actuacions de CP només poden endegar-se de manera voluntària<sup>126</sup>.

En definitiva, la nostra legislació, la jurisprudència del TS i el Dret comparat ens demostren que l'inici d'ofici té un caràcter excepcional, i, per tant, s'ha de restringir al màxim el seu ús.

## 2.2 Condicionaments especials per a l'inici d'ofici

Pels motius citats, sembla obvi que els processos de CP no es poden iniciar d'ofici quan i com li convingui a l'Administració gestora, sinó que aquesta fórmula s'ha de reservar per als

---

<sup>121</sup>Val a dir que el TS no sempre ha estat coherent amb aquest criteri hermenèutic. Concretament, la STS de 8.6.1983 (Arz. 3491) analitza un cas semblant al que acabem de comentar i, en canvi, el resol en sentit contrari, argumentant que la manca de les majories legals no és vici substancial i pot ésser subsanada mitjançant l'inici d'ofici de la CP. Es una manifestació més de les contradiccions de la jurisprudència sobre la CP, derivada sens dubte de la seva manca d'especialització en la matèria.

<sup>122</sup>A Holanda, com ja va posar de relleu al seu temps Angel LERA DE ISLA, *Concentración parcelaria*, op. cit., p. 16, de bell antuvi, només es preveia l'inici voluntari de la CP a iniciativa d'una cinquena part dels propietaris. Fou a partir de la Llei de concentració parcel·laria de 19 de juliol de 1941 que s'hi va afegir la possibilitat de l'inici d'ofici.

A Suïssa, la CP també es pot començar d'ofici; però - just com ara exigeix el TS espanyol - aquesta eventualitat es reserva per a quan hi ha causes especials que així ho aconsellen. L'efectiva aplicació d'aquest criteri d'excepcionalitat ens l'ha confirmada l'Administració gestora helvètica, per comunicació personal de 28 de gener de 1997, en la qual F. HELBLING (responsable de la *Division d'Améliorations Structurelles de l'Office Fédéral de l'Agriculture*) manifesta textualment que "*les gouvernements cantonaux peuvent aussi ordonner une amélioration intégrale pour faciliter la réalisation d'une entreprise dans l'intérêt national (notamment autoroutes et nouveaux tronçons de chemin de fer)*".

<sup>123</sup>Clarament desmarcada de la tradició normativa occidental, la regulació marroquina de la CP no preveu en cap cas l'inici voluntari d'aquestes actuacions. L'inici d'ofici n'és la fórmula única i absoluta, com correspon a un país que encapçala eixa regulació legal amb expressions tan alienes a la tradició jurídica dels països democràtics com aquestes: "*Louange à Dieu seul!*". Amb un punt de partida tan teocràtic, no és estrany que la regulació de la CP només prevegi l'inici d'ofici, que ja establí inicialment l'art. 6 del "*Dahir n° 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juin 1962), relatif au Remembrement Rural*" (LCP-MAR). Aquesta forma d'inici va ésser confirmada amb la reforma normativa introduïda pel "*Dahir n° 1-69-32 du 10 Joumada I 1389 (25 Juillet 1969)*". I si res no ho impedeix a darrera hora, l'inici d'ofici seguirà ésser l'única fórmula admesa en la nova redacció de l'esmentada LCP-MAR, que estableix el projecte de llei que ens ha facilitat l'Administració marroquina, en el qual es preveu que "*le Ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole fixe par arrêté pris après avis des conseils communaux intéressés, et avis du Gouverneur de la Préfecture ou de la Province concernée, les limites de la zone à remembrer et autorise l'ouverture des opérations de remembrement*". Obviament, aquest no pot ésser el nostre paradigma. Però, a més a més, hem d'advertir que, inclús en un país tan autocràtic com el Regne del Marroc, la tendència és a començar a escoltar la voluntat dels interessats, ja que l'esmentat projecte de llei afegeix en l'art. 6 un paràgraf de nova creació, en el que, per primera vegada, s'estableix que "*pour le remembrement unique ou associé, l'avis du conseil communal sera pris sur la base du résultat d'une enquête publique*".

<sup>124</sup>Vid. per tots, Maurice BIDAUX, *Remembrement ...*, op. cit., p. 40, segons el qual, "*le remembrement est une chose trop grave pour vouloir l'imposer à tous les propriétaires d'un village par un décret préfectoral*".

<sup>125</sup>Vid. Government Service for Land and Water Management, *The land development act ...*, op. cit., p. 10.

<sup>126</sup>Cfr. Lars FRANKLIN, op. cit., p. 6. Entre les actuacions previstes en aquest programa de desenvolupament propugnat per l'ONU, es fa esment a la CP en uns termes que evidencien la inequívoca voluntat de descartar-hi l'inici d'ofici, puix que s'hi estableix l'objectiu per al període 1998-2000 de "*favorecer la concentració parcel·laria de los minifundistas, si así lo desean*". Aquest criteri voluntarista de la CP guatemalteca es confirma en termes similars ("*... promover, si los minifundistas lo desean, una concentración parcelaria en aquellos casos en que la conversión en pequeñas empresas no sea posible debido a la dispersión y tamaño de las propiedades*") a l'estudi de Leopoldo SANDOVAL VILLEDA, op. cit.

supòsits excepcionals que realment s'ho mereixen. Així ha estat des que es va promulgar la primera llei espanyola de CP<sup>127</sup> i així continua essent amb el règim jurídic actual d'aquesta institució, com s'ha encarregat de recordar el TS<sup>128</sup>.

Ara per ara, l'inici d'ofici està regulat bàsicament per l'art. 181 de l'LRDA i pels preceptes correlatius de les regulacions autonòmiques de la CP aprovades fins ara.

A la vista de l'esmentat precepte estatal, l'Administració gestora té dues opcions per a iniciar les actuacions de concentració sense necessitat de recollida de signatures:

1a) *De motu proprio* - és a dir, sense que ningú li ho proposi -, "cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad en una zona determinada, de tal modo que la concentración se considere más conveniente o necesaria", expressió aquesta que ha estat reproduïda literalment per algunes lleis autonòmiques de CP (v. gr., l'art. 17.1.a de la gallega LCP-GAL i l'art. 17.a de la castellanolleonesa LCP-CYL).

L'únic que es requereix, a aquests efectes, com ha remarcat reiteradament la jurisprudència majoritària és que es pugui demostrar que l'atomització de la terra ha adquirit una especial gravetat a la zona de què es tracti.

2a) A instància d'altri, "cuando ... lo insten"<sup>129</sup> el Catastro, los Ayuntamientos, las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos o las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias correspondientes<sup>130</sup>.

El sorprenent d'aquesta previsió legal és que, quan la iniciativa parteix d'aquests ens públics, el legislador no exigeixi els mateixos condicionaments de gravetat de la dispersió parcel·lària que imposa quan l'inici d'ofici es vol fer per iniciativa de la pròpia Administració gestora. Aquesta discriminació només es podria entendre des de la creença de què, quan eixos ens públics prenen una iniciativa d'aquest tipus, és perquè la situació de la zona ja és prou greu com per a justificar aquesta forma d'inici. El cert és, emperò, que no hem pogut trobar ni un sol supòsit en què la jurisprudència del TS s'ocupés d'una tal iniciativa oficial i l'experiència demostra que és aquesta una via d'inici pràcticament inutilitzada a hores d'ara.

Assentat això, cal afegir que, en el règim jurídic estatal, s'ha d'entendre que la CP també es pot iniciar d'ofici en els supòsits previstos en els arts. 50 i 129.3 de l'LRDA, ja que ambdós preceptes (als quals remeten els arts. 225.1 i 226, que formen part del bloc normatiu especial de la CP) autoritzen expressament l'Administració gestora a disposar l'inici de la CP de les zones que s'hi determinen mitjançant sengles ordres, sense necessitat d'esperar a què siguin els propis interessats els que sol·licitin formalment la concentració amb el corresponent plec de signatures.

### 2.3 Criteris jurisprudencials sobre l'inici d'ofici de les actuacions de CP

La intromissió de la CP en el dret de propietat és tan accentuada que el TS ja ha hagut de parar els peus a les administracions gestores en diverses sentències, perquè ha considerat

<sup>127</sup> Cfr. Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, op. cit., p. 90.

<sup>128</sup> *Vid.*, ad exemplum, la STS de 14.6.1988, FJ 2, 3 i 4 (Arz. 4605), en la qual es declara la nul·litat d'un procediment de CP iniciat d'ofici sense altre argument que la impossibilitat d'aconseguir les signatures necessàries per a l'inici voluntari.

<sup>129</sup> Exercint el seu dret d'adaptar la regulació de la CP a les peculiaritats de la pròpia CA, alguns legisladors autonòmics han tingut l'encert d'enriquir aquesta relació d'ens públics que poden instar l'inici d'ofici, afegint-hi uns altres d'especial incidència a la respectiva CA. Així, l'art. 21.3.b de l'asturiana LOADR possibilita que insti la CP d'ofici "una Entidad Local o Consejo Rural Local", mentre que l'art. 3.3 de la càntabra LCP-CANT fa el mateix amb les "Entidades Locales menores".

<sup>130</sup> De la Constitució ençà, l'al·lusió a aquestes corporacions vinculades a l'antic sindicalisme vertical s'ha d'entendre referida a les organitzacions professionals agràries més representatives, úniques organitzacions que es poden considerar representatives dels professionals agraris, a hores d'ara, d'acord amb la doctrina constitucional assentada en la STC 132/1989, de 18 de juliol. Desconeixent aquesta jurisprudència - i, sens dubte, per la inèrcia reproductiva de les pautes normatives de l'LRDA, que (tot i haver estat durament criticada pel mateix TC en el FJ 4 de la STC 150/1998, de 2.7.1998) encara predomina en el Dret autonòmic -, la regulació d'algunes CA segueix atribuint a les cambres agràries la representativitat del sector agrari, en el procediment especial de CP. Aquesta mancança legislativa s'aprecia, en concret, en els arts. 17.1.b de la gallega LCP-GAL i 3.3 de la càntabra LCP-CANT, que preveuen l'inici d'ofici de la CP a instància de les cambres agràries, corporacions hereves de les antigues "Hermandades".

que s'estaven extralimitant injustificadament en l'ús de la fórmula legal de l'inici d'ofici.

La STS de 3 de juny de 1982 (Arz. 4188) ja va d'haver d'advertir molt seriosament que l'inici d'ofici no és susceptible d'un ús generalitzat, sinó que, com venint assenyalant, per la seva pròpia naturalesa, ha de quedar reservat per a les zones on concorrin unes circumstàncies tan excepcionals que impedeixin o al menys desaconsellin la utilització de l'inici voluntari.

Uns anys més tard, el mateix alt tribunal es veia obligat a deixar sense efectes una concentració que, desconeixent tan clara doctrina legal, havia estat iniciada d'ofici sense que hi concorreguessin les circumstàncies d'especial gravetat que justifiquen l'inici d'aquestes actuacions públiques. El FJ 2 de la STS de 14 de juny de 1988 (Arz. 4605) justifica l'anul·lació de la norma d'inici en base a la comprovació de què "la pretensión de los actores tiene que ser estimada, si se parte de la base de que el expediente administrativo que culminó con el Real Decreto que se combate no se inició por ninguno de los procedimientos expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico aplicable en materia de concentración parcelaria".

En la mateixa línia argumental es situa el TEDH, en la seva sentència de 30 de novembre de 1991, referida a un procés de CP dut a terme a Àustria. No és que s'hi qüestioni directament la fórmula de l'inici d'ofici de la concentració, però s'hi ataca la línia de flotació de l'argument en què se solen recolzar les administracions gestores que utilitzen aquesta forma d'inici: el tradicional dogma de la prevalença dels interessos públics sobre els privats.

Tot analitzant un supòsit en el qual entren en conflicte els interessos particulars dels afectats per la CP amb els interessos generals que s'entenen defensats per la corresponent Administració gestora, el Tribunal d'Estrasburg, per comptes d'imposar de manera inqüestionable aquests interessos públics sobre els dels propietaris, estableix una jurisprudència molt més equilibrada, que s'hauria de tenir en compte quan es planteja la justificació de l'inici d'ofici dels processos de CP.

En opinió d'aquest tribunal internacional, s'ha de partir de la consideració de què no sempre predomina l'interès general, sinó que, plantejat un conflicte d'interessos d'aquest tipus, s'ha d'aplicar un criteri de ponderació - és a dir, s'ha d'aplicar el principi de proporcionalitat -, com a element de judici fonamental per a decidir si una CP és justa o injusta. En paraules del propi TEDH, "... el Tribunal debe investigar si se ha mantenido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo". Així, doncs, el principi de proporcionalitat esdevé l'element decisiu per a dilucidar sobre la correcció o incorrecció de cada procés de CP, servint així per a delimitar els llindars de les potestats discrecionals de l'Administració gestora.

Més endavant, en la sentència de 29.4.1999 (REF. 00001054), el mateix tribunal internacional ha insistit en aquesta idea, remarcant que "una restricción a un derecho consagrado por el Convenio [es refereix en concret al dret de propietat, protegit pel CEDH] debe ser proporcionada al fin legítimo perseguido" (FJ 112) i que s'ha de demostrar "la existencia o no de una "necesidad social imperiosa" susceptible de justificar una injerencia en uno de los derechos garantizados por el Convenio" (FJ 113).

Aquesta consolidada jurisprudència internacional ha estat també assumida pel TC, el qual ja ha advertit que - a desgrat del que tradicionalment s'havia interpretat - no sempre han de prevaldre els interessos públics sobre els privats, sinó que hi ha d'haver la necessària ponderació d'interessos, guiada sempre pel principi constitucional de proporcionalitat<sup>131</sup>.

La doctrina científica, al seu torn, també es manifesta majoritàriament a favor de reduir als mínims imprescindibles les potestats discrecionals de l'Administració - que, en el cas de les

---

<sup>131</sup> Vid., en aquest sentit, la STC 123/1997, d'1 de juliol. Aquesta sentència s'ocupa d'un conflicte d'interessos públics i privats, concretats en dilucidar la procedència o improcedència d'una intervenció telefònica. Plantejada així la qüestió, l'interpret màxim de la Constitució declara que el conflicte s'ha de resoldre en base a "la expresión de la ponderación efectiva hecha por el Juez en relación con los valores o bienes jurídicos en juego en cada caso, según el derecho fundamental afectado, haciendo efectiva la exigencia de proporcionalidad inherente a la justicia".

administracions gestores de la CP, són exorbitants, com es pot comprovar analitzant, a tall d'exemple, l'art. 230.2 de l'LRDA -, per evitar-hi indesitjables tendències a l'arbitrarietat<sup>132</sup>.

A la vista de tan autoritzades opinions, podem concloure que, tot i que no es pot negar la vigència del principi general de prevalença dels interessos públics sobre els privats, ara s'hi ha d'introduir la important matisació que comporta la doctrina de la ponderació dels interessos en conflicte. Aplicats al supòsit concret de conflicte d'interessos que s'ha de resoldre per a dilucidar sobre la procedència o improcedència de l'inici d'ofici, aquests criteris hermenèutics determinen que, bo i admetent la viabilitat jurídica d'aquesta forma d'inici en determinades circumstàncies, el conflicte s'ha de resoldre en base al principi de proporcionalitat. Dit d'una altra manera, la CP només s'hauria de començar d'ofici quan es comprovi que les finalitats públiques que amb ella s'intenta satisfer no es podrien aconseguir per la via de l'inici voluntari del corresponent procés de concentració.

D'altra banda, cal atendre al manament constitucional ex art. 9.2 CE, a tenor del qual, "corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida polí

τική (Οπβήσπη όμικα, cultural y social". Interpretant la qüestió de la procedència o improcedència de l'inici d'ofici a la llum d'aquest precepte constitucional, entenem que s'hauria de donar a tots els possibles afectats l'oportunitat de manifestar *a priori* el seu parer sobre la procedència o no de la CP proposada. I ja que el règim jurídic de la CP espanyola (a diferència de les regulacions belga, luxemburguesa i d'altres països del nostre entorn) no preveu cap tipus d'enquesta prèvia a la publicació de la norma d'inici de la CP, entenem que el mínim que es pot demanar a l'Administració gestora és que no abusi de la fórmula de l'inici d'ofici, sinó que, si més no, deixi que siguin els propis interessats els que sol·licitin la concentració, d'acord amb les majories exigides a l'efecte.

La nova regulació de la CP que propugnem hauria de recollir aquests criteris jurisprudencials i constitucionals, obligant, en conseqüència, l'Administració gestora a sospesar adientment tots els interessos que hi entren en joc, abans d'iniciar una CP d'ofici.

#### 2.4 Crítica a la tendència d'algunes CA a l'inici d'ofici de la CP

A desgrat dels criteris jurisprudencials exposats en l'epígraf anterior, constatem que els legisladors de determinades CA estan demostrant una tirada especial cap a l'inici d'ofici de la CP, oblidant que, com ha sabut copsar el màxim responsable de l'Administració agrària catalana, l'inici de la CP ha de ser habitualment el resultat d'una sol·licitud formulada per la majoria dels propietaris que n'han de resultar afectats<sup>133</sup>. El cas més preocupant és el de la Llei càntabra 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·lària, que - sense aportar cap argument jurídic ni socioeconòmic que ho justifiqui, i capgirant les tradicionals previsions dels arts. 180 i 181 de l'LRDA - converteix en habitual l'inici d'ofici de la CP, relegant pràcticament a un supòsit excepcional l'inici voluntari (*vid.* art. 3r), que, en bona lògica i d'acord amb la jurisprudència dominant ja esmentada, hauria de ser la forma ordinària d'incoació dels expedients de CP.

Aquesta propensió a una forma d'inici tan autoritària desentona ostensiblement en el nostre ordenament jurídic, i s'allunya del principi de participació ciutadana que informa la Constitució, per aproximar-se al principis rectors de la legislació sobre la CP de països que encara no han assolit la democràcia, com ara el Marroc. S'ignoren així les apel·lacions doctrinals al caràcter voluntari de la institució que ja defensaven els agraristes espanyols en temps de la Segona República<sup>134</sup>. I en qualsevol cas, considerem que és la menys

<sup>132</sup>Inclús els autors que es mostren més reacis a la reducció de l'àmbit de discrecionalitat de les administracions públiques acaben reconeixent que aquest criteri reductor - que, en definitiva, suposa un canvi en la concepció inicial del Dret administratiu, passant de la garantia a ultrança dels interessos generals a la ponderació de tots els interessos en joc, en base al principi de proporcionalitat - s'està imposant a nivell doctrinal. La resistència a aital canvi de concepció resulta patent, per exemple, a l'estudi de Joaquín TORNOS MAS, *La simplificación procedimental ...*, op. cit., p. 45 i 76.

<sup>133</sup>*Vid.* Josep GRAU I SERIS, *L'oportunitat de la concentració parcel·lària*, op. cit., segons el qual, l'inici de la CP ha d'ésser fruit "d'una decisió democràtica: ho han de demanar la meitat més un dels propietaris del terme municipal. Si aquesta xifra no s'aconsegueix no hi ha concentració".

<sup>134</sup>*Vid.*, ad exemplum, Adela GIL CRESPO, *La concentración parcelaria en España*, "Boletín

recomanable de les opcions de què disposava el legislador per a la regulació de l'inici de la CP, institució que, per les seves remarcades connotacions socials, requeriria una especial consideració del factor humà, que aquesta llei ignora totalment.

Hi ha altres normes autonòmiques que, sense ser tan preocupants com la càntabra que venim d'esmentar, també denoten la facilitat amb què alguns legisladors cauen en la temptació d'establir l'inici d'ofici, sovint aprofitant l'excusa de la necessitat imperiosa de practicar la CP per la realització de grans obres públiques. Així s'esdevé a les següents normes:

1a) La Llei gallega de 14 d'agost de 1985, de concentració parcel·lària, l'art. 17 de la qual preveu tot un seguit d'obres públiques en base a les quals s'autoritza l'Administració gestora a engegar la CP d'ofici.

2a) La Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària<sup>135</sup> preveu l'inici d'ofici quan s'hagin de fer obres públiques d'especial interès que afectin un gran nombre de propietaris.

3a) La Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·lària de Castella i Lleó, que, en el seu art. 17.c), autoritza l'inici d'ofici per causa d'obres públiques, ben entès que, en aquest cas, requereix que les obres comportin "la expropiación forzosa de sectores importantes de la zona" i, a més a més, "se haga necesaria la concentración parcelaria para reordenar la propiedad y reorganizar las explotaciones agrarias afectadas".

4a) La Norma foral basca 6/1994, de 8 de juliol, "de Montes de Gipuzkoa", l'art. 109.1 de la qual, al regular la CP forestal, ignora la fórmula de l'inici voluntari i preveu únicament l'inici d'ofici, establint a l'efecte que "cuando la mejor y más racional planificación y gestión del aprovechamiento de los montes o terrenos forestales situados en una determinada zona aconsejen alteraciones en el régimen jurídico de su propiedad, la Administración Forestal podrá promover de oficio la concentración parcelaria, que se llevará a efecto conforme a la legislación vigente en la materia".

5a) La Llei foral navarresa 18/1994, de 9 de desembre, de reforma de les infraestructures agrícoles, l'art. 18 de la qual autoritzava l'inici d'ofici sempre que s'hagin de fer a la zona afectada obres públiques que aconsellin la CP, remarcant que aquesta previsió legal ha de tenir una especial incidència quan es tracta de fer obres per a la transformació de la zona en regadiu o per a la modernització dels regadius tradicionals.

Al nostre parer, aquesta imposició de l'inici d'ofici per a les concentracions que es duen a terme com a pas previ per a facilitar i optimitzar les obres de regadius no està prou justificada, perquè res no impediria - ni tan sols desaconsellaria - incoar-hi la CP a instància dels interessats. Ben al contrari, fóra més recomanable que a qualsevol altre tipus de zones, per tal de minimitzar-hi la problemàtica social que s'hi pot crear, com ja s'ha comprovat a altres CA que empen habitualment l'inici voluntari, també per a aquest tipus de concentracions<sup>135</sup>. La feblesa argumental del criteri adoptat per aquesta norma legal queda en evidència quan es comprova que la pròpia Administració navarresa està reconeixent públicament que el primer dels factors que condicionen les actuacions incloses en el ja citat "Plan de regadíos de la Comunidad Foral de Navarra" està constituït per "los aspectos sociales y la voluntad de los regantes, actuales y futuros". No té massa lògica que es digui

---

de la Real Sociedad Geográfica", núm. 112, 1976, p. 290 i 293, per a qui el procediment de CP "fué concebido como un consorcio voluntario". Al·ludeix a l'opinió exposada durant la Segona República per Pascual CARRION, agrarista al qual atribueix aquest assenyat raonament, que hauria de servir de guia per a tots els legisladors, a l'hora de regular la institució: "es problema delicado para hacer obligatoria la Concentración, pues cuantos convivimos con el labrador sabemos la serie de suspicacias y hasta de disgustos serios que puede ocasionar el llevar a cabo esta medida, utilizando para ello medios coercitivos. Es, pues, asunto para resolver mediante estímulos, facilidades tributarias y de otra índole". Es un plantejament plenament assumible a hores d'ara.

<sup>135</sup> Vid., *ad exemplum*, el Decret aragonès 100/1985, d'1 d'agost, pel qual es declara d'utilitat pública i d'execució urgent la CP de l'anomenada "Huerta Vieja o Regadío Viejo" del terme municipal de Caminreal (Teruel) i el Decret català 80/1999, de 23 de març, pel qual es declara d'utilitat pública i d'urgent execució la CP de la zona regable del terme municipal d'Albatàrrec.

això de les obres dels regadius i, en canvi, el procés de CP que les ha de precedir s'iniciï sistemàticament d'ofici.

En síntesi, cal aplaudir la iniciativa dels legisladors autonòmics que han incorporat a llurs respectives legislacions la regulació de la CP vinculada a grans obres públiques - perquè la institució realment necessitava ésser renovada en aquest sentit, com ja la van renovar al seu moment els legisladors de França, Holanda i Bèlgica -, però també se'ls ha de reprotxar la seva manifesta propensió a implantar de manera indiscriminada l'inici d'ofici d'aquestes operacions, ignorant que els mateixos objectius que persegueixen aitals regulacions autonòmiques es podien aconseguir, amb més avantatges, mitjançant l'inici voluntari.

Aquest injustificat menysteniment de la voluntat dels afectats resulta més sorprenent quan es fa un repàs dels antecedents normatius de la CP espanyola i es comprova que una de les característiques més lloades de la llei que va introduir la CP a Espanya al 1952 era el seu caràcter democràtic, que es manifestava principalment per la decidida voluntat - del legislador i dels gestors de l'època - d'endegar sistemàticament les concentracions per la via de l'inici voluntari. Tan és així que en aquella època no es va iniciar d'ofici ni una sola concentració, perquè l'inici d'ofici ja es considerava una "facultat autoritària", com encertadament ha sabut copsar Miguel BUENO<sup>136</sup>. I comptis que això s'esdevenia en plena dictadura franquista, amb la qual cosa resulta encara més sarcàstica l'actual tendència autonòmica a l'inici d'ofici, en el marc constitucional i després de tants anys d'experiència democràtica.

D'aquesta manera, els legisladors autonòmics i els gestors de la CP que han fomentat l'aprovació de les citades disposicions legals s'allunyen, no sols de la nostra pròpia tradició jurídica en matèria de concentració, sinó també de la tradició europea que impera en aquesta matèria. Als efectes que aquí ens ocupen, aquesta tradició europea s'exemplifica perfectament en la Llei belga de 12 de juliol de 1976 (*Loi portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure*), que, tot i estar íntegrament i específicament dedicada a regular les CP que es duen a terme com a conseqüència de l'execució de grans obres d'infraestructura rural, regula aquesta causa de la CP sense ni la més mínima prevenció front a l'inici voluntari. L'art. 3 d'aquesta llei belga estableix que "*le Roi peut décider, soit d'office, soit à la demande d'une administration communale intéressée, soit à la demande d'au moins dix exploitants, qu'il y a lieu de procéder à échange d'exploitations dans les communes qu'il désigne*". És a dir, que el ventall de les formes d'inici que es poden emprar per a aquest tipus de concentracions és exactament el mateix que per a qualsevol altre tipus de CP. És tot un exemple de com es legisla en una democràcia consolidada, sense tics autoritaris i sense menystenir la voluntat ciutadana.

Així, doncs, tant si es mira des del punt de vista pràctic com si s'analitza des de la perspectiva jurídica, els legisladors autonòmics que propicien l'inici d'ofici de les actuacions de CP cauen en l'error d'optar per la pitjor de les solucions que tenien al seu abast:

- Ja des de l'òptica pràctica, resulta molt qüestionable que l'inici d'ofici aporti cap avantatge, encara que inicialment pugui semblar més còmoda per a l'Administració gestora, que així pot obviar el tràmit de la recollida de signatures. Si es mira tan a curt termini, certament es guanya temps en un primer moment i s'estalvien esforços als gestors d'aquestes actuacions públiques. A la llarga, emperò, aquest menyspreu a la voluntat dels interessats tindrà sens dubte un efecte bumerang i es capgirarà contra la mateixa Administració, perquè, si ja hi ha dificultats per a conciliar els interessos de tots els afectats quan la CP s'ha iniciat a petició seva, és fàcil d'imaginar la conflictivitat afegida que es pot generar quan s'incoa l'expedient al marge o contra la seva voluntat<sup>137</sup>.

<sup>136</sup>Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 154.

<sup>137</sup>A tall d'exemple, cal portar a col·lació el reconeixement que fan Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 86, en el sentit de que la gestió autoritària de la CP és la principal font de conflictes en el marc del procediment de CP. Després d'analitzar tot un seguit de condicionaments socials, històrics i sentimentals que fan que "*le remembrement ... apparaît souvent comme une provocation dans le village ...*", matisen que "*néanmoins les problèmes surgissant à partir du remembrement peuvent être liés à son fondement même (caractère autoritaire, technocratique et obligatoire) et à sa procédure*". Amb l'inici d'ofici, s'accentua el caràcter autoritari de la CP, i, per tant,

Els gestors més avesats podrien comptar molts exemples pràctics d'entrebancs posats a les actuacions de concentració, o inclús d'amenaques als tècnics que hi intervenen, per desacords sobre la forma de dur a terme aquesta millora. Si a aquesta conflictivitat quasi connatural als processos de CP s'afegeix la derivada del fet d'haver-s'hi imposat *manu militari* les actuacions mitjançant l'inici

d'ofici, no és descartable que els interessats en forcin la paralització, bé sigui pacíficament (adoptant una actitud passiva o de desobediència civil, ofegant els serveis amb una allau inabsorbible de recursos o amb qualsevol altra tàctica dilatòria i obstruccionista<sup>138</sup>), bé sigui amb amenaces o amb l'ús de la violència<sup>139</sup>.

- Però, inclús en el cas de què no hi hagués tan greus inconvenients d'ordre pràctic, entenem que, amb l'actual marc constitucional, resulta difícilment defensable que, per a fer més còmoda l'actuació dels gestors de la CP, s'hagi de suprimir el per a ells enutjós tràmit de la recollida de signatures, a costa del bandejament més absolut dels propietaris que n'han de resultar afectats. És una pràctica diametralment oposada al concepte d'Administració pública al servei dels ciutadans, que, en base precisament als principis constitucionals, proclama l'exposició de motius de l'LRJAPPAC i confirma la seva part dispositiva, que - ho haurem de recordar un cop més - és d'aplicació a totes les administracions públiques, i les administracions gestores de la CP no en poden constituir una excepció.

D'altra banda, és evident que l'establiment de l'inici d'ofici com a fórmula habitual d'engegar les actuacions de CP és una opció legal que s'adiu ben poc amb el manament constitucional de foment de la participació ciutadana. I, en qualsevol cas, contradiu els criteris hermenèutics que defensa la jurisprudència vigent del TS, a tenor de la qual, atesa la greu incidència de la CP sobre el dret de propietat, només es pot emprar l'inici d'ofici quan hi hagi raons d'especial gravetat que així ho justifiquin<sup>140</sup>. És per això que - combregant amb els sectors de les doctrines clàssica i contemporània que han vist en l'inici d'ofici una fórmula poc recomanable d'engegar els processos de CP<sup>141</sup> - fem una doble proposta de reconducció d'eixes regulacions:

1a) La nova llei estatal de CP hauria de fixar més clarament l'inici voluntari com a regla general - inclús en el cas de les concentracions associades a la construcció de grans obres d'infraestructura -, perquè, degut al caire social d'aquestes actuacions públiques i al gran nombre de persones que afecten, l'inici *ex officio* és la menys recomanable de les fórmules habilitades per a engegar els processos de CP, essent aquesta la raó per la qual

---

augmenta la consideració d'aquestes actuacions públiques com una provocació.

<sup>138</sup>Un exemple pràctic de com aquestes tàctiques obstruccionistes poden arribar a impedir la continuïtat de la CP - per molt obligatòria que la declari l'art. 171.3 de l'LRDA - és el Decret de la Rioja, núm. 31/1998, de 3 d'abril, publicat al BOR núm. 42, de 7.4.1998. El seu títol ja és prou expressiu, a aquests efectes: "Decreto ... por el que se deroga el Decreto 32/1986, de 30 de mayo, que declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Grávalos, La Rioja". Però on es demostra més feblement la impossibilitat de dur a bon port una CP en contra de la voluntat dels interessats és en l'exposició de motius d'aquesta norma autonòmica, en la qual es justifica la derogació del decret inicial en base a la necessitat imperiosa de comptar amb la participació dels propietaris afectats. Més encara, es reconeix taxativament que "la falta de participación de los interesados en dicho procedimiento hace imposible el inicio de los trabajos de concentración".

<sup>139</sup>Resulta força il·lustrativa d'eixa violència - de vegades continguda i altres no tant - la conclusió que expressa José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 17, en el sentit de què "hay que superar, a lo largo del proceso, toda la secuencia histórica de conflictos-odios-rencoros-etc. que se han ido produciendo entre la comunidad de vecinos de una zona, y que se manifiestan, con mayor o menor intensidad, cuando se trabaja en su territorio".

<sup>140</sup>*Vid.*, ad exemplum, les STS de 14.6.1988, FJ 3 (Arz. 4605) i 24.6.1986, FJ 6 (Arz. 4882).

<sup>141</sup>En representació de la doctrina clàssica, podem fer esment de l'avertiment d'Alberto BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al estudio ...*, *op. cit.*, p. 90, per a qui "imponer la concentración, prescindiendo en absoluto de lo que opinen los afectados por ella ... sólo es viable en el sistema español cuando se den circunstancias de carácter social que lo aconsejen". Pel que fa a la doctrina contemporània, vet aquí sengles exemples significatius de la vigència d'aquest estat d'opinió:

- Segons Maria Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 30, la CP es pot fer d'ofici, en casos greus d'atomització de la terra, "pero se hace de hecho a petición de los agricultores, porque sin la colaboración activa de éstos es muy difícil, casi imposible, de llevar a cabo".

- Per a José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 17, "solamente cuando se consigue una aceptación solidaria, de todos y cada uno de los propietarios, se alcanza el acuerdo en una zona".

ha romàs pràcticament inusitada fins ara<sup>142</sup>.

2a) Hauria de preveure's l'aplicació a la CP d'un procediment simplificat especialment accelerat - a l'estil del que estableix la paradigmàtica i ja esmentada Llei belga de 12 de juliol de 1976 -, per tal d'aconseguir la tramitació d'eixes concentracions de la forma més àgil possible.

Així i tot, no caurem en el parany pendular en què ha caigut el legislador portuguès, que, en l'art. 16 de l'LCP-POR/1, descarta de pla l'inici d'ofici, exigint sempre i en tot cas la conformitat de la majoria dels afectats<sup>143</sup>.

A mig camí entre ambdós posicionaments extrems, opinem que s'hauria de reservar l'inici d'ofici per als supòsits excepcionals en què no hi hagi una altra alternativa, és a dir, per a quan, havent-se comprovat que la CP és imprescindible per a la garantia de continuïtat de les explotacions agràries d'una zona determinada, no sigui possible aconseguir les signatures requerides per a l'inici voluntari, degut a les especials circumstàncies que hi concorren<sup>144</sup>.

Estem convençuts que aquesta és la solució més àgil i efectiva (sobretot si, com venim proposant, s'aplica amb caràcter general el procediment simplificat de CP), que es pot aportar per a la regulació de l'inici de les actuacions de CP. I en qualsevol cas, és la solució més justa i més correcta des del punt de vista jurídic - inclús *de lege lata* -, perquè s'adiu fil per randa a la doctrina legal que aplica a hores d'ara el nostre TS.

### III. LA NORMA D'INICI DE LA CP

#### 1. Les diferents opcions legals sobre la norma d'autorització inicial de la CP

##### 1.1 El decret, com a fórmula habitual per a l'autorització de la CP

Les actuacions de CP no es poden endegar quan i on es vulgui, perquè els recursos disponibles a l'efecte solen ser inferiors a les necessitats de concentració que es plantegen.

Aquesta descompensació entre necessitats i possibilitats reals de resposta exigeix que s'estableixi un ordre de prioritats (com ja es fa a Holanda i Alemanya), de manera que es vagin autoritzant les CP a mesura que les disponibilitats pressupostàries ho permetin, començant per aquelles zones en les quals el minifundisme i la dispersió parcel·lària es manifestin amb més virulència. És a aquests efectes que cada nova actuació de CP va precedida per una norma jurídica que, com a conseqüència dels estudis previs realitzats a aquest objecte, la declara d'utilitat pública i d'execució urgent, per raons agronòmiques i socials.

Les operacions de CP, doncs, només es realitzen en una zona concreta quan prèviament hi

<sup>142</sup>Cfr. José Juan PUERTAS RABAL, *op. cit.*, p. 25.

<sup>143</sup>Només una informació basada en fonts indirectes o bé en textos antics podria explicar que encara hi hagi autors que neguin aquesta evidència. En aquest error incorre l'enginyer agrònom José Manuel FERNÁNDEZ CASTRO, *Iniciación, estudio de viabilidad y ... op. cit.*, p. 37, al parer del qual, Portugal és un exemple més dels països que admeten tant l'inici voluntari com el d'ofici. Per a demostrar com està d'equivocat, només cal transcriure l'art. 16 de la vigent LCP-POR/1, que no deixa cap possibilitat a l'inici *ex officio*: "*A realização de operações de emparcelamento carece [és a dir, requereix] de aprovação majoritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos*". Això confirma la necessitat de què els juristes - i molt especialment els administrativistes - tornin a ocupar-se de la institució jurídica de la CP, perquè el buit que han deixat en aquest àmbit és ocupat per autors no especialitzats en la matèria, que sovint cauen en errors d'interpretació jurídica com el transcrit.

<sup>144</sup>Aquest és el criteri que han acollit - per bé que no amb caràcter general i prevalent, com aquí propugnem, sinó com una més de les causes habilitadores de l'inici d'ofici - els legisladors asturià i navarrès. D'acord amb l'art. 21.3.a de l'asturiana LOADR, es pot acordar la CP d'ofici "cuando la dispersión parcelaria y el minifundio agrario presenten acusados caracteres de gravedad que impidan la viabilidad de las explotaciones ...". Al seu torn, l'art. 18 de la navarresa LFRÍA, preveu l'inici d'ofici "cuando la gravedad de las circunstancias sociales y económicas debidas a la dispersión parcelaria o carencia de infraestructuras de la zona condicionen la continuidad de la actividad agrícola".



han estat autoritzades mitjançant la corresponent norma d'inici, que normalment adopta la forma de decret del govern competent<sup>145</sup>, per bé que, com veurem més endavant, hi ha alguns casos en els que aquesta autorització de la CP s'instrumentalitza mitjançant una ordre. L'art. 171.2 de l'LRDA preveu al respecte que, "salvo los casos especiales previstos en la presente Ley, la concentración parcelaria se llevará a cabo previo Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, previo informe del Instituto".

El decret de CP esdevé així la fórmula a emprar habitualment per a l'autorització de l'inici de la CP - tant és així que el FJ 2 de la STS de 13.10.1999 (Arz. 8847) qualifica el decret de CP com "el acto inicial de un procedimiento complejo" -, amb les úniques i escasses excepcions previstes pel legislador i confirmades per la jurisprudència (*vid., ad exemplum*, la STS de 3.6.1982, Arz. 4188). Aquest caràcter ordinari del decret com a norma jurídica d'autorització de l'inici dels processos de CP, que té el seu parangó en les regulacions d'altres països europeus<sup>146</sup>, ha estat assumit igualment pels legisladors autonòmics<sup>147</sup>.

Assentat aquest primer criteri hermenèutic, hem d'advertir que no tots els decrets que s'aproven en el marc del procediment de CP tenen com a finalitat la creació d'una nova zona de concentració. El buidat dels diaris oficials de les diferents CA ens ofereix alguns exemples significatius d'altres tipus de decrets, que no tenen per objectiu l'autorització d'una CP, sinó que es dediquen a completar el contingut del decret inicial o bé a resoldre problemes sobrevinguts o detectats un cop engegada una actuació de concentració.

El primer cas s'esdevé principalment quan, un cop iniciat el procés de CP en una determinada zona, s'arriba a la conclusió de què s'hauria d'eixamplar considerablement el perímetre inicialment

previst. Aquesta ampliació pot estar justificada per la comprovació de què la dispersió de les parcel·les de les explotacions agràries afectades abasta molta més extensió de la prevista inicialment<sup>148</sup>, o per haver arribat a la convicció de què la transformació en regadiu, en previsió de la qual es va acordar la CP de la zona, pot abastar més terrenys dels inicialment calculats<sup>149</sup>.

Si l'ampliació tingués un abast reduït, en aquests casos no caldria emprar un decret, sinó que es podria solventar el problema amb una simple resolució administrativa, en base a les previsions legals dels arts. 188 (acords d'ampliació del perímetre, fins a una extensió màxima de la 3a part del perímetre inicial) i 189 (rectificacions del perímetre relacionades amb finques perifèriques)<sup>150</sup>.

---

<sup>145</sup> El Dret comparat ens ofereix exemples molt variats d'autoritats implicades en l'aprovació de la norma que autoritza l'inici de la CP, que van des del Prefecte francès (cfr. arts. L.121-14 i L.121-20 de l'LCP-FRAN), que aprova l'anomenat "*Arrêté préfectoral*", fins al Rei (segons l'art. 12 de la belga LCP-BEL, "*le Roi décrète qu'il y a lieu de procéder au remembrement des biens figurant au plan parcellaire arrêté par le Ministre de l'agriculture*"), passant pel Ministre del ram (com preveuen l'art. 3 del Decret-lléi lus 103/1990, de 22 de març, i l'art. 6 del Dahir marroquí nº 1-62-105, de 30 de juny de 1962, modificat pel Dahir nº 1-69-32, de 25 de juliol de 1969) i inclús pel Consell d'Estat (l'art. 28 de la Llei suïssa de 29 de novembre de 1961, del Cantó de Vaud, estableix que "*le Conseil d'Etat déclare, par voie d'arrêté, le remaniement parcellaire obligatoire sur le territoire déterminé*").

<sup>146</sup> *Vid., ad exemplum*, els arts. 19 bis i 22 de la luxemburguesa LCP-LUX. Aquest darrer precepte estableix la regla general de què "*un règlement d'administration publique décide, s'il y a lieu, de donner suite au projet de remembrement adopté par l'assemblée générale*", front a l'excepció prevista en l'art. 19 bis, a tenor del qual "*le ministre de l'agriculture peut décider qu'il n'est pas tenu d'assemblée générale lorsque le remembrement est exécuté dans le cadre de travaux d'intérêt général*".

<sup>147</sup> L'art. 47.2 de la LARA, per exemple, també preveu aquesta doble opció decret-ordre, disposant que "salvo los casos especiales previstos en la Ley, la concentración de explotaciones será acordada por causa de utilidad pública, mediante Decreto del Consejo de Gobierno". Altres legisladors semblen tenir tan assumit el caràcter ordinari del decret com a norma habitual d'inici de la CP que ni tan sols esmenten (encara que tampoc la descarten) la possibilitat de què l'inici sigui autoritzat mitjançant una ordre. Així l'art. 2.1 de la gallega LCP-GAL es limita a establir que, "una vez publicado el decreto de su aprobación, la concentración parcelaria será obligatoria ...".

<sup>148</sup> Aquesta és la finalitat declarada del Decret 65/1999, de 10 de setembre, pel qual s'amplia el perímetre de la CP de la zona de Galilea, a la Rioja (BOR núm. 113, de 14.9.1999).

<sup>149</sup> En aquesta causa es fonamenta el Decret Foral 254/200, de 17 de juliol, pel qual s'estableix la delimitació provisional de la zona regable de Javier, a Navarra (BON 105, de 30.8.2000).

<sup>150</sup> En canvi, quan l'ampliació a efectuar ultrapassa el líndar del terç de l'extensió inicialment prevista en el decret inicial, el principi de jerarquia normativa exigeix que - a manca d'habilitació legal a l'efecte - l'ampliació es faci mitjançant un nou decret que modifiqui el perímetre inicialment previst.

Un altre supòsit en el qual està prou justificat l'ús del decret és quan, un cop endegada la concentració, s'arriba a la conclusió de què la racionalització de les explotacions agràries de dos o més zones de CP s'aconseguiria més fàcilment i reeixiria més si tinguessin un tractament simultani i coordinat. Si hi ha acord en aquest sentit, el millor és aprovar un nou decret en el qual es disposi la unificació zonal en qüestió<sup>151</sup>.

Finalment, la necessitat d'un nou decret també es pot fer patent quan - per circumstàncies sobrevingudes, i, per tant, imprevistes al temps de l'aprovació inicial - es comprova que la concentració engegada ha esdevingut inviable o desaconsellable, com pot succeir quan la CP ha estat paralitzada durant molts anys - bé sigui perquè ha passat molt de temps des de la publicació del decret inicial sense que s'engeguessin les actuacions, bé sigui per la manca d'interès dels propis afectats, bé sigui perquè s'hi ha generat una oposició social especialment accentuada i generalitzada.

En aquests supòsits, entenem que la procedència d'emprar la fórmula del decret per avortar un procés de CP en curs pot estar perfectament justificada, atès que - mentre no es publiqui un nou decret que modifiqui o, si s'escau, derogui el decret inicial - l'Administració està obligada a fer avançar la CP fins a la cloenda del procediment i a executar-la amb caràcter d'urgència, perquè així ho disposen tots els decrets d'inici, per imperatiu de l'art. 172.a) de l'LRDA. Això sí, quan s'aplica una mesura tan dràstica, cal comptar prèviament amb el parer dels participants de la concentració, puix que els seus drets en podrien quedar molt malparats pel brusc truncament del procés en curs<sup>152</sup>.

### *1.2 Les ordres, com a fórmula per a l'inici de la CP a les zones declarades per decret*

Si el decret és la norma jurídica típica a utilitzar per a l'autorització de les diferents zones de CP, l'ordre també pot acomplir aquesta funció, en els supòsits concrets previstos pel legislador. La STS de 3.6.1982 (Arz. 4188) confirma aquest extrem, rebutjant la impugnació d'una ordre d'inici de la CP que els recurrents fonamentaven en la suposada obligatorietat de què l'autorització de la concentració es fes per decret. Amb molt de seny, l'alt tribunal indica que el decret és certament la fórmula normativa habitual a aquests efectes, però que hi ha altres preceptes de l'LRDA que també preveuen l'autorització de l'inici mitjançant una ordre, bo i remarcant que es tracta de supòsits especials.

Aquests supòsits especials no estan previstos de manera sistematitzada, sinó que apareixen escampats per tota l'LRDA. Partint de l'autorització genèrica que fa al govern l'art. 5è d'aquest text legal, per a què pugui encomanar a l'Administració gestora actuacions com ara la CP "en zonas o comarcas que se determinarán por Decreto", hi ha un seguit de preceptes que concreten que, a les zones així declarades, es pot iniciar la CP per ordre ministerial (que ara es correspondria amb l'ordre de la conselleria autonòmica competent).

Començant pels preceptes que integren el bloc específicament dedicat a la regulació de la CP, constatem que els arts. 225.1 i 226 fan sengles reconeixements globals de l'admissibilitat de l'ordre com a fórmula jurídica alternativa per a l'autorització de la CP: el primer d'aquests preceptes s'enceta amb una al·lusió directa a aquesta possibilitat ("La

---

<sup>151</sup>En aquesta base argumental es sustenten, per exemple, sengles decrets de CP de la CA de l'Aragó: el Decret 145/1989, de 12 de desembre, pel qual es disposa la concentració conjunta de les quatre zones de Palo, Formigalé, (Lascorz-Humo de Rañín) y (Alueza-El Plano-Luján-Charo-Pamporciollo-Humo de Mura y Tierrantona) (BOA núm. 136, de 27.12.1989), i el Decret 155/1998, de 28 de juliol, mitjançant el qual s'unifiquen en una de sola les anteriors zones de Buñales i Taberna de Isuela (BOA 95, de 28.7.1998).

<sup>152</sup>Per això ens sembla molt lloable i respectuosa amb els drets dels participants la pràctica seguida per la CA de la Rioja a la zona de Grávalos, on el desinterès mostrat pels participants feia trontollar el procés de CP iniciat. La marxa entera del procediment es va engagar a instància de l'Ajuntament afectat, va continuar amb l'exposició pública del projecte de decret elaborat a l'efecte (BOR núm. 142, de 27.11.1997) - per a què tots els interessats hi poguessin dir la seva - i va cloure amb la publicació del Decret 31/1998, de 3 d'abril, pel qual es deroga el Decret 32/1986, de 30 de maig, que declarava d'utilitat pública i d'execució urgent la CP de l'esmentada zona de concentració (BOR núm. 42, de 7.4.1998). Quelcom de semblant s'ha esdevingut recentment a la mateixa CA amb el decret pel qual es deroga el Decret 2152/1972, de 13 de juliol, que declarava d'utilitat pública la CP de la zona d'Agoncillo (La Rioja). En aquest cas, la desídia que va motivar la derogació del decret inicial no era imputable als interessats, sinó a la pròpia Administració gestora, que, a les portes del segle XXI, encara no havia iniciat la tramitació de la concentració de referència, autoritzada des de l'any 1972.

publicación del Decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria o, en su caso, la de la Orden ministerial que acuerde esta mejora ..."), mentre que el segon, fent referència a les millores que poden realitzar els propietaris als terrenys inclosos en el perímetre a concentrar, situa temporalment aquesta eventualitat "después de la aprobación del Decreto o, en su caso, de la Orden ministerial declarando de utilidad pública la concentración parcelaria<sup>153</sup>".

La resta de l'articulat de l'LRDA també recull alguns supòsits especials a destacar:

- L'art. 50, inserit en el Títol Primer ("Normas comunes a todas las zonas") del Llibre Tercer ("Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto"), preveu explícitament l'autorització de l'inici de la CP mitjançant una ordre, establint a l'efecte que, "publicado el Decreto acordando la actuación del Instituto en un área determinada, el Ministerio de Agricultura podrá determinar, mediante Orden ministerial, las zonas que dentro del perímetro señalado han de ser objeto de concentración parcelaria".

- L'art. 129.3 inclou idèntica previsió legal per a les zones d'ordenació d'explotacions, corresponents a les antigament denominades "zones d'ordenació rural", estipulant que, "en estas zonas se llevará a cabo la concentración parcelaria en los sectores en que así se acuerde por orden del Ministerio de Agricultura".

Sistematitzant tots aquests preceptes legals, podem concloure que l'autorització inicial per ordre ministerial es pot aplicar en dos tipus de zones declarades per decret:

#### 1r) Zones declarades d'interès general.

Aquesta és una fórmula especialment grata per a les organitzacions professionals agràries més representatives, com ara la catalana Unió de Pagesos, que ha manifestat un especial interès a recordar als polítics de torn que "a les zones d'interès nacional (ara anomenades d'interès general de l'Estat) la Concentració Parcel·lària es fa sense necessitat de signatures prèvies perquè la Concentració és una millora imprescindible i obligatòria<sup>154</sup>". La filosofia en què es recolza aquest supòsit especial d'autorització de la CP per ordre parteix de la convicció - en principi, correcta - de què s'ha de fer-hi prevaldre l'interès general sobre el dels particulars, així com de la consideració de què, si no hi ha signatures, el procés de CP avançarà més, apreciació de la qual discrepem, com ja hem expressat *supra*.

2n) Zones d'ordenació d'explotacions (ZOE), equivalents a les antigues zones d'ordenació rural.

A aquest segon supòsit es refereix, en concret, l'art. 4 del Reial Decret 2295/1982, de 10 de setembre, pel qual s'autoritza l'ordenació d'explotacions de la zona de Sierra Norte de Madrid, quan estableix que "el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, conforme al art. 129 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, determinará por Orden ministerial ... los sectores de la zona delimitada en el art. 1º en que haya de llevarse a cabo, conforme al libro tercero, título VI, de la citada Ley, la concentración parcelaria que a todos los efectos legales, queda declarada de utilidad pública y de urgente ejecución".

La localització d'aquests supòsits fora del grup de preceptes dedicats a la CP desorienta, no ja als professionals agraris, sinó inclús als juristes que no estan especialitzats en la matèria. La STS de 3.6.1982 (Arz. 4188) ens en dóna una bona prova, quan es fa ressò dels esforços infructuosos realitzats per l'advocat de la persona que va recórrer contra l'ordre del Ministeri d'Agricultura de 25 de juny de 1975, mitjançant la qual es disposava l'inici de la CP d'una determinada zona, considerada d'utilitat pública i d'execució urgent.

En aquesta ocasió, el tribunal "a quo" i el TS ho van tenir força fàcil per a desmuntar la feble argumentació del lletrat que pretenia que fos declarada la il·legalitat de l'esmentada ordre

<sup>153</sup> D'aquesta manera, es distingeixen aquestes millores *ex post* de les realitzades *ex ante* de la concentració, ben entès que aquestes darreres es regeixen per l'art. 187, en virtut del qual "podrán ser excluidos de la concentración sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra ...".

<sup>154</sup> Vid. Unió de Pagesos, *Carta oberta ...*, *op. cit.*

"por haberse acordado en ésta la concentración parcelaria de la zona de Villaseca de la Sagra, cuando era necesario para ello una disposición con rango de Decreto, a tenor del art. 171 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero 1973". Amb molta lògica, el tribunal rebutja tan poc fonamentada pretenció, posant la regla general establerta a aquest darrer precepte amb el supòsit especial previst en l'art. 50 del mateix text normatiu: "si bien es cierto que en dicho artículo concretamente en su núm. 2º, se establece con carácter general el Decreto para llevar a cabo la concentración parcelaria, esto es, como se dice en el número expresado, "salvo los casos especiales previstos en la presente Ley", argumenta el TS, recordant tot seguit el contingut del ja transcrit art. 50.

Val a dir, finalment, que el decret i l'ordre no són les úniques normes previstes per l'LRDA per a l'autorització de l'inici de la CP. Aquests dos tipus de normes són les que obren, efectivament, el procediment universal de CP, en les circumstàncies que hem especificat per a cada una d'elles. Però hem de deixar constància que, en el cas de les anomenades "concentracions privades" o "concentracions de caire privat", no cal que hi hagi un decret ni una ordre a l'efecte, ja que l'art. 2.1 del Decret 2059/1974, de 27 de juny<sup>155</sup>, preveu l'autorització de la CP mitjançant una simple resolució administrativa<sup>156</sup>, disposant a l'efecte que, "en el plazo máximo de dos meses a partir de la presentación de la solicitud, el IRYDA [Ilegeixi's, ara, la corresponent Administració gestora autonòmica] declarará de modo expreso si autoriza o no la prosecución del procedimiento correspondiente".

## 2. Contingut del decret

### 2.1 Contingut de lege lata

El contingut preceptiu dels decrets de CP que estableix l'art. 172 de l'LRDA es limita a aquests dos elements bàsics:

- 1r) La doble declaració d'utilitat pública i d'execució urgent de la CP de la zona.

La declaració d'utilitat pública - que es correspon amb el requisit que en aquest sentit estableix l'art. 171.1 i confirma l'art. 172.a) - respon a la necessitat de fer-hi prevaldre els interessos generals que persegueix la CP sobre els interessos particulars dels propietaris i altres titulars de drets afectats, constituint aquest el fonament jurídic que justifica l'obligatorietat de la concentració. S'equivoca, per tant, ALARIO TRIGUEROS quan, identificant incomprendiblement la utilitat pública de la CP amb el seu inici d'ofici (la regulació del qual no està inclosa en l'art. 171, sinó en el 181), la contraposa a l'inici voluntari, i arriba a la kafkiana conclusió de què, a Espanya, encara no s'ha fet cap declaració en base a l'esmentada previsió de l'art. 171.1 de l'LRDA<sup>157</sup>, quan resulta evident que la declaració d'utilitat pública és una *conditio sine qua non* per a la viabilitat jurídica de la CP.

D'altra banda, en el règim jurídic de l'LRDA, tots els decrets que autoritzen l'inici d'un nou procés de CP l'han de declarar preceptivament "de urgente ejecución", per imperatiu de l'art. 172. Aquesta declaració d'execució urgent té la seva raó de ser en la necessitat d'optimitzar els recursos humans i materials disponibles, per tal que la intrusió de la CP en el dret de propietat dels afectats duri com menys millor<sup>158</sup>. Per això sorprèn que la regulació

<sup>155</sup> Decret 2059/1974, de 27 de juny, pel qual s'aprova provisionalment el procediment de CP de caràcter privat establert en l'art. 240, apartat 2, de la LRDA. Val a dir que, malgrat el seu caràcter provisional, aquest decret segueix encara vigent.

<sup>156</sup> Vid., ad exemplum, la Resolució de 21 de setembre de 1988, per la qual s'aprova la CP de caire privat de l'Horta de la Font (la Pobla de Segur), publicada en el DOGV núm. 1054, de 10.19.1988.

<sup>157</sup> Vid. Milagros ALARIO TRIGUEROS, *Significado espacial ... op. cit.*, p. 72, que conclou: "La CP es, pues, voluntaria. Sin embargo, a pesar de que no se ha utilizado nunca, el artículo 171 de la citada Ley, contempla la posibilidad de realizarla por razones de utilidad pública". La realitat és justament al contrari: totes les CP espanyoles s'han dut a terme per raons d'utilitat pública, perquè així ho exigeix l'art. 172.a) - a més a més del ja citat art. 171.1 -, a tenor del qual, "El Decreto de concentración contendrá los siguientes pronunciamientos: a) Declaración de utilidad pública ...".

<sup>158</sup> Cfr. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *Remembrement rural et réorganisation foncière*, "Remembrement rural", fasc. 355 (8, 1979), p. 4. La citada intrusió ja va ser constatada per aquest autor francès al 1979, quan advertia que "s'analysant comme une exception au droit de propriété - il en remodèle l'assiette -, le remembrement nécessite le respect de nombreuses règles de procédure et l'accomplissement de formalités destinées à protéger la propriété privée".

marroquina només faci esment de la declaració d'utilitat pública, però no de la d'execució urgent<sup>159</sup>, a diferència de la majoria de les regulacions estatals<sup>160</sup>, que igualment preveuen la urgent execució per a les actuacions de CP.

2n) La determinació del perímetre inicial de la zona a concentrar, fent-hi constar expressament el seu caràcter provisional - a resultes del perímetre que finalment incloguin les BD -, de conformitat amb el que a aquests efectes disposa l'art. 172.b), en relació amb els arts. 187 i següents de l'LRDA.

Val a dir que aquest caràcter provisional del perímetre fixat en el corresponent decret de CP no està previst en altres legislacions, com ara la francesa, que disposa la determinació definitiva del perímetre en la mateixa norma d'autorització de l'inici de la CP. Creiem, però, que la previsió que estableix l'LRDA és en aquest cas la correcta, perquè dona a l'Administració gestora un marge de flexibilitat que resulta molt convenient per a poder atendre les al·legacions dels interessats, pel que fa a incursions, exclusions i modificacions del perímetre. La rigidesa del perímetre previst en la norma d'inici no faria avançar més ràpidament la CP, i, en canvi, tindria l'inconvenient de no permetre atendre les legítimes reivindicacions dels afectats relatives a l'abast que ha de tenir el perímetre de la zona a concentrar.

Fent un balanç global d'aquest contingut mínim exigible de la norma d'inici - que estipula l'art. 172 de l'LRDA, en relació amb l'art. 171 -, podríem arribar a la conclusió de que els elements que l'integren són necessaris, però no són suficients. Al nostre parer, s'hi haurien d'afegir els elements que exposem tot seguit, a títol de proposta.

## 2.2 Contingut de lege ferenda

El contingut que a hores d'ara tenen els decrets d'inici de la CP és massa simplista, i en aquest sentit contrasta amb la complexitat d'aquestes actuacions, així com amb el gran nombre d'interessos públics i privats que hi entren en joc. És per això que considerem que aquest contingut s'hauria d'enriquir amb els següents elements addicionals:

### a) Condicionament de la CP al resultat de la corresponent EIA

En coherència amb la proposta feta més amunt per a l'aplicació de les EIA a totes les CP que es pretengui dur a terme, entenem que el decret d'autorització de cada procés concret de concentració hauria de fer referència a l'EIA realitzada en base al corresponent estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental, insistint en l'obligació d'executar totes les actuacions de concentració en concordança amb les conclusions de la pertinent declaració d'impacte ambiental, sota la vigilància de l'òrgan mediambiental competent. Seria incongruent que s'obligués l'Administració gestora a sotmetre a EIA totes les CP i, en canvi, el decret no se'n fes ressò ni hi condicionés el desenvolupament del procés de CP.

Per aquest motiu, considerem molt ben orientada - encara que, contràriament al que aquí defensem, es limiti la imposició de l'EIA als casos més greus de repercussions mediambientals - la redacció de l'art. 19, lletra c), de la castellanolleonesa LCP-CYL, que enriqueix el contingut dels decrets de CP, preveient-hi la inclusió de la següent referència: "La norma por la que se acuerde la concentración parcelaria contendrá los siguientes pronunciamientos: ... c) Aplicación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental al que se refiere el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, al proyecto de concentración parcelaria y al de las obras inherentes a la misma, en los casos en que, por existir riesgos graves de transformación ecológica negativa, se considere necesario". Aquesta previsió legal s'ha d'entendre en el sentit puntualitzat per l'art. 5 de l'Ordre d'1 de setembre de 1992, a tenor del qual, a la norma d'inici de la CP, "se expresará la vía de protección medio-ambiental procedente, consecuente con los estudios e informes realizados y cuyas conclusiones fueron incorporadas al Estudio Técnico Previo".

<sup>159</sup>El remodelat art. 6 del Dahir marroquí n° 1-62-105, de 30 de juny de 1962, modificat pel Dahir n° 1-69-32, de 25 de juliol de 1969, tan sols preveu, a aquests efectes, que "cet arrêté [es refereix a la norma d'inici de la CP] vaut déclaration d'utilité publique". De la urgència, ni en parla.

<sup>160</sup>Cfr. Aimé de LEEUW, *Legislación sobre ...*, p. 100. Al comentar la Llei alemanya de 15 de març de 1976, manifesta que la CP és competència dels *länder*, remarcant que "la ley les encarga además considerar esta reforma [es refereix a la CP] como una medida especialmente urgente".

Menys encertada ens sembla la nova legislació càntabra (LCP-CANT-2000), que, en l'art. 22.2, disposa que "la Norma por la que se acuerde la concentración parcelaria deberá contemplar entre sus pronunciamientos el relativo a la redacción del correspondiente proyecto de conservación del medio natural". La incorporació d'aquest projecte de conservació és positiva, com a novetat legislativa que supera en aquest aspecte l'anterior regulació de la mateixa CA (LCP-CANT); però entenem que, d'una llei aprovada a les darreries de l'any 2000, es podia esperar que ja exigís directament el sotmetiment generalitzat de les CP a l'EIA.

#### b) Exclusió dels espais especialment protegits

Si hom admet que, a la vista de l'ordenament comunitari i de la nostra Constitució, s'ha de procurar atènyer un alt nivell de protecció mediambiental, fóra recomanable excloure del perímetre a concentrar els espais especialment protegits, perquè d'aquesta manera s'impediria que les actuacions de CP alteressin el seu *statu quo*.

En aquest sentit s'orienta la "*Recommandation n° 25 (1991) concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites*", aprovada el 6 de desembre de 1991 pel Comitè Permanent de la "*Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*", signada en el marc del Consell d'Europa, que insta els governs a "*prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions législatives ou réglementaires établissant des obligations de drainage, ... de remembrement, ou d'autres activités pouvant porter atteinte au milieu naturel ne soient pas obligatoirement applicables aux zones inscrites à l'inventaire*" (punt 1.f de l'apartat II de l'Annex). La millor forma d'atendre aital recomanació, referida en concret a les zones d'especial interès mediambiental, fóra excloure-les de tots els perímetres de CP, en els termes que expressarem més endavant.

És per això que proposem que la nova regulació de la CP completi el contingut dels decrets de CP, fent-hi incloure preceptivament una clàusula d'exclusió explícita dels terrenys de la zona afectada que tinguin una especial significació mediambiental.

#### c) Determinació del tipus de CP i del procediment a aplicar

En concordança amb la nostra proposta de què la nova regulació de la CP prevegi diferents tipus de concentració, entenem que fóra de desitjar que el decret d'autorització de cada nova zona de CP es pronunciés al respecte, per tal de concretar les actuacions de la zona respectiva. Això, que aquí pot resultar novedós, és el que es fa fora d'Espanya<sup>161</sup>.

Sens perjudici de reiterar la nostra opció per l'aplicació del procediment simplificat, com a regla general, sempre hi podrà haver alguna concentració que, per les especials circumstàncies que concorren a la zona, sigui aconsellable gestionar-la mitjançant el procediment ordinari o universal. Comptant amb aquesta eventualitat, fóra convenient que el decret d'inici especificqués en cada cas si la CP s'ha de dur a terme pel procediment ordinari (com s'ha fet fins ara gairebé sempre) o pel procediment simplificat (opció que considerem més recomanable, en base als arguments més amunt exposats).

Òbviament, també es podria prendre aquesta determinació mitjançant una resolució posterior, com preveu l'art. 61 de la navarresa LFRJA; però no veiem per què s'ha d'elaborar una nova disposició a l'efecte - que, no ho oblidem, serà susceptible de recursos, amb els conseqüents retards procedimentals -, si hi ha l'oportunitat d'establir el mateix al decret de CP, que, a més a més, té més rang jeràrquic.

De fet, entenem que la redacció de l'esmentat precepte autonòmic ("aprovado el Decreto Foral de concentración, ... podrá refundir en una misma encuesta y en una única resolución las Bases y el Acuerdo de concentración parcelaria") és el resultat d'una desafortunada transcripció de l'art. 201 de l'LRDA, en el qual no es diu que la decisió s'hagi de prendre a

<sup>161</sup> Vid., *ad exemplum*, l'art. R 121-24 del *Code Rural* (redacció modificada per l'art. 6 del Decret núm. 88, de 27 de gener de 1995, ja citat), a tenor del qual "*le préfet arrête le ou les modes d'aménagement retenus, ...*".

*posteriori* de l'aprovació de la norma d'inici, sinó "al acordarse la concentració".

Al nostre parer, la lectura correcta d'aquesta expressió de la regulació estatal de la CP seria la d'incloure en la mateixa norma d'inici la concreció del procediment a aplicar-hi. Així semblen haver-ho entès igualment les administracions gestores de diferents CA que encara es regeixen directament pels dictats de l'LRDA, com ara la basca i la valenciana, com es pot comprovar resseguint les seves publicacions de CP<sup>162</sup>.

#### d) El termini màxim d'execució de la CP

Un dels defectes endèmics de la CP és l'excessiva durada que tenen la majoria d'aquestes actuacions. La lentitud administrativa s'ha apoderat de les administracions gestores de la CP, que solen abusar de la llacuna legal que troben en l'LRDA i en les regulacions autonòmiques de la institució, sense adonar-se que s'arrisquen a una sentència condemnatòria per part del TEDH, que ja fa temps que està admetent a tràmit i emparant les queixes per excés de durada de les actuacions de CP de diferents països del Consell d'Europa, per violació del CEDH<sup>163</sup>. Malgrat tot, ningú sembla estar interessat, al nostre país, a posar límits a aquest excessiu àmbit de discrecionalitat administrativa, que deixa els partícips indefensos front al lliure arbitri dels gestors de torn.

El més sorprenent és que ni tan sols l'escassa doctrina jurídica que ha reparat en aquesta llacuna legal proposi una retallada d'aquest immens àmbit de discrecionalitat, sotmès tan sols a l'indeterminat - i tan sovint oblidat - condicionament del "termini raonable", que s'infereix de l'assenyada construcció jurisprudencial que recull la ja citada sentència del TEDH de 30.10.1991<sup>164</sup>. Així, ALENZA GARCÍA<sup>165</sup> es limita a justificar eixa llacuna (que observa, no tan sols en l'LRDA, sinó també en la norma autonòmica que analitza, la navarresa LFRJA), argumentant a l'efecte que la complexitat del procediment de CP fa inviable l'acompliment del termini de tres mesos que preveu l'LRJAPPAC.

En sintonia amb aquest plantejament doctrinal, els responsables d'alguna CA ens han justificat l'incompliment dels terminis legalment establerts, apel·lant a la impossibilitat de resoldre en temps i forma les sol·licituds dels interessats i sobretot els recursos contra les BD i contra l'acord de CP, raonament que igualment sustentaria els denunciats retards en la presa en consideració de les sol·licituds d'inici de la CP. La redacció vigent de l'art. 42.6 de l'LRJAPPAC nega tota legitimitat a tan acomodaticia justificació, establint els següents criteris d'actuació, que haurien d'ésser assumits per totes les administracions gestores:

- En primer lloc, si els mitjans humans i materials disponibles no són suficients per a poder complir els terminis legals, l'Administració gestora té l'obligació de dotar les corresponents unitats administratives dels mitjans necessaris a l'efecte.

- En segon lloc, si - després d'haver esgotat els mitjans humans i materials amb què compta l'Administració gestora - tampoc es poden complir els terminis legals, es podrà ultrapassar un termini concret. Aquesta previsió legal, però, no autoritza la superació sistemàtica dels terminis habilitats per a respondre a les sol·licituds de CP (ni, per suposat, empara l'aparcament *sine die* d'eixes sol·licituds), perquè el legislador explicita que aquesta solució d'emergència sols s'ha d'aplicar *in extremis*, i ben entès que l'ampliació del termini no pot superar els tres mesos addicionals. És a dir que, en el pitjor dels casos, els interessats

<sup>162</sup>Podem trobar exemples de previsió del procediment simplificat a les respectives CP, en els següents diaris oficials: DOGV núm. 3090, d'1.10.1997 (Decret 239/1997, de 9 de setembre); DOGV núm. 3094, de 7.10.1997 (Decret 251/1997, de 23 de setembre); BOTA núm. 65, de 8.6.1998 (Decret Foral 49/1998, de 19 de maig).

<sup>163</sup>*Vid., inter alia*, les sentències del TEDH de 30.10.1991 (REF. 0000300) i 30.11.1999 (REF. 00001172).

<sup>164</sup>Després de confirmar que "el artículo 6.1 del Convenio [es refereix al CEDH] era, pues, aplicable al procedimiento de resolución del plan de concentración parcelaria" i que "el período de duración del procedimiento a considerar se ha extendido por más de nueve años", la citada sentència del TEDH de 30.10.1991 declara que "el carácter razonable de la duración de un procedimiento se aprecia considerando las circunstancias de la causa y habida cuenta de los criterios considerados por la jurisprudencia del Tribunal", ben entès que "únicamente las lentitudes imputables al Estado pueden conducir al Tribunal a concluir la inobservancia del plazo razonable".

<sup>165</sup>José Francisco ALENZA GARCÍA, *op. cit.*, p. 94.

han de rebre una resposta - bé sigui positiva o negativa - en el termini de sis mesos, i sens perjudici de l'obligació prèvia, ja comentada, de fer-los-hi arribar el preceptiu acusament de rebuda durant els deu dies posteriors a la recepció de la sol·licitud.

Assentat això, hem de reconèixer que el procediment especial de CP és molt complicat i fóra inassumible l'aplicació estricta del termini de tres mesos establert per l'LRJAPPAC, àdhuc amb les ampliacions previstes per a supòsits excepcionals pels arts. 4.26 i 49 d'aquesta norma legal; però no ens podem quedar aquí, perquè no es pot oblidar que, mentre dura la CP, s'està produint una continuada ingerència administrativa en el dret de propietat dels titulars de les finques afectades - com també reconeix la precitada sentència del TEDH - i això exigeix prendre mesures per a cloure com més aviat millor aital ingerència.

Cal cercar, doncs, una solució que trenqui aquest cercle viciós i faci viable l'execució de la CP en el mínim termini possible. La nostra proposta al respecte és que la nova regulació legal de la CP obligui a incloure en el decret aquestes dues determinacions:

1a) L'obligació d'iniciar les tasques de la CP immediatament després de la publicació del decret, atesa la declaració d'urgent execució de què són objecte preceptivament.

Partint d'aquesta idea d'obligar l'Administració gestora a començar com més aviat millor les actuacions, un cop autoritzat l'inici de la CP, algunes legislacions ja preveuen que el decret inicial fixi la lata d'inici d'aquestes operacions<sup>166</sup>. La idea és bona, però es pot perfeccionar establint a la mateixa llei de CP que l'inici hagi de coincidir necessàriament amb l'entrada en vigor de la norma que l'autoritza, com preveu la legislació marroquina<sup>167</sup>, que, en aquest aspecte, és més avançada que l'espanyola. És el més coherent que es podia disposar a l'efecte, comptant que totes les CP s'han de declarar preceptivament d'execució urgent.

2a) El termini màxim habilitat per a l'execució de la CP autoritzada

L'establiment d'aquest termini màxim d'execució - adaptat a les específiques circumstàncies de la zona a concentrar, concretant-hi així l'abast temporal del concepte indeterminat del termini raonable - tindria la doble virtualitat de què, d'una banda, cada zona de CP tindria prefixat un termini d'execució assumible i viable (en tant que s'hauria previst específicament per a la zona en qüestió), i, de l'altra, s'impel·liria l'Administració gestora a treballar amb la màxima diligència i eficàcia en la consecució de les finalitats que motiven i justifiquen eixa intervenció administrativa, so pena de què els interessats poguessin exigir-li responsabilitats per incompliment de la normativa vigent.

A Itàlia, ja tenen una perllongada experiència en aquest sentit, com evidencia una sentència de 26 de gener de 1968<sup>168</sup>. Més recentment, una proposta similar a la que aquí propugnem s'ha establert a la renovada regulació portuguesa de la CP<sup>169</sup>, per bé que aquesta legislació

---

<sup>166</sup>A nivell intern, l'art. 20.c, *in fine*, de la gallega LCP-GAL afegeix al contingut preceptiu del decret "el plazo entre la publicación del Decreto y la iniciación de los trabajos". A nivell de Dret comparat, l'art. 9 de la marroquina LCP-MAR preveu també la concreció de la lata d'inici, per bé que aquesta determinació no s'inclou en la mateixa norma d'autorització de la CP, sinó en una disposició posterior, dictada a nivell local: "*Un arrêté de l'autorité locale ou provinciale visée à l'article 8, pris sur proposition de la commission de remembrement fixe la lata d'ouverture des opérations*".

<sup>167</sup>En un dels documents de treball interns que ens ha fet arribar l'Administració gestora d'aquest país, podem comprovar la immediatesa que hi ha entre la publicació de la norma d'autorització de la CP i l'inici de les operacions, que s'expressa en instruccions com ara la de què "*après publication de l'arrêté ministériel [norma d'inici equivalent al nostre decret de CP] au BO, la CR [sigles de la Commission de remembrement, equivalent a la nostra CLCP] est immédiatement instituée par arrêté de l'autorité locale*", o la de què "*dès que les DPA ou OR ont identifié le ou les secteurs favorables au remembrement ... il est procédé immédiatement au lancement de la couverture aérienne*".

<sup>168</sup>Vid. l'Adunanza del 26 gennaio 1968, n.º. 274 del Magistrato Alle Acque, entre les conclusions de la qual interessa destacar la constatació que s'hi fa de què "*la compilazione del Piano è stato portata a termine entro i limiti di tempo fissati con i menzionati dd. mm. di concessione*".

<sup>169</sup>D'acord amb l'art. 2.f del Decret-lei 103/1990 de 22 de març, pel qual es desplega la portuguesa LCP-POR, "*A Direcção de Hidráulica e Engenharia Agrícola ... deve propor ao Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação a elaboração de estudos prévios, visando: ...f) A determinação dos prazos para a realização das várias fases da remodelação predial e dos melhoramentos a incluir no projecto*". Per la nostra banda, assumim plenament la filosofia que inspira aquest precepte legal; però creiem que, si a més a més de constar els terminis d'execució als estudis previs, figuressin també al decret d'autorització de la CP, la mesura tindria molta més força coercitiva per a forçar a l'Administració gestora a executar la CP dins dels terminis previstos per a cada concentració. No és



només preveu que es concreti el termini d'execució a nivell de l'estudi previ, i no a nivell de la norma d'inici de la CP, a diferència del que nosaltres proposem. La regulació francesa de la CP també s'orienta en aquest sentit, com ens confirma VALLERY-RADOT<sup>170</sup>.

A Espanya, hi ha un legislador que s'ha aproximat força a la doble proposta d'establiment de terminis que hem exposat *de lege ferenda*. L'art. 20.c de la gallega LCP-GAL disposa al respecte que el decret de CP ha d'incloure "los siguientes pronunciamientos: ... c) Determinación de los plazos de ejecución de las distintas fases, estableciendo, asimismo, el plazo entre la publicación del Decreto y la iniciación de los trabajos". Hi estem pràcticament d'acord. L'únic extrem en el qual diferim és en què nosaltres considerem que no s'ha de donar cap termini a l'Administració gestora per a què iniciï la CP, sinó que s'hi ha de posar a treballar amb la immediatesa que exigeix la característica d'urgència que es predica d'aquestes actuacions, i més concretament de la declaració d'execució urgent que s'imposa<sup>171</sup>.

#### e) Referència explícita als ajuts que tenen dret a rebre els partícips de la CP

L'art. 129.1 de l'LRDA estableix, per a les "zonas de ordenación de explotaciones", que "el Decreto que acuerde la ordenación fijará ... las ayudas y estímulos autorizados por la Ley que se concedan".

En referència a aquesta previsió legal, l'art. 2 del Reial Decret 434/1979, de 26 de gener, pel qual s'amplien les subvencions destinades a la millora del medi rural, concreta que "en las zonas de concentración parcelaria, las subvenciones con este destino serán concedidas cuando así figure expresamente establecido en los Reales Decretos que regulen la actuación de dicho Organismo en tales zonas". A la vista d'aquest darrer precepte reglamentari, les CA que no preveuen els esmentats ajuts en els corresponents decrets de CP priven els partícips d'uns avantatges econòmics que a dreta llei els correspondrien. És per això que hem d'elogiar l'actitud adoptada per la CA de Cantàbria, que inclou als decrets de CP de les zones d'ordenació d'explotacions un precepte mitjançant el qual s'autoritza l'Administració gestora a la concessió de subvencions per a la promoció de la millora del medi rural, tant pel que fa al desenvolupament de la comunitat rural com pel que fa al benestar de la població<sup>172</sup>. D'aquesta manera, s'eixampla considerablement l'efecte beneficiós de la CP sobre el conjunt de la zona afectada.

*De lege ferenda*, entenem que, d'una banda, aquests efectes avantatjosos s'haurien d'estendre a totes les zones de concentració (no sols a les ZOE), i, d'altra banda, creiem que tots els decrets de CP també haurien d'incloure una referència al dret reconegut en l'art. 178 de l'LRDA, mitjançant el qual es tracta d'incentivar l'augment de tamany de les explotacions agràries, amb els següents al·licients: "Los participantes en la concentración parcelaria que antes de que ésta se realice adquieran de otros propietarios tierras sujetas a concentración con el fin de aumentar el tamaño de sus explotaciones ... tendrán derecho a una subvención de hasta el 10 por 100 del valor que a la tierra adquirida señale el Instituto, siempre que la adquisición dé lugar a una disminución en el número de propietarios que participen en la concentración". Malgrat la contundència d'aquest precepte, encara hi ha CA que ni tan sols informen d'aquest dret als partícips de la CP. La inclusió obligatòria d'aquesta informació en tots els decrets de CP<sup>173</sup> contribuiria a fer respectar aquest dret econòmic.

---

tan sols una qüestió de matisació, sinó una qüestió d'efectivitat.

<sup>170</sup>Vid. Maurice VALLERY-RADOT, *op. cit.*, p. 42. Si l'apartat de la seva obra que aquest autor francès dedica a l'anàlisi de l'equivalent al decret de CP ja fa esment al contingut d'aquesta norma relatiu a la concreció del moment en què s'han d'engegar les operacions ("*L'arrêté préfectoral fixant le ou les modes d'aménagement retenus et le ou les périmètres correspondants ainsi que la date à laquelle débiteront les opérations d'aménagement foncier*"), més endavant confirma aquest extrem explicant que "*cet arrêté fixe la date à laquelle doivent commencer les opérations proprement dites*".

<sup>171</sup>Per la mateixa raó, no podem estar d'acord amb les conclusions de José Luis MARTÍNEZ DE VELASCO, *op. cit.*, p. 17, que presenta com a durada ideal del procés de CP "realizarlo en tres-cuatro años". Al nostre parer, la CP es pot i s'ha de fer en un termini màxim de dos anys (i amb menys i tot, aplicant el procediment simplificat ex art. 201 de l'LRDA, com aquí defensarem), si hi ha voluntat per a aconseguir-ho i s'hi aboquen els mitjans necessaris a l'efecte.

<sup>172</sup>Vid., *ad exemplum*, el Decret 143/1999, de 27 de desembre, sobre concentració parcel·lària de la zona de Lamadrid (BOC núm. 1, de 3.1.2000).

<sup>173</sup>Es plausible la praxi que en aquest sentit desenvolupa l'Administració gallega, que no es

Cal tenir en compte, al respecte, que aquests ajuts no beneficien únicament als compradors de noves finques, sinó que també faciliten la consecució de les finalitats de la CP, al permetre la constitució de finques de reemplaçament més àmplies, com a conseqüència de la reducció del nombre de propietaris de la respectiva zona de CP.

#### f) Referències relacionades amb el dret a la tutela judicial efectiva

Atesa la polèmica que la redacció vigent de l'LRDA ha provocat - a nivell doctrinal i jurisprudencial, com ja hem vist - a l'entorn de la impugnabilitat dels decrets de CP, la nova regulació de la concentració hauria de ser més explícita a aquest respecte, preveient expressament la possibilitat d'impugnar aquestes normes d'inici i obligant a publicar als taulers d'anuncis dels municipis afectats sengles edictes mitjançant els quals es recordi aquesta impugnabilitat dels decrets de CP prop de la Sala contenciosa administrativa del corresponent Tribunal Superior de Justícia. Reconeixem que l'obligació de posar-hi aquest peu de recurs a un decret és aliena a la nostra tradició jurídica; però això no vol dir que sigui incorrecta la proposta, puix que l'experiència viscuda de 1952 ençà demostra com és de necessari aquest advertiment. I no deu ser tan atípica la proposta quan la legislació d'Alemanya - el país més actiu en matèria de CP - ja obliga a incloure-hi aquest peu de recurs<sup>174</sup>.

D'altra banda, hem de recordar aquí les nostres propostes relatives a l'establiment d'òrgans de mediació i arbitratge - així com la de creació de la figura del Defensor dels partícips -, per a les operacions de CP. Si finalment s'adopten aquestes propostes, creiem que les normes d'inici de la CP també se n'haurien de fer ressò.

#### g) L'autorització per a la creació del corresponent fitxer de dades personals

En analitzar la regulació de la CP que estableix l'LRDA, ja hem evidenciat l'encarcament d'aquest text refós, insistint que la seva actualització és una assignatura pendent dels nostres legisladors. Just abans de l'any 2000, una nova llei estatal ha vingut a confirmar eixa necessitat de reforma. Ens referim, en concret, a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, que desplega la Directiva 95/46/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, sobre la mateixa matèria.

Aquesta norma estatal és plenament aplicable - trets òbviament els paràgrafs que han estat declarats inconstitucionals per la STC 292/2000, de 30 de novembre - als fitxers de dades personals que s'obren a cada zona de CP, ja que l'art. 2.1 estableix que "se regirá por la presente Ley orgánica todo tratamiento de datos de carácter personal", amb les úniques excepcions previstes en els punts 2 i 3. D'aquesta inclusió es deriven tot un seguit de conseqüències per als processos de CP, de les quals correspon destacar aquí la que s'infereix de l'art. 20.1, a tenor del qual, "la creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones públicas sólo podrán hacerse por medio de disposición general publicada en el "Boletín Oficial del Estado" o Diario oficial correspondiente".

A la vista d'aquest precepte, resulta patent que no n'hi ha prou amb el contingut que l'LRDA preveu per als decrets de CP, sinó que s'hi haurà d'afegir necessàriament l'autorització de crear per a cada zona el corresponent arxiu de dades personals.

#### h) Referència a la creació i a la composició del Comitè d'Experts de cada procés

Una de les novetats que proposem *infra* és la institucionalització d'un Comitè d'Experts per a cada zona de CP, de manera similar a com s'esdevé a Bèlgica, amb competències per a deliberar i resoldre sobre totes les qüestions relacionades amb el respectiu procés de concentració. Si finalment els legisladors es decideixen a incorporar aquest òrgan

---

limita als pronunciaments mínims que l'art. 20 de l'LCP-GAL imposa als decrets de CP, sinó que, a més a més, hi afegeix *de motu proprio* altres indicacions, entre les quals destaca l'explicitació de l'aplicabilitat a la respectiva zona de CP dels beneficis econòmics establerts per a la millora i modernització de les explotacions agràries (cfr. José Manuel FERNÁNDEZ CASTRO, *op. cit.*, p. 40).

<sup>174</sup>L'art. 6.3, *in fine*, després de concretar la forma en què s'ha de fer la publicació de la norma d'inici ("Flurbereinigungsbeschlusses"), obliga a explicar-hi les possibilitats d'impugnació.

administratiu en la nova regulació de la CP, entenem que - com s'esdevé en el cas del "Comité de sept membres" belga<sup>175</sup> - la norma d'inici de cada nova zona de CP hauria d'ocupar-se del corresponent comitè, explicitant-hi el nom i cognoms dels experts que en formen part.

i) L'eventual establiment d'associacions de CP

La regulació de la CP d'alguns països europeus, com ara Alemanya, França, Luxemburg, Portugal i Suïssa, preveu la integració dels afectats per aquestes actuacions en algun tipus d'associacions - bé sigui imposades *ope legis*, bé siguin associacions ja existents o creades *ad hoc* pels propis interessats -, a les quals s'atorguen importants funcions en la gestió de la concentració.

És aquesta una opció a tenir en compte en una futura legislació de la CP, per bé que entenem que no hi manquen inconvenients de caire jurídic, com ja hem evidenciat. Així i tot, portem a col·lació aquesta eventualitat per a significar que, si es creen aquestes associacions, la norma d'inici de la CP se n'hauria de fer ressò, fent-hi esment de la denominació, adreça i funcions de l'associació corresponent a la nova zona de concentració, com ja preveu explícitament l'art. 6.2 de l'alemanya LCP-ALE.

j) L'augment del tamany de les unitats mínimes de conreu de la zona, i la seva substitució per unes "unitats mínimes de concentració"

Sens perjudici de les normes que estableixen les unitats mínimes de conreu - en secà i en regadiu - per a cada terme municipal, creiem que els recursos públics abocats en cada procés de CP i la utilitat pública que es predica d'aquestes actuacions justificarien que s'establissin aquestes dues novetats normatives:

1a) L'establiment, en la nova llei estatal de CP, del criteri general de què cada decret de CP ha d'adequar les unitats mínimes de conreu de la zona als nous tamanyos mínims de les finques rústiques que s'espera establir amb la concentració. No cal dir que aquestes unitats mínimes de conreu s'haurien d'augmentar considerablement, perquè la rendibilitat de les explotacions actuals així ho requereix<sup>176</sup> i l'esforç aplicat per l'Administració gestora justifica l'aplicació d'aquesta mesura. Quelcom de similar ja es va preveure a l'ara derogada Llei de 14 d'abril de 1962, d'explotacions familiars mínimes, l'art. 8è de la qual preveia la substitució paulatina de les UMC predeterminades en la Llei de 15 de juliol de 1954 per les de més abast establertes en aqueixa Llei d'explotacions familiars, disposant en concret que "a medida que se vayan determinando en las distintas provincias la superficie correspondiente a estas explotaciones familiares, dicha superficie sustituirá automáticamente a la unidad mínima de cultivo que se hubiese fijado"<sup>177</sup>. L'LRDA no va recollir aquesta encertada previsió legal ni cap de similar. La conseqüència és que la CP, no sols solventa menys problemes dels que podria resoldre amb la mateixa inversió, sinó que possibilita l'efecte indesitjat de què, passat un temps, es torni a la situació de dispersió parcel·lària que es pretenia combatre. Es desaprofita així gran part del potencial transformador d'aquesta millora, essent aquest un defecte que es podria solventar fàcilment amb la creació, a cada nova zona de CP, de les que podríem anomenar "unitats mínimes de concentració", amb la corresponent previsió de nul·litat de les segregacions que, un cop closes les operacions de CP, es realitzin per sota d'aquestes noves extensions mínimes de

---

<sup>175</sup>La referència al Comitè d'Experts que aquí proposem seria equiparable, a aquests efectes, a la que a hores d'ara ja fa la Llei belga de 22 de juliol de 1970 en relació al Comitè que esmenta el seu art. 12, que, referint-se a la norma d'inici de la CP, afegeix que també s'hi "institue, pour son exécution, un comité de sept membres".

<sup>176</sup>José María FACI GONZALEZ y Enrique PLAYÁN JUBILLAR, *op. cit.*, es lamenten amb raó de què la CP no solventa del tot el problema del minifundisme, "ya que las fincas concentradas podrían seguir teniendo un tamaño demasiado pequeño para el sustento familiar sin una intensificación suficiente de cultivos". La solució que aquí propugnem permetria aprofitar al màxim l'efecte ampliador de les finques. Ben al contrari, l'art. 199.1 de l'LRDA (interpretat *a sensu contrario*) permet concentrar finques inclús per sota de les unitats mínimes de conreu de la zona, la qual cosa ens sembla un despropòsit, perquè va contra els principis de la pròpia institució de la CP.

<sup>177</sup>Com aclara Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 160 i 161, tot i que es van arribar a elaborar els estudis necessaris per a l'establiment de les noves dimensions que s'hi preveien, aquest manament legal no es va arribar a aplicar mai.

les finques rústiques concentrades.

2a) En compliment d'aquest nou manament legal, cada decret de CP hauria d'establir les corresponents unitats mínimes de concentració de la zona afectada, que, per lògica, sempre serien superiors a les UMC previstes per a la zona abans de la concentració.

Com ja hem apuntat, el risc de les CP és que es reproduïxi a la zona el problema del minifundisme, com a conseqüència de la segregació de les finques concentrades. Sovint són els mateixos propietaris els qui adverteixen d'aquesta possibilitat. Certament el risc existeix, ja que l'única limitació legalment establerta al respecte és que la segregació no pot donar lloc a finques de tamany inferior a la corresponent unitat mínima de conreu.

Aquesta modesta limitació podria tenir el seu sentit com a previsió legal de caire general. En canvi, a les zones concentrades, el principi de conservació de la concentració ja feta - que segons el TS és un dels que ha de presidir les actuacions de CP - requeriria unes unitats mínimes de conreu superiors a les que tenia la zona abans de la concentració. Seria la millor manera d'evitar la regressió al minifundisme i la dispersió parcel·l·ària inicials.

k) Finalment, a més a més de les indicacions de caire general que venim de relacionar - vàlides per a tot Espanya -, els decrets de CP són el marc idoni per a establir-hi les indicacions requerides o aconsellables, d'acord amb la respectiva regulació autonòmica de la CP. Així es fa ja a la Comunitat Foral de Navarra, on s'aprofita l'avinentsa d'aquesta norma d'inici per a establir-hi els límits màxims i mínims que s'han d'aplicar a la nova zona de CP, pel que fa a les unitats de les superfícies bàsiques d'explotació<sup>178</sup>, tant en secà com en regadiu, previstes en l'LFRIA.

### 3. La publicitat del decret de CP

Es faci o no l'enquesta prèvia que venim de proposar per al projecte del decret de CP de cada zona, la redacció final de la norma, un cop aprovada pel corresponent govern autonòmic, ha d'ésser objecte de publicació.

El procés de transferències obert amb l'entrada en vigor de la Constitució va plantejar alguns dubtes sobre el diari oficial en el qual s'havien de publicar aquest tipus de decrets. A les darreries dels anys vuitanta, algun autor<sup>179</sup> - víctima segurament de la inèrcia mimètica d'una doctrina clàssica assumida acríticament, malgrat haver quedat desfassada pel decurs del temps - encara defensava la publicació al BOE de tots els decrets de CP, com es feia als temps en què la gestió d'aquesta millora estava encomanada a l'IRYDA.

Al nostre parer, aquest posicionament doctrinal és inassumible, a hores d'ara, puix que cau per la seva pròpia lògica que els decrets de CP - com a normes jurídiques que són, aprovades pel govern de la CA de torn - han d'ésser publicats en el respectiu diari oficial autonòmic. Aquest criteri ha estat assumit inclús pel legislador estatal, amb caràcter general<sup>180</sup>, i està essent ja aplicat ordinàriament per a la publicació dels decrets de CP de totes les CA que duen a terme actuacions de CP<sup>181</sup>.

Seguint aquest criteri, la publicitat de la norma d'inici de la CP es limita a la preceptiva inserció al diari oficial de la respectiva CA. Ara bé, atesa la transcendència jurídica i socioeconòmica de les actuacions de CP, així com amb el gran nombre de persones que en resulten directament afectades, entenem que s'hauria de preveure una més àmplia i efectiva

<sup>178</sup> Vid., *ad exemplum*, el Decret Foral 269/1999, de 16 d'agost, pel qual es declara d'utilitat pública i d'urgent execució la CP de la zona d'Olite (BOR núm. 107, de 27.8.1999), que determina els límits màxims i mínims de les superfícies bàsiques d'explotació en secà i en regadiu.

<sup>179</sup> Vid. Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 234.

<sup>180</sup> Vid., *ad exemplum*, la previsió de l'art. 13.3 de l'LRJAPPAC, segons el qual les publicacions s'han de fer al diari oficial que correspongui "según la Administración a que pertenezca el órgano ...".

<sup>181</sup> Vid., *ad exemplum*, els següents decrets de CP: Decret 239/1997, de 9 de setembre, per a la zona valenciana de "Charquí-Isleta" de Antella (DOGV 3090, de 1.10.1997); Decret Foral 49/1998, de 19 de maig, per a la zona basca de Alcedo, 2a fase (BOTH 65, de 8.6.1998); Decret 291/2000, de 31 d'agost, per a la zona catalana d'Almenar (DOGC 3223, de 12.9.2000); Decret 186/2000, de 29 de juny, per a la zona gallega de Catoira (BOGA del 14.7.2000); Decret 183/2000, de 25 de juliol, per a la zona extremeña de Hinojal II (DOE 89, de 25.7.2000), etc.

difusió d'aquests decrets, especialment si es té en compte que cada cop són més els propietaris de terrenys rústics que tenen fixada la seva residència fora de la zona a concentrar.

Per això, encara que l'LRDA ni tan sols en parla, proposem que, ja des d'ara, s'iniciï la pràctica administrativa - i que, temps a venir, es prevegi aquesta pràctica en la nova llei de CP - de publicar un avís oficial al tauler d'edictes del municipi (i, si s'escau, al nucli agregat de població) afectat, així com al diari de més difusió de la província, donant a conèixer l'aprovació del decret. Aplicaríem, a aquests efectes, el principi de publicitat que la més moderna legislació portuguesa preveu per a totes les disposicions relacionades amb la CP<sup>182</sup>.

Entenem que aquesta publicitat addicional té una gran importància, perquè de poc serviria que el TS hagi assumit finalment la impugnabilitat dels decrets de CP, si a la fi els interessats, per no haver pres coneixement a temps de la publicació, deixen transcórrer involuntàriament el termini de dos mesos de què disposen per a presentar el corresponent recurs contenciós administratiu prop del Tribunal Superior de Justícia de la respectiva CA.

Per contra, si es dóna publicitat al decret de CP pels mitjans addicionals que aquí proposem, serà molt més fàcil que els interessats en prenguin coneixement. D'aquesta manera, cas de què els futurs partícips considerin que la concentració aprovada pot perjudicar desproporcionadament els seus drets i interessos legítims, tindrien la possibilitat real d'oposar-s'hi, impugnant en temps i forma la norma d'inici, d'acord amb el sistema d'impugnació que tot seguit passem a comentar.

#### 4. Impugnabilitat dels decrets de CP

##### 4.1 La impugnació dels decrets de CP en base a la normativa preconstitucional

Ni la regulació estatal ni la legislació autonòmica de la CP fan referència a un eventual recurs contra els decrets pels quals s'autoritzen les concentracions al nostre país.

A diferència del que s'esdevé fora de les nostres fronteres, la doctrina espanyola que analitza l'especial sistema esglaonat de recursos del procediment de CP ignora aquest recurs<sup>183</sup>. Sol centrar la seva atenció sobre els recursos contra les BD i contra l'Acord de CP, sense plantejar-se ni tan sols la possibilitat d'impugnació de la norma jurídica mitjançant la qual s'obre el procediment a cada zona concreta de CP<sup>184</sup> (com ja hem vist que tampoc ho fan respecte a altres formes d'accés a la justícia en els processos de CP admeses pels tribunals, com ara el recurs de revisió<sup>185</sup> o inclús l'interdicte<sup>186</sup>). No és estrany, doncs, que

---

<sup>182</sup> Aquest principi es manifesta cristal·linament en l'art. 14 de l'LCP-POR/1, on es preveu un exhaustiu sistema de publicitat d'aquestes disposicions, expressat en els termes següents: "a todas as decisões com interesse geral para as operações de emparcelamento será dada publicidade por anúncios nos jornais e pela afixação, de editais nos lugares do estilo nos municípios e freguesias em que se situemos terrenos abrangidos".

<sup>183</sup> Vid., per tots, Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *op. cit.*, p. 87. Fent cas omís de la doctrina legal establerta pel TS en sentències com ara les de dates 24.6.1986 (Arz. 4882) i 14.6.1988 (Arz. 4605), omet tota referència a la impugnabilitat dels decrets de CP.

<sup>184</sup> Aquesta absència de referències a la impugnació dels decrets de CP ja ve des dels temps de les primeres CP practicades a Espanya, quan la doctrina dedicava els seus comentaris a la primera llei espanyola de CP (*vid.*, per tots, Jesús GONZALEZ PEREZ, *La impugnación y ...*, *op. cit.*, *in totum*). En aquella època, encara tenia una explicació aquest oblit dels recursos contra el decret de CP, perquè, com veurem, en un primer moment, el mateix TS va establir jurisprudència contrària a aquest tipus de recursos. Més preocupant resulta, en canvi, que aquesta llacuna doctrinal hagi arribat fins als nostres dies, quan ja hi ha una consolidada jurisprudència - *vid.*, per totes, les STS de dates 24.6.1986 (Arz. 4882) i 14.6.1988 (Arz. 4605) - que admet sense embuts la impugnació dels decrets de CP. La generalització d'aquest greu error d'omissió pot ser una conseqüència de l'escàs interès que hi ha per l'anàlisi acurada de la jurisprudència dictada en la matèria. És molt significatiu, a aquests efectes, que incorrin en aquest cras error les dues ponències que versen sobre el sistema d'impugnació del procediment especial de CP en l'obra col·lectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela i Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1996: Elena IGLESIAS PIÑEIRO, *Recursos en concentración parcelaria*, i José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*.

<sup>185</sup> Vid., *ad exemplum*, les STS de 28.4.1982 (Arz. 2477), en la qual el TS es veu obligat a desautoritzar públicament l'Advocat de l'Estat, que negava l'admissibilitat dels recursos de revisió en el marc del procediment especial de CP, i 15.6.1984 (Arz. 3610).

<sup>186</sup> Vid., *ad exemplum*, l'Acte de l'interdicte de retenir núm. 191/97, de data 16 de febrer de

els propis interessats tampoc no arriben a prendre consciència del dret que els assisteix a la impugnació, essent aquesta la raó per la qual es registren tan pocs recursos d'aquest tipus.

La jurisprudència del TS sobre el particular ha fet un canvi copernicà, des d'un posicionament radicalment contrari a la impugnabilitat dels decrets de CP fins a la doctrina legal ara vigent, que defensa aquesta impugnabilitat.

A aquest respecte, hi ha dues etapes històriques a considerar, la primera de les quals abastaria des de la introducció de la CP a Espanya fins a l'entrada en vigor de la Constitució de 1978. El règim jurídic aplicable, en aquest primer període, estava presidit per la LJCA-1956, norma legal a tenor de la qual, les disposicions generals es podien impugnar en seu jurisdiccional, però amb importants condicionaments quant a la legitimació activa.

En principi, l'art 1.1 d'aquesta norma deixava expedida la via de la impugnació de les disposicions generals, en establir que "la Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con ... las disposiciones de categoría inferior a la Ley". Idèntic criteri s'inferia de l'art. 39.1, d'acord amb el qual, "las disposiciones de carácter general ... podrán ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa".

Nogensmenys, els condicionaments que imposava l'art. 28.1.b) per a la legitimació activa semblaven barrar el pas a la impugnació d'eixes disposicions per part dels particulars, ja que s'indicava que, "si el recurso tuviere por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central ..." (cal recordar que, en aquella època, totes les CP estaven gestionades per aquesta Administració), només quedaven legitimats per a la impugnació "las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la disposición impugnada afectare directamente a los mismos".

Aparentment, doncs, aquests preceptes legals duïen a la conclusió de què, tot i que la impugnació dels decrets de CP restava oberta, els propietaris que en resultaven afectats no els podien impugnar a títol individual. Fins i tot el TS ho va entendre així en les primeres sentències dictades en matèria de CP. Així, la STS de 15.11.1961 (Arz. 3753), considerant que el decret de CP era una "declaración gubernamental extraña al conocimiento de esta jurisdicción, y de orden político social que el Decreto contiene, ordenando la Concentración de Zona ...", negava la seva impugnació directa, "quedando precisamente limitados los términos del recurso, propios del conocimiento de la Jurisdicción, a si se aplicaron o no, en derecho, los términos del Decreto ...". Partint de la consideració del decret de CP com a norma administrativa de caràcter general, aquesta sentència arribava a la conclusió de què no era possible impugnar eixos decrets de CP, sinó únicament els respectius actes d'aplicació.

Recolzant-se en aquesta resolució jurisdiccional, la STS de 30.5.1963 (Arz. 3561) negava igualment l'esmentada impugnació directa, amb l'argumentació de què el recurs contenciós administratiu contra l'acord de concentració "es el único momento en que de una manera expresa contra las decisiones de la Administración, se les faculta, para acudir al recurso contencioso-administrativo".

Certament, l'LRDA no es refereix a la impugnabilitat dels decrets de CP; però això no significa que no siguin impugnables, ja que les normes s'han d'interpretar d'acord amb el conjunt de l'ordenament jurídic. Calia tenir-hi en compte igualment les previsions de l'art. 39.3 de l'esmentada LJCA-56, que obria una altra via de legitimació activa, establint que també es podien impugnar "en todo caso, las disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual".

És precisament en aquest darrer precepte que es fonamenta la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) per a confirmar la viabilitat jurídica de la impugnació personal i directa dels decrets de

---

1998, del Jutjat de primera instància i instrucció núm. dos de Balaguer (Lleida).

CP. Qüestionada, en concret, la impugnabilitat del Reial Decret 3126/79, de 29 de desembre, pel qual es declarava d'utilitat pública i d'urgent execució la CP de la zona de San Martín de Ferreiros (Lugo), el TS recolza el dret dels propietaris a impugnar l'esmentada disposició general, remarcant que, "si bien el Real Decreto impugnado afecta a una pluralidad de personas que son todos los propietarios de la zona que se ha de concentrar, este hecho en modo alguno priva a estos afectados de su derecho a recurrir directamente el aludido Real Decreto según lo dispuesto en el art. 39,3 en relación con el último inciso del 28, 1-b) de nuestra Ley Procesal".

Aquest criteri ha estat corroborat per la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), demostrant que les disposicions administratives generals ja eren impugnables en base a l'aleshores vigent LJCA-1956: "ante todo, hay que desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso que se articula con base en la falta de legitimación corporativa que viene exigida por el apartado 1.b), del artículo 28 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción para impugnar una disposición de carácter general, porque ella no es acogible en cuanto, desde un primer punto de vista, por esencial, como ya declaró la Sentencia de esta Sala de 24 de junio de 1986, con ocasión de recurrirse un Decreto de idéntica finalidad, aunque el mismo "afecta a una pluralidad de personas que son todos los propietarios de la zona que se ha de concentrar, este hecho en modo alguno priva a estos afectados de su derecho a recurrir directamente el aludido Real Decreto, según lo dispuesto en el artículo 39.3, en relación con el último inciso del 28.1.b), de nuestra Ley Procesal ...".

En conseqüència, hem de concloure que - encara que la doctrina científica l'ignorés i la doctrina legal dels anys seixanta arribés a negar-ho - el sistema d'impugnació de la concentració espanyola ja s'iniciava, inclús abans de la Constitució, amb la possibilitat d'impugnació personal i directa dels decrets mitjançant els quals es creen les diferents zones de CP.

#### *4.2 Recolzament constitucional a la impugnabilitat dels decrets de CP*

La conclusió a la qual ens ha dut l'anàlisi de l'LJCA-1956 i de la jurisprudència aplicable a la qüestió aquí analitzada ha quedat plenament confirmada per l'art. 24.1 CE, que garanteix el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, indicant a l'efecte que "todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

A la vista d'aital garantia constitucional de la tutela judicial, tots els obstacles formals que haguessin pogut impedir la impugnació personalitzada i directa de les disposicions generals de rang inferior a la llei han quedat desplaçats del nostre ordenament jurídic, per virtut del punt núm. 3 de la disposició derogatòria (en relació en l'art. 24.1 CE), a tenor del qual, "quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución".

Aquest criteri és aplicable tant amb caràcter genèric, per a totes les disposicions generals de rang inferior a la llei<sup>187</sup>, com amb caràcter específic, pel que fa a la impugnabilitat personal i directa dels decrets de CP<sup>188</sup>. Si l'art 39.1 de l'LJCA-1956 ja permetia interpretar que els

---

<sup>187</sup>Cfr. José María BOQUERA OLIVER, *La impugnación e inaplicación contencioso-administrativa de los reglamentos*, RAP, núm. 149, maig-agost de 1999, p. 26. Combreguem amb aquest autor, quan opina que "la Constitución vigente, al proclamar el derecho de todos "a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales ... sin que en ningún caso, pueda producirse indefensión" (art. 24.1 de la CE), hizo desaparecer la restricción legal de la legitimación para impugnar disposiciones de la Administración central del Estado". No cal dir que idèntic criteri ha de servir per a la impugnació dels decrets que emeten els governs autonòmics, en exercici de llurs respectives competències agràries.

<sup>188</sup>La impugnació indirecta (per impugnació dels actes d'execució), també ha estat admesa pel TS, en la STS de 19.5.1988 (Arz. 4184). L'alt tribunal hi rebutja l'argumentació en sentit contrari expressada per l'Advocat de l'Estat. En paraules de l'alt tribunal, "... no puede concluirse que el referido Decreto ... haya devenido firme por consentido, pues al mismo debe atribuírsele la naturaleza de disposición de carácter general cuya impugnación indirecta es posible con ocasión de sus actos de aplicación individual, como autorizado viene por el art. 39.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; por todo lo cual procedente es la desestimación de la inadmisibilidad en estudio". Així, doncs, el decret de CP no sols pot ser impugnat durant els dos mesos habilitats legalment per a la seva impugnació directa en seu jurisdiccional, sinó que també pot ésser impugnat indirectament durant tot el procediment - i aquesta constatació és de vital importància als efectes que ens ocupen -, impugnant qualsevol dels actes de la CP.

decrets de CP són directament impugnables pels interessats - no sols a nivell corporatiu, sinó també a títol personal -, l'art. 24.1 CE i els preceptes de la nova LJCA han confirmat plenament aquest criteri de legitimitat<sup>189</sup>.

La ja citada STS de 14.6.1988 (Arz. 4605) és la que millor avala aquest *iter* discursiu, ja que, després de confirmar - com hem vist - que l'LJCA-1956 ja admetia la impugnació directa dels decrets de CP, emfasitza que, encara que els propietaris no es poguessin acollir a l'LJCA, la impugnació dels decrets de CP també seria inqüestionable, ja que està implícitament garantida per la Constitució: " ... y, en segundo término, porque aunque se entendiera de modo diferente, la tutela judicial efectiva que ordena impartir el artículo 24.1 de la Constitución obliga a remover cuantas exigencias puramente formales, aunque estén impuestas por las leyes de procedimiento, obstaculicen el libre acceso a la Jurisdicción ...".

Més que mai, per tant, de la Constitució ençà, qualsevol propietari afectat per un decret de CP està legitimat activament per a presentar el pertinent recurs contenciós administratiu, perquè cap llei de procediment no pot posar obstacles al dret a la tutela efectiva dels jutges i tribunals, que consagra l'art. 24.1 CE. L'única limitació que pot imposar eixa legislació procedimental, d'acord amb l'esmentada STS de 14.6.1988, és la de què només quedin legitimat activament per a presentar el recurs aquelles persones els drets o interessos legítims dels quals quedin afectats per la norma objecte d'impugnació.

Val a dir que, durant el període de vigència de la Constitució, el nostre ordenament constitucional ha conegut dues regulacions legals de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa: la ja citada LJCA-1956 (respecte de la qual ja hem exposat els criteris que s'havien d'aplicar al respecte, abans i després de la Constitució) i la vigent Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA). Pel que fa a aquesta darrera norma, hem de dir que els preceptes relacionats amb la qüestió aquí plantejada confirmen els criteris hermenèutics que venim expressant<sup>190</sup>, alhora que s'hi produeix la necessària adaptació de la regulació de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa a la Constitució i a l'Estat autònom. Més encara, cal destacar que l'art. 66 dóna preferència als recursos contra les disposicions generals, per sobre de qualsevol altre tipus de recursos contenciosos administratius, tret dels que afecten drets fonamentals.

A hores d'ara, la jurisprudència dominant en la matèria és la que va deixar establerta la citada STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), en la qual es confirma la impugnabilitat del decret de CP, puntualitzant que el termini habilitat a l'efecte és el moment oportú per a impugnar-hi també els actes preparatoris. En concret, admet que s'hi impugnin els següents extrems:

- Amb caràcter general, es pot al·legar que l'inici de la concentració no s'ha fet per cap dels procediments que estableix la normativa vigent (inici voluntari o inici d'ofici).

- Si es tracta d'una CP d'inici voluntari, les al·legacions es poden fonamentar en què la sol·licitud d'inici no tenia prou signatures o en què no tots els signataris són propietaris afectats pel corresponent procés de concentració.

---

Val a dir que - en una manifestació més de l'erràtica doctrina del TS que es deriva de la seva manca d'especialització en matèria de CP -, aquest criteri hermenèutic ha estat dràsticament rebutjat pel mateix TS en la seva STS de 13.10.1999 (Arz. 8847), com veurem tot seguit.

<sup>189</sup> Aquesta impugnabilitat dels decrets per part dels ciutadans que en resulten afectats directament no és una qualitat exclusiva dels decrets de CP, sinó que és aplicable a qualsevol altre àmbit jurídic (*vid., ad exemplum*, la STS de 25.10.1999, publicada al BOE núm. 308, de 27.12.1999, que estima parcialment sengles recursos acumulats instats per un col·lectiu de metges forenses).

<sup>190</sup> Els preceptes que més interessen, a aquests efectes, són els següents:  
- Art. 1.1: "Els jutjats i els tribunals de l'ordre contenciós administratiu coneixen de les pretensions que es dedueixin amb relació a l'actuació de les administracions públiques subjecta al dret administratiu, amb les diposicions generals de rang inferior al de llei i amb els decrets legislatius quan superin els límits de la delegació".

- Art. 10.1: "Les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia coneixen en única instància dels recursos que es dedueixin amb relació a: ... b) Les disposicions generals emanades de les comunitats autònomes i de les entitats locals".

- Art. 19.1: "Estan legitimat davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu: a) Les persones físiques o jurídiques que exerceixin un dret o un interès legítim. b) Les corporacions, associacions, sindicats i grups i entitats a les quals es refereix l'article 18 que siguin afectats o estiguin legalment habilitats per a la defensa dels drets i els interessos legítims col·lectius".



- Si la CP s'ha iniciat d'ofici, no n'hi ha prou amb què l'Administració prengui la decisió d'iniciar d'ofici la concentració, sinó que hi ha de concórrer una raó suficient per a poder emprar aquesta via excepcional. L'Administració està obligada a justificar la concurrència d'eixa causa habilitant en la documentació elaborada durant la fase preparatòria, fent-hi esment en la que la STS de 14.6.1988 anomena "la exigible Memoria o informació previa de caràcter tècnic, agrícola y jurídico".

Poc a poc, els propietaris de finques rústiques sotmeses a concentració van prenent consciència d'aquesta possibilitat d'impugnació de les normes d'inici, cosa que palesen els decrets de CP que s'estan impugnant darrerament.

Dit això, només ens resta puntualitzar que la impugnabilitat dels decrets de CP resta sotmesa a una doble limitació, material i temporal. Des del punt de vista material, el fet que s'admeti la impugnabilitat dels decrets de CP no significa que es pugui aprofitar el corresponent recurs contenciós administratiu per a impugnar qualsevol qüestió relacionada amb la CP que s'hi declara

d'utilitat pública i d'execució urgent. Així ho interpreta la tan citada STS de 24.6.1986, en el FJ 6 de la qual es puntualitza que la impugnació es pot fonamentar en la manca de les majories de propietaris i superfícies necessàries per a sol·licitar l'inici de la CP, però no s'hi pot impugnar, per exemple, el perímetre que s'hi estableix, atès el seu caràcter provisional, ben entès que el perímetre definitiu serà el que estableixin les bases de la respectiva zona de CP, essent impugnable amb la resolució d'aprovació de les BD.

En darrer terme, i com s'esdevé amb totes les disposicions generals de rang inferior a la llei, els decrets de CP només es poden impugnar directament (altra cosa seria la seva impugnació indirecta, a través dels recursos interposats contra els actes administratius d'aplicació del decret) durant el termini de dos mesos que estableix l'art. 46.1 de l'LJCA, passat el qual esdevenen fermes, i, en conseqüència, inimpugnables.

No cal dir que, si el decret de CP és susceptible d'impugnació, també ho ha de ser l'ordre amb la qual s'inicia aquest tipus d'actuacions públiques, en els supòsits, ja esmentats, en què l'LRDA preveu expressament l'inici mitjançant aquest tipus de normes. Un exemple pràctic d'impugnació d'aquestes ordres d'inici de la CP el tenim en la STS de 3.6.1982 (Arz. 4188), en la qual, si bé es desestima el recurs contenciós administratiu, també es matisa que la desestimació no respon a què no es pugui impugnar aquest tipus de normes jurídiques, sinó a què els recurrents pretenien la nul·litat de la CP, en base a l'argument de què la norma d'inici havia de ser un decret, cosa que, òbviament, el TS rebutja frontalment.

#### *4.3 Replantejament jurisdiccional de la naturalesa jurídica dels decrets de CP*

En els epígrafs anteriors, hem pogut comprovar que, inclús des de la consideració dels decrets de CP com a normes de caràcter general, la seva impugnació era viable jurídicament.

Eixa impugnabilitat seria encara més evident, si es confirmés el criteri hermenèutic que s'estableix en la STS de 13.10.1999 (Arz. 8847), sentència que ha vingut a trasbalsar la jurisprudència pacífica que les sentències precedents - tant les favorables com les desfavorables a la impugnació d'aquestes normes d'inici de la CP, que en aquest punt eren coincidents - havien deixat establerta, quant a la naturalesa jurídica del decret de CP com a norma administrativa de caràcter general.

Aquesta darrera sentència cassa la sentència del Tribunal *a quo* (TSJ de Castella-la Manxa) "porque el Tribunal de instancia parte de una premisa que no puede compartirse; esto es, que el Decreto de la Junta por el que se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración de que se trata sea una disposición general". S'argumenta a aital objecte que "la naturaleza jurídica de dicho Decreto es la de un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos ..." i que "no incorpora propiamente un contenido normativo que se integre en el ordenamiento jurídico, con el establecimiento de derechos y obligaciones, sino que, adoptando una decisión gubernativa, se limita a efectuar la declaración de utilidad pública y urgente ejecución de la concentración parcelaria de una determinada zona,

delimitando el perímetro inicial de ésta ...".

El més sorprenent és que s'hi assegura que aquesta és la doctrina que ha establert la mateixa Sala en tot un seguit de sentències dels anys noranta, que s'hi relacionen. En tot cas, hi hauríem de fer les següents puntualitzacions:

1a) Aquesta és l'única sentència del TS que ha negat específicament que els decrets de CP tinguin naturalesa jurídica de disposicions administratives de caràcter general.

2a) Tota la tirallonga de sentències del TS que s'hi addueixen com a demostració de què aquesta negativa està fonamentada en una consolidada jurisprudència versen sobre un mateix i molt concret decret: el Reial Decret 950/1989, de 28 de juliol, pel qual es declara d'interès general la transformació econòmica i social de determinades zones regables.

Sense negar l'evidència de què hi ha notables semblances, cal especificar que l'anul·lat en aquesta sentència no és un decret de CP. Per tant, si no hi ha coincidència d'objecte, entenem que no es pot considerar que la citada STS de 13.10.1999 creï doctrina legal, puix que únicament s'ha dictat aquesta sentència amb aital criteri sobre la naturalesa jurídica dels decrets de CP.

3a) Entenem que no és un fet casual que, excepte la primera (de la qual es va extreure la idea que s'ha transcrit mimèticament a la resta de les resolucions) totes les sentències que es citen com a recolzament jurisprudencial - i algunes més que s'ha omès de citar, però que sostenen el mateix criteri hermenèutic i també versen sobre el mateix Reial Decret 950/1989, com ara les STS de 27.9.1996 (Arz. 6804), 21.3.1997 (Arz. 2365) i 13.3.1998 (Arz. 3495) - tenen el mateix ponent que la sentència que ha extrapolat aquesta interpretació als decrets de CP: el Sr. Rafael Fernández Montalvo.

4a) Aquest reguitzell de coincidències entre totes les sentències en qüestió i la feblesa argumental en què es recolzen fan preveure que el criteri hermenèutic que es presenta com a doctrina legal no es consolidarà com a tal, sinó que es tornarà a imposar la jurisprudència que havia inspirat les resolucions jurisdiccionals dictades fins aleshores en matèria de CP. Cal recordar que aquesta consolidada doctrina està recollida a la STS de 19.5.1988 (Arz. 4184), que - amb idèntica rotunditat, però en sentit diametralment contrari a l'expressat en la STS de 13.10.1999 - nega que el decret de CP que s'hi analitza hagi esdevingut ferm per consentit, fonamentant-se a l'efecte en la consideració de què "al mismo debe atribuírsele la naturaleza de disposición de carácter general".

5a) Al nostre parer, els decrets de CP són realment disposicions administratives de caràcter general, com havia interpretat la jurisprudència majoritària del TS, pels drets i obligacions que estableixen i per la seva inqüestionable vocació d'integrar-se en l'ordenament jurídic, com ho evidencia el fet de què la mateixa LRDA faci explícita referència al "Régimen de la propiedad concentrada", rúbrica amb la qual s'encapçalen els arts. 235 a 239, en els quals es regulen els efectes derivats del corresponent Decret de CP, un cop closa la concentració.

Així s'infereix de l'art. 25 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, "del Gobierno", rubricat "De la forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno, de sus miembros y de las Comisiones Delegadas". Entre eixes disposicions, s'esmenten: "c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica". Cal recordar que els decrets de CP adopten aquesta forma jurídica per imperatiu de l'art. 172 de l'LRDA, que obliga a declarar en tots ells la utilitat pública i l'execució urgent de les actuacions. Aquesta preceptivitat legal no tindria sentit, en el cas de què - com declara l'esmentada STS de 13.10.1999 - només es tractés d'un acte administratiu destinat a un nombre indeterminat de propietaris. I si analitzem les regulacions estrangeres de la institució, també trobem recolzaments per a defensar aquest criteri.

En tot cas, si s'arribés a confirmar el nou criteri sobre la naturalesa jurídica dels decrets de CP que expressa aquesta darrera sentència, es reforçarien encara més els arguments que

hem vingut emprant per a demostrar la impugnabilitat d'aquestes normes d'inici de la CP, puix que, si ja hem vist que eren impugnables partint de la seva consideració com a normes administratives de caràcter general, més fàcil seria de demostrar-ho si finalment se'ls acaba negant aquesta naturalesa jurídica.

Sigui com sigui, la recent STS de 8.6.2000 (Arz. 6735) ha vingut a demostrar que, prescindint de la naturalesa jurídica que se'ls reconegui - i donant per superades les etapes històriques en què la via d'impugnació davant la Jurisdicció Contenciosa Administrativa va romandre tancada per a tot tipus de normes administratives de caràcter general -, la impugnabilitat dels decrets de CP ja resulta inqüestionable, com queda evidenciat quan aquesta resolució jurisdiccional confirma l'anul·lació d'un decret de CP que prèviament havia estat decidida per una sentència del TSJ de Galícia de 3 de juny de 1994.

#### *4.4 Puntualitzacions relatives a la viabilitat del recurs d'empara*

Malgrat que tothom dóna per sabut que la Constitució és la norma que presideix la jerarquia normativa del nostre ordenament jurídic, la pràctica de les actuacions de CP demostra que s'hi compta molt poc amb els dictats de la Carta Magna.

Una manifestació evident de l'oblit del text constitucional en aquest àmbit de l'actuació administrativa és la manca de referències al recurs d'empara, entre els gestors i la doctrina relativa a la CP, i, en conseqüència, l'escàs ús que en fan els propis interessats.

Hi ha una tendència innata a desconèixer tot allò que no s'estableix en l'LRDA (o en la respectiva llei autonòmica), com si l'entrada en vigor de la Constitució hagués deixat intacta i inamovible eixa normativa legal. I tanmateix no és així, perquè la Constitució ha donat pas a l'Estat autonòmic, ha introduït un nou model d'Administració pública, ha establert uns principis informadors que s'han d'afegir als que ja regien en aquest àmbit jurídic i ha garantit tot un catàleg de drets fonamentals. En el vigent ordenament constitucional, la garantia d'aquests drets culmina en el recurs d'empara, raó per la qual no es pot ignorar aquesta via d'impugnació en els processos de CP.

Bo i reconèixer que el recurs d'empara estaria especialment justificat un cop iniciat cada procés de concentració - quan els partícpis han pogut veure vulnerats els seus drets fonamentals per alguna de les resolucions previstes en el procediment de CP -, això no ha d'obstar per a què també es pugui plantejar la seva viabilitat en relació a les disposicions generals mitjançant les quals s'autoritza l'inici d'eixes actuacions.

A aquests efectes, cal tenir en compte l'abundosa doctrina constitucional sobre els condicionaments del recurs d'empara, que ha formulat a l'efecte les següents puntualitzacions:

1a) La nul·litat de les disposicions generals - com ara els decrets de CP - no és objecte directe del recurs d'empara. En el FJ 5 de la seva sentència 93/1995, de 19 de juny, el TC confirma la seva doctrina sobre el particular, remarcant que "el recurso de amparo no permite una impugnación abstracta de disposiciones generales que conduzca, en su caso, a una declaración de nulidad con efectos *erga omnes*, al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión concreta y actual de un derecho fundamental".

2a) El que sí es pot fer és reclamar l'empara constitucional front a les resolucions d'aplicació d'una disposició general - com ara el decret de CP - que ignori algun dret fonamental. Quan això s'esdevé, el TC ha de resoldre el recurs - com especifica l'esmentada sentència - "procediendo el examen de las disposiciones generales en este tipo de recurso sólo en cuanto *prius* necesario para determinar si se han violado derechos fundamentales protegibles por esta vía".

3a) En tot cas, s'ha de tenir en compte el caràcter personalíssim d'aquest recurs, cosa que no exclou l'empara constitucional de les persones jurídiques.

4a) Finalment, no hom pot oblidar el principi de subsidiarietat que informa aquest recurs, en virtut del qual l'esgotament de tots els recursos utilitzables en la via judicial previa

es converteix en un requisit ineludible per a l'admissibilitat del recurs d'empara. Més encara, no n'hi ha prou amb haver presentat els preceptius recursos previs, sinó que el recurs d'empara acabarà essent declarat prematur si el recurrent no espera a la resolució d'eixos recursos, abans de sol·licitar l'emparament del TC.

En definitiva, els decrets de CP no poden ésser impugnats directament en empara, però sí que ho poden ser - amb els condicionaments que venim d'exposar - els actes administratius que se'n deriven.

## 5. Efectes del decret de CP

### 5.1 Creació ope legis d'una relació jurídica d'especial subjecció

Com ja va advertir SANZ JARQUE i als anys noranta ha reproduït FERNÁNDEZ CASTRO, la publicació del decret de CP té la virtualitat de fer néixer una especial relació jurídica, de caràcter públic, entre els partícips de la concentració i l'Administració gestora, que vincula amb aquesta, fins a la fi del procediment, tant pel que fa als que han signat la sol·licitud de CP, com pel que fa als que l'han ignorada i àdhuc als que eventualment s'hi hagin oposat. No cal dir que eixa relació d'especial vinculació - a la qual altres països afegeixen la integració dels partícips en sengles associacions de CP, com ja hem vist - neix també quan l'inici es practica d'ofici, perquè és una conseqüència directa del manament legal de l'art. 171.3 de l'LRDA (i dels correlatius preceptes de les lleis autonòmiques de CP), pel qual s'estableix que la concentració "será obligatoria para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas".

Fruit d'aquesta relació d'especial vinculació, els titulars de drets sobre les finques del perímetre a concentrar queden afectats per les següents limitacions i obligacions:

#### a) Limitacions de la propietat rústica afectada

És a aquesta primera conseqüència que al·ludeix el precitat SANZ JARQUE, quan indica que la publicació del decret de CP "somete el régimen normal de la propiedad a una serie de limitaciones durante el procedimiento y después a un régimen jurídico especial".

En el règim jurídic de l'LRDA, aquestes limitacions tenen les seves principals manifestacions en els arts. 59 (relatiu a "las expropiaciones que se realicen en zonas de concentración parcelaria para obras y mejoras necesarias para la misma"), 60 (que autoritza les ocupacions de finques, establint que "la aprobación del Decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria de una determinada zona atribuirá al Instituto la facultad de ocupar temporalmente cualquier terreno de la misma que sea preciso para dotar a las nuevas fincas de la adecuada red de caminos o para realizar trabajos relacionados con la concentración"), 174 (a tenor del qual "las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria podrán ser totalmente expropiadas a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad"), 181 (que autoritza la CP d'ofici, és a dir, sense comptar - i àdhuc en contra - amb la voluntat dels propietaris) i 232 (que obliga a acudir als tribunals civils, per a reclamar els seus drets - inclòs el de propietat -, en el cas de què l'Administració gestora no s'els hagi reconegut a les BDF).

Similars limitacions del dret de propietat s'estableixen en les regulacions estrangeres de la CP, sota rètols tan expressius com el de l'art. 54 de la Llei cantonal suïssa de Vaud, de 29 de novembre de 1961 ("*restrictions du droit de disposer*") o el de l'art. 34 de l'alemanya LCP-ALE ("*limitaciones temporales de la propiedad*"). Cal fer notar que, a Holanda, no s'autoritza cap supòsit expropiatori en el marc dels processos de CP.

#### b) Imposició d'obligacions als interessats

A part de veure limitat el seu dret de propietat, els propietaris de les parcel·les incloses en el perímetre de CP establert en cada decret resten sotmesos a les següents obligacions:

##### 1a) Obligació d'aportar la documentació i la informació disponible sobre les

finques rústiques a concentrar

Aquesta obligació de col·laboració amb l'Administració s'estableix en dos preceptes:

- Amb caràcter general, per a tots els afectats per actuacions regulades per l'LRDA, l'art. 4.3, després de deixar assentat que "corresponde al Instituto realizar cuantos estudios e investigaciones sean precisos para el cumplimiento de sus fines en todo el territorio nacional", imposa als afectats l'obligació d'aportar-li les dades que necessiti per a la gestió d'eixes competències, "viniendo obligados los propietarios, cultivadores y entidades a facilitar estos trabajos, a proporcionar cuantos datos le sean necesarios ...".

- Amb caràcter específic, per als afectats per les actuacions de CP, l'art. 190.2 disposa que tots els partícpis resten obligats a col·laborar amb l'Administració gestora en el decurs de la investigació de la propietat, en els termes següents: "Dentro del período de investigación, los participantes en la concentración parcelaria están obligados a presentar, si existieren, los títulos escritos en que se funde su derecho y declarar en todo caso los gravámenes o situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas o derechos". Per als infractors d'aquesta obligació d'informació, el precepte preveu sancions de tota mena: "La falsedad de estas declaraciones dará lugar, con independencia de las acciones penales, a la responsabilidad por los daños y perjuicios que se deriven de la falsedad u omisión".

Això no obstant, aquells propietaris que no disposin de títols de propietat no han de témer cap tipus de sanció, perquè - amb molt d'encert - el legislador ja va preveure aquesta eventualitat en l'art. 191 del mateix text legal, en virtut del qual, "para efectuar las operaciones de concentración previstas en esta Ley, no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de las parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título escrito de propiedad".

#### 2a) Obligació de donar accés a l'Administració gestora a l'explotació agrària

També en aquest cas són dos els preceptes legals a tenir en compte:

- El ja citat art. 4.3 de l'LRDA clou imposant als afectats l'obligació de "permitir a tales efectos la entrada en sus fincas o dependencias agrícolas, con sujeción a las fechas e instrucciones que señale el presidente del Instituto (llegeixis l'Administració gestora competent) para cada caso".

- Aquesta habilitació per a l'accés a les finques, que facilita les tasques de classificació de les terres, s'ha de posar en relació amb la potestat que l'art. 60.1 atribueix a l'Administració gestora, quan estableix que "la aprobación del Decreto declarando de utilidad pública la concentración parcelaria de una determinada zona atribuirá al Instituto la facultad de ocupar temporalmente cualquier terreno de la misma que sea preciso para dotar a las nuevas fincas de la adecuada red de caminos o para realizar trabajos relacionados con la concentración". Així s'esdevé igualment a França i altres països.

#### 3a) Obligació de conservar les parcel·les en bon estat

Essent sabedors de què l'efecte més directe de la CP és la substitució de les parcel·les aportades per les finques de reemplaçament, els interessats poden caure en la temptació d'abandonar - o fins i tot malmetre - les finques rústiques de la seva propietat. Per a evitar-ho, l'art. 225.2 de l'LRDA obliga a conservar en bones condicions les finques aportades, sobre la base dels principis de lleialtat i bona fe.

En primer lloc, amb una terminologia paternalista ja en desús, insta els propietaris afectats a esmerar-se en el conreu de llurs finques: "los propietarios y cultivadores están obligados, desde la publicación del Decreto u Orden ministerial que acuerde la concentración, a cuidar de las parcelas sujetas a ella con la diligencia propia de un buen padre de familia, cultivándolas a uso y costumbre de un buen labrador".

En segon lloc, complementa la disposició imposant-hi la següent obligació de no fer: "No

podrán, en su consecuencia, destruir obras, esquilmar la tierra ni realizar ningún acto que disminuya el valor de tales parcelas".

Finalment, preveu dos tipus de sancions, de caràcter acumulatiu, per als infractors d'aquestes obligacions que malmetin les parcel·les aportades: "Si lo hicieran, incurrirán en multa de cuantía doble a la disminución de valor que hubiese experimentado la aportación, sin perjuicio de deducir de ésta el importe del demérito sufrido<sup>191</sup>".

Com no podia ser d'una altra manera, aquestes obligacions també s'imposen en les regulacions estrangeres de la CP, amb més o menys matisacions. Les obligacions que estatueix l'art. 34 de l'alemanya LCP-ALE, per exemple, no es diferencien substancialment de les que acabem d'exposar, per bé que s'hi posa un especial èmfasi en la prohibició d'arrencada d'arbres i arbusts, remarcant que requerirà la preceptiva autorització de l'Administració gestora de la CP, que - es puntualitza - només es donarà en casos excepcionals, quan no tingui efectes negatius en l'ús de la terra, especialment pel que fa a la protecció del medi natural i la conservació del paisatge<sup>192</sup>.

### c) Exigència d'autorització administrativa per a millores i canvis

Sense incomplir les obligacions a les quals acabem de referir-nos, els afectats per la CP poden tenir la intenció d'introduir-hi modificacions que, encara que no desmereixin les finques rústiques aportades, alterin la seva estructura física o jurídica. Quan això s'esdevé, els afectats han de saber que aitals modificacions no seran valorades, als efectes de la CP, si no sol·liciten la preceptiva autorització administrativa, d'acord amb els següents articles:

- Pel que fa a les millores a les finques, l'art. 226 preveu que "las mejoras que los propietarios realicen en los terrenos comprendidos dentro de la zona a concentrar después de la aprobación del Decreto ... no serán tenidas en cuenta al efecto de clasificar y valorar las tierras, a menos que la realización de tales mejoras haya sido autorizada por el Instituto". Similars previsions s'inclouen en la legislació d'altres països europeus. L'art. 9 de la portuguesa LCP-POR/2, en concret, disposa que "*autorizada a elaboração do projecto de emparcelamento, só podem ser consideradas, para efeitos de avaliação, as benfeitorias realizadas com autorização escrita da DGHEA*". Al seu torn, l'art. 6, *in fine*, de la Llei belga de 22 de juliol de 1970 remarca, amb caràcter general, que "*tous travaux qui... seraient exécutés en violation des dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ou du Code rural, ne donnent lieu, en aucun cas, à l'attribution d'une plus-value conformément à l'article 20*", puntualitzant - i això és el que aquí volíem destacar - que "*il en est de même pour tous les travaux dont il est question à l'article 17, alinéa premier, sauf autorisation préalable et écrite du Ministre de l'agriculture ou de son délégué*".

- Pel que fa a les alteracions de caire jurídic, igualment cal presentar la pertinent sol·licitud, per a què siguin considerades en l'expedient de CP, ben entès que l'art. 229 - a similitud d'altres legislacions europees<sup>193</sup> - reconeix a l'Administració gestora una àmplia

---

<sup>191</sup>L'art. 225.3 atribueix als ara desapareguts governadors civils la potestat d'imposar aquests tipus de sancions. Aquest precepte no es pot interpretar al peu de la lletra, en primer lloc, perquè la figura del Governador Civil ja ha estat suprimida a tot l'Estat, i, en segon lloc, perquè la competència en matèria de CP ja ha estat assumida per totes les CA. Aplicant-hi criteris analògics, sembla que l'esmentada potestat hauria d'ésser exercida pel delegat territorial del corresponent govern autonòmic. Tanmateix, no té per què ser així, ja que cada CA, en ús de la seva competència per a organitzar la seva pròpia Administració, pot atribuir aquestes competències a l'òrgan que consideri més adient. Així, s'ha fet efectivament en l'art. 6.3 de la càntabra LCP-CANT (que l'atribueix al "Director de Fomento Agrario y del Medio Natural"), en l'art. 20.3 de la castellanoleonesa LCP-CYL (que l'encomana al "Delegado territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia"), i així successivament. Es una mostra més de què les disposicions de l'LRDA no tenen una trasllació tan automàtica com es podria pensar a la realitat actual de l'Estat autonòmic, essent aquesta una més de les raons per les quals insistim en la necessitat d'actualització d'aquesta anacrònica regulació legal.

<sup>192</sup>Fóra bo que en prenguessin nota els legisladors i gestors autonòmics que - com ja hem denunciat *supra*, amb exemples concrets - permeten als antics propietaris l'arrencada d'arbres de les finques de reemplaçament, sense parar-se a pensar en les greus repercussions que aquest abusiu costum pot provocar sobre el medi ambient, la natura i l'entorn natural en general. Realment, les nostres concentracions tenen encara molt que aprendre de les que es fan més enllà dels Pirineus.

<sup>193</sup>*Vid*, per totes, la regulació lusa establerta pel Decret-Llei 384/1988, de 25 d'octubre, l'art. 13 del qual, rubricat "*alterações da situação jurídica*", estableix que "*são ineficazes, para efeitos de emparcelamento, as transmissões entre vivos dos prédios abrangidos pelas operações de emparcelamento, desde a aprovação ou autorização para elaboração do projecto até à sua execução*,

potestat discrecional per a denegar eixa presa en consideració, quan la sol·licitud s'hagi presentat amb posterioritat a la publicació de les bases (s'entén que es refereix a les BD, i no a les provisionals): "Será potestativo dar efecto en el expediente de concentración a las transmisiones o modificaciones de derechos que se comuniquen después de comenzada la publicación de las bases".

Aquest és un dels supòsits en què més es nota a faltar la preceptiva - però, de moment, no aconseguida - obligació d'adaptar la regulació procedimental de la CP als preceptes de l'LRJAPPAC, particularment en relació a les previsions d'aquesta darrera norma legal sobre el silenci positiu. Al Dret comparat, ja hi ha exemples a seguir en aquest sentit, com ara l'art. 23 de l'LCP-LUX i l'art. L.121-20 del *Code Rural* francès, que preveuen l'aprovació del canvi per silenci administratiu positiu, a partir dels tres mesos de presentada la sol·licitud. La nova llei estatal de la CP no hauria d'oblidar aquest criteri que ja impera a l'estranger.

## 5.2 Obligatorietat de la CP, des de la publicació del decret d'inici

### 5.2.1 Obligatorietat absoluta per als titulars de drets sobre les parcel·les afectades

Una de les preguntes que solen formular els interessats en el decurs de les reunions informatives que s'organitzen per a motivar els propietaris rurals a sol·licitar l'inici de la CP és si aquestes actuacions són voluntàries o bé obligatòries. La resposta requereix una matisació, perquè l'entrada en vigor del corresponent decret d'inici de la CP transforma aquestes actuacions de voluntàries a obligatòries per a tots els afectats. És a dir, que els propietaris són molt lliures de sol·licitar o no la CP; però, si la sol·liciten i s'arriba a aprovar el decret de la nova zona de CP, aquestes actuacions hi esdevenen obligatòries, per imperatiu legal de l'art. 171.3 de l'LRDA, a tenor del qual, "acordada la realización de la concentración, ésta será obligatoria para todos los propietarios de fincas afectadas y para los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas".

El problema es planteja de manera més vehement quan, un cop iniciada la CP d'una zona determinada, els interessats se'n volen tornar enrera. És difícil de fer-los entendre que, tractant-se d'una actuació administrativa com aquesta, iniciada a instància dels mateixos propietaris, aquests no puguin renunciar-hi. El precepte transcrit, tanmateix, no ofereix cap dubte al respecte a l'establir l'obligatorietat de la CP ja iniciada per a tots els afectats<sup>194</sup>.

Així, doncs - com ja hem argumentat en parlar del desistiment en el marc dels procediments especials de CP -, a partir de la publicació de la norma d'inici, els propietaris poden desistir de qualsevol sol·licitud (expedients de canvis de titularitat, correcció d'errors, dissolució de condominis, permutes, etc.) o recurs que hagin presentat a l'Administració gestora; però del que no poden desistir és de la seva sol·licitud d'inici de la CP. En aquesta matèria, no hi ha possible marxa enrera per part dels interessats.

### 5.2.2 Obligatorietat relativa per a l'Administració gestora

#### 5.2.2.1 La regla general de l'obligatorietat de les actuacions aprovades per la norma d'inici

Encara són molts els gestors que no tenen clar si la mateixa Administració gestora també queda obligada a tirar endavant la concentració autoritzada.

En principi, el transcrit art. 171.3 sembla donar a entendre que l'obligatorietat només afecta els propietaris i titulars d'altres drets i situacions jurídiques sobre les finques de la zona. Tanmateix, els preceptes no s'han d'interpretar ai lldament, sinó posant-los en relació amb la resta dels preceptes de la mateixa norma i, per extensió, amb el conjunt de l'ordenament constitucional. La conclusió a la qual duu aquesta segona interpretació és que, contràriament al que es podria deduir de la literalitat de l'esmentat

---

*salvo reconhecimento expresso pela Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola de que não prejudicam a elaboração ou execução do projecto*.

<sup>194</sup>Més explícit era encara l'art. 5è del Decret 1305/1959, de 16 de juliol, "por el que se adaptan las normas de procedimiento del Servicio de Concentración Parcelaria a la Ley de 17 de julio de 1958", d'acord amb el tenor del qual, "no caben desistimiento o renuncia con relación a la petición de concentración parcelaria". La regulació vigent no és tan explícita al respecte; però de l'anàlisi conjunta d'aquesta regulació s'infereix que aquest criteri normatiu hi roman plenament vigent.

precepte legal, la CP també esdevé obligatòria per a l'Administració gestora, per dos motius principals:

1r) Partint de la base de què l'art. 103.1 CE sotmet totes les administracions públiques a l'imperi de la llei i el dret, i atès que la CP de cada zona s'inicia prèvia la publicació del corresponent decret per part del govern de la respectiva CA, sembla obvi que l'Administració gestora està obligada a acatar-lo. Més encara, està obligada a:

- Executar la CP sense cap mena de dilacions, perquè tots els decrets de CP inclouen - per imperatiu de l'art. 172.a de l'LRDA i dels preceptes concordants de les legislacions autonòmiques - la "declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de que se trate".

- A finançar íntegrament les despeses de la gestió. Aquesta obligació ve imposada, amb caràcter general, en l'art. 171.4, segons el qual "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria serán satisfechos por el Estado ...", i es confirma en concret per als honoraris de notaris i registradors, quan l'art. 239 disposa que "los derechos de los Notarios y Registradores ... serán pagados por el Estado ...".

- A respondre de les lesions econòmiques que provoqui<sup>195</sup>. Preveu aquesta responsabilitat l'art. 234 de l'LRDA, front als legítims titulars registrals dels drets i situacions jurídiques que no els hagin estat reconeguts per l'Administració gestora en les corresponents BDF, estant obligada a fer-ho. D'altra banda, el TS ha entès que aquesta Administració també ha de respondre per les lesions inferiors al llindar de la sisena part del valor atribuït a les finques aportades per cada propietari, que l'art. 218.1 de l'LRDA estableix per a la quantificació mínima de la lesió econòmica exigible per a la presentació de recursos contra l'acord de CP. A aquests efectes, la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531) interpreta que el principi de gratuïtat que estableix el ja transcrit art. 171.4 de l'LRDA suposa que hi ha d'haver un fons de finançament per a cobrir aquestes lesions. És per això que, en el cas que analitza aquesta sentència, es declara que el recurrent té dret a "solicitar, en la ejecución del acuerdo aprobatorio de la concentración, el valor de la diferencia inferior al sexto con cargo al fondo de financiación (artículo 171-4), teniendo en cuenta el principio general de igualdad de valor en el reemplazo proclamado en el artículo 173-a) de la Ley...".

2n) Perquè els preceptes de l'LRDA que regulen els tràmits posteriors a l'inici de la CP s'expressen en termes imperatius, pel que fa a la continuïtat de les actuacions que s'han de dur a terme fins a la cloenda del procediment<sup>196</sup>.

#### 5.2.2.2 L'excepció de la possible interrupció d'una CP en curs

Com a regla general, ja hem vist que l'Administració gestora no sols resta obligada a dur a terme la concentració, en virtut del principi constitucional de sotmetiment de l'Administració a la llei i al dret ex art. 103.1 CE, sinó que, a més a més, està obligada a cloure la concentració de cada zona en el mínim temps que li sigui possible, puix que cada procés de CP s'obre mitjançant un decret que - per imperatiu de l'art. 172 de l'LRDA - declara aquestes actuacions públiques "de urgente ejecución".

Això no vol dir que sempre s'hagi d'arribar a la fi del procés. Si diem que l'obligatorietat de tirar endavant la CP és relativa, pel que fa a l'Administració gestora, és perquè cal comptar també amb què poden sobrevindre circumstàncies imprevistes que obstaculitzin, paralitzin o inclús impedeixin executar la CP ordenada per la corresponent norma d'inici.

Encara que l'LRDA no ho estableixi explícitament, entenem que, si un procés de CP topa

<sup>195</sup>A aquesta responsabilitat es refereix la STS d'1.4.1998, FJ 4 (Arz. 3507), quan, bo i rebutjar la pretensió dels recurrents relativa a la declaració de nul·litat de la resolució de CP impugnada, matisa que eixa denegació és "sin perjuicio de las compensaciones a que puedan dar lugar... defectos procedimentales de escasa importancia que no sean causantes de indefensión".

<sup>196</sup>*Vid., ad exemplum*, els arts. 183 ("Una vez reunidos los datos que permitan establecer con carácter provisional las bases de la concentración, se realizará una encuesta ..."), 184 ("Finalizada la encuesta de las bases provisionales, ... la Comisión Local someterá a la aprobación del Instituto las siguientes Bases: ..."), 185.2 ("El Instituto requerirá directamente de dichos organismos o entidades la determinación ... de las superficies que ... deben ser excluidas de la concentración ..."), etc.



amb aquest tipus d'obstacles, es pot suspendre temporalment o donar per clos definitivament el procediment abans d'acabar-se la CP. Fonaments legals i jurisprudencials per a entendre-ho així no ens en falten, certament.

Pel que fa, en primer lloc, als fonaments legals, hem de remarcar que el mateix legislador estatal ja va preveure que no tots els processos de CP que s'iniciessin podrien completar el procediment establert a l'efecte. És en base a aquesta previsió que l'art. 207.1.c) obliga l'Administració gestora a comunicar immediatament al Registrador de la Propietat de la zona i al Notari del districte "las resoluciones o hechos que pongan término al procedimiento, sin que la concentración parcelaria se lleve a cabo". Sembla obvi que a la ment dels redactors d'aquest precepte estava el convenciment de què no totes les CP autoritzades per una norma d'inici han d'arribar a bon port. El precepte citat no indica, però, què s'ha de fer quan això s'esdevé, ni quant de temps ha de romandre paraitzada una CP per a què es pugui considerar inexecutable a aquests efectes.

A la primera qüestió es podria respondre, en bona lògica, que fóra aconsellable aprovar una nova norma jurídica d'igual rang que la que va iniciar la CP - sigui decret o bé ordre -, per tal de derogar-la (com ja s'ha fet a alguna CA<sup>197</sup>), suprimint així l'efecte de tancament del Registre que (a tenor del que disposa l'art. 233.1) provoca tota CP.

Quant a la segona qüestió, un primer intent de solució ens vindria de la mà del legislador castellanoleonès, que, en el seu art. 53 (en relació amb l'art. 21.1.c, que és pràcticament una transcripció del precepte estatal que ara ens ocupa), estableix dues idees que ens semblen força assenyades: d'una banda, determina que la CP ha d'haver romàs més de deu anys paraitzada, i, de l'altra, autoritza l'Administració a "iniciar nuevamente la concentración parcelaria", quan la CP hagi romàs paraitzada durant aquest termini.

En principi, ambdós criteris d'actuació semblen raonables i potencialment efectius. Tanmateix, analitzant-los des d'una perspectiva jurídica, es comprova que la solució aportada és inviable, puix que, si el precepte posa com a *conditio sine qua non* que "hubieran recaído resoluciones firmes" i, acomplert aquest requisit, autoritza el reinici de la CP de la zona, està autoritzant l'Administració gestora a establir unes noves BD, quan encara estan en vigor les BDF aprovades anteriorment.

Es contraria així la consolidada jurisprudència sobre la preclusivitat de les BDF<sup>198</sup>, segons la qual aquestes esdevenen immodificables des de la seva fermesa, amb les úniques excepcions (canvis de titularitat, correcció d'errors, reconeixement de drets a antics propietaris desconeguts i acompliment de resolucions judicials) previstes pel legislador. Al nostre parer, si el que hom pretén és reiniciar la CP (com sembla indicar el legislador castellanoleonès), la solució definitiva hauria de venir per la derogació de la norma d'inici originària (amb la qual cosa quedaria sense efectes tota la CP, i, per tant, també les bases) i l'aprovació d'una nova norma d'inici, que permeti començar una nova CP, fent-hi les corresponents tasques d'investigació de la propietat i de classificació de terres, en base a les quals es podran aprovar unes noves BD, sense que s'hi pugui oposar l'efecte preclusiu de les precedents.

Pel que fa, en segon lloc, als fonaments jurisprudencials, hem d'afegir que el TS també sembla donar per entès que els processos de CP poden cloure de manera diferent a la prevista en el procediment de CP regulat per l'LRDA.

La STS de 26.1.1982 (Arz. 300), en concret, esmenta - ni que sigui de retruc - aqueixa possibilitat, quan fa esment de "las resoluciones o hechos que pongan fin al procedimiento sin que la concentración parcelaria se lleve a cabo". En el que discrepem d'aquesta sentència és en què dongui a entendre que la interrupció dels processos de CP es pugui acordar mitjançant una simple resolució de l'Administració gestora. Al nostre parer, la decisió

---

<sup>197</sup> Vid. els BOR núm. 142 de 27.11.1997 i núm. 42 de 7.4.1998, en els quals es publiquen, respectivament, l'avis d'exposició pública del projecte de decret i el decret pròpiament dit ("Decreto 31/1998, de 3 de abril, por el que se deroga el Decreto 32/1986, de 30 de mayo, que declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Grávalos, La Rioja").

<sup>198</sup> Vid., *ad exemplum*, les STS de dates 16.2.1990 (Arz. 1435), 3.11.1992 (Arz. 8920) i 12.3.1998 (Arz. 3490).

de deixar sense efecte una concentració en curs no pot ésser adoptada per la mateixa Administració gestora. Atès que no va ser ella, sinó el govern autonòmic corresponent, qui va decretar l'inici de la CP, haurà d'ésser el mateix govern qui en decideixi l'interrupció de les actuacions, mitjançant un nou decret, pel qual es derogui el decret inicial. El contrari comportaria una contravençió del principi general de jerarquia de les normes jurídiques, ja que una simple resolució administrativa deixaria sense efectes un decret del govern autonòmic.

Si, finalment, hom considera que, en un cas determinat, cal arribar a aquesta decisió, entenem que el més just fóra sotmetre a informació pública el projecte del nou decret, per tal que els interessats puguin presentar-hi les al·legacions que considerin adients per a la defensa dels seus drets i interessos legítims. La praxi implantada en aquest sentit per l'Administració riojana de la CP<sup>199</sup> ens sembla d'allò més encertada.

## 6. A tall de conclusió

Recapitulant tot el que hem exposat en aquesta part del nostre estudi, podem dir que ens hem ocupat, de bell antuvi, de les qüestions procedimentals que calia assentar prèviament, per tal de sistematitzar adientment l'exposició. En aquest aspecte, hem parat una especial atenció al caràcter especial del macroprocediment que coneixem com a "procediment especial de concentració parcel·lària", evidenciant la precarietat de la seva vigència en l'actual marc constitucional. Tot alhora, hem procurat posar una mica d'ordre en el desgavell generalitzat que es pot constatar en la doctrina científica i àdhuc en la jurisprudència, quant a les fases del procediment especial de CP, arribant a la conclusió de què són quatre les fases que l'integren realment: la preparatòria, la de determinació de les bases de la concentració, la de reordenació de la propietat fundiària i la d'implementació de la concentració aprovada.

Entrant ja en l'anàlisi de la fase preparatòria, hem posat la nostra exposició al servei del doble objectiu de potenciar aquesta fase com es mereix<sup>200</sup> i de dotar-la d'unes connotacions mediambientals que ara li són alienes, en el vigent marc legal espanyol.

Partint d'aquesta idea bàsica, hem procurat, en primer lloc, justificar i atendre adientment la necessitat de potenciar tant com es pugui aquesta fase preparatòria del procediment, amb l'objectiu de reconvertir els que ara no passen d'ésser uns tràmits previs - als quals se sol prestar una escassa atenció - en un conjunt d'actes d'una transcendència decisiva per al futur de la concentració que es pretén practicar en cada cas.

A aital objecte, hem redimensionat el tradicional informe previ en una mena de memòria expositiva de la realitat prèvia de la zona a concentrar, de les actuacions que s'hi podrien dur a terme i, en definitiva, de la viabilitat de la CP. El primitiu informe previ esdevindria així un estudi sobre la viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental, sobre el qual s'hauria de basar la decisió governamental d'autorització de la CP de la zona de què es tracti, sense perjudici del resultat de la pertinent avaluació d'impacte ambiental, arribat el cas.

D'aquesta manera, es potenciarà ostensiblement el caràcter reflexiu d'aquesta fase preparatòria, ben entès que, mentre més es treballi en aquest aspecte, millor resultat donarà la concentració que més endavant es dugui a terme.

Amb el model actual de CP, es passa de puntetes pels tràmits previs a l'aprovació de la

---

<sup>199</sup> *Vid., ad exemplum*, l'avis oficial publicat en el BOR núm. 142, de 27.11.1997, que diu així: "Información pública del proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 32/86 de 30 de mayo que declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la Concentración Parcelaria de la zona de Grávalos (La Rioja). En cumplimiento del artículo 68 de la Ley 3/95 de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 32/86 de 30 de mayo que declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona de Grávalos (La Rioja), será expuesto en el Ayuntamiento de Grávalos durante un plazo de 20 días, desde el día 28 de noviembre al día 17 de diciembre. Durante dicho plazo los interesados podrán presentar por escrito las alegaciones que estimen oportunas ...".

<sup>200</sup> Aquesta potenciació de la fase preparatòria ja és habitual arreu d'Europa, de molt de temps ençà. I és lògic que sigui així, perquè, com ja va deixar assentat l'especialista francès en matèria de CP, André DUMAS, *Le remembrement rural ...*, op. cit., p. 385, "il faut, avant de procéder à ce lotissement nouveau, effectuer un certain nombre de travaux préliminaires".

norma d'inici de la CP i es dedica la majoria dels esforços i mitjans a executar la concentració pròpiament dita. Tant és així que inclús els tribunals passen per alt, de vegades, aquesta fase inicial<sup>201</sup>. Nosaltres propugnem canviar la filosofia inspiradora d'aquestes actuacions, de manera que es dediqui tant de temps i d'esforços com siguin necessaris a pensar profundament el que es vol i el que es pot fer, per a després poder executar amb més garanties d'èxit la CP, d'acord amb el resultat d'eixes reflexions.

En segon lloc, guiant-nos pel model ecocompatible de CP que es pot inferir dels ordenaments jurídics comunitari i constitucional, així com per les regulacions autonòmiques i estrangeres que ja han donat algun pas en aquest sentit, hem parat una especial atenció a donar a la fase preparatòria un caire marcadament mediambiental. A aquest objecte, hem proposat l'establiment d'un seguit de mesures, que tenen com a denominador comú la garantia de què la concentració prevista s'adigui fil per randa a l'esmentat model ecocompatible de la CP. Tres són les principals iniciatives apuntades en aquest sentit:

1a) La introducció de l'avaluació ambiental estratègica (EAE), com a nou element que ha de guiar les deliberacions de l'Administració gestora tendents a l'establiment dels plans, programes i polítiques a dur a terme en matèria de CP.

2a) La potenciació dels aspectes mediambientals del que hem rebatejat com "estudi sobre la viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental de la concentració", en el qual s'han de preveure ja les obres que es pensen dur a terme a la fi del procés de CP, s'han de valorar les seves repercussions sobre el medi ambient, el paisatge i l'entorn natural, i s'han d'establir les mesures protectores, reparadores i de millora que es considerin més adients.

3a) La integració de l'EIA en el procediment especial de CP, de manera que tots els processos de CP quedin sotmesos a aquesta avaluació. Per a l'efectivitat d'aquesta darrera mesura, resulta imprescindible que les conclusions a què arribi la corresponent declaració d'impacte ambiental condicionin preceptivament tot el desenvolupament de la concentració (amb especial incidència en el pla d'obres i millores territorials i en el corresponent projecte d'obres de CP). Amb el mateix objectiu, reivindiquem el caràcter vinculant de l'esmentada declaració, de tal manera que, en el cas de què s'hi desaconselli la concentració pel seu greu impacte ambiental, no es pugui aprovar l'inici d'aquestes actuacions públiques.

Més endavant, ens hem ocupat de les dues formes d'inici que preveuen l'LRDA i la major part de les regulacions autonòmiques i forànies de la CP. Recolzant-nos en la jurisprudència vigent del TS, prenem al respecte una postura sensiblement decantada a favor de l'inici voluntari, com a regla general, deixant reservada la fórmula de l'inici d'ofici per als supòsits excepcionals que la facin imprescindible.

Finalment, hem fet un recorregut pels diferents tipus de normes d'inici que són admissibles en el procediment especial de CP, remarcant que el decret és la fórmula habitual, mentre que l'ordre només es pot emprar en els supòsits especialment previstos pel legislador (circumscriu a les zones prèviament declarades per decret zones d'interès general o zones d'ordenació d'explotacions), quedant la utilització de la resolució administrativa limitada a l'estret àmbit de les anomenades "concentracions parcel·làries de caràcter privat".

Com a principal novetat procedimental, proposem la introducció d'una enquesta prèvia sobre

---

<sup>201</sup> Vid., per totes, la STS de 19.1.2000 (Arz. 329). En el seu FJ 3, s'assegura que la regulació de l'LRDA estableix "un sistema de garantías escalonado, en el que primero se fija un procedimiento para la determinación de las bases, y una vez firmes estas y efectuadas las operaciones técnico materiales correspondientes, la impugnación del Acuerdo aprobatorio de la concentración se ve limitada a los supuestos de infracción de las formalidades propias de esta segunda fase", insistint més endavant que es tracta d'un "procedimiento escalonado a través de las dos fases referidas". Amb la fase preparatòria, com es veu, ni tan sols s'hi compta. Creiem que és un *lapsus linguae* degut a què s'hi tracta la qüestió de retruc, sense entrar a debatre el reconeixement que fan altres sentències de la impugnabilitat - juntament amb el decret - dels elements integradors de la que (en base a aquesta mateixa jurisprudència) considerem integrats en la fase preparatòria de la CP. Segons el criteri utilitzat en aquesta sentència, tots els actes preparatoris (i àdhuc el mateix decret de CP) s'haurien d'impugnar durant el termini d'exposició de les BD, atesa la doctrina legal sobre la preclusivitat de les fases. I és obvi que no és així, puix que, com evidencien les STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) i 14.6.1988 (Arz. 4605), s'han d'impugnar amb el decret de CP. Això demostra que amb aquesta norma d'inici clou la primera fase de la CP, anterior a la fase de les bases rectoras de la concentració.

la utilitat de la CP de la zona, que té la finalitat de sotmetre-hi a la consideració de tots els interessats - amb la possibilitat de presentar-hi les pertinents alegacions - dos tipus de documents: d'una banda, l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental, amb el corresponent projecte de decret de CP, i, d'altra banda, la declaració d'impacte ambiental aprovada a l'efecte.

En resum, la nostra proposta de reforma del procediment especial de CP estaria integrada, quant a la introducció d'una fase preparatòria, pels següents tràmits procedimentals:

1r) Iniciativa a favor de la CP d'una zona determinada, presentada per un nombre significatiu de futurs partícips i informada favorablement per l'Ajuntament afectat.

2n) Estudi sobre la viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental, elaborat per l'Administració gestora, per a comprovar si la concentració instada és realment viable.

3r) Avaluació d'impacte ambiental, que clouria amb l'aprovació de la corresponent declaració d'impacte ambiental per part de l'òrgan mediambiental competent.

4t) Assemblea informativa, en el decurs de la qual els tècnics jurídics i agrònoms de l'Administració gestora presentarien als interessats el resultat dels treballs preparatoris, per tal de facilitar que, durant l'enquesta prèvia que esmentem tot seguit, es puguin pronunciar amb ple coneixement de causa a l'entorn de la utilitat de la concentració.

5è) Enquesta prèvia sobre la utilitat de la CP de la zona, mitjançant la qual es sotmetria a la consideració dels futurs partícips la documentació resultant tant de l'estudi de viabilitat (que inclouria una relació circumstanciada de propietaris i finques, així com el projecte de decret d'autorització de la CP) i de l'avaluació d'impacte ambiental (que inclouria la corresponent declaració d'impacte ambiental).

6è) Enquesta de caràcter decissori, en el decurs de la qual, s'hauria de sotmetre a votació l'oportunitat o no de la concentració projectada, ben entès que els percentatges de vots favorables serien els que s'haurien de tenir en compte a l'hora de determinar si s'han aconseguit o no les majories requerides legalment per a l'inici voluntari de la CP, amb la qual cosa s'evitaria la feixuga tasca de la recollida, una per una, de les signatures necessàries a aital objecte.

7è) Decret d'autorització de l'inici de la CP, amb el contingut que ja hem expressat.

L'aplicació d'aquest nou disseny de fase preparatòria podria suposar un sa revulsiu per a les nostres concentracions, situant-les al nivell més avançat en el Dret comparat i reconciliant-les amb els principis rectoris dels ordenaments jurídics comunitari i constitucional, dels quals queda tan allunyada la regulació vigent.

## CAPÍTOL III

### FASE DE LES BASES RECTORES DE LA CONCENTRACIÓ

Aquesta fase no té la mateixa significació a tots els països. A Espanya, la seva transcendència, en el marc del procediment especial de CP, ha estat força destacada tant per la doctrina científica<sup>1</sup> com per la jurisprudència<sup>2</sup>. Més enllà dels Pirineus, en canvi, es relativitza molt més la seva importància com a fase del procediment, perquè es considera que gran part del que aquí constitueix el contingut de les bases forma part de les operacions preparatòries de la CP, com s'esdevé a Bèlgica i Luxemburg. I és que, sense negar que unes bases ben assentades són una bona forma d'encetar les actuacions de CP, el que no es pot oblidar mai és que la veritable concentració consisteix en la unificació o reducció del nombre de finques de cada propietari, la qual cosa es realitza durant la fase de reordenació de la propietat, que més endavant analitzarem.

Aquestes dues constatacions (integració de les tasques d'investigació de la propietat en la fase preparatòria, en altres regulacions de la CP, i consideració de la fase de reordenació de la propietat com a la CP pròpiament dita), juntament amb el nostre posicionament a favor d'una refosa generalitzada de les actuals fases de bases i de l'acord de CP, ens aconsellarien tractar conjuntament ambdues fases procedimentals. Això no obstant, ens n'ocuparem en dos capítols diferenciats, per tal de mantenir la coherència expositiva amb la regulació i amb la praxi administrativa que encara subsisteixen al nostre país.

A aquest objecte, analitzarem l'actual fase de bases de la concentració des d'una perspectiva jurídica, començant per l'exposició de les qüestions relacionades amb els òrgans de participació dels interessats en la gestió de la CP. Tot seguit, ens referirem a les tasques a realitzar per a la confecció de les bases, fent especial esment de les relatives a la determinació del perímetre, la investigació de la propietat i la classificació de les terres, el resultat de les quals constituirà el contingut essencial de les bases de la concentració de cada zona concreta. Finalment, hem considerat necessària una anàlisi en profunditat de la problemàtica jurídica que planteja la vigència del principi de preclusivitat de les bases en el desenvolupament de les actuacions de CP, així com la seva incidència en els drets dels partícips, i molt particularment en el dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

#### I. ÒRGANS I FORMES DE PARTICIPACIÓ

Si hom el compara amb altres procediments administratius, no hi ha dubte que el de CP és un dels més participatius, puix que els interessats, a més de tenir múltiples oportunitats de dir la seva a través de les corresponents al·legacions i recursos, col·laboren d'alguna manera en la gestió d'aquesta millora, mitjançant els representants que elegeixen amb aquesta finalitat. Una altra és, en canvi, la impressió que s'extreu d'una anàlisi comparativa amb les regulacions estrangeres, a les quals es potencia molt més eixa vessant participativa dels processos de CP, donant als partícips un protagonisme que l'LRDA els hi està negant.

---

<sup>1</sup>Per tots, Juan DE LA RIVA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 197.

<sup>2</sup>*Vid., inter alia*, les STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) i de 12.3.1998 (Arz. 3490), als FJ 6 i 4, respectivament, de les quals es reproduïx literalment la cantilena de què la CP es duu a terme "a través de un procedimiento en el que tiene como destacada fase la fijación de las bases de concentración, que incluye la exacta delimitación de la zona afectada, la clasificación de las tierras afectadas y fijación de coeficientes para llevar a cabo las compensaciones precisas, la declaración de propietarios de las parcelas y la relación de gravámenes sobre éstas".

Eixa participació s'articula principalment mitjançant tres fórmules participatives previstes per l'LRDA i, *mutatis mutandi*, per les lleis autonòmiques de CP: l'assemblea de partícips de la CP, la CLCP i la junta auxiliar de classificació. A totes tres ens referirem seguidament.

## 1. La assemblea general dels partícips de la CP

### 1.1 Determinació dels interessats en els processos de CP

#### 1.1.1 Els subjectes de la CP, en el sistema regulador de l'LRDA

El primer dubte que es planteja, en relació als subjectes de la CP, és el de saber si ho són els propietaris, els conreadors o tots dos a l'hora. L'articulat de l'LRDA és molt confús a aquest respecte, ja que s'ignora aquesta dicotomia, emprant ambdues expressions com a sinònimes. En realitat, emperò, tot i que una gran part dels pagesos són a l'hora propietaris de la totalitat o de part de les terres que conreen, les figures de l'agricultor i del propietari rústic no han estat mai plenament coincidents<sup>3</sup>. Per tant, el primer que s'ha de fer es concretar a quin tipus de subjectes està destinada l'assemblea inicial, vist que propietaris i conreadors tenen els seus propis interessos, sovint divergents.

Aliena a aquesta realitat dispar, l'LRDA fa un malabarisme lingüístic, alternant les referències als propietaris i als conreadors, de manera poc coherent:

- En algunes ocasions, barreja indistintament els termes "propietarios", "agricultores" i "cultivadores", com si entre ells no hi hagués cap diferència. Així, per exemple, si per a la presentació de la sol·licitud d'inici de la CP, l'art. 180,1 exigeix determinades majories de propietaris (alguns dels quals poden no ser agricultors, ja que no hi ha cap disposició que els hi posi com a condició el conreu directe de la terra), un cop aprovat el decret de CP, sembla com si tots ells haguessin estat reconvertits *ope legis* en conreadors de llurs finques, atès que, al regular les votacions de l'assemblea general, els arts. 16 i 17 ja no parlen de "propietarios", sinó de "agricultores". Per a més complicació, l'art. 176 dona per entès que uns i altres són "cultivadores" de les finques ("Cuando al solicitar la concentración de una zona algunos de los propietarios o cultivadores anuncien su propósito de ...").

- En altres ocasions, el legislador cita als subjectes de la CP denominant-los "participantes" o "interesados", denominacions amorfes que res no ens aclaren respecte a si es tracta de propietaris, conreadors o tots dos plegats i barrejats.

- Finalment, també hi ha preceptes que únicament parlen de "propietarios", com s'esdevé en els arts. 117.1, 180 i 219.

Una anàlisi conjunta i sistemàtica dels preceptes de l'LRDA ens duu a la conclusió de què - en el sistema de l'LRDA - els únics subjectes passius de les operacions de CP són els propietaris. A aquests efectes, ens fonamentem en les següents consideracions:

1a) Encara que l'art. 17.3 parla de "agricultores", el que està regulant és l'elecció dels representants dels partícips de la concentració. De fet, el mateix precepte matisa aquesta apel·lació a la condició d'agricultors, quan tot seguit preceptua que "uno de los representantes ... se elegirá entre los mayores aportantes de bienes a la concentración, otro entre los medianos y el tercero entre los menores". Així, doncs, només són electors i elegibles els qui aporten finques a la concentració, que no poden ésser altres que els seus propietaris, ja que sembla obvi que ningú pot aportar uns béns que no li pertanyen legalment.

---

<sup>3</sup>Ni van coincidir temps enrera (pensis en el tradicional absentisme dels grans terratinents d'Andalusia i Extremadura) ni coincideixen a hores d'ara, com ho palesa l'exemple de les grans fortunes que han aterrrissat als terrenys rústics, atretes per l'oportunisme de les apetides subvencions comunitàries. Els interessos econòmics d'aquesta mena de propietaris-paracaigudistes res no tenen a veure amb les aspiracions dels veritables agricultors. Ben al contrari, aquests darrers s'han vist doblement perjudicats pels terratinents caçaprimes, ja que, d'una banda, els han fet menys assequible la compra de noves finques de conreu, i, de l'altra, han arramblat amb la major part dels ajuts destinats al sector agrari. Els sindicats agraris prou bé que ho saben, i per això malden per una modulació de les subvencions de la PAC, amb l'objectiu de què només se'n pugui beneficiar els qui realment tinguin en el conreu de la terra el seu mitjà fonamental de vida.

2a) En qualsevol cas, resulta evident que han de formar part de l'assemblea ex art. 17.3 els mateixos subjectes que estan habilitats per a sol·licitar l'inici de la CP. Per tant, s'ha de posar aquest precepte en relació amb l'art. 180.1, en el qual únicament s'habilita a aital objecte els propietaris.

3a) Aquesta idea subjacent es confirma en l'art. 173 de l'LRDA, precepte que atorga un protagonisme absolut als propietaris (siguin o no agricultors) de les finques rústiques afectades, la protecció dels interessos dels quals situa com el primer objectiu a atènyer, establint a l'efecte que "se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo ...").

En definitiva, *de lege lata*, els únics que l'LRDA admet com a subjectes de la CP - i, per tant, com a membres de l'assemblea general -, són els propietaris de les finques a concentrar. Aquesta és la tradició jurídica espanyola, com ho demostra la conclusió que en el mateix sentit va inferir GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA<sup>4</sup> de la llei de CP de 1962: "el sujeto pasivo de la concentración es el propietario y no el cultivador o empresario".

És cert que hi ha alguna antiga sentència que al·ludeix a la concurrència a l'assemblea de propietaris i arrendataris, però hem d'analitzar aquestes expressions jurisprudencials en el seu propi context normatiu. Aquest doble criteri d'inclusió el trobem a la STS de 30.1.1974 (Arz. 700), que, tot i ser posterior a l'aprovació de l'LRDA, està jutjant unes actuacions de CP realitzades anys abans, quan encara estava en vigor el text refós de 8 de novembre de 1962, en el marc de la qual sí que es preveia la participació a l'assemblea de propietaris i conreadors. L'art. 6, al regular la composició de la CLCP, estipulava que n'havien de ser membres, entre d'altres, "dos propietarios cultivadores directos y un arrendatario o aparcerero elegidos todos por la Asamblea de la Hermandad". Aquest precepte, en tot cas, va ésser derogada en virtut de la disposició final derogatòria de l'LRDA, i l'articulat d'aquesta norma vigent ja no contempla eixa distinció, com creiem haver demostrat.

### 1.1.2 Proposta de replantejament legal dels elements subjectius de la CP

El fet que el sistema de l'LRDA només reconegui la condició de subjecte de la CP als propietaris no significa que aquesta sigui una característica indestruïble de la institució ni que necessàriament hagi de ser la més correcta. Ben al contrari, considerem que és manifestament incorrecta, perquè, d'una banda, no s'adiu al concepte d'interessat que estableix l'art. 31.1 de l'LRJAPPAC<sup>5</sup>, i, de l'altra, no es correspon amb la promoció de les explotacions agràries que l'art. 173 de la mateixa LRDA proclama com la finalitat primordial de la CP.

És per això que l'opció presa pel legislador estatal no ha estat seguida unànimement pels legisladors autonòmics, entre els quals podem distingir tres posicionaments diferents, quant a la determinació dels subjectes de la CP:

1r) Hi ha un primer grup de legislacions autonòmiques que no reconeixen als propietaris i arrendataris la condició de subjectes de la CP, sinó que la reserven únicament als conreadors. Aquest grup inclou les lleis de Cantàbria (LCP-CANT) i de Castella-La Manxa (LCP-CYL).

2n) A l'extrem contrari es situa l'andalusa LARA, en la qual es pren una postura absolutament favorable a la concentració d'explotacions - cosa que suposa l'establiment dels conreadors com a subjectes d'aquestes actuacions -, donant per superada la regulació estatal, basada primordialment en la concentració de propietats. Es per això que s'hi preveu l'inici de la CP a sol·licitud "de propietarios o de titulares de explotaciones", deixant ben clar que el que importa realment és que conreïn les finques. Per això l'art. 48 exigeix que la

<sup>4</sup>Francisco GÓMEZ GÓMEZ-JORDANA, *Problemas jurídicos ...*, op. cit., p. 30.

<sup>5</sup>Com és prou conegut, l'art. 31.1 de l'LRJAPPAC no sols reconeix la condició de subjecte interessat als que promouen l'inici del procediment (que en el nostre cas serien els propietaris signataris de la sol·licitud de CP ex art. 180.1 de l'LRDA), sinó també "los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte", grup en el qual s'han de considerar inclosos els conreadors de les finques a concentrar que ho són a títol d'arrendataris, parcers o usufructuaris, que altres legislacions també admeten com a subjectes de la CP.

majoria dels propietaris o titulars d'explotacions que sol·licitin la CP "se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por período no inferior a doce años".

3r) Finalment, també hi ha alguns legisladors autonòmics que han optat per una posició més conciliadora, que, sense qüestionar el model de CP establert per l'LRDA, introdueixen alguns elements propers a la concentració d'explotacions. En són exemples l'asturiana LOADR (l'art. 21.1 de la qual afegeix els explotadors directes de la terra, com a signataris de la sol·licitud de CP, que es pot endegar també "cuando lo soliciten la mayoría de los titulares de las explotaciones que ejerzan de forma directa y personal la actividad agraria") i la gallega LCP-GAL (que, en l'art. 18.1 autoritza l'inici de la CP a petició de la majoria dels propietaris "o de la mayoría de los titulares de los lugares acasados", i, en l'art. 18.d, obliga a incloure en l'estudi de viabilitat una "valoración de las posibilidades de establecer una nueva ordenación de explotaciones con dimensiones suficientes y estructuras adecuadas a través de concentración parcelaria").

Fent un recorregut per les regulacions de la CP en el Dret comparat, es constata que tampoc s'hi considera indestriable de la institució l'aposta que es fa a l'LRDA a favor dels propietaris de les finques a concentrar. Així, per exemple, quan la CP donava les primeres passes a Espanya, BENEYTO SANCHÍS<sup>6</sup> ja testimoniava que la legislació holandesa reconeixia als conreadors els mateixos drets que als propietaris, com a subjectes de la CP. El mateix s'esdevé a hores d'ara, no sols a Holanda, sinó també a altres països, com ho palesen, per exemple, les regulacions belga i luxemburguesa de la CP:

- El legislador belga resol aquesta qüestió tant a la regulació genèrica del "*remembrement légal des biens ruraux*" (vid. l'LCP-BEL) com a la regulació específicament dedicada a la regulació del "*échange d'exploitation*", modalitat de CP especialment dissenyada per a les concentracions associades a grans obres públiques d'infraestructura rural (Llei de 12 de juliol de 1976).

La convicció d'aquest legislador de què propietaris i conreadors han de compartir la condició de subjectes de la CP es fa palesa quan, en l'art. 4, *in fine*, de l'LCP-BEL reconeix a ambdós la possibilitat d'instar una concentració ("*Cette décision est prise soit d'office, soit à la demande d'au moins vingt exploitants ou propriétaires intéressés*"). Aquesta idea es manté fixa a tota la part dispositiva, per bé que s'hi crea una innecessària confusió, ja que uns preceptes esmenten com a subjectes els "*propriétaires, usufruitiers ou bailleurs*" (v. gr. l'art. 5.2), mentre que altres els citen com "*propriétaires, usufruitiers et exploitants*" (v. gr. els arts. 6, 9 i 17). Una anàlisi conjunta de tota la regulació belga de la CP ens duu a la conclusió de què aquest legislador empra ambdues expressions com a sinònimes, com ho evidencia el fet de què una i altra s'emprin indistintament, dins d'un mateix precepte, en l'art. 7 de la citada Llei de 12 de juliol de 1976.

- Idèntica és la conclusió a la qual ens duu l'anàlisi de la legislació luxemburguesa, atès que els arts. 9 i 13 de l'LCP-LUX coincideixen a considerar subjectes de la CP els "*propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers*".

Arribats a aquest punt, creiem que fóra bo replantejar-se la qüestió dels subjectes de la CP, ja que l'experiència positiva de Bèlgica, Holanda, Luxemburg i els altres països en els quals s'han admès els conreadors com a subjectes de la CP ha deixat en evidència els arguments que varen servir de pressupòsit per a la seva marginació a l'LRDA.

El posicionament adoptat per aquests legisladors estrangers - amb el seu reconeixement dels conreadors, juntament amb els propietaris, com a subjectes de la CP - té un doble avantatge respecte al que s'adopta a l'LRDA:

1r) La tramitació i el resultat de la CP són molt més justos, perquè, al no excloure ni als propietaris ni als conreadors, tots els interessos en joc hi estan presents i poden ésser defensats adientment per ambdós tipus de subjectes.

---

<sup>6</sup>Cfr. Ramon BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de ..., op. cit.*, p. 72.



2n) La participació conjunta de propietaris i conreadors solventa automàticament l'eterna qüestió de si és millor la concentració parcel·lària o la concentració d'explotacions, demostrant que la solució més idònia és la que podríem denominar "concentració parcel·lària per explotacions", mitjançant la qual s'aconseguiria l'objectiu desitjable de la concentració de les explotacions mitjançant una reconversió de les operacions de CP, com ja apunta l'art. 18.d) de la gallega LCP-GAL.

Només cal fer una ullada a l'exposició de motius de l'andalusa LARA per a adonar-se de fins a quin punt havia arribat l'acritud d'aquesta polèmica, puix que el legislador autonòmic hi menysprea ostensiblement la CP de l'LRDA i presenta la concentració d'explotacions com l'alternativa miraculosa que havia de solventar tots els traumes del camp andalús.

A la llarga, de poc han servit els ímprobes esforços del legislador andalús per demostrar les excel·lències de la concentració d'explotacions front a la CP imposada pel legislador estatal. A la fi, s'ha demostrat que només s'hi feien volar coloms, perquè la tan esbombada concentració d'explotacions ha resultat inaplicable, i les poques concentracions dutes a terme a Andalusia d'aleshores ençà s'han practicat pel procediment previst a la denostada LRDA per a la concentració parcel·lària. Aquesta lliçó pràctica ens hauria d'ensenyar a ésser més humils en els nostres plantejaments reformistes i a fer una ullada a les experiències viscudes a altres països, abandonant tan ostentoses pràctiques introspectives, perquè podrem comprovar que ni el legislador estatal ni l'andalús estan en possessió de la veritat absoluta. L'anàlisi comparat de les regulacions estrangeres de referència ens duu a la conclusió de què la millor solució no es troba ni en una CP excloent dels conreadors ni en una concentració d'explotacions que bandegi els propietaris. Tota fórmula concentradora que es fonamenti en l'exclusió dels uns o dels altres estarà tarada d'origen, puix que deixarà bandejats múltiples drets dignes de protecció.

És per això que, *de lege ferenda*, proposem que les noves regulacions estatal i autonòmiques de la institució s'oblidin de la polèmica entre CP i concentració d'explotacions i es centrin en la solució que, a la vista del Dret comparat, es presenta com la més justa, pràctica i efectiva: la concentració parcel·lària per explotacions, fonamentada en l'estricta respecte als drets i interessos legítims de totes les persones involucrades.

Sols així, a l'estar-hi representats tant els interessos dels propietaris com els dels conreadors, llurs respectives observacions, suggeriments i - si s'escau - recursos obligaran l'Administració gestora a fer una reordenació de la propietat fundiària que compatibilitzi la concentració de finques d'un mateix propietari amb la de les finques d'un mateix conreador, objectiu que hauria d'esdevenir prioritari en aquest tipus d'actuacions públiques. D'aquesta manera, es solventaria definitivament la *complexa quaestio* de la CP *versus* la concentració d'explotacions. La polèmica es saldaria sense vencedors ni vençuts. A la fi, tothom en sortiria guanyant i la concentració resultant seria més racional i satisfactòria que la que podrien aportar cada una d'eixes fórmules concentradores aï lladament considerades.

## 1.2 L'assemblea general dels partícips de la CP

### 1.2.1 Regulació estatal

La primera manifestació de la participació organitzada dels interessats en el procediment de CP es produeix en el decurs de l'assemblea general dels partícips de la CP, que preceptivament s'ha de convocar un cop publicat el decret pel qual es declara la utilitat pública i l'execució urgent de la concentració de la respectiva zona. Se li hauria de donar el relleu que es mereix. Però l'LRDA li dóna tan poca importància que només en parla de retruc. De fet, només hi podem trobar alguna referència a aquesta primera manifestació participativa dels interessats afectats en l'art. 17, d'acord amb el qual els membres de la CLCP i de la junta auxiliar de classificació han d'ésser elegits en una assemblea convocada a l'efecte.

Aquesta manca de concreció d'aspectes tan importants com ara els de qui i com ha de convocar l'assemblea, quin tipus de control d'assistència s'hi ha de portar, qui l'ha de presidir, què s'hi ha d'exposar, com s'han de desenvolupar les votacions, etc. hi passen totalment desapercebuts. D'aquesta manera, l'LRDA es desmarca de les assenyades i

exhaustives regulacions que ofereixen d'aquest òrgan col·legiat - l'LRDA ni tan sols li reconeix aquesta condició, encara que aquesta llacuna legal ha estat superada ja per la jurisprudència, en sentències com la STS de 30.1.1974 (Arz. 700) - altres legislacions de la CP, com ara l'LCP-LUX o l'LCP-BEL. Tanta indefinició, no cal dir-ho, genera problemes d'implementació, que esdevindrien pràcticament irresolubles, si no fos per la maduresa de la nostra pagesia, que no sol crear massa problemes en aquestes primeres passes dels processos de CP, ja que s'estima més arribar a una solució pactada pacíficament.

De la minsa regulació que estableix l'LRDA, s'infereix que la votació ha de seguir els següents criteris legals:

#### 1r) Principi democràtic d'un vot per persona

Atès que la CP s'orienta principalment vers la unificació de les finques rústiques de cada explotació agrària de la zona afectada, el legislador podria haver sobreponderat la superfície de cada propietari, a l'hora d'elegir els seus representants. Alguns propietaris es manifesten en aquest sentit a les reunions de promoció de la CP que se'ls ofereix. L'LRDA, però, opta per una solució que consona perfectament amb els principis democràtics que inspiren la vigent Constitució i que ha estat assumit igualment per altres països: el principi d'una persona, un vot<sup>7</sup>. D'acord amb aquest criteri legal, tots els propietaris tenen les mateixes oportunitats d'elecció, prescindint del tamany de llurs parcel·les.

#### 2n) Ponderació del vot, per sectors de propietaris

L'aplicació estricta del principi democràtic "una persona, un vot" podria dur a resultats indesitjats. En el cas de què tots els elegits fossin petits propietaris, resultaria que els interessos d'aquest sector estarien molt ben defensats, però els de la resta dels propietaris no tindrien la mateixa garantia de defensa, perquè serien els titulars d'una reduïda porció del perímetre a concentrar els únics que podrien intervenir als òrgans de participació de la CP. En el supòsit contrari, els grans terratinents podrien pressionar a favor dels seus propis interessos, bandejant els de la resta dels propietaris. No és que ara no pressionin en aquest sentit davant els tècnics que gestionen la CP, però d'aquesta manera ja ho tenen molt més difícil.

És per això que, amb bon criteri, el legislador va establir la ponderació del vot, mitjançant un sistema paritari d'elecció que conjumina el respecte als principis democràtics amb la necessària defensa de tots els interessos en joc. D'acord amb aquest imaginatiu sistema, els petits propietaris elegeixen entre ells els seus propis representants per a la CLCP i per a la junta auxiliar de classificació, i el mateix fan els propietaris mitjans i els grans propietaris.

El resultat és que es garanteix que tots els interessos que hi conflueixen tinguin la seva representació al si de la CLCP, ja que un dels elegits haurà de ser petit propietari, un altre coincidirà amb un propietari mitjà i el tercer serà un gran propietari. I la mateixa proporció es mantindrà en el cas de la junta auxiliar de classificació, per a la qual el legislador dóna la doble opció d'elegir tres o sis representants dels propietaris (és millor elegir-ne sis, per evitar que les absències paralitzin la seva tasca de classificació), però aplicant-hi els mateixos criteris d'elecció de les CLCP.

La millor prova de la bondat d'aquest sistema electiu és la pau que sol regnar en les assemblees generals de propietaris, malgrat que són molts els interessos que es posen en joc amb l'elecció dels seus representants, perquè tothom s'adona de què - sigui quin sigui el resultat de les eleccions - sempre en resultarà elegida alguna persona que té els seus mateixos interessos, sigui petit, mitjà o gran propietari.

#### 1.2.2 Regulacions autonòmiques de l'assemblea general dels partícips de la CP

La LARA ni tan sols fa esment de l'assemblea general. Subsidiàriament, s'hi aplica l'LRDA.

---

<sup>7</sup>A Luxemburg, aquest principi s'expressa sense embuts en l'art. 19 de l'LCP-LUX, el quart paràgraf del qual proclama que "*chaque propriétaire et nu-propriétaire a une voix*".

L'art. 11 de la gallega LCP-GAL regula l'assemblea d'una manera molt poc congruent, quant a la determinació dels subjectes que hi poden participar: comença considerant agricultors a tots els elegibles ("Los agricultores que han de formar parte de la Junta Local de Concentración Parcelaria serán elegidos mayoritariamente ..."), per a tot seguit donar a entendre que s'integren a l'assemblea tant els propietaris com la resta dels que tenen drets a defensar-hi ("... con la asistencia de al menos la mitad más uno de los propietarios y demás titulares interesados residentes en la zona ..."), i acaba disposant que només es convoqui els propietaris ("... tras convocatoria enviada a todos los referidos propietarios").

A part d'aquesta incongruència, que denota l'escassa atenció amb què es va redactar aquest precepte, hi ha algunes idees aprofitables, que servirien per a enriquir l'esquifida regulació de l'assemblea que estableix l'LRDA: es concreta qui convoca i qui presideix l'assemblea - en aquest cas, el President de la Cambra Agrària Local, solució ja no extrapolable a altres parts de l'Estat, atès que moltes CA ja han dissolt les cambres agràries locals al seu respectiu territori -, s'obliga l'Administració gestora a convocar per carta els que hi han de participar, amb una antelació de 15 dies, es concreta el quòrum necessari per a la validesa de la votació, i, finalment, es preveu l'eventualitat de què no s'aconsegueixi aquest quòrum, supòsit per al qual dóna la lògica solució de què es puguin convocar tantes assemblees com calgui per a aconseguir-ho (solució no prevista a l'LRDA).

L'art. 25.1.e) de l'asturiana LOADR practica el seguidisme de l'art. 17 de l'LRDA, quant a la regulació de l'assemblea, incloent-hi les contradictòries denominacions dels partícips, que tan aviat s'hi anomenen "propietarios" com "aportantes de bienes" o "agricultores". No hi ha ni el més elemental esperit crític respecte a aquesta confusió terminològica importada.

Els punts 10 i 12 de l'art. 2 de la primitiva LCP-CANT (que han estat respectats per la nova LCP-CANT-2000) innoven l'LRDA en diferents aspectes: institucionalitzen l'assemblea, donant-li la denominació oficial de "Asamblea de participantes en la concentración"; no s'hi fa esment dels propietaris, sinó únicament dels agricultors; s'eleva a 6 (dos per cada grup) els representants a elegir-hi per a la CLCP; i, finalment, s'especifica que l'assemblea és convocada (i cal entendre que també és presidida, encara que aquesta norma autonòmica no es pronuncia al respecte) "por el Ayuntamiento o Entidad Local menor".

Com en el cas de l'LCP-CANT, l'art. 5.1 de la castellanolleonesa LCP-CYL empra la denominació oficial "Asamblea de participantes en la concentración" i encomana la seva convocatòria i la presidència (en aquest cas, sí que ho indica explícitament) a l'Alcalde, i ho fa aclarint que la convocatòria ha d'ésser instada per la Conselleria competent.

Finalment, l'art. 15.2.c) de la navarresa LFRIA deixa l'assemblea en mans de l'Administració gestora, a la qual habilita per a convocar-la i per a decidir el nombre exacte de representants dels partícips que s'hi han d'elegir en cada cas, que pot oscil·lar entre un mínim de 4 i un màxim de 12.

### 1.2.3 L'assemblea general dels partícips de la CP al Dret comparat

De tots els països del nostre entorn, el que millor ens pot servir per a expressar la nostra visió del tractament que la regulació de la CP hauria de donar a l'assemblea general dels partícips de la CP és la legislació luxemburguesa. Els arts. 15 a 20 de l'LCP-LUX estableixen una regulació molt assenyada, caracteritzada pels següents trets diferencials:

1r) Amb el règim de l'LRDA, l'assemblea no passa de ser una reunió general de propietaris, que es convoca un sol cop durant tot el procés de CP. En canvi, el legislador luxemburguès ha concebut l'assemblea com un dels òrgans permanents de l'associació de propietaris, nus propietaris i usufructuaris, que es constitueix *ope legis* (vid. art. 9 de l'LCP-LUX) a l'inici de tot procés de CP.

2n) L'LRDA només es refereix a l'assemblea general de retruc. Com ja ha quedat dit, no li reconeix la categoria d'òrgan de la CP, com tampoc no especifica qui la convoca, ni qui l'ha de presidir, ni quin quòrum es requereix per a la seva validesa, ni què s'ha de fer en el supòsit de què l'assemblea no arribi a cap acord pel que fa a l'elecció de representants, etc. En canvi, la llei luxemburguesa regula acuradament tots aquests detalls: obliga

L'Administració gestora a convocar a tots els interessats, mitjançant sengles cartes certificades, amb una antelació mínima de quinze dies (a Espanya, aquest detall només el preveu la gallega LCP-GAL); encomana al màxim mandatari d'eixa Administració la presidència de l'assemblea general; admet explícitament la presència a través de mandatari; detalla qui té i qui no té dret de vot i quines són les majories necessàries per a la validesa de les votacions, etc.

3r) En el sistema espanyol, l'assemblea no té una altra funcionalitat que la d'elegir-hi els representants dels propietaris afectats que han de formar part de la CLCP i de la que se sol anomenar "junta auxiliar de classificació". En el cas luxemburguès, per contra, l'assemblea - que comparteix amb l'espanyola eixa funció electiva (segons l'art. 9, s'hi elegeixen, en concret, els cinc membres del "*Collège de syndics*") - també té atribuïdes altres funcions. Així, l'art. 15.b preveu la consulta a l'assemblea general, un cop closa l'enquesta prèvia, tràmit que considerem del tot necessari, i que a Espanya, dissortadament, encara no es practica ni està previst legalment.

El més important és la potestat decisòria que l'art. 18 atribueix a aquest òrgan de participació, pel que fa a l'aprovació o desestimació de la sol·licitud d'inici de la CP presentada per part dels interessats<sup>8</sup>. Al nostre país, aquesta possibilitat ni es planteja, entre altres coses, perquè en el moment procedimental en el qual preveu l'LRDA la celebració de l'assemblea general, la CP ja està dada i beneïda, i, per tant, ja ha esdevingut obligatòria per a tothom, al publicar-se el corresponent decret de CP.

A l'extrem contrari - és a dir, com la legislació menys recomanable, a aquests efectes - estaria la marroquina LCP-MAR, que, per no preveure, no preveu ni tan sols l'existència de cap tipus d'assemblees dels partícips. Allà impera encara l'antiga regla del "orden y mando", raó per la qual totes les CP s'inicien d'ofici - precedent anòmal que algunes regulacions autonòmiques espanyoles, com la navarresa LFRIA i la càntabra l'LCP-CANT, semblen incomprendiblement entestades a imitar -, sense ni la més mínima consulta als interessats (als únics que l'art. 6 preveu consultar és als oficialistes "*conseils communaux*").

Davant aquest panorama, no cal dir que el nostre model ideal per a la regulació de l'assemblea dels partícips de la CP és el luxemburguès, per les raons apuntades i per les que exposarem tot seguit.

### 1.3 L'assemblea informativa i l'enquesta prèvia sobre la utilitat de la CP, de lege ferenda

La renovació del procediment especial que regeix les CP espanyoles ha de començar per la recomposició dels tràmits que integren la fase preparatòria d'aquestes actuacions. El Dret comparat ens ofereix models força interessants, a aquest respecte, entre els que destaca el ja esmentat model luxemburguès, al qual no hem vist cap referència a la doctrina espanyola i és absolutament desconegut per als responsables de les actuacions de CP que hem consultat a diferents CA. I tanmateix és un model que destaca amb llum pròpia entre les diferents solucions que ofereix el Dret comparat, per la seva efectivitat, per la seva coherència interna i per l'exquisit respecte que s'hi demostra als drets dels futurs partícips, als quals dona l'oportunitat de definir-se *a priori* sobre la conveniència de la concentració que es tracta d'iniciar. Aquest paradigmàtic sistema integra en la fase preparatòria les següents operacions preparatòries de la CP:

- 1a) La delimitació del perímetre a concentrar.
- 2a) La preparació dels butlletins individuals de la propietat.
- 3a) La realització d'una enquesta pública sobre la utilitat de la concentració.

4a) La celebració d'una assemblea general dels propietaris afectats, amb l'objectiu de què hi puguin decidir si es duu a terme o no la concentració de la zona.

---

<sup>8</sup>Val a dir que, per a presentar la "*proposition de remembrement*" (sol·licitud de CP), n'hi ha prou que hi signin una cinquena part dels propietaris. En canvi, per a què l'assemblea general en dongui l'aprovació vàlidament, cal que votin afirmativament la majoria propietaris i nus propietaris, que, a més a més, han d'aportar a la CP la majoria de la superfície a concentrar.

En el sistema establert per l'LRDA, el perímetre es delimita de manera provisional a la norma d'inici de la CP i de manera definitiva a la fase de les BD, dins la qual es realitzen igualment les tasques d'investigació de la propietat que permeten l'elaboració dels butlletins individuals de la propietat. Per tant, ens n'ocuparem als respectius apartats, per raons de coherència expositiva i per tal d'evitar innecessàries duplicitats en el tractament d'aquestes operacions. Així i tot, ja avancem que, com el legislador luxemburguès, entenem que seria més lògic, d'una banda, concretar com més aviat millor el perímetre a concentrar (sens perjudici de deixar el necessari marge de flexibilitat per tal de poder atendre més endavant les sol·licituds d'exclusions o inclusions que es considerin justificades), i, d'altra banda, avançar la investigació de la propietat a la fase preparatòria, perquè és la millor manera de garantir que, des d'un bon començament, puguin participar a la concentració tots i només els propietaris i altres titulars de drets afectats per la concentració.

Pel que fa a les altres dues operacions preparatòries de la CP, en canvi, no hi ha cap inconvenient a incloure-les dins la nostra exposició de la fase preparatòria, puix que constitueixen sengles tràmits innovadors que no tenen cabuda, a hores d'ara, en el si del procediment especial de CP que regula l'LRDA. És per això que ens n'ocuparem tot seguit.

Com ja ha quedat dit, un dels legisladors que millor ha regulat les operacions preparatòries de la CP és el luxemburguès. Pel que aquí interessa en concret, els articles 15 a 18 de l'LCP-LUX preveuen la realització d'una enquesta sobre la utilitat de la concentració, seguida d'una assemblea general decisòria de la corresponent "*association syndicale de remembrement*", que, a tenor de l'art. 9 es constitueix a cada zona "*par l'effet de la loi*".

Aquesta doble previsió legal a favor de la participació activa dels interessats en el decurs de la fase preparatòria ens sembla força interessant, per bé que, essent la realitat espanyola tan diferent de la luxemburguesa, no seria aconsellable traslladar-hi *ad pedem literae* tot el que estableix l'LCP-LUX. El que sí que podria resultar efectiu en el nostre cas és assimilar la idea de la necessitat d'ambdues operacions preparatòries (enquesta prèvia i assemblea), però adaptant-les a la nostra realitat sociojurídica.

És per això que, partint de la base de què, a Espanya, no hi ha associacions de CP imposades *ope legis*, entenem que l'adaptació s'hauria de produir transformant la luxemburguesa assemblea de l'associació en una assemblea general de partícips de la concentració, de caire informatiu i realitzada amb anterioritat a l'enquesta prèvia.

La primera operació a dur a terme seria, doncs, una assemblea informativa, en el decurs de la qual s'exposarien, d'una banda, els resultats de l'estudi de viabilitat i el projecte de decret de CP, i, de l'altra, els resultats de l'avaluació d'impacte ambiental, amb la corresponent declaració d'impacte ambiental. Un cop informats adientment els interessats, seria el moment adient per a convocar l'enquesta prèvia sobre la utilitat de la concentració.

La nostra proposta no pretén ésser una còpia mimètica del previst pel legislador luxemburguès - o per altres legisladors, com ara el de Bèlgica, que, a més a més, afegeix la possibilitat de dur a terme una segona enquesta prèvia (*vid.* art. 8 de l'LCP-BEL), si les al·legacions presentades a la primera així ho justifiquen -, sinó que, a més d'adaptar-la a les nostres necessitats específiques, pretén anar encara més enllà. Posant eixa experiència forània en relació amb el concepte ecocompatible de CP que - sobre la base del Dret comunitari i de la Constitució espanyola - inspira el nostre estudi, i tractant d'evitar una duplicitat d'enquestes, que podrien desorientar els interessats i alentir la tramitació de les operacions preparatòries de la concentració, proposem que la nova ordenació del procediment especial de CP comporti la realització conjunta de l'enquesta prèvia que preveuen eixos legisladors amb la que preveu la "Directiva EIA", ben entès que partim de la base de què totes les CP haurien de quedar sotmeses preceptivament a la corresponent avaluació d'impacte ambiental.

En definitiva, es tractaria de què la intervenció dels interessats, en el decurs de la fase preparatòria, no es limités a la possibilitat d'instar l'inici voluntari de la CP, sinó que, a més a més de conservar el dret a prendre aquesta iniciativa, també poguessin dir la seva sobre la CP programada per l'Administració gestora, abans de què la concentració esdevingui

obligatòria. A aital objecte, s'haurien de sotmetre a enquesta dos tipus de documents:

- D'una banda, el resultat dels treballs preparatoris duts a terme per a la comprovació de la viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental de la concentració sol·licitada, inclòs el corresponent projecte de decret o norma d'inici de la CP.

- D'altra banda, el resultat de l'EIA, inclosa la seva declaració d'impacte ambiental.

Tot plegat, seria objecte d'una enquesta prèvia sobre la utilitat de la CP de la nova zona a concentrar, amb la qual cosa la concentració prevista, un cop acceptada pels interessats, guanyaria en legitimitat, alhora que evitaria frustracions. En conseqüència, l'Administració gestora ho tindria molt més fàcil per aconseguir la complicitat dels interessats, cosa que afavoriria un desenvolupament més àgil i menys conflictiu de la concentració.

Si, per contra, els propietaris afectats rebutgen la CP, caldria introduir-hi les modificacions necessàries per tal de fer possible la seva acceptació en una segona enquesta prèvia, com s'esdevé a Bèlgica, on l'art. 8 de l'LCP-BEL preveu una enquesta complementària: *"Au vu des documents d'enquête, le Ministre de l'agriculture, s'il estime qu'il y a lieu de modifier le plan parcellaire qu'il avait établi, prescrit une enquête complémentaire"*.

En el cas de què aquesta segona enquesta prèvia tampoc aconseguís l'acceptació majoritària per part dels afectats, s'hauria de donar per closa definitivament la concentració projectada, aplicant a l'efecte una previsió legal similar a la que estableix l'art. 20 de la luxemburguesa LCP-LUX, a tenor del qual *"la proposition de remembrement des terres comprises dans le périmètre est adoptée si elle recueille l'adhésion de la majorité des propriétaires et nus-propriétaires et pour autant que l'ensemble des personnes prédésignées possèdent plus de la moitié de la superficie des propriétés à remembrer"*.

Aquest tipus d'enquestes prèvies no estan previstes a l'LRDA, però això no vol dir que siguin totalment alienes a la tradició jurídica espanyola. La STS de 24.6.1986 (Arz. 4882) es fa ressò d'una pràctica similar de l'IRYDA, als anys setanta, quan esmenta que la CP de la zona analitzada es va iniciar "habiéndose anunciado el propósito de concentración en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo de 23 de abril de 1979 yhabiéndose mostrado conformes con tal concentración 104 propietarios y contrarios un número que, en el curso del expediente, alcanzó los 40". No és ben bé el que aquí proposem, però sens dubte en constitueix un precedent significatiu a tenir-hi en compte.

En tot cas, ja hem vist que les enquestes prèvies constitueixen una fórmula que ha estat prou assajada i - el que és més important - ja ha reeixit a altres països que formen part del nostre entorn cultural i també pertanyen a l'UE, com els citats de Bèlgica i Luxemburg.

Partint d'aquests precedents, entenem que seria molt positiva la integració de l'enquesta prèvia en el procediment especial de CP, ben entès que tots els afectats poden tenir molt a guanyar o a perdre amb aquestes actuacions, i, per tant, se'ls hauria de donar l'oportunitat de dir la seva, abans que el decret faci esdevenir obligatòria la CP, en virtut de l'art. 171.3 de l'LRDA. Si la nova llei de CP recollís aquesta proposta, aportaria notables avantatges:

1r) Solventaria el problema que hi ha, en algunes ocasions, per a recollir les signatures necessàries per a sol·licitar la CP. A hores d'ara, es perden molts mesos en la recollida de les signatures, cosa lamentable, perquè la manca de signatures no respon normalment a una postura d'oposició a la CP, sinó que és conseqüència de la manca de motivació per a donar aquest pas. La convocatòria de l'assemblea prèvia motivaria més als afectats.

2n) Si s'implantés l'enquesta prèvia que proposem, no caldria exigir una majoria qualificada per a instar l'Administració a realitzar els treballs preparatoris per a una possible CP de la zona, perquè es tractaria només d'un pas preliminar que no tindria altra virtualitat que la de mobilitzar l'Administració pública, per a què elaborés l'estudi de viabilitat jurídica, socioeconòmica i mediambiental (i, si s'escau, la corresponent EIA). N'hi hauria prou amb la sol·licitud d'un

nombre significatiu de propietaris i el recolzament de l'Ajuntament.

Les majories que ara preveu l'art. 180 s'haurien de tenir en compte únicament a la fi de l'enquesta prèvia, de tal manera que no es pogués tirar endavant una CP sense comptar-hi amb l'acceptació de la major part dels propietaris de la zona, expressada formalment en el decurs de la pertinent assemblea general decisòria, convocada (en la perspectiva de la nostra proposta de llege ferenda) per a què els interessats puguin pronunciar-se sobre l'oportunitat de la concentració sotmesa a la seva consideració.

3r) Al propiciar que, abans de l'aprovació definitiva de la norma d'inici d'un nou procés de concentració, puguin dir la seva els futurs partícips, la nova regulació de la CP s'adiria molt més als postulats de participació que proclama la nostra Constitució. Permetent la participació de la ciutadania en el procés d'elaboració de les normes de caire general, s'atendrien les reiterades al·lusions que fa la Constitució al foment de la participació ciutadana<sup>9</sup>. No pot ser que, en aquest aspecte, ens quedem inclús pel darrera del que ja preveu la reforma legal en curs de l'autocràtica regulació marroquina de la CP<sup>10</sup>.

4t) Atès que els afectats podrien presentar les corresponents al·legacions abans de la publicació del decret de CP - com ja s'esdevé a Luxemburg<sup>11</sup>, a Bèlgica<sup>2</sup> i a altres països -, se'ls hi evitarien les despeses i maldecaps que comporta la impugnació dels decrets prop del Tribunal Superior de Justícia de la corresponent CA.

5è) Les aportacions fetes pels mateixos interessats, en les seves al·legacions, facilitarien la correcció de possibles errors, i, en qualsevol cas, coadjuvarien al perfeccionament del contingut del decret o de l'ordre d'inici de la CP que finalment s'hagi de publicar.

6è) L'enquesta prèvia possibilitaria el desistiment de la sol·licitud inicial de CP, quan els seus signataris s'en sentin desencisats per l'orientació que li ha donat l'Administració. Gràcies a l'enquesta, els interessats podrien obtenir una informació més completa del que es

---

<sup>9</sup>Aquest mateix avantatge és el que addueix - en un cas diferent, però comparable - el Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya, en el seu Edicte de 5 de gener de 2000, pel qual se sotmet a informació pública el projecte de decret pel qual es desenvolupa el dret a la informació dels usuaris dels serveis de comunicació audiovisual (DOGC núm. 3055, de 13.1.2000). No és referent a un decret de CP; però hi seria perfectament extrapolable l'objectiu que esmenta l'exposició de motius: "Amb la finalitat de permetre la participació dels ciutadans en el procés d'elaboració de l'esmentat projecte de decret, aquest se sotmet a informació pública, de conformitat amb el que estableix l'article 64 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, durant el termini de 20 dies a comptar de l'endemà de la publicació d'aquest Edicte al DOGC".

<sup>10</sup>Com ja ha quedat indicat més amunt, a hores d'ara es tramita un projecte de llei per a modificar la redacció vigent del "Dahir nº 1-62-105 du 27 Moharrem 1382 (30 Juih 1962), relatif au Remembrement Rural", que inclou la regulació bàsica de la CP, en el qual ja es preveu la introducció d'una enquesta prèvia a la norma d'inici de la CP, disposant que "Pour le remembrement unique ou associé, l'avis du conseil communal sera pris sur la base du résultat d'une enquête publique".

<sup>11</sup>L'exquisit respecte del legislador luxemburguès pels drets dels afectats per la CP queda palès en els arts. 15 a 18 de l'LCP-LUX, en els quals es preveu la realització d'una completa enquesta prèvia, que té dues vessants:

- En primer lloc, es garanteixen el dret a la informació i a la tutela judicial efectiva, sotmetent a exposició pública tota la informació disponible sobre la futura CP, durant trenta dies, per tal que els interessats puguin presentar "leurs réclamations et observations".

- Un cop closa l'exposició pública, es potencia la participació dels interessats en la presa de decisions, fins a l'extrem que s'hi preveu la convocatòria d'una assemblea general, a la qual es reconeix el dret a aprovar o rebutjar la CP plantejada (vid. art. 18, en relació en l'art. 21, en el qual s'atribueix a la norma d'inici de la CP la funció de "donner suite au projet de remembrement adopté par l'assemblée générale", de manera similar al que s'esdevé a Espanya en el cas de les anomenades "concentraciones parcelarias de carácter privado".

<sup>12</sup>De manera similar al que estableix la legislació luxemburguesa, els arts. 4 a 6 de la belga LCP-BEL, imposen la realització d'una enquesta prèvia, que té per objecte principal el de possibilitar que els interessats es pronunciïn lliurement sobre la utilitat de la concentració projectada, i que, a més a més, el legislador ha previst que s'aprofiti per a completar les dades que aquí es recullen durant la investigació de la propietat. A aquests efectes, s'exposa tota la documentació disponible, incloent-hi els plànols cadastrals, la informació aconseguida sobre propietaris i titulars d'altres drets que recauen sobre les finques a concentrar, cost calculat per a les operacions de CP i per a les obres connexes, etc. L'enquesta dura trenta dies, durant els quals els interessats poden presentar les corresponents al·legacions ("observations et réclamations", en la terminologia de l'art. 6).

Una altra previsió interessant que ens aporta aquesta legislació belga és que els arts. 7 a 11 també preveuen la realització d'una enquesta complementària, per al supòsit de què el nombre d'al·legacions presentades faci necessària aquesta segona exposició i consulta als interessats, que vindria a ser molt similar a l'exposició pública de les nostres BD.

pretén fer amb la CP de la zona, i - amb més coneixement de causa del que tenien al moment de presentar la sol·licitud de concentració - gaudirien d'una segona oportunitat per a repensar-s'ho, podent presentar les pertinents al·legacions, en cas de disconformitat.

Si la concentració hi fos rebutjada de manera generalitzada pels afectats - reunits en la corresponent assemblea general decissòria sobre l'oportunitat de la CP projectada -, la seva decissió majoritària tindria tots els efectes d'un desistiment col·lectiu de la sol·licitud inicial, puix que el rebuig a la CP s'hauria manifestat abans de l'entrada en vigor del decret de CP, punt d'inflexió a partir del qual la CP esdevé obligatòria per a tots els afectats.

7è) A hores d'ara, hi ha un motiu addicional molt important per a justificar l'enquesta prèvia que propugnem. Els interessats s'han de poder posicionar també sobre l'impacte ambiental que hom preveu que tinguin les operacions de concentració plantejades. A aquest darrer objecte, caldria prendre en consideració les previsions de la "Directiva EIA", en la qual ja es contempla aquest tipus d'enquestes prèvies, per als projectes sotmesos a avaluació d'impacte ambiental. Atès que una altra de les nostres propostes és l'obligatorietat d'aquestes avaluacions mediambientals per a tots els processos de CP, l'exemple seria perfectament aplicable al cas.

8è) Les actuacions de CP guanyarien prestigi i legitimació social, al dotar-les d'un plus democràtic, del que està força necessitada la regulació vigent, en la qual s'atorguen a l'Administració gestora unes potestats discrecionals tan àmplies que propicien la prepotència i l'arbitrarietat, malgrat la seva explícita proscripció per l'art. 9.3 CE.

Val a dir, finalment, que algunes CA ja han començat a donar unes primeres i tímides passes en matèria d'enquestes prèvies:

- La CA de la Rioja ha demostrat la viabilitat pràctica i jurídica d'aquest tipus de consultes als interessats, sotmetent a informació pública un projecte de decret, per bé que hem d'aclarir que no es tractava d'un decret d'autorització de la CP, sinó just el contrari, de derogació d'un d'aquests decrets<sup>13</sup>.

- Més en la línia que aquí propugnem, la CA de Castella i Lleó, al seu torn, ja ha començat a sotmetre a exposició pública el que s'hi anomena "Proyecto Básico de Concentración Parcelaria"<sup>14</sup>.

Aquest hauria de ser, al nostre parer, l'esperit de la nova regulació espanyola de la CP.

## **2. La comissió local de concentració parcel·lària**

### *2.1 Configuració d'aquest òrgan de lege lata*

En el marc jurídic de l'LRDA, la comissió local de CP constitueix l'òrgan cabdal de representació dels interessats en el procediment especial de concentració, amb preferència sobre l'assemblea general de propietaris (les minses funcions que s'encomanen a la qual fineixen quan s'aixeca la seva reunió) i sobre la junta auxiliar de classificació (que tan sols està conceptualitzada per l'LRDA com un conjunt de persones que auxiliï la CLCP).

Tres són els aspectes a tenir-hi en compte, als efectes que ens ocupen:

#### 1r) Naturalesa jurídica i règim jurídic aplicable

A diferència de l'assemblea general de propietaris i de l'anomenada "junta auxiliar de classificació", la CLCP és l'únic fòrum de representació dels propietaris afectats per la

---

<sup>13</sup> Vid., *ad exemplum*, l'anunci de l'Administració gestora de la CP a la Rioja titulat "Información pública del proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 32/86 de 30 de mayo que declaraba de utilidad pública y urgente ejecución la Concentración Parcelaria de la zona de Grávalos (La Rioja)" (BOR núm. 142, de 27.11.1997).

<sup>14</sup> Vid., *ad exemplum*, la "Resolución de 11 de febrero de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Estudio Técnico Previo y Proyecto Básico de Concentración Parcelaria de la Zona de Aldeávila de la Ribera (Salamanca), promovido por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León".



concentració que té reconeguda la consideració legal d'òrgan col·legiat. La catalogació de les CLCP, doncs, no ofereix cap dubte, puix que l'explicita l'art. 15.1 de l'LRDA, d'acord amb el qual, "las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria son Organos colegiados". La conseqüència d'aquesta disposició legal és que la parca regulació d'aquest òrgan que inclou el citat text refós - reduïda de fet als articles 15 a 18 - s'ha de completar amb la regulació dels òrgans col·legiats que estableix la legislació administrativa general.

En conseqüència, són d'aplicació a les CLCP, en tot allò no previst per la mateixa LRDA, els arts. 22 (règim jurídic comú dels òrgans col·legiats), 23 (funcions del president i criteris per a la seva substitució), 24 (drets i deures dels membres de cada òrgan col·legiat), 25 (requisits i funcions del secretari), 26 (regulació de les convocatòries i de la celebració de les sessions) i 27 (actes que s'hi han d'aixecar) de l'LRJAPPAC.

Amb caràcter supletori de la respectiva normativa autonòmica, seran també d'aplicació a les CLCP - a tenor de la clàusula de supletorietat que estableix l'art. 149.3, *in fine*, de la Constitució - els arts. 38.1 (concepte d'òrgans col·legiats), 38.2 (requisits per a la seva constitució), 38.3 (règim jurídic aplicable), 39 (classificació i composició) i 40 (creació, modificació i supressió d'òrgans col·legiats) de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (en endavant, LOFAGE).

## 2n) Estructura interna vigent

A nivell estatal, l'estructura de les CLCP s'estableix en els punts núms. 1 a 5 de l'art. 16 de l'LRDA. En concret, el primer punt d'aquest precepte preveu la següent estructura interna: "estarán presididas, con voto de calidad, por los jueces de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; si hubiere varios, por el decano o por aquel en quien éste delegue. Será vicepresidente el jefe provincial del Instituto. Formarán parte de ella, como vocales, el registrador de la propiedad, el notario de la zona o, no habiendo determinación de zonas notariales, el del distrito a quien por turno corresponda; un ingeniero del Instituto, el alcalde o presidente de la Entidad local correspondiente, el presidente de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, tres representantes de los agricultores de la zona. Actuará como secretario de la Comisión local, con voz y voto, un funcionario del Instituto que tenga la condición de letrado".

Com és fàcilment comprovable, aquesta composició ha quedat obsoleta i és impossible d'aplicar ara per ara en els seus propis termes, puix que encara s'hi inclouen càrrecs ja extingits, com ara el "Jefe provincial del Instituto" o el "Presidente de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos". És per això que aquelles CA que encara es regeixen per l'LRDA han de fer l'esforç d'adaptar l'estructura interna de les CLCP a la realitat sociopolítica actual. Fent-ho així, les CLCP quedarien integrades pels membres següents:

- President: el jutge de 1a instància de la jurisdicció a què pertanyi la zona.
- Vicepresident: el responsable de les actuacions de CP dels serveis provincials de la Conselleria que detenta aquesta competència<sup>15</sup>.
- Vocals: l'Alcalde del municipi afectat, el registrador de la propietat i el notari de la zona, un enginyer agrònom de la Conselleria, un vocal proposat per les organitzacions professionals agràries més representatives<sup>16</sup> (d'acord amb el resultat de les eleccions a cambres agràries de la corresponent CA) i els tres representants dels agricultors, elegits a aquest objecte en la pertinent assemblea general de propietaris.

<sup>15</sup>L'LRDA cita com a vicepresident "el jefe provincial del Instituto". Transferida la competència a les CA i extingit l'IRYDA, s'ha de cercar un substitut per a aquesta vicepresidència, i el més lògic fóra que assumeixi aquest càrrec la persona que en cada cas sigui responsable de la millora de CP.

<sup>16</sup>Aquest vocal ha de substituir preceptivament el president de la "Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos", d'acord el vigent ordenament constitucional. Cal tenir en compte, a aquests efectes, que les esmentades germandats sindicals varen ésser substituïdes per les cambres agràries, d'acord amb el Reial Decret 1.336/1977, de 2 de juny, sobre cambres agràries. D'altra banda, amb l'entrada en vigor de la Constitució, aquestes corporacions de dret públic varen perdre la seva representativitat dels professionals agraris, que ara ostenten les organitzacions professionals agràries que han aconseguit la qualificació legal de "més representatives" en els corresponents còmics, segons que va deixar ben assentat la STC 132/1989, de 18 de juliol.

- Secretari: un funcionari de la mateixa Conselleria, llicenciat en Dret.

Tot i fer aquest esforç d'adaptació a la realitat actual, l'estructura de les CLCP segueix essent força desencertada, perquè s'hi comet el greu error de fer-hi predominar (en nombre i en càrrecs) els funcionaris, per sobre dels representants dels propietaris afectats, als quals teòricament representa aquest òrgan col·legiat, la qual cosa resulta com a mínim incoherent, especialment si es té en compte que tots els càrrecs hi estan atribuït

▷▷@¶\f?ã@~ã"đ@@~@.:φ2©⇒cđx@~@®ux†'đx@⇒'@@†=©xçant per la presidència, que l'LRDA atribueix a un jutge.

En tot cas, segons la doctrina del TC, la presidència de les CLCP pels jutges només és viable constitucionalment a les CA regides per l'LRDA, així com a les que, tenint legislació pròpia sobre la CP, no s'hi regula l'estructura d'aquests òrgans de representació. A la resta, és a dir, a les CA la legislació de les quals regula l'estructura interna de les CLCP, no hi pot figurar cap jutge, perquè així ho té declarat explícitament el TC, basant-se en el criteri hermenèutic de què la regulació de les funcions dels jutges és competència exclusiva de l'Estat, i, per tant, les CA no poden establir res al respecte, ni tan sols emprant-hi la tècnica reproductiva de la legislació estatal.

### 3r) Constitució de la CLCP

L'LRDA no especifica com s'ha de fer la constitució de la CLCP. L'únic evident, al respecte, és que els seus membres han de celebrar una primera reunió constitutiva, en el decurs de la qual prenen possessió dels seus càrrecs i estableixen els criteris inicials d'actuació a seguir des d'aquell moment, especialment pel que fa a les tasques de classificació i d'investigació que s'han de dur a terme per a l'elaboració de les bases de la CP.

Un cop constituïda la CLCP, hi ha CA que han adoptat el bon costum de fer-la pública<sup>17</sup>. Aquesta publicació no és un imperatiu legal imposat per l'LRDA ni resulta estrictament necessària des del punt de vista jurídic, perquè han estat els mateixos interessats els que hi han elegit els seus representants. Però aquesta primera manifestació de transparència resulta força interessant per als partícips de la CP, que així coneixen des d'un primer moment les persones de contacte que s'integren en aquest òrgan col·legiat.

### 4t) Funcions que li reconeix la legalitat vigent

A diferència de les importants funcions que els òrgans de representació dels interessats tenen més enllà de les nostres fronteres, les CLCP espanyoles veuen molt limitades les seves funcions. De fet, l'art. 15.1 les reconduïx a una de sola, en preveure únicament que correspon a aquests òrgans col·legiats "proponer al Instituto las bases de la concentración parcelaria a que se refiere el artículo 184 de la presente Ley". A dreta llei, per tant, l'Administració gestora es podria limitar a convocar dues úniques vegades aquest òrgan de representació<sup>18</sup>: la reunió constitutiva, en la qual es plantegen els objectius de la CP que es

<sup>17</sup>Vid., *ad exemplum*, l'anunci oficial castellanomanxec "Relativo a la publicación de la constitución de la Comisión Local de la zona de Concentración Parcelaria de Hueva (Guadalajara) (DOCM 16, de 28.2.1992), l'aragonès "Aviso del Servicio Provincial de Agricultura, relativo a la constitución de la Comisión Local de Concentración Parcelaria de Buñuales y Tabernas de Isuela (Huesca)" (BOA 74, de 26.6.2000), l'extremeny "Anuncio de 14 de julio de 2000, de constitución de la Comisión Local de la concentración parcelaria "Orellana de la Sierra II" en el término municipal de Orellana de la Sierra" (DOE 96, de 19.8.2000) i el càntabre "Información pública de la constitución de la Comisión Local de la concentración parcelaria en el Arenal" (BOC 165, de 25.8.2000).

<sup>18</sup>Entenem que aquesta fóra una lectura massa restrictiva de la llei, que no consonaria amb els postulats participatius que informen la Constitució ni amb la jurisprudència del TS - *vid.*, al respecte, la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011) -, que obliga als gestors autonòmics de la CP a fer una relectura de l'LRDA, per tal d'adaptar-la a les circumstàncies específiques de cada CA en el moment actual. Seria, per tant, més adient una interpretació finalista d'aquest òrgan de participació, l'objectiu subjacent del qual és - a la vista dels arts. 16 i 17 de l'LRDA - la millor defensa dels drets i interessos legítims dels diferents tipus de propietaris afectats per les actuacions de CP. Evidentment, aquest objectiu no s'aconsegueix limitant-se a acomplir els tràmits formals de la constitució de la CLCP i de l'aprovació de la proposta de les BD, sinó dotant aquest òrgan de participació de les funcions necessàries per a la millor garantia dels drets i interessos legítims de tots els afectats pels processos de CP. Per això, algunes administracions gestores s'esforcen a dotar les CLCP d'un cert protagonisme, si més no durant el procés d'elaboració de les bases de la concentració (*vid.*, *ad exemplum*, l'anunci oficial "Información pública de la publicación de las bases provisionales de la zona de concentración parcelaria de La Cañada de Arriba en Jarafuel (Valencia)" (DOGV núm. 3770, de

pretén dur a terme i els criteris de gestió que s'hi han d'aplicar, i la reunió definitiva, en la qual la CLCP ha d'acomplir la funció que justifica la seva raó de ser, en el règim jurídic de l'LRDA, és a dir, l'aprovació de la proposta de les BD de la CP a l'Administració gestora.

Aplicant estrictament aquestes previsions legals, la CLCP esdevindria una mena de convidat de pedra, especialment ara que s'està imposant l'*outsourcing* en la gestió de la CP, de la mà de les empreses de *consulting* contractades a l'efecte, cosa que distancia encara més les CLCP del procés real d'elaboració de les BD.

Malauradament, algun legislador autonòmic s'ha deixat arrossegar per aquesta visió restrictiva del paper de les CLCP i ha reduït aquest òrgan de participació a un simulacre del que hauria de ser. Així, els arts. 14 i 15 de la navarresa LFRJA converteixen les tradicionals CLCP en les que s'hi anomenen "Comisiones Consultivas de Concentración" ε á β≥πσ∞β≥Θβó«ά ςάσ≤ά (≥βπ (βάΣ°) ε ά≤Θφ≡∞σάπβε ±ΘάΣσε ∩φΘε βπΘό, sinó d'una reconversió catàrsica d'aquests òrgans de participació, als quals s'arrabassa fins i tot la minsa funcionalitat de proposta de les BD que l'LRDA reconeix a les CLCP, deixant-les-hi l'única funció de "auxiliar al órgano competente en materia de concentración parcelaria cuando así se lo requiera el mismo, para la preparación de las Bases de Concentración Parcelaria". És a dir que, si els gestors no es volen molestar a consultar la CLCP, clourà el procediment sense que aquest òrgan col·legiat hagi pogut tenir cap mena d'intervenció en el procés de CP.

Al nostre parer, ens trobem davant una regulació retrògrada, puix que s'orienta en sentit contrari a les proclames constitucionals a favor de la participació ciutadana. A més, no s'estén molt bé quin és el motiu que ha dut al legislador navarrès a establir aquesta regulació:

- Si pretenia aplicar al procediment de CP el manament constitucional de l'art. 9.3 CE, a tenor del qual "corresponde a los poderes públicos ... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", creiem que relegar els òrgans que ens ocupen a la condició d'òrgans de consulta opcional per a l'Administració gestora no és la millor manera d'aconseguir-ho.

- Si pretenia consolidar legalment una praxi administrativa de menyspreament de les comissions locals, per considerar que són uns òrgans inútils que més aviat destorben l'actuació de l'Administració gestora, el més congruent amb aquest plantejament - que, òbviament, no compartim - hagués estat suprimir-los totalment. El fet de deixar subsistents les comissions locals únicament com a òrgans consultius - a resultes d'eventuals consultes que l'Administració gestora es digni plantejar-los-hi quan li sembli - denota que es parteix de la convicció de què els propietaris afectats pels processos de CP estan al servei de l'Administració, quan el que que s'infereix de l'ordenament jurídic constitucional és, justament a l'inrevés, que és l'Administració pública la que ha d'estar al servei de la ciutadania<sup>19</sup>.

És per això que considerem més assenyada la solució participativa prevista en la regulació gallega de la CP, en la qual, no sols es refermen les funcions previstes pel legislador estatal, sinó que, a més a més, es prorroga la vigència de les CLCP fins a la fi del procediment<sup>20</sup>.

---

13.6.2000), en el qual s'emplaça els propietaris per a què "puedan formular alegaciones ante la comisión local".

<sup>19</sup>Vid. la confirmació d'aquesta concepció instrumental de l'Administració en el punt núm. 3 de l'exposició de motius de l'LRJAPPAC ("La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos") i en el punt núm. 2 de l'art. 3r de la mateixa llei estatal ("las Administraciones Públicas ... se rigen ... en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos").

<sup>20</sup>En aquest doble sentit, es segueixen les pautes establertes per la marroquina LCP-MAR, que és molt més generosa amb la que s'hi anomena "*commission de remembrement*", com palesa el següent tenor literal de l'art. 8, *in fine*: "*Ces commissions sont chargées de préparer les intérêts aux opérations de remembrement, d'étudier tous éléments nécessaires pour apprécier la situation de leurs exploitations agricoles, de déterminer les bases du projet, notamment en ce qui concerne la vocation culturale des sols et leur répartition en classes de même valeur d'échange, de délimiter le ou les secteurs à remembrer, d'en faire établir puis d'en arrêter le projet, de suivre l'exécution de ce dernier et d'assurer le maintien du remembrement effectué dans les conditions prévues à l'article 22*". Res a veure, doncs, amb les restrictives funcions que encomana l'LRDA a les CLCP, que encara són més restringides en l'articulat de la navarresa LFRJA, que les redueix a simples òrgans consultius.

D'aquesta manera, els esmentats òrgans col·legiats poden acomplir millor la doble funció que els hauria de correspondre com a òrgans col·legiats: la defensa dels drets i interessos legítims dels afectats i la col·laboració amb l'Administració gestora de la CP.

Aquesta doble funció és perfectament assumible amb les previsions legals de la gallega LCP-GAL. Els seus arts. 9 a 14 estableixen una regulació de les CLCP - que s'hi anomenen alternativament "Juntas Locales de Zona" i "Juntas Locales de Concentración Parcelaria" -, que ens sembla molt reeixida. Només cal llegir l'art. 9 ("La ejecución del procedimiento de concentración se llevará a cabo por los siguientes órganos: a) Por la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación ... b) Por la Junta Local de Zona") i comparar-lo amb el que estableix l'LFRIA navarresa, per a adonar-se que els plantejaments d'un i altre legisladors autonòmics són pràcticament antitètics<sup>21</sup>: el galleg presenta els esmentats òrgans de participació com a cogestors de la CP, mentre que el navarrès els converteix en uns òrgans passius, que no tenen altra funció que la d'esperar a veure si l'Administració gestora es digna demanar-los-hi el seu parer.

La resta dels preceptes que l'LCP-GAL dedica a la regulació d'aitals òrgans col·legiats refermen la confiança que en ells ha dipositat aquest legislador autonòmic, puix que els encomana funcions concretes que van molt més enllà del que preveu el legislador estatal<sup>22</sup>, esdevenint, en aquest punt, una legislació senzillament modèlica, ja que és la regulació interna de la CP que millor respon al manament constitucional de foment de la participació.

## 2.2 Propostes de lege ferenda

### 2.2.1 Desburocratització de l'estructura interna de les CLCP

L'estructura interna de la CLCP que venim d'analitzar té un defecte originari que, si no arriba a deslegitimar-la, desdiu molt de la seva pretesa representativitat dels interessos dels partícips. Com ha quedat palesat, els propietaris hi queden sistemàticament en minoria, front a l'allau de funcionaris que el ja esmentat art. 16 imposa en la seva estructura, els quals acaparen, a més a més, els càrrecs de president, vicepresident i secretari.

Per al moment històric de la introducció de la CP a Espanya, aquesta estructura de les

---

<sup>21</sup>A mig camí entre ambdues regulacions de la CLCP, es situen la Llei asturiana 4/1989, de 21 de juliol, d'ordenació agrària i desenvolupament rural i la Llei càntabra 4/1990, de 23 de març, sobre concentració parcel·l·ària, conservació d'obres, unitats mínimes de cultiu i foment d'explotacions rendibles. Ambdues normes coincideixen en aquest aspecte: d'una banda, semblen voler potenciar les CLCP, a les quals encomanen funcions com la redacció i l'aprovació de les bases provisionals - a més de la proposta de les BD -, alhora que perllonguen la seva vigència fins a la fermesa de l'acord de CP; però, de l'altra, demostren una escassa confiança en la labor d'aquests òrgans, ja que justifiquen la perllongació de la vida de les CLCP "a los solos efectos de ser receptores y transmisoras de las sugerencias que se susciten en relación con la concentración" (art. 26 de l'LOADR) o als únics efectes de "asesorar a la unidad administrativa encargada de llevar a cabo la concentración parcelaria en todas las fases del procedimiento en que se requiera su intervención" (art. 2n de l'LCP-CANT). Ens sembla que és un escàs bagatge funcional per a justificar la pervivència d'aquest òrgan de participació. Els legisladors autonòmics haurien de ser més generosos amb aquestes CLCP.

Pitjor ho han fet, en tot cas, legisladors com ara el castellanoleonès, que no han estat capaços de fer altra cosa que transcriure pràcticament *ad pedem literae* les previsions legals de l'LRDA, sense que s'hi vegi cap intenció de superar tan vetusta regulació (vid. art. 6è de la Llei 14/1990, de 28 de novembre, de concentració parcel·l·ària de Castella i Lleó, que no es diferencia en res de l'art. 15 de l'LRDA).

<sup>22</sup>Segons l'art. 14.2, correspon a la comissió permanent: "a) Colaborar en la preparación de las bases provisionales. b) Estudiar las alegaciones a la encuesta de las bases. c) Preparar las bases definitivas. d) Asesorar en los proyectos de concentración, realizando consulta sobre los plazos de obras y mejoras territoriales. e) Estudiar las alegaciones a las encuestas del proyecto. f) Emitir consultas en la preparación del Acuerdo". L'art. 14.1 encomana al ple de la junta funcions encara més importants, ja que abasten tasques que l'LRDA reserva en exclusiva a l'Administració: "a) Aprobar las bases provisionales y definitivas. b) Informar los recursos de alzada contra las bases definitivas. c) Informar el Acuerdo de Concentración y los recursos contra el mismo. d) Informar, de propia iniciativa, sobre las cuestiones de la concentración parcelaria a la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias, a la Dirección General de Planificación y Desarrollo Agrario o a la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, y ser oída en las consultas que las mismas le formulen".

Aquests preceptes demostren com són d'infundades i injustes les crítiques exacerbades que ha rebut aquesta llei autonòmica des d'alguns sectors doctrinals (vid. per tots, Fernando LORENZO MERINO, *La Ley de Concentración ... op. cit.*, p. 871 i s.) i polítics (vid. VIEIROS, *Comparativa dos programas. Sector agropecuario*, 1997, <http://galicia97.vieiros.com/comparativa.html>, on es constata que el programa de la coalició electoral "PSdeG-PSOE, EU-EG e Os Verdes" rebutja l'LCP-GAL i propugna l'aprovació d'una "Nova lei de concentració parcelaria e ordenación de explotacions").

CLCP podia ésser interpretada en clau d'una decidida aposta pel foment de la participació ciutadana, com al seu temps va posar de manifest Miguel BUENO<sup>23</sup>. Però, tenint en compte l'actual context sociojurídic i la cultura democràtica assolida per la nostra societat, creiem que s'ha d'avançar molt més en aquest aspecte. Tant si hom vol que les CLCP siguin òrgans de participació i control de l'actuació de l'Administració gestora com - encara amb més raó - si s'accepta la nostra proposta de potenciar les funcions gestores d'aquest òrgans col·lectius, el primer que s'ha de fer és redimensionar la seva estructura interna, eliminant-hi tot tipus de presència funcional.

Al nostre parer, no és admissible que el que en teoria havia de ser un òrgan de participació (l'únic òrgan col·legiat de participació - recordem-ho - previst com a tal per l'LRDA) estigui copat per diferents categories de funcionaris, a diferència del que s'esdevé en el dret comparat<sup>24</sup>. En aquestes condicions, la CLCP no pot acomplir la funció representativa dels interessos dels partícips que se li presumeix, atès que els membres elegits pels propietaris que participen en la concentració hi constitueixen una exigua minoria.

La incorporació *ope legis* de tants buròcrates com a membres nats desnaturalitza el caràcter d'òrgan de participació dels interessats que es predica de les CLCP, per la qual cosa, *de lege ferenda*, el millor fóra suprimir aquesta anacrònica presència, defugint la temptació d'emparar eixa presència sota subterfugis argumentals que a la fi no són altra cosa que una manifestació extemporània del més ranci paternalisme administratiu.

Admetrem que la CLCP pot necessitar un assessorament tècnic i jurídic per part de l'Administració pública. Però, per a aconseguir-ho, no cal que aquests assessors formin part d'aquest òrgan col·legiat, ni molt menys que - com s'esdevé ara per ara - n'acaparin els càrrecs directius. Al nostre parer, aquesta funció d'assessorament s'ha d'acomplir de fora estant, i podria ésser perfectament assumida per un comitè d'experts com el que proposarem més endavant, de manera similar a com veurem que ja s'esdevé a Bèlgica.

*De lege ferenda*, per tant, entenem que han de desaparèixer de les CLCP tots els funcionaris que imposa a hores d'ara l'art. 16.1 de l'LRDA, de manera que aquest òrgan col·legiat esdevingui realment un òrgan de participació dels interessats en la gestió de la CP. Per a aconseguir-ho, tots els seus membres han d'ésser elegits pels propis interessats en la corresponent assemblea general, amb l'única excepció del l'Alcalde-president del respectiu Ajuntament, que - aquest sí - hauria de ser el president nat d'aquest òrgan, en coherència amb els criteris que venim defensant de municipalització de la gestió de la CP<sup>25</sup>.

Però inclús examinant la qüestió *de lege lata*, es convindrà amb nosaltres en què hi ha una presència funcional - la dels jutges - que necessàriament hi ha d'ésser abolida. Com ha quedat dit, en el petrificat règim jurídic de l'LRDA, els jutges segueixen ostentant la presidència de les CLCP, cosa que planteja una doble problemàtica, pràctica i jurídica:

---

<sup>23</sup>Miguel BUENO, *op. cit.*, p. 154 i 156. És molt significatiu que, en la seva anàlisi dels primers temps de la CP espanyola, aquest autor arribés a la conclusió de què una de les notes que caracteritzaven aquella fase d'implantació era la de la participació dels agricultors, en col·laboració amb l'Administració gestora, veient-se obligat a matitzar que aquesta participació es produïa "con las limitaciones propias del contexto socio-político de la época".

<sup>24</sup>El millor exemple és l'art. 12 de la luxemburguesa LCP-LUX, a tenor del qual, la *Commission locale* està integrada per cinc membres, tots els quals són professionals agraris. Tres d'ells són elegits pel *Collège des Syndics* (òrgan gestor de l'associació de propietaris de la zona de CP), i els altres dos ho són per la *Chambre d'Agriculture*, entre professionals agraris de reconegut prestigi.

<sup>25</sup>Eixa municipalització de la gestió seria la conseqüència lògica de l'aplicació a la gestió de la CP dels principis d'autonomia local i de subsidiarietat que proclamen la Constitució espanyola, el Dret comunitari i la Carta Europea de l'Autonomia Local. En darrer lloc, substituir els jutges pels alcaldes dels municipis en la presidència de les CLCP augmentaria la legitimitat democràtica d'aquests òrgans col·legiats, puix que, a més d'ésser elegits la resta dels membres pel mateix col·lectiu dels partícips de la CP, el president - únic membre nat, en la nostra proposta de nova estructura interna de les CLCP - també seria un membre elegit democràticament, ni que sigui en els corresponents comicis municipals. Algun legislador autonòmic ja ha donat algun pas en aquest sentit, per bé que, al nostre parer, encara s'ha quedat curt. És el cas de l'art. 2.3 de l'LCP-CANT, que eleva la posició de l'Alcalde del municipi afectat, passant-lo de la condició de vocal que li atribueix l'art. 16.1 de l'LRDA a la de vicepresident.

- Des del punt de vista funcional, la presidència judicial està injustificada<sup>26</sup>, per dues raons principals: en primer lloc, els jutges ja estan prou desbordats de feina, i obligar-los a presidir aquests òrgans contribueix a augmentar el col·lapse de la justícia, ja que els absorbeix un temps que necessiten per al desenvolupament de les tasques judicial que els hi són pròpies; en segon lloc, la funció d'assessorament jurídic i el control de la legalitat, que podia haver justificat en altres temps la presència judicial a les CLCP, ara pot ésser assumida (entendem que amb un grau d'especialització superior) pel jurista de l'Administració que realitza la funció de Secretari nat de la CLCP per imperatiu de l'art. 16.1, *in fine*, de l'LRDA.

- Des de la perspectiva jurídica, la imposició als jutges de l'obligació de presidir les CLCP planteja greus problemes de constitucionalitat: en primer lloc, entenem que aquesta imposició vulnera l'art. 117.4 CE, tant pel que fa a la interdicció d'atribuir als jutges funcions altres que les que els hi són pròpies ("los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior") com pel que fa a la reserva de llei estatal que s'hi fa ("... y las que expresamente les sean atribuidas por la ley en garantía de cualquier derecho"); en segon lloc, en el cas concret de l'LCP-CYL, la STC 150/1998, de 2 de juliol, ja va declarar inconstitucional l'atribució als jutges de la presidència de les CLCP, que preveia l'art. 7.1 de l'esmentada regulació castellanolleonesa<sup>27</sup>.

Atès que aquest criteri d'inconstitucionalitat és vàlid per a totes les lleis autonòmiques que atribueixin funcions als jutges i magistrats<sup>28</sup>, els legisladors autonòmics haurien d'evitar l'aprovació de preceptes que atribueixin la presidència de les CLCP als jutges<sup>29</sup>.

Val a dir que, a partir de la citada STC 150/1998, la participació dels jutges en les CLCP ha esdevingut una qüestió kafkiana, de difícil resolució, si més no fins que el legislador estatal no es decideixi - com aquí proposem - a elaborar una nova legislació de la CP:

- D'una banda, el TC declara inconstitucional l'incís de l'art. 7.1 de la castellanolleonesa LCP-CYL, perquè els legisladors autonòmics no estan habilitats per a regular una matèria de competència estatal, com és la de les funcions dels jutges: "La Comunidad Autó

€ ∩ ϕ β á π β ≥ σ π σ á Σ σ á π ϕ ≡ σ ( σ ε π θ β á ≡ β ≥ β á θ ε ( σ τ ≥ β ≥ á β á ∞ ∩ σ á ) σ π σ á Σ σ á ≥ θ ϕ σ ≥ β á € ≤ ( β ε π θ β á σ ε á ∞ β ≤ á ¼ á ≤ θ ε á ± ) σ á ( β ∞ á ( β π Φ β á ± ) σ Σ σ á ∩ Γ ÷ θ β Σ β á ≡ ∩ ≥ á ∞ β á π θ ≥ π ) € ≤ ( β

<sup>26</sup>Tot i així, hem de reconèixer que, a França, l'art. L.121-3 del *Code Rural* segueix mantenint els magistrats a les comissions locals ("La commission communale d'aménagement foncier est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire"), alhora que els arts. L.121-4 i L.121-8 preveuen el mateix per a les comissions intercomunals i departamentals, respectivament; però no creiem que el model francès sigui el més adient per a inspirar una renovació de l'estructura de les CLCP, perquè les esmentades comissions franceses també pequen d'una excessiva funcionarització, ja que allà com aquí, hi ha més funcionaris que representants dels interessats.

<sup>27</sup>Per idèntica raó, entenem que és inconstitucional - encara que en aquest cas no hi hagi la corresponent declaració explícita del TC - l'art. 10 de l'LCP-GAL, a tenor del qual, "Las Juntas Locales ... estarán formadas por: 1. El Juez de Distrito en el que jurisdiccionalmente se encuadre la zona o el Decano si hubiere varios, que la presidirá con voto de calidad". Confirma aquest criteri hermenèutic el FJ 2 de la STC 127/1999, d'1 de juliol, quan recorda que "la cuestión de fondo aquí suscitada ha sido ya resuelta por nuestra STC 150/1998", remarcant que "En aquella ocasió, ... tuvimos ocasión de señalar que para dilucidar la adecuación de esa concreta previsión al sistema constitucional de distribución de competencias bastaba con recordar que el art. 149.1.5ª atribuye al Estado la competencia exclusiva respecto de la "Administración de Justicia". Finalment, sentència que "En virtud del razonamiento ahora reiterado, debemos concluir que la Comunidad Autónoma de Galicia carece de competencia para integrar a los Magistrados de las Audiencias Provinciales en los Jurados Provinciales de Clasificación de Montes Vecinales".

<sup>28</sup>Val a dir que la inconstitucionalitat de la inclusió dels jutges en la normativa autonòmica no sols ha estat proclamada per la STC sobre l'LCP-CYL, sinó també per la STC 127/1999, d'1 de juliol.

<sup>29</sup>Bé sigui per haver arribat a idèntica conclusió, bé sigui perquè han decidit establir el seu propi model organitzatiu de les CLCP, el cas és que ja hi ha alguns legisladors autonòmics que han retirat als jutges de la presidència- i inclús de la presència com a membres - de les CLCP, la qual cosa ens sembla un gran encert, pel que suposa d'adequació de la regulació autonòmica de la CP a la realitat actual de la respectiva CA i al vigent ordre constitucional de competències. Així, per exemple, l'art. 25.1 de l'asturiana LOADR atribueix la presidència de les CLCP a "un representante de la Consejería de Agricultura y Pesca, designado por su titular", alhora que l'art. 2.3 de la càntabra LCP-CANT disposa que "las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria estarán presididas con voto de calidad por el Jefe de la unidad administrativa encargada de los trabajos de concentración, o por quien éste designe por delegación". Finalment, l'art. 15.2.a) de la navarresa LFRJA estableix que "el Alcalde del municipio afectado en mayor extensión por la zona a concentrar, actuará como presidente" de la que l'art. 14.2 denomina "Comisión Consultiva de Concentración Parcelaria".

επιβάσει) οάβία ά««άπηε (σε τβά)ε άφβε Σβ (νάθΣέντιο. Ese vicio de incompetencia ... determina la inconstitucionalidad del inciso recurrido" (FJ 2).

- D'altra banda, la solució de transcriure literalment l'art. 16.1 de l'LRDA tampoc està a l'abast dels legisladors autonòmics, puix que el FJ 4 de la sentència de referència rebutja explícitament la tècnica reproductiva de la legislació estatal emprada per les CA.

En aquestes circumstàncies, l'únic que pot decidir si els jutges poden o no formar part de les CLCP és el legislador estatal. Tanmateix, sembla haver-se imposat en la matèria una errònia interpretació de l'ordre constitucional de competències, en base a la qual hi ha la tendència a creure que l'Estat no està habilitat per a legislar en matèria de CP. Si més amunt ja hem demostrat abastament com és d'injustificada aquesta interpretació constitucional, ara, en base als criteris hermenèutics establerts a la STC 150/1998, hem d'afegir que aquesta actitud no sols és inadequada, sinó inclús temerària: des del moment en què ha quedat ben clar que l'Estat és l'únic que pot legislar sobre les eventuais funcions que els jutges han d'exercir en les CLCP, la seva abstenció legislativa suposa la irresponsable condemna a la fossilització de la regulació vigent en la matèria, que, com ja ha quedat argumentat, està necessitada d'una urgent renovació.

La sentència del TC confirma que els legisladors autonòmics no poden incloure els jutges en la seva regulació de la CP, com ho demostra el FJ 2 de l'esmentada STC 150/1998, en el que es declara inconstitucional aquesta inclusió<sup>30</sup>, perquè "basta para el caso que el art. 149.1.5 C.E. atribuya al Estado la competencia respecto de la Administración de Justicia".

## 2.2.2 Potenciació de les funcions de les CLCP

Per tal de solventar les mancances de la regulació de la CLCP prevista a l'LRDA, no n'hi ha prou amb desburocratitzar aquest òrgan col·legiat, eliminant-ne la presència de funcionaris que imposa l'art. 16, sinó que també cal augmentar sensiblement les seves competències, per tal de què la participació no sigui tan sols formal, sinó efectiva. Al nostre parer, la nova regulació de la CP hauria de potenciar les funcions de la CLCP en un triple sentit:

### 1r) Implicació dels interessats en la gestió de la concentració

A hores d'ara - a diferència del que s'acostuma a fer a la major part dels països del nostre entorn -, les CLCP espanyoles romanen pràcticament al marge de la gestió de la concentració que tan directament afecta als partícips que hi estan representats. La trista funció de proposar les bases de la CP a l'Administració gestora, que els hi reserva l'art. 15.1 de l'LRDA, contrasta amb les funcions gestores que altres legislacions més avançades atribueixen a òrgans similars en el Dret comparat.

Al nostre parer, la societat espanyola està prou preparada per a assumir un paper força més actiu del que li té assignat la regulació de l'LRDA. Per a dir-ho ben clar, entenem que ha arribat l'hora de què la gestió de la CP sigui conduïda pels mateixos interessats, a través de la corresponent CLCP, com s'esdevé a Holanda i a altres països<sup>31</sup>. Aquest òrgan col·legiat hauria d'estar presidit per l'Alcalde-president de l'Ajuntament, en estreta col·laboració amb el qual hauria de desenvolupar les actuacions de CP, d'acord amb els criteris de gestió municipalitzada d'aquestes actuacions que venim propugnant, sobre la base dels principis d'autonomia local i de subsidiarietat, dels quals fan esment el Dret comunitari, la Carta Europea d'Autonomia Local i la Constitució.

<sup>30</sup>La kafkiana situació en què es troba el règim jurídic espanyol de la CP ha dut a la incongruència de què, mentre en aquest cas s'ha declarat inconstitucional el precepte que incloïa els jutges a les CLCP, no s'ha fet el mateix amb els preceptes similars que apareixen a altres lleis autonòmiques de CP, com ara la gallega LCP-GAL, en virtut de l'art. 10 de la qual, "las Juntas Locales ... estarán formadas por: 1. El Juez de Distrito en el que jurisdiccionalmente se encuadre la zona o el Decano si hubiere varios, que la presidirá con voto de calidad".

<sup>31</sup>*Vid., ad exemplum, Government Service for Land and Water Management, Aménagement rural dans les ..., op. cit., p. 8, on s'explica que es crea a cada zona a concentrar una "Commission d'aménagement rural ... composée de représentants de la population impliquée et directement intéressés dans la zone en question", puntualitzant que "ce sont ces représentants qui préparent le plan d'aménagement rural et en surveillent l'exécution".* Ens preguntem per què, a Espanya, els legisladors i les administracions públiques no dipositen la mateixa confiança en els nostres partícips.

A aquests efectes, la respectiva CLCP hauria d'estar legalment habilitada per a portar la iniciativa de tot el procés de CP, així com per a elaborar i aprovar els documents provisionals (els que equivaldrien als actuals documents de bases provisionals i projecte de concentració), així com, un cop analitzades i resoltes les al·legacions que s'hi presentin, per a proposar al Comitè d'Experts (la creació del qual proposem *infra*) la seva aprovació definitiva.

En recolzament d'aquesta proposta renovadora, hem de remarcar que la gestió directa de la CP pels propis interessats no és aliena a la nostra tradició jurídica, sinó que compta amb una consolidada experiència, tant en el mateix marc de la concentració com en el d'actuacions similars previstes per la normativa vigent.

Dins l'àmbit de la CP, les anomenades "concentraciones de carácter privado" són un exemple evident de què els particulars poden assumir avantatjosament la gestió de la CP. La prova és que els processos de concentració realitzats per aquest sistema de gestió - regulat bàsicament per l'art. 240 de l'LRDA i pel Decret 2059/1974, de 27 de juny, pel qual s'aprova provisionalment el procediment de concentració de caràcter privat - es duen a terme amb molt menys burocràcia, amb molts menys conflictes, sense recursos administratius ni contenciosos administratius, i, a sobre, amb una durada molt més curta que els processos conduïts per les administracions gestores.

Hom podrà contraargumentar que les CP privades solen tenir un abast inferior (en nombre d'afectats i en superfície) al de les CP gestionades pel procediment ordinari o universal; però, si ja s'ha superat abastament aquesta primera prova, res no impedeix aplicar la mateixa experiència a concentracions de més gran abast, especialment si - com aquí tenim previst - es creen els corresponents comitès d'experts, que en darrer terme podrien donar el suport tècnic i jurídic necessari a les CLCP encarregades de la gestió directa.

D'altra banda, a Espanya, ja hi ha una consolidada experiència de gestió directa pels propis interessats en el camp del planejament urbanístic. El curiós és que els experts en concentració solen ometre tota mena de referències a aquesta experiència i a la normativa que en dóna cobertura jurídica, bé sigui per desconeixement d'eixa realitat sociojurídica, bé sigui perquè senzillament no hi ha hagut interès a ocupar-se d'aquesta interessant experiència concentracionària, paral·lela a la CP.

Tanmateix, la realitat existeix i es fa palesa dia a dia per arreu del país. Són molts els ajuntaments que podrien donar testimoni de com funcionen les juntes de compensació que duen a terme aquesta gestió directa per part dels propis interessats, en una sana harmonia amb els mateixos ajuntaments. Si bé es mira, el que aquí proposem per a la gestió de la CP *de lege ferenda* és ben bé similar al que ja s'aplica en l'àmbit del planejament urbanístic. Només caldria traslladar a l'àmbit rural el que ja és habitual dins l'àmbit urbanístic, la qual cosa no pot estranyar ningú, perquè al capdavall, les juntes de compensació el que fan és una concentració parcel·lària de terrenys urbans o urbanitzables<sup>32</sup>.

Als possibles detractors de la proposta, doncs, no els quedaria més argument a oposar-hi que el d'adduir que els propietaris de finques rústiques no estan tan preparats per a gestionar la concentració com els titulars dels terrenys urbans. Aquest plantejament, emperò, seria tan irrespetuós amb la capacitat dels professionals agraris i del món rural en general que preferim no prendre'l en consideració, perquè es desautoritzaria per ell mateix.

En resum, per tant, l'experiència d'altres països demostra que la gestió de la CP pels propis interessats no sols és possible, sinó també recomanable. I, pel que fa a Espanya, l'experiència viscuda fins ara en l'àmbit de la CP privada, així com en l'àmbit paral·lel del planejament urbanístic, palesa que eixa gestió directa pels interessats també hi és viable

---

<sup>32</sup>Alejandro NIETO GARCÍA, *La "nueva" organización ...*, op. cit., p. 110, sintetitza magistralment els efectes positius d'aquesta gestió directa, amb aquests concisos mots referits al cas concret de què es pretengui crear una urbanització: "La Administración lo aprueba formalmente pero sigue dejando la promoción en manos de los promotores, a quienes autoriza a constituir una Junta de compensación que regulariza la distribución de terrenos y realiza las obras. La Administración se limita, pues, a controlar lo que se hace y, en definitiva, con muy poco gasto público la urbanización llega a su término y la ciudad crece ordenadamente". Per què no es pot fer el mateix dins l'àmbit de la CP?



pràcticament, sense que hi hagi cap objecció de caire jurídic a oposar-hi.

En aquestes circumstàncies, només cal que els nostres legisladors es decideixin d'una vegada a posar-hi fil a l'agulla, reconeixent la maduresa de la societat rural espanyola, que en aquest aspecte no té res a envejar a la societat capitalina, que ja porta anys acumulant experiències exitoses en la gestió directa de la concentració de terrenys urbans, mitjançant les corresponents juntes de compensació. Lògicament, això suposaria un considerable aprimament de les actuals administracions gestores de la CP, i és per aquí per on poden venir les resistències al canvi, però els legisladors estatal i autonòmic han de saber estar per sobre d'aquestes misèries dels interessos personals, perquè l'objectiu de la nova regulació no ha de consistir en el manteniment dels privilegis d'un grapat de funcionaris ben situats, sinó en assegurar-se de què es presta el millor servei a la societat en general, al servei de la qual han de restar totes les administracions públiques, en el vigent marc constitucional.

Sols es tracta, en definitiva, d'obrir una porta més a la gestió privada dels serveis públics, amb l'avantatge de què, en aquest cas, la gestió no es faria mitjançant intermediaris, sinó pels mateixos propietaris afectats, que, pel seu propi interès, procurarien realitzar la CP en el mínim temps possible i optimitzant tant com puguin els recursos disponibles. Si, a sobre, compten amb el recolzament tècnic i jurídic del Comitè d'Experts que proposem *infra*, sembla que els avantatges d'aquesta nova forma de gestió són difícilment discutibles.

## 2n) Perllongació de la vigència de les CLCP fins a la fi del procediment

En el règim jurídic de l'LRDA, la CLCP queda dissolta per imperatiu legal ex art. 15.1 en el mateix moment en què les bases definitives assoleixen la fermesa, és a dir, just abans de començar la veritable concentració. Si s'acceptés la nostra proposta de gestió directa de la CP pels propis interessats, aquesta qüestió ja no es plantejaria, perquè sembla obvi que l'òrgan col·legiat encarregat de la gestió directa de la CP hauria d'assumir aquesta funció fins a la fi de les operacions. Però inclús encara que no s'accepti aquest plantejament innovador i es pretengui continuar reservant a l'Administració gestora la gestió de la concentració, resulta incomprensible que es dissolgui la CLCP en el moment procedimental en què més es necessita la col·laboració dels representants dels propietaris, per tal d'aconseguir, d'una banda, la més racional redistribució de la propietat, i, de l'altra, la minimització dels malentesos que puguin sorgir entre propietaris i gestors.

Aquesta dissolució tan prematura no es produeix fora de les nostres fronteres, cosa que ens sembla totalment lògica, per les raons apuntades. Així, per exemple, l'art. 35 de la belga LCP-BEL preveu que la "*Commission consultative*" informi sobre els recursos contra l'equivalent al nostre acord de CP, cosa que evidencia que resta en actiu en aquest moment final del procediment. Al seu torn, la legislació francesa, no sols perllonga l'existència de la comissió local fins a la fi del procediment, sinó que l'art. L.123-8 del *Code Rural* li atorga competència per a decidir allò que s'ha de fer en matèria de camins i altres obres connexes a la CP, la qual cosa significa que la comissió local segueix actuant àdhuc durant la fase d'implementació del procés de concentració. Es podrà discutir si al nostre país també s'han d'encomanar eixes obres a la CLCP; però el que ens sembla que ja no és defensable, en el marc de l'ordenament constitucional espanyol, és que es continuï vetant l'accés d'aquest òrgan de representació dels interessats a les fases de reordenació de la propietat i d'execució de la CP, perquè aquesta exclusió - a part de ser il·lògica i inefectiva - no consona amb el principi de participació ciutadana que inspira la Constitució de 1978.

Possiblement sigui per això que alguns legisladors autonòmics s'han allunyat dels plantejaments restrictius de l'LRDA, perllongant la vigència de les CLCP fins a la fermesa de l'acord o inclús fins a la formalització de l'acta de reorganització de la propietat i al lliurament dels títols. El primer supòsit el preveu concretament l'art. 2.2 de la càntabra LCP-CANT, mentre que el segon supòsit està previst en l'art. 14 de la gallega LCP-GAL, a tenor del qual, "la Junta Local, mediante convocatoria de su Presidente, se constituirá inmediatamente después de publicado el decreto y se disolverá una vez que se tenga formalizada el Acta de Reorganización de la Propiedad". Aquesta és justament la mesura que, al nostre parer, hauria d'adoptar com a base estatal la nova regulació espanyola de la CP, perquè, si la CLCP representa a tots els interessats en el procés de CP, el més coherent és que exerceixi eixa representació fins a l'últim acte del procediment.

La necessitat imperiosa de què la CLCP presti els seus serveis durant tot el procediment no és una idea que necessiti massa esforços dialèctics, atès que ja va ésser constatada adientment per la dogmàtica dels millors temps de la doctrina espanyola sobre la CP<sup>33</sup>.

Així i tot, comprovem que no tots els legisladors autonòmics han copsat encara aquesta necessitat. Ben al contrari, n'hi ha que encara segueixen al peu de la lletra els dictats de l'LRDA, com ho palesa l'art. 15.4 de l'LFRIA, que preveu la dissolució de la que s'hi anomena "Comisión Consultiva de Concentración Parcelaria" tan bon punt s'assoleixi la fermesa de les BD. És una llàstima que legisladors autonòmics com aquest, que tenien l'oportunitat d'aprovar una reforma en profunditat de la regulació de la CP, adaptant-la a les exigències d'eficiència de la societat actual i als principis constitucionals de participació dels interessats en la gestió dels assumptes que els afecten directament, hagin adoptat una actitud tan passiva i no hagin estat capaços d'aprovar unes normes a l'alçada de les que ja regeixen de molts anys ençà als països del nostre entorn. Serà per manca de sensibilitat social o per vagància legislativa; però, en tot cas, és una actitud denostable, que requereix una immediata reacció, per a no perllongar més la vigència de tan retrògrades regulacions de la CP.

### 3r) Incorporació de funcions de mediació i arbitratge

La llarga durada dels procediments de CP i la complexitat d'aquestes actuacions i dels interessos que hi entren en joc fa que sovint hi hagi discrepàncies entre el parer dels interessats i el dels tècnics que gestionen aquestes actuacions públiques. Quan això s'esdevé, és difícil trobar una solució de consens, perquè l'Administració hi juga amb el gran avantatge de les potestats administratives que li atribueix la regulació de la CP, cosa que deixa els afectats en una posició d'inferioritat que no consona gens ni mica amb el model d'Administració al servei dels ciutadans que proclama la nostra Constitució.

En aquestes circumstàncies, fóra d'extraordinària utilitat poder comptar amb un òrgan col·legiat que hi fes d'intermediari, per tal de poder solventar els problemes plantejats, sense necessitat d'acudir als tradicionals sistemes d'impugnació en via administrativa i en seu jurisdiccional, en els quals els recurrents troben més desavantatges que avantatges, atès el cúmul de presumpcions *iuris tantum*<sup>34</sup>, que afavoreixen en tot moment els posicionaments de l'Administració gestora.

És per això que proposem, *de lege ferenda*, que s'atribueixin a les CLCP les següents funcions de mediació i arbitratge, que altres països ja han atribuït de molt de temps ençà als seus òrgans equivalents<sup>35</sup>, i que d'alguna manera ja s'estan atribuït al nostre país a òrgans similars d'altres àmbits jurídics<sup>36</sup>, com a fórmules alternatives per a la solució dels conflictes que plantegen les relacions dels ciutadans amb les administracions públiques:

#### a) El sistema de mediació

---

<sup>33</sup> Vid., per tots, Luis GARCÍA DE OTEYZA, *Concepto y principales aspectos ...*, op. cit., p. 26, segons el qual, "esta colaboración resulta de extraordinario interés no sólo durante el estudio y la puesta en marcha del plan o proyecto de que se trate, sino también durante su ejecución y más tarde para conservar o acrecentar los objetivos alcanzados". No es podia dir més clar que la dissolució de la CLCP s'ha d'aplaçar fins que hagin clos totes les operacions.

<sup>34</sup> Vid. alguns exemples del reconeixement jurisprudencial de presumpcions favorables a l'Administració gestora de la CP a les sentències següents: STS de 13.12.1963, Arz. 5299 (objectivitat); STS de 29.1.1966, Arz. 3736 (qualitat tècnica); STS de 23.1.1967, Arz. 169 (imparcialitat); STS de 28.2.1975, Arz. 1024 (legalitat objectiva); STS de 6.5.1977, Arz. 3026 (qualitat tècnica); STS de 10.6.1977, Arz. 3359 (certesa i objectivitat); STS de 11.10.1977, Arz. 3661 (veracitat); STS de 10.10.1978, Arz. 3326 (legitimitat); STS d'11.2.1980, Arz. 1658 (imparcialitat); STS de 14.2.1980, Arz. 733 (certesa); STS de 26.1.1982, Arz. 300 (imparcialitat); STS de 22.3.1983, Arz. 1506 (legalitat); STS de 24.6.1986, Arz. 4882 (legalitat); STS de 17.11.1987, Arz. 8153 (certesa i objectivitat); STS de 28.9.1994, Arz. 4553 (objectivitat), així com la sentència del TSJ de Navarra de 10.11.1997, Arz. 2424 (imparcialitat).

<sup>35</sup> Cfr. Ramon BENEYTO SANCHÍS, *Ensayo de concentración parcelaria ...*, p. 71 i 72. Com testimonia al seu moment aquest autor, referint-se a la legislació suïssa de 1951, "se sustituye la jurisdicción administrativa lenta y cara, por comisiones de arbitraje".

<sup>36</sup> Les fórmules alternatives de solució de conflictes que aquí proposem no disten massa de les que ja figuren, per exemple, al projecte de Llei de l'Estatut de la Funció Pública, en el qual es preveuen procediments de mediació i d'arbitratge per a la solució extrajudicial de conflictes entre les administracions públiques i el personal que hi presta servei.

En la nostra concepció renovadora de la CP, plantejat un conflicte d'interessos, el primer a fer seria aplicar la mediació, que és un sistema extrajudicial de solució de conflictes, caracteritzat pel seu caràcter consensual.

Ambdues parts implicades haurien d'exposar els seus arguments al president de la CLCP, el qual - investit a aquests efectes de la funció de mediador neutral - els analitzaria i proposaria a les parts la solució que millor conjuminés en cada cas els interessos generals de la concentració amb els particulars dels propietaris afectats. Si la solució proposada fos acceptada per ambdues parts, el conflicte d'interessos quedaria resolt i la solució consensuada es traslladaria al corresponent document administratiu (BD, acord, etc.).

No cal dir que aquesta solució (com la del sistema d'arbitratge que tot seguit exposarem) hauria d'anar acompanyada d'una reforma en profunditat de l'estructura interna de la CLCP (*ut supra*), per tal de potenciar-ne el caràcter d'òrgan més representatiu i equilibrat.

Per tal de garantir la màxima imparcialitat d'aquesta funció de mediació, la presidència de la CLCP hauria de recaure en l'Alcalde del municipi afectat (cosa que, en tot cas, ja forma part de la nostra proposta de reestructuració interna de les CLCP), ja que, d'una banda, és el representant de tots els afectats - puix que haurà estat elegit democràticament en els comicis municipals -, i de l'altra, per les seves pròpies funcions, està obligat a vetllar pels interessos generals, en base al càrrec institucional que ostenta.

Un sistema de característiques similars funciona ja a Luxemburg, un dels països sota la legislació de CP dels quals més ens convenç. En la regulació establerta per la "*Loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux*" (en la redacció que li ha donat la Llei de 6 d'agost de 1996, que la modifica), la funció mediadora queda igualment personalitzada en la figura del president de la que s'hi anomena "*commission locale*". L'art. 12 no podia ser més explícit, a aquests efectes, quan disposa que "*le président sert d'intermédiaire entre les propriétaires intéressés et l'Office du remembrement*". Similar és l'orientació de la regulació francesa de la CP, com ho palesa l'art. L.121-1 de l'LCP-FRAN, que reconeix també una funció mediadora a les "*commissions d'aménagement foncier*", estipulant que "*ces commissions doivent favoriser la concertation entre toutes les parties intéressées*".

Finalment, també és digna d'esment la fórmula emprada a Suïssa, regida per l'art. 5, *in fine*, de la "*Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières*" del Cantó de Vaud (en la seva redacció aprovada per la Llei de 27 de maig de 1987), a tenor del qual, "*en cas de divergences, entre les services eux-mêmes ou entre les services et le syndicat, la commission de classification tente de régler le différend*".

#### b) El sistema d'arbitratge de les CLCP

Al nostre parer, en el supòsit de què fallés el sistema de mediació, els propietaris encara haurien de disposar d'una segona oportunitat per a la solució extrajudicial del conflicte plantejat, constituïda per un sistema d'arbitratge a cura del conjunt de la CLCP. Aquest nou sistema de solució dels conflictes entre propietaris i Administració gestora quedaria a mig camí entre la mediació (que ja s'hauria intentat sense èxit) i el tradicional sistema legal d'impugnació (l'accés al qual no quedaria mai vetat als interessats, puix que l'arbitratge no s'ha d'entendre com una fórmula excloïent dels recursos, sinó com un pas previ opcional que, si reïx, faci innecessària la impugnació, tant en via administrativa com en seu jurisdiccional).

Com en el cas de la mediació, l'arbitratge neixeria de la voluntat dels interessats que eventualment s'hi volguessin acollir, amb absoluta llibertat<sup>37</sup>. La diferència essencial fóra que

---

<sup>37</sup>Com ha quedat dit, la nostra proposta no privaria als propietaris del ple exercici del seu dret fonamental a la tutela judicial efectiva, sinó que, si consideren que els seus drets i interessos legítims no estan suficientment emparats pel laude arbitral, sempre podrien acudir al sistema legal d'impugnació, mitjançant els corresponents recursos administratius i contenciosos administratius. En aquest sentit, la nostra proposta de sistema arbitral s'assimilaria al model que ja aplica Agroseguro en matèria d'assegurances agràries. Seria diferent, en canvi, del sistema arbitral a l'ús en el sector privat (com ara l'emprat per la Junta Arbitral de Consum de Catalunya), en el qual usuaris i empreses

l'Administració (no els propietaris, que encara tindrien oberta la via dels recursos) restaria obligada a acceptar el laude amb el que clouria el procés arbitral.

Amb aquest sistema, els propietaris afectats no tindrien necessitat de presentar els corresponents recursos administratius, i, a més a més, gaudirien de l'avantatge addicional de què les seves demandes serien analitzades i resoltes, no per la pròpia Administració gestora (que és qui les ha provocades, i, per tant, no és just que sigui jutge i part en el conflicte, encara que així ho prevegi la normativa vigent), sinó per un òrgan més proper als seus interessos, com és la CLCP. Els interessos generals tampoc no hi quedarien desatesos, atès que hi estarien defensats per l'Alcalde, des de la presidència de la CLCP.

Sembla evident que, amb un sistema d'aquestes característiques, els interessats se sentirien molt més protegits, i, doncs, minvarien les queixes de prepotència administrativa, així com l'habitual sensació d'impotència front a l'Administració gestora, atès que l'òrgan encarregat de resoldre les reclamacions els mereixeria molta més confiança, ja que els seus membres haurien estat elegits pels propis interessats o (en el cas de l'Alcalde) pel conjunt de la ciutadania local.

Solucions semblants a la proposada ja es venen aplicant a altres països, de fa molt de temps. A França, per citar un exemple proper, l'anomenada "*Loi Chaveau*" (Llei de 27 de novembre de 1918, primera norma legal que hi va regular la CP de manera sistemàtica), ja preveia una fórmula similar, com rememora BOIS DE GAUDUSSON<sup>38</sup>, assenyalant que "*les différends entre les propriétaires pouvaient être soumis à une commission arbitrale, la commission locale de remembrement ..., dont la décision pouvait être portée devant le Conseil d'État statuant en tant que juge de cassation*".

Malgrat els anys passats, no es pot dir que la fórmula arbitrada per eixa norma legal hagi quedat obsoleta. La prova és que el vigent art. L.121-10 del *Code Rural* emprà un sistema similar, per bé que a nivell provincial, habilitant a la *Commission départementale d'aménagement foncier* inclús per a modificar la concentració ja feta, si les circumstàncies que hi concorren ho exigeixen ("*la commission départementale d'aménagement foncier a qualité pour modifier les opérations décidées par la commission communale ou intercommunale*").

En resum, el Dret comparat ens ofereix diferents sistemes de solució extrajudicial de conflictes, en el marc dels processos de CP. En el cas luxemburguès, predominen els intents de mediació personalitzats pel president de la comissió, mentre que a França es potencia més el sistema arbitral protagonitzat per la comissió globalment considerada. En qualsevol cas, el que s'evidencia és que les CLCP espanyoles estan molt infrautilitzades. Per això creiem que l'atribució a aquestes comissions de funcions de mediació i arbitratge<sup>39</sup> fóra una mesura força encertada.

Insistim, de totes maneres, que l'alternativa de futur que aquí proposem no substituiria cap tribunal, sinó que realitzaria una tasca prèvia - i entenem que força fructífera - d'atañament de les posicions de l'Administració i els partícips, gràcies a la qual aquests no tindrien tanta necessitat d'acudir al sistema d'impugnació dels actes administratius, perquè bona part dels conflictes es resoldrien, ben segur, sense que calqués presentar cap tipus de recurs.

### 2.2.3 La possible solució dels òrgans arbitralis alternatius al sistema d'impugnació vigent

A més a més de les solucions proposades en l'epígraf anterior, una altra via de solució dels conflictes que es podria plantejar és la creació d'un òrgan arbitral *ad hoc*, el recurs al qual substituís el vigent recurs d'alçada. La viabilitat jurídica d'aquesta alternativa per a la

---

implicades queden igualment vinculats, mitjançant el corresponent conveni subscrit a l'efecte, a acceptar el contingut del laude arbitral.

<sup>38</sup>Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *Remembrement rural et ..., op. cit.*, p. 4.

<sup>39</sup>La nova regulació càntabra de la CP, inclosa a l'LCP-CANT-2000, preveu la futura implantació d'un procediment arbitral per a la solució dels conflictes derivats de les qüestions regulades a la pròpia llei. Com que una de les matèries regulades per aquesta llei és la CP, entenem que hi serà d'aplicació. No s'hi preveu, emperò, que l'arbitratge sigui exercit per les CLCP, ja que l'art. 78 que l'estableix no forma part dels preceptes dedicats a la regulació específica de la CP.

resolució dels conflictes està garantida per l'art. 107.2 de l'LRJAPPAC, en virtut del qual "las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ...".

En la configuració vigent del procediment especial de CP, l'establiment d'aquest sistema impediria que eixa funció arbitral fos exercida per les CLCP, atès que el citat precepte legal exigeix que els òrgans arbitrals en qüestió siguin "órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas". Aquest impediment legal desapareixeria, tanmateix, si, com aquí proposem, les CLCP passen a ésser autèntics òrgans col·legiats de representació dels interessos dels afectats pel respectiu procés de CP, sense que s'hi integri cap funcionari sotmès a les instruccions jeràrquiques de l'Administració.

En tot cas, hem d'advertir que el fet que esmentem aquesta nova possible sortida legal no significa que la considerem recomanable. Bo i admetent que és una fórmula tan admissible jurídicament com els sistemes de mediació i arbitratge pels quals venim advocant, entenem que té l'inconvenient de que els propietaris descontents amb el laude arbitral tindrien vetat el seu accés a la justícia administrativa, ja que el recurs a l'òrgan arbitral no seria complementari, sinó alternatiu al recurs d'alçada vigent amb caràcter general.

En resum, entenem que el més recomanable seria que la nova regulació de la CP espanyola atorgués a les CLCP funcions de mediació i d'arbitratge entre els propietaris i l'Administració gestora, en els termes més amunt enunciats, amb la qual cosa es contribuiria a reduir la conflictivitat dels processos de CP. Però considerem que aquesta funció no hauria de ser alternativa o substitutòria del tradicional sistema d'impugnació dels actes administratius, sinó que n'hauria d'ésser complementària i preventiva.

S'enriquiria així el sistema vigent per a la solució dels conflictes que puguin sorgir en les relacions entre els afectats per la CP i l'Administració gestora, permetent que els conflictes es resolguin de la manera més senzilla, ràpida, eficient i gratuïta per als interessats. El seu cost - que, com en el cas d'Agroseguro, hauria de ser assumit per l'Administració - seria relativament baix (i, en tot cas, perfectament assumible), especialment si es té en compte la rendibilitat social que se'n derivaria, d'acord amb els criteris que venim d'exposar.

#### 2.2.4 L'alternativa de les associacions de CP

A diferència del que s'esdevé a Espanya, on la gestió de la CP està monopolitzada absolutament per la corresponent Administració gestora, a Europa, hi ha una consolidada tradició associativa vinculada a les operacions de CP, que es patentitza a les regulacions d'aquesta institució vigents a Alemanya, Luxemburg, França, Portugal, Suïssa i altres països<sup>40</sup>, tots els quals encomanen importants funcions gestores a les associacions de

---

<sup>40</sup>Els partícips de la CP s'agrupen en sengles associacions, que en alguns casos es creen amb caràcter voluntari (com preveu l'art. 26.a de l'alemanya LCP-ALE) i en altres la creació es produeix *ex lege* (com a Luxemburg, on l'art. 9 de l'LCP-LUX disposa que "*par l'effet de la loi, sont constitués en association syndicale de remembrement, les propriétaires, nus-propriétaires et usufruitiers des terres situées dans un périmètre de remembrement légal*").

A França, com explica Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *Remembrement rural et ...*, op. cit., p. 4, les anomenades "*associations syndicales de propriétaires*", regides inicialment per les lleis de 21 de juny de 1865 i 22 de desembre de 1888, tenen atribuït des importants funcions gestores de la CP des de la Llei de concentració parcel·lària de 27 de novembre de 1918.

A Suïssa, l'art. 27 de la Llei del Cantó de Vaud, de 29 de novembre de 1961, "*sur les améliorations foncières*", a tenor de l'art. 27 de la qual (en la redacció que li va donar la Llei de 27 de maig de 1987), disposa que "*le Conseil d'Etat peut créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières en vue du remaniement parcellaire ..., lorsque cette opération est rendue indispensable*").

A Portugal, curiosament, les associacions de CP es constitueixen, per imperatiu legal, a la fi del procediment, per a l'execució i conservació de les obres connexes a la concentració. L'art. 17 del Decret-lei núm. 384/1988, de 25 d'octubre, disposa a l'efecte que "*aprovado o projecto de emparcelamento, a Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola promoverá a constituição de uma associação de todos os beneficiários, assegure a exploração e conservação das obras, salvo se estes deliberarem integrar-se numa associação de beneficiários já existente*".

Finalment, a Àustria, els afectats pels processos de CP queden incorporats obligatòriament a la corresponent associació, que, com ha reconegut el TEDH, és de dret públic: *vid.* la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*), al punt 42 de la qual es reconeix que "*les propriétaires forment une association (Zusammenlegungsgemeinschaft) qui constitue une*

partícijs de la concentració previstes a la respectiva legislació. En alguns països, la integració en aquestes associacions té caràcter voluntari, com s'esdevé a Alemanya (*vid. art. 26.a de l'LCP-ALE*), mentre que en altres es produeix per imperatiu legal, com en el cas de Luxemburg (*vid. l'art. 9 de l'LCP-LUX*) i a França<sup>41</sup>, alhora que a Portugal s'aplica un sistema mixte, en virtut del qual, la constitució *ope legis* només té lloc quan els interessats no decideixen integrar-se voluntàriament en una associació de beneficiaris ja existent (*vid. art. 17.2 de l'LCP-POR/1*).

Aquestes associacions tenen a cada país la seva pròpia denominació: a Alemanya, *Verband der Teilnehmergeinschaften* (*Association of Bodies of Participants*, en la versió anglesa de l'LCP-ALE, art. 26.a); a Luxemburg, *associations syndicales de remembrement* (art. 9 de l'LCP-LUX); a França, *associations foncières* (art. 445 del Code Rural); a Suïssa, *syndicats d'améliorations foncières* (art. 77 i següents de la Llei federal suïssa de 3 d'octubre de 1951 - en la seva redacció actualitzada a 1 de gener de 1994 -, "*sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne*", i Capítol III, arts. 20 i següents, de la Llei del Cantó suís de Vaud, de 29 de novembre de 1961, "*sur les améliorations foncières*"), etc.

Dit això, hem d'advertir que, si en altres ocasions hem apel·lat a exemples foranis per a reformar el nostre règim jurídic de la CP, en aquest cas hem de recordar que les assimilacions sistemàtiques de les solucions d'altres legislacions no són sempre recomanables. Pel

que fa a l'establiment d'aquestes associacions o sindicats al nostre país, tenim les nostres reserves, per tres motius principals:

1r) Aquestes fórmules associatives per a la gestió de la CP no sempre són un model de convivència pacífica i de respecte als drets dels interessats, com ho palesa el fet de què, a països com ara França, aitals associacions són objecte de les crítiques més furibundes, que han arribat inclús a publicar-se en alguns llibres, en els quals es denuncia l'existència de favoritismes i actituds despòtiques<sup>42</sup>.

2n) Constatem que algun dels països en els quals funcionen aquestes associacions o sindicats ja comencen a replantejar-se la viabilitat d'aquesta fórmula de gestió mitjançant associacions d'afectats. A Suïssa, per exemple, el *Service des Améliorations Foncières* del Cantó de Vaud reconeix tenir seriosos dubtes sobre la continuïtat futura dels seus *syndicats d'améliorations foncières*, vist que cada cop són menys els que hi exerceixen la pagesia. És per això que adverteix que "*il sera dès lors de plus en plus difficile pour une minorité d'agriculteurs exploitants, d'entreprendre des travaux dont l'opportunité est avant tout évidente pour le paysan*". No seria, doncs, una bona idea que, quan els països capdavanters d'aquesta solució associativa comencen a fer-hi marxa enrera, la nova regulació espanyola de la CP la incorporés al nostre ordenament jurídic.

3r) Finalment, entenem que, per establir una eventual integració obligatòria dels propietaris afectats en la respectiva associació de cada procés de CP, s'hauria de comptar amb la doctrina constitucional de la STC 132/1989, de 18 de juliol, pel que fa a la vessant negativa de la llibertat d'associació, en virtut de la qual només es pot imposar l'associació obligatòria quan hi hagi especials raons d'interès públic que així ho justifiquin. El TC ja va demostrar, en el cas de les cambres agràries, que pensa ser força rígid en l'exigència d'aquest condicionament constitucional a les normes legals. Si les cambres agràries, amb totes les seves competències, no van poder passar aquest llistó, molt ens temem que les

---

*personne morale de droit public*".

<sup>41</sup> Com reconeix l'Administració agrària francesa en l'estudi del Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier. II.- Le remembrement et ...*, op. cit., p. 18, "*en même temps que s'élabore le projet de remembrement, le commissaire de la République constitue par arrêté, une association foncière dont la mission est de réaliser, d'entretenir et de gérer les ouvrages résultant des travaux décidés par la commission communale*".

<sup>42</sup> *Vid.*, per tots, Maurice BEAUFILS, *Origines, implantation, ... op. cit.*, p. 13. Referint-se en concret a la participació de les *associations foncières* en la gestió de la CP de Varennes, a França, aquest autor formula la següent denúncia pública: "*Celui-ci manifeste depuis le début de son déroulement le pouvoir absolu dont est dotée l'Association. Elle détruit tout ce qui s'oppose à elle. Tous les moyens lui sont bons et elle dispose de tout*". La implantació d'aquest tipus d'associacions, per tant, no és garantia d'una gestió de la CP més justa i equitativa, sinó que també té els seus perills de descontrol.

associacions de CP tampoc el superarien fàcilment<sup>43</sup>.

Al seu torn, el Tribunal d'Estrasburg també ha establert doctrina sobre la necessitat de respectar el principi de proporcionalitat, respecte a la vessant negativa del dret d'associació. En aquest sentit s'ha pronunciat, per exemple, en els punts 113 i següents de la sentència del TEDH de 29 d'abril de 1999 (REF. 00001054, *affaire Chassagnou et autres contre France*), assenyalant que hi ha d'haver la necessària ponderació entre els interessos públics i els privats que hi concorren, atès que "una restricció a un derecho consagrado por el Convenio debe ser proporcionada al fin legítimo perseguido"<sup>44</sup>.

Sigui per aquestes dificultats de caire jurídic o per simple desídia legislativa, el cert és que encara no hi ha cap norma estatal que prevegi aquestes associacions en el procediment de CP. A nivell autonòmic, en canvi, tenim registrat ja un precedent d'agrupacions de partícips constituï des per a la gestió de la CP. Aquesta regulació - aliena a la nostra tradició jurídica - es troba en l'art. 58 de la gallega LCP-GAL. Respecte a aquest precepte autonòmic, hem de puntualitzar que, contràriament al que ha interpretat part de l'opinió publicada, no s'hi estableix realment la integració obligatòria en les agrupacions en qüestió, sinó que tan sols s'hi fa referència com a *conditio sine qua non* per a poder tramitar la CP pel procediment de les anomenades "concentraciones de carácter privado".

Així, els propietaris que tinguin finques enclavades a la zona no estan obligats a integrar-se a l'agrupació, si volen quedar al marge del procés de CP sol·licitat per altres propietaris. És important fer aquesta matisació, perquè en ella rau la clau de què el precepte no sigui inconstitucional. El legislador gallec ha estat molt sutil, ja que ha trobat la fórmula exacta per assegurar els indubtables avantatges de tenir tots els interessats inclosos en una agrupació creada a l'efecte, sense vulnerar el dret a no associar-se, vessant negativa dels drets d'associació i de sindicació emparats, respectivament, pels arts. 22 i 28 CE.

En definitiva, l'agrupació dels partícips de la concentració en algun tipus d'associació és una opció que s'haurà de tenir en compte a l'hora d'aprovar la propera regulació de la CP al nostre país. Si es tracta d'associacions de caràcter voluntari, no hi ha d'haver cap mena d'objecció jurídica a l'efecte. Els problemes de constitucionalitat es plantegen únicament quan la integració en una associació es produeix *ope legis*, supòsit en el qual tant la jurisprudència del TC com la del TEDH supediten eixa imposició legal al principi de proporcionalitat entre els interessos públics i privats afectats en cada cas. És a dir que, per a la viabilitat jurídica de la integració obligatòria en aquestes associacions, caldria que el legislador justificués eixa integració per causa d'utilitat pública i dotant a les associacions de CP d'unes funcions prou importants (no merament consultives) com per a justificar que les finalitats que es persegueixen no es poden aconseguir sense l'esmentada adscripció obligatòria. Cas contrari, la vessant negativa del dret fonamental a la llibertat d'associació prevaldria sobre la decisió del legislador, que, per tant, incorreria en inconstitucionalitat.

#### 2.2.5 Creació d'un Comitè d'Experts, com a òrgan d'assessorament i control

És possible que la nostra iniciativa de suprimir la participació com a membres de la CLCP dels reguitzell de funcionaris que preveu l'art. 16.1 de l'LRDA, generi reaccions contràries, basades en la conveniència de què es pugui continuar comptant amb els serveis i l'assessorament del notari, el registrador de la propietat i els altres funcionaris que ara s'hi integren *ope legis*.

L'argument opositor, tanmateix, quedaria mancat de fonament amb aquesta nova proposta, complementària de l'anterior, mitjançant la qual propugnem la creació d'un òrgan

---

<sup>43</sup>La STC 132/1989, de 18 de juliol, declara inconstitucionals els preceptes que imposaven l'afiliació obligatòria a les cambres agràries, adduint a l'efecte que "resultan contrarios a la libertad de asociación, en su vertiente negativa (derecho a no asociarse), que reconoce el art. 22 C. E.; así como a la libertad de sindicación que reconoce el art. 28 C. E.". En aquell cas, el TC considerarà que les funcions consultives atribuï des a les cambres agràries no tenien prou transcendència social com per a justificar una mesura tan coactiva com és l'associació obligatòria.

<sup>44</sup>La legislació suïssa demostra que es pot regular la qüestió respectant el criteri hermenèutic dictat pel TEDH: l'art. 703 del Codi Civil Suís disposa a l'efecte que "*lorsque des améliorations du sol (... réünions parcellaires, etc.) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision*".

específicament dedicat a l'assessorament i control de les actuacions de CP, que, en el model de gestió aquí arbitrat, estarien gestionades directament pels propis interessats, a través de la corresponent CLCP i sota els auspicis del respectiu Ajuntament, l'Alcalde del qual ostentaria la presidència nata de l'esmentat òrgan col·legiat.

Un òrgan d'aquestes característiques funciona ja a Bèlgica, país la regulació del qual ens podria servir de referència, a aquests efectes, sens perjudici de la necessària adequació del comitè d'experts a les peculiaritats sociopolítiques i jurídiques de l'Estat espanyol. D'acord amb l'art. 12 de l'LCP-BEL, "*le Roi décrète qu'il y a lieu de procéder au remembrement des biens figurant au plan parcellaire ... et institue, pour son exécution, un comité de sept membres*". En aquest cas, doncs, la creació i la publicació del comitè es fa en la mateixa norma d'inici de la CP.

És en el Comitè d'Experts - i no en la CLCP - on s'han de fer encabir els funcionaris que hom consideri que han d'acomplir aquesta funció assessora i de control. Assentada aquesta idea cabdal, hom podrà discutir quins són els experts que realment resulten necessaris per a la millor garantia del bon funcionament de les actuacions de CP.

Partint de la consideració de què - com ha remarcat el TS - cada CA ha d'adaptar el seu model de gestió de la CP a la seva pròpia realitat social i a les seves peculiars necessitats, preferim deixar oberta aquesta qüestió, per tal de facilitar un enriquidor debat, del qual puguin sortir les solucions més adients per a cada CA.

No ens en podem estar, tanmateix, de donar la nostra pròpia opinió al respecte, que no tindria més pretensió que la d'encetar l'esmentat debat. És amb aquesta intenció que ens permetem apuntar que, en la nostra concepció, el Comitè d'Experts no hauria d'acollir tots els funcionaris - ni sols els funcionaris -, que ara per ara inclou preceptivament en les CLCP l'art. 16.1 de l'LRDA, sinó que hi hauria d'haver tot un seguit d'exclusions i d'inclusions.

Pel que fa, en primer lloc, a les exclusions, creiem que no haurien de formar part del Comitè d'Experts ni els jutges ni els notaris. Els jutges s'haurien d'excloure pels motius que més amunt hem exposat, fonamentant-nos bàsicament en la doctrina constitucional.

Per raons similars, entenem que també caldria suprimir la incorporació dels notaris, perquè l'experiència demostra que el seu assessorament a les comissions és ben escàs, a més a més de què solen faltar a moltes reunions i hi participen a disgust, perquè consideren que els honoraris reduïts que perceben per les protocol·litzacions de les actes de reorganització de la propietat que els presenten les administracions gestores de la CP ni tan sols compensen les seves despeses. D'altra banda, la seva inclusió disposada per preceptes de les regulacions autonòmiques planteja els mateixos problemes de constitucionalitat que ja hem analitzat respecte a l'eventual inclusió dels jutges. Tanmateix, entenem que els serien d'aplicació en bona part els fonaments adduïts pel TC en la STC 150/1998, de 2 de juliol, per a declarar la inconstitucionalitat de les previsions de la legislació autonòmica respecte a la inclusió dels jutges en les CLCP. I a la mateixa conclusió es podria arribar en base a la lògica argumental que ha mantingut l'interpret suprem de la Constitució en altres tipus de conflictes positius de competències, al negar la competència de les CA per a legislar sobre les funcions i el règim estatutari dels notaris, tot remarcant que són funcionaris integrats en un cos únic estatal.

Val a dir que aquest criteri d'exclusió ja comença a introduir-se en la regulació autonòmica de la CP. Així, l'art. 2.3 de l'LCP-CANT ja ha suprimit - i el projecte de llei presentat l'any 2001 al Parlament de Galícia per a la renovació de l'LCP-GAL inclou una previsió en el mateix sentit - la presència en les CLCP, no sols dels jutges, sinó també dels notaris i àdhuc dels registradors. Respecte a aquests darrers, creiem que els són aplicables els mateixos criteris d'inconstitucionalitat previstos pel TC per a la inclusió dels jutges i notaris. Tanmateix, ateses les transcendents implicacions que hi ha entre el Registre de la Propietat i les actuacions de CP, considerem pràcticament imprescindible la presència dels registradors en els òrgans col·legiats que s'arbitrin per a aquestes actuacions.

Seguint el nostre *iter* discursiu, els registradors de la propietat haurien de formar part del



Comitè d'Experts, perquè aquests funcionaris sí que hi poden fer notables aportacions, si s'aconsegueix motivar-los adientment. Els problemes de constitucionalitat desapareixerien *ipso facto*, si la seva presència en aitals comitès fos establerta en la nova legislació estatal de la CP, perquè no és que sigui inconstitucional la seva integració en aquests òrgans col·legiats, sinó que la inconstitucionalitat es produeix quan són els legisladors autonòmics els que decideixen eixa incorporació, sense tenir competència per a fer-ho.

Obert així el capítol de les incorporacions aconsellables al Comitè d'Experts, hem de dir que, a més a més del registrador de la propietat de la zona afectada, entenem que sempre ha estat necessària, però ara ha esdevingut poc menys que imprescindible, la presència d'un representant de l'òrgan mediambiental de la respectiva CA en aquest tipus d'òrgans.

Ja hem argumentat *supra* que, d'acord amb el caràcter netament ecocompatible que venim reivindicant per a aquestes actuacions públiques, la CP ha de deixar de constituir una agressió al medi ambient i al paisatge rural, per a esdevenir una eina de conservació i àdhuc de redreçament dels elements essencials de l'entorn natural de la zona afectada. Els principis mediambientals que informen a hores d'ara el Dret comunitari i el nostre ordenament constitucional recolzen aquesta reorientació de la institució. Però, per a aconseguir-ne la implementació, no n'hi ha prou amb què així ho prevegin les normes, sinó que s'han d'adoptar les mesures necessàries per a garantir aquest replantejament. I la que aquí proposem pot ser una de les mesures més adients a aquests efectes.

Els gestors més tradicionals potser entendran que aquesta proposta respon tan sols a una passatgera moda ecologista. Aquest seria, però, un cras error, perquè la presència de tècnics mediambientals és tan necessària que, a França - on es va començar incorporant-hi un sol tècnic d'aquestes característiques -, la renovada redacció de l'art. L.121-3 del *Code Rural* ha elevat a tres el nombre d'aquests tècnics per a cada "*Commission communale d'aménagement foncier*", disposant a l'efecte que "*trois personnes qualifiées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages, désignées par le préfet, dont une sur proposition du président de la chambre d'agriculture*". I el mateix preveuen els arts. L.121-4 i 121-8 per a les comissions intercomunals i departamentals. Aital increment de les previsions legals de presència de tècnics mediambientals demostra la necessitat d'incorporar aquests especialistes al control de la CP.

La incorporació d'un representant de la Conselleria competent en matèria de medi ambient vindria justificada per la necessitat de què el tècnic designat a l'efecte pugui exercir la més efectiva tasca de control sobre la qualitat mediambiental de les actuacions de CP que es duguin a terme a cada zona afectada, en exercici de les funcions que encomanà a l'òrgan mediambiental competent el Reial Decret-Llei 9/2000, de 6 d'octubre - ara ratificat, en aquest sentit, per la Llei 6/2001, de 8 de maig -, pel qual es transposa al Dret intern la Directiva 97/11/CE, del Consell, de 3 de març. Aquesta norma, en efecte, fa del tot recomanable la incorporació d'un representant d'aquest òrgan mediambiental a totes les CLCP (mentre es mantingui l'actual configuració d'aquests òrgans col·legiats) o al Comitè d'Experts (des del moment en què es posi en pràctica la nostra proposta de creació d'aquest nou òrgan d'assessorament i control), per a què pugui acomplir adientment les importants funcions que se li encomanen, i molt especialment la de fer el seguiment de la correcta implementació en cada cas concret dels criteris d'execució establerts a la respectiva declaració d'impacte ambiental.

D'acord amb l'esmentada normativa legal, "los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo II de este Real Decreto legislativo, sólo deberán someterse a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en esta disposición, cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso". D'aquesta manera, l'òrgan mediambiental competent - que, en aquest cas, es correspondria amb el Departament autonòmic que ostenti la competència en la matèria a la respectiva CA -, té la possibilitat d'imposar l'avaluació d'impacte ambiental a les zones en què consideri que aquesta avaluació és necessària, alhora que n'ha de controlar el seu desenvolupament. Aquesta aproximació de l'Administració mediambiental a la gestió de la concentració reforça encara més la necessitat de reestructuració de les CLCP, mentre no es creïn els comitès d'experts que aquí propugnem.

Una altra de les innovacions que hauria de propiciar la reestructuració interna de les CLCP (si es manté la concepció ara vigent) o que s'hauria de preveure per al nou Comitè d'Experts (cas de què es creï aquest òrgan col·legiat) és la conveniència d'incorporar-hi un expert del Departament competent en matèria de cultura, per tal que assessori en tot el que fa a la salvaguarda del patrimoni cultural de la zona objecte de concentració, especialment pel que fa a la preservació de les restes arqueològiques.

La nostra proposta en aquest sentit no té res de capriciosa, sinó que, d'una banda, respon a la necessitat d'evitar que es malmeti el patrimoni arqueològic a les zones de CP, i, d'altra banda, està emparada per les recomanacions que en idèntic sentit ha formulat oficialment el Consell d'Europa, mitjançant la seva "*Recommandation n° R (89) 5, du 13 avril 1989, du Comité des Ministres aux États membres relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural*". Atès que Espanya és un d'aquests Estats membres, els legisladors haurien d'atendre aquesta recomanació, que, pel que aquí interessa, insta els Governos a "*adopter les mesures juridiques et d'organisation administrative nécessaires à la prise en compte systématique des données archéologiques dans le processus d'urbanisme et d'aménagement urbain et rural: ... ii. en assurant la participation des archéologues aux stades successifs du processus d'urbanisme et d'aménagement afin de recueillir leur avis sur les opérations entreprises*".

Malauradament, ni el legislador estatal ni els autonòmics han fet cas fins ara d'aquesta assenyada recomanació, que tant podria millorar la qualitat de les nostres concentracions. Creiem que ja és hora de què els nostres legisladors prenguin consciència de què Espanya ha deixat de ser un país autàrquic, i, per tant, la nostra presència als organismes internacionals no ha d'ésser testimonial, sinó activa. Han d'assumir d'una vegada les seves responsabilitats, atenent com més aviat millor les recomanacions procedents dels organismes internacionals, especialment quan estan fonamentades en convencions com les que inspiren i recolzen la recomanació de referència<sup>45</sup>.

Com hem vist més amunt, les darreres tendències del Dret comunitari - especialment de l'Agenda 2000 ençà - s'orienten vers el desenvolupament rural en el seu conjunt. És per això que hem adoptat un model de CP que parteix de la consideració d'aquesta millora com una més de les eines de què disposen les administracions públiques per a fomentar el desenvolupament rural integral. Conseqüents amb aquest model de CP, entenem que també caldria integrar en el Comitè d'Experts un representant del Departament que a cada CA detenti la competència d'obres públiques, per tal de garantir la coordinació de les operacions de CP amb la resta de les obres públiques a realitzar a la zona objecte de concentració. No és debades que el "Comité de sept membres" que preveu l'art. 12 de la belga LCP-BEL inclou "*un membre sur proposition du Ministre des travaux publics*".

No cal dir que, per raons òbvies, també haurien de formar part del comitè que ens ocupa un assessor jurídic i un altre d'agrònic del Departament que ostenta la competència en matèria de CP, designant a l'efecte als funcionaris que estiguin més preparats per a assessorar en aquesta matèria al propi Comitè d'Experts i, per derivació, a les CLCP.

Finalment, creiem que també s'hauria de preveure legalment la presència en el Comitè d'Experts d'un representant dels professionals agraris, proposat a aquest efecte per les organitzacions professionals agràries més representatives. Com s'esdevé en el cas del "*Comité de sept membres*" belga - aquest representant hi hauria de figurar com a expert, per la qual cosa s'hauria de preveure legalment que no pogués ocupar aquest lloc cap de les persones afectades directament pel procés de CP de què es tracti.

En síntesi, el Comitè d'Experts la creació del qual proposem com a innovació orgànica de la nova regulació de la CP espanyola quedaria integrat, d'acord amb els criteris que venim d'exposar, pels següents membres:

- Tres funcionaris del Departament competent en matèria de CP: el seu Delegat

---

<sup>45</sup>En aquest cas, el Consell d'Europa basa les seves recomanacions en la "*Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique*" i en la "*Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe*", d'obligat compliment per a Espanya.

territorial (que seria el president nat del comitè), un tècnic agronòmic i un jurista (que, de manera similar a com s'esdevé a hores d'ara en el si de la CLCP, seria el secretari nat).

- Un expert del Departament que a cada CA assumeixi la catalogació legal d'òrgan mediambiental.
- Un expert del Departament competent en matèria d'obres públiques.
- Un expert del Departament competent en matèria de cultura.
- Un representant de les organitzacions professionals més representatives.
- El registrador de la propietat de la zona a concentrar.

Així constituïda, la llista dels membres de cada Comitè d'Experts hauria d'incloure's en el decret o norma d'inici del corresponent procés de CP, per tal que tots els partícips de la concentració en puguin prendre coneixement de bell antuvi.

El Comitè d'Experts en qüestió hauria d'estar catalogat legalment com a òrgan administratiu, i, seguint el model belga, hauria de tenir competència per a deliberar i prendre les decisions que s'escaiguin sobre qualsevol qüestió relacionada amb la concentració per a la qual ha estat constituït. A ell li correspondria, en tot cas, l'aprovació dels documents cabdals de la CP - molt especialment els relacionats amb les bases definitives i l'acord de concentració, els documents provisionals dels quals serien aprovats per la respectiva CLCP -, sens perjudici dels recursos procedents en via administrativa i en seu jurisdiccional.

### 3. Junta auxiliar de classificació de terres

El legislador estatal dedica escassa atenció a aquest òrgan de participació, fins a l'extrem de què ni tan sols el designa com a tal, sinó que fa esment únicament d'uns auxiliars ("En esta misma asamblea se designarán tres o seis agricultores de la zona ...", estipula l'art. 17.2 de l'LRDA), dels quals especifica que no formen part de la local i que han d'ésser elegits en condicions similars a com s'elegeixen els representants dels partícips que s'integren en aqueix òrgan col·legiat. En el règim jurídic de l'LRDA, doncs, la que anomenem "junta auxiliar de classificació de terres" no existeix jurídicament com a tal ni constitueix cap tipus d'òrgan col·legiat, a diferència del que s'esdevé fóra d'Espanya<sup>46</sup>. Per aquest motiu, tampoc s'hi preveu cap estructura interna concreta. A la mateixa conclusió s'arriba en base als punts 10 a 12 de l'art. 2 de la càntabra LCP-CANT, que estableixen una regulació pràcticament calcada de l'LRDA, així com en base en l'art. 25.1.e, *in fine*, de l'asturiana LOADR, que reproduïx la regulació de l'art. 17 de l'LRDA, amb l'única innovació d'elevat de 3 a 4 el nombre d'auxiliars elegits per als treballs de classificació.

Més decebedora és encara la regulació navarresa de la CP que estableix l'LFRIA, en la qual s'ignora totalment aquest òrgan de participació, la qual cosa no és d'estranyar en aquest cas, atès que fins i tot les típiques CLCP hi han esdevingut simples òrgans consultius, sense cap capacitat d'iniciativa *de motu proprio*. Creiem que el legislador navarrès s'hauria de replantejar molt seriosament aquest posicionament tan oposat al necessari foment de la participació dels interessats en els assumptes que els concernen directament. La seva regulació pot resultar molt còmoda per a l'Administració gestora de la CP, però resulta detestable des de la perspectiva dels interessos dels partícips de la concentració. És molt poc edificant comprovar com es prima legalment eixa comoditat administrativa per sobre dels drets i interessos legítims dels propietaris que en pateixen les conseqüències. Caldrà recordar, un cop més, que, d'acord amb els principis constitucionals vigents, és l'Administració la que ha d'estar al servei dels ciutadans, i no a l'inrevés.

Altres regulacions autonòmiques són més generoses al respecte, i preveuen la integració

---

<sup>46</sup> *Vid., ad exemplum*, l'art. 33 de la Llei suïssa de CP del Cantó de Vaud (*Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières*), que estatueix l'anomenada "*Commission de classification*" com un òrgan amb una estructura i funcions pròpies, respecte a les quals s'estableix que "*elle statue, en première instance, sur les réclamations formulées lors des enquêtes et d'une manière générale, sur tous les objets dont l'examen relève de sa compétence en vertu de la loi, du règlement ou des statuts*".

dels esmentats auxiliars en un òrgan amb denominació i funcions específiques:

- L'art. 5 de la castellanolleonesa LCP-CYL aporta la novetat de què reconeix explícitament la categoria d'òrgan col·legiat als auxiliars que esmenta l'art. 17.3 de l'LRDA, amb l'específica denominació de "Juntas de Trabajo de concentración parcelaria"<sup>47</sup>). D'altra banda, atribueix a aquest òrgan unes funcions dignes d'esment<sup>48</sup>, amb la important innovació de retrotraure l'inici de la participació d'aquests òrgans al moment de la redacció de l'Estudi Tècnic Previ (recordis que l'LRDA no preveu la seva col·laboració fins a la redacció de les bases provisionals, moment en què han de participar en la classificació de les terres a concentrar). En aquest sentit, el legislador castellanoleonès ha millorat sensiblement la regulació estatal, potenciant inusualment aquest òrgan col·legiat, com no ho fa l'LRDA ni cap altra regulació autonòmica de la CP.

- La gallega LCP-GAL es refereix a uns denominats "grupos auxiliares de trabajo", que en l'art. 13 apareixen citats com a assessors de la comissió permanent i de l'Administració gestora, encomanant-los-hi també moltes més funcions<sup>49</sup> que als equivalents "auxiliares" de la CLCP de l'LRDA. Segons PUERTAS RABAL<sup>50</sup>, el veritable òrgan gallec equivalent a les "Juntas de Trabajo" castellanolleoneses és la comissió permanent, les funcions de la qual relaciona l'art. 12.2. Tanmateix, creiem que no hi ha aital equivalència, atès que entre les funcions d'aquesta comissió permanent n'hi ha de tan importants com ara "preparar las bases definitivas" (art. 12.2.c), que cap legislació ha reconegut fins ara a les juntes de classificació (o "Juntas de Trabajo", com les denomina l'LCP-CYL).

En resum, hi ha regulacions de tota mena. La pràctica administrativa, tanmateix, ha fet que els auxiliars elegits pels partícips de la concentració funcionin com un òrgan col·legiat, encara que jurídicament no existeixin com a tal als territoris d'aplicació plena i directa de l'LRDA, així com als que compten amb una regulació legal que segueix idèntics paràmetres jurídics, a aquest respecte. Una altra cosa és que, *de lege ferenda*, es pugui considerar convenient la institucionalització jurídica d'aquest òrgan. Segurament, la seguretat jurídica del procés de concentració hi quedaria més garantida, alhora que hi hauria més transparència. Però aquests avantatges es poden aconseguir igualment amb la fórmula que preveia l'art. 6 de la Llei de concentració parcel·lària, text refós de 10 d'agost de 1955, a tenor del qual "en cada Comisión Local se constituirá una Subcomisión de Trabajo dependiente de la misma", amb l'estructura que explícitament estableix l'esmentat precepte legal.

En el que coincideixen substancialment les diferents legislacions és en les funcions que s'encomanen a la junta auxiliar de classificació o a l'òrgan equivalent de la respectiva CA, que, tant en el cas de l'LRDA com en el de les regulacions autonòmiques, es centren bàsicament en la participació activa en el desenvolupament dels treballs de classificació de terres de la zona a concentrar, auxiliant en aquestes tasques a la corresponent CLCP.

Finalment, quant al moment de la seva dissolució, a manca d'una disposició específica a

---

<sup>47</sup>Aquesta denominació oficial rememora la tradicional de "Subcomisión de Trabajo", prevista en la Llei de CP de 1955 (text refós de 10 d'agost), així com en l'ordre conjunta dels ministeris de Justícia i Agricultura de 22 de novembre de 1954, esmentada en la STS de 30.5.1963 (Arz. 3561).

<sup>48</sup>A tenor de l'art. 5.1 de l'LCP-CYL, "las Juntas de Trabajo de concentración parcelaria son órganos colegiados a los que corresponde colaborar con la Administración en la elaboración del Estudio Técnico Previo" i, després del decret de CP, "la Junta de Trabajo auxiliará a los servicios técnicos de la Administración en los trabajos de investigación de la propiedad, clasificación de tierras y cuantos otros le sean requeridos al efecto".

<sup>49</sup>A tenor de l'art. 13 de l'LCP-GAL, "los grupos auxiliares de trabajo asesorarán a la Comisión Permanente de la Junta Local y a los funcionarios de la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias, colaborando con ellos en todas las fases del proceso de concentración en las que sean requeridos y cooperando en los trabajos de investigación de la propiedad, clasificación de tierras, determinación de canales y masas de riego, servidumbres o serventías, determinación de las explotaciones agrarias en funcionamiento, delimitación de las zonas que hayan de dedicarse a la producción forestal o hayan de roturarse, y en cuantas cuestiones de orden práctico contribuyan al mejor conocimiento y concreción de las situaciones de hecho en la zona". Amb aquesta regulació, el legislador gallec es manifesta com l'adaliu autonòmic de la participació dels interessats en la gestió de la CP.

<sup>50</sup>José Juan PUERTAS RABAL, *Aspectos legales de la concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva *El proceso de concentración parcelaria*, Universidad de Santiago de Compostela i Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Galicia, 1996, p. 32.

aquest respecte, cal pensar que la junta auxiliar de classificació desapareix (no hi ha una declaració formal en aquest sentit) automàticament quan es dissol la comissió local de concentració parcel·lària, és a dir, un cop assolida la fermesa de les bases.

## II. TASQUES DE PREPARACIÓ DE LES BASES

### 1. Determinació del perímetre definitiu de la zona a concentrar

#### 1.1 Planimetria inicial de la zona a concentrar

Partint de la base dels punts de referència geogràfics establerts amb caràcter provisional en el decret o norma d'inici de la CP, l'Administració gestora ha de confeccionar primer de tot uns plànols fiables de la zona a concentrar. Per aconseguir-ho, normalment s'utilitza l'ortofotogrametria, que és la tècnica més indicada per a les zones de secà, que constitueixen la immensa majoria dels terrenys objecte de concentració. La utilització dels mètodes clàssics de topografia es sol reservar per a l'aixecament topogràfic de les zones amb una vegetació exuberant, que pràcticament només es concentren a la CA de Galícia.

El mètode ortofotogramètric per a l'aixecament topogràfic de la zona a concentrar - que, a Suïssa, només s'utilitza quan els documents cadastrals no estan complets<sup>51</sup> - requereix la prèvia realització dels corresponents vols aeris, amb els quals s'obtingran els fotogrames que permetran obtenir les ortofotos que s'han d'utilitzar per a la confecció de la planimetria de la zona. Tot seguit, serà necessari realitzar l'oportú treball de camp, ja que cal una comprovació sobre el terreny, per a evitar errors d'interpretació dels fotogrames obtinguts i per a poder-hi fer amb la màxima fiabilitat possible el retintat pertinent, amb el que es destacaran els llinars de les parcel·les i vies de comunicació de la zona a concentrar.

Als efectes esmentats, les administracions gestores de la CP solen treballar amb plànols realitzats a escales 1:2.000 i 1:5.000<sup>52</sup>, degudament digitalitzats per a facilitar la seva funcionalitat al llarg de tot el procés de CP.

#### 1.2 Alteracions del perímetre legalment admissibles

Per a poder fer una concentració, el primer que cal concretar és l'abast del seu perímetre.

Encara que l'LRDA no ho especifica en cap dels seus preceptes, podem definir el perímetre de concentració com l'espai físic sobre el qual s'ha de materialitzar la CP decretada. Normalment, el seu contorn és unitari, estant delimitat per una línia contínua imàginària que discorre per l'exterior de la zona a concentrar. Per aquesta raó, els decrets de CP solen determinar l'abast del perímetre fent referència als seus llinars referits als quatre punts cardinals. Res no impedeix, però, que una zona de CP quedi integrada per espais discontinus, ben entès que no és una pràctica recomanable, atès que la divisió en subsectors dificulta les actuacions, i, a la fi, acaba repercutint en la qualitat de la concentració duta a terme.

El perímetre que, per imperatiu de l'art. 172.b) de l'LRDA, esmenta en cada cas la norma d'inici és provisional i, per tant, susceptible de modificació durant la fase de les bases. La pràctica de la CP exigeix que aital determinació es dugui a terme com més aviat millor, puix que és un pas previ que resulta imprescindible per a l'acompliment del doble manament legal inclòs en els arts. 190.1 i 196 de l'LRDA i concordants, en el sentit de concretar la

<sup>51</sup>Cfr. Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcellaire ...*, op. cit., p. 56 i 57. Com explica aquest professor suís, "si les documents cadastraux sont inexistantes ou lacunaires, il faut envisager une mensuration parcellaire partielle de l'ancien état". En aquests casos, valora positivament el recurs als vols aeris, argumentant que "l'utilisation de la photogrammétrie aérienne donne de bons résultats, surtout hors des secteurs à haute densité de constructions et des régions fortement boisées", degut a què "elle apporte des informations complémentaires précieuses (altimétrie et les nombreux objets visibles sur les clichés)".

<sup>52</sup>Vid., ad exemplum, pel que fa a la CA gallega, Carlos ÁLVAREZ MIRANDA, *Bases de una zona de ...*, op. cit., p. 46, i, pel que fa a la CA aragonesa, Jesús VERDE GRACIA, *Proyecto de concentración parcelaria de 340 Has. en el término municipal de Piracés (Huesca)*, projecte inèdit de fi de carrera, presentat al juny de 1989 a l'Escola Tècnica Superior d'Enginyers Agrònoms de Lleida, annex nº 5.

situació jurídica (investigació de la propietat) i el valor a atribuir (classificació) a les parcel·les aportades a la concentració. Postergar la determinació definitiva del perímetre a aquestes tasques d'investigació i classificació de les terres suposaria un injustificat malbaratament d'esforços i recursos, en cas de què finalment hi fossin excloses parcel·les ja investigades i classificades.

Tot i que l'LRDA en fa esment a preceptes escampats per tot el seu articulat - com ara els arts. 172, 184, 188, 189, 190 i 207 -, entenem que la determinació del perímetre constitueix la primera de les bases de la concentració, com es dedueix del tenor literal de l'art. 184.a) d'aquest text normatiu, que cita en primer lloc la determinació de la següent base: "Perímetro de la zona a concentrar, con la relación de parcelas cuya exclusión se propone".

És per això que, seguint un criteri lògic d'ordenació, ens referim a la determinació del perímetre com la primera de les tasques a realitzar per a la preparació de les bases de la CP, sens perjudici del que després comentarem sobre l'eventualitat de les rectificacions i ampliacions del perímetre previstes pel legislador. Eixa determinació s'ha de dur a terme partint dels criteris legals i jurisprudencials que hem expressat abastament al glossar el principi d'exclusivitat dels béns rústics, que aquí donem per reproduïts.

A aital objecte, l'LRDA habilita l'Administració gestora de la CP a introduir en el perímetre inicial tres tipus de modificacions:

a) Les exclusions que escaiguin, a la vista del resultat de les tasques d'investigació de la propietat i de la classificació de terres

Aquest primer tipus d'alteració del perímetre mereix una especial consideració, raó per la qual hi dedicarem el proper epígraf.

#### b) L'ampliació del perímetre

L'art. 188 de l'LRDA (en relació amb l'art. 172) autoritza l'Administració gestora de l'LRDA a acordar l'ampliació del perímetre, cosa que en ocasions resulta necessària. No es tracta, en tot cas, d'una potestat totalment discrecional, sinó parcialment reglada, que resta sotmesa als següents condicionaments legals:

1r) Els propietaris dels terrenys de l'ampliació també han de tenir parcel·les al perímetre provisional inicialment previst pel decret de CP.

2n) Cal el consentiment dels interessats per a adjudicar-los finques de reemplaçament del nou sector en la zona inicialment prevista, o viceversa.

3r) L'ampliació ha d'afectar parcel·les senceres, tret que algun propietari accepti voluntàriament que s'hi inclogui només una part d'una parcel·la.

4t) L'ampliació no pot ultrapassar la tercera part del perímetre inicial.

5è) L'acord d'ampliació ha de ser publicat i sotmès a enquesta, ben entès que no cal fer-ho de manera independent, sinó juntament amb les bases provisionals.

Pel que fa al tipus de norma a emprar a aquests efectes, el precepte de referència dona a entendre que s'ha de fer per Resolució de l'Administració gestora. Creiem que és la fórmula més adient, en coherència amb el rang jeràrquic de la resta de les decisions que s'adopten en el marc del procediment especial de CP. A la pràctica, les CA empen fórmules variades, que van des de la tradicional resolució (que segueixen utilitzant la Comunitat Foral de Navarra<sup>53</sup> i la CA d'Aragó<sup>54</sup>), fins a l'aprovació d'un decret *ad hoc* pel govern

<sup>53</sup> Vid., per tots, l'anunci oficial de lata 16 d'abril de 1999, de la Comunitat Foral de Navarra, rubricat "Aviso del Servicio de Estructuras Agrarias, haciendo pública la ampliación del perímetro de Concentración Parcelaria de la zona de Torres del Río" (BON núm. 61, de 17.5.1999).

<sup>54</sup> Vid., per tots, l'anunci oficial de lata 24 de març de 1987, de la CA d'Aragó, titulat "Anuncio del Servicio provincial de Agricultura, Ganadería y Montes de Huesca, sobre exposición de la relación de fincas afectadas por la modificación del perímetro de la zona de Morillo de Monclús, Buetas, Solipueyo y Rañín (Huesca)" (BOA 39 de 6.4.1987).

autonòmic (fórmula que s'ha imposat a la CA de la Rioja<sup>55</sup>). Al nostre parer, el rang normatiu d'aquesta darrera disposició administrativa és desproporcionat, puix que, si el decret d'autorització de la CP de cada zona ja estableix preceptivament que el perímetre que s'hi indica és provisional, no hi ha cap necessitat de publicar un nou decret per a modificar-lo.

A França, la regulació de la CP és molt menys rígida que l'espanyola, a aquest respecte, ja que els interessats hi poden sol·licitar la modificació del perímetre en qualsevol moment del procediment. Ho poden fer a l'enquesta prèvia (l'art. L.121-13 de l'LCP-FRAN preveu que "*au vu des observations émises par les intéressés, la commission communale ou intercommunale peut proposer les modifications de périmètre qu'elle estime fondées*"), i també ho poden fer fins a la cloenda del procés de CP, segons que preveu explícitament l'art. L.121-14, a tenor del qual, "*le ou les périmètres d'aménagement foncier peuvent être modifiés, dans les formes prévues pour leur délimitation, jusqu'à la clôture des opérations*".

#### c) Les inclusions o exclusions de parcel·les perifèriques

La tercera habilitació legal per a l'alteració del perímetre establert de bell antuvi a la norma d'inici de la CP es refereix a les parcel·les ubicades als llindars de la nova zona de CP. L'Administració gestora pot decidir - notificant-ho oficialment als interessats, per tal que puguin fer valdre-hi els seus drets i interessos legítims - si hi entren o en resten al marge, atenent a les circumstàncies que hi concorren i d'acord amb el que preveu l'art. 190 LRDA.

La jurisprudència s'ha fet ressò d'aquesta possibilitat en sentències com ara la STS de 26.1.1982 (Arz. 300) i 1.2.1982 (Arz. 604), ben entès que aquestes alteracions perimetrals s'han de fer sempre abans de la fermesa de les BD. Cas contrari, constituïrien un vici substancial del procediment, i, en conseqüència, serien motiu suficient per a la impugnació de l'Acord de CP, sense que s'hi pogués oposar la preclusivitat de les bases.

El que s'ha de procurar és que cap parcel·la quedi en part inclosa i en part exclosa, perquè aquesta divisió perjudicaria innecessàriament als interessats. A més a més, generaria problemes de caire registral, ja que a la fi de la CP s'hi hauria d'inscriure el nou títol de propietat corresponent a la part inclosa a la concentració, mentre que la resta formaria part de l'antiga finca registral, cosa que obligaria a fer-hi la corresponent segregació. Per a evitar-ho, el millor és consensuar amb els propietaris afectats la íntegra inclusió o exclusió de cada una d'eixes parcel·les perifèriques.

No cal dir, en tot cas, que, un cop feta la determinació del perímetre definitiu, s'ha de comunicar al notari i al registrador de la propietat competent, per tal que incloguin els advertiments escaients a la documentació que expedeixin en relació a les finques de la zona afectada, en els termes que per a cada un d'ells preveu l'art. 207 de l'LRDA.

### 1.3 Exclusions

A tenor de l'art. 187 de l'LRDA, "podrán ser excluidos de la concentración sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier otra circunstancia". Aquesta previsió legal és d'un abast tan ampli que, si no s'acota, permetria excloure quasi tots els terrenys, cosa que evidentment no desitjava el legislador. Aquesta apreciació es fa més evident encara quan s'analitza la jurisprudència dictada sobre aquest precepte legal, d'acord amb la qual "el término "podrá" no es atributivo de una facultad discrecional indiscriminada", com indica la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342).

És per això que, sobre la base dels criteris jurisprudencials establerts a l'efecte, pretenem reconduir eixa eventual exclusió de parcel·les, amb les següents puntualitzacions:

#### 1a) Exclusions de caire mediambiental

Com ha quedat dit *supra*, el respecte a la Recomanació nº 25 (1991) de 6.12.1991, del Comitè Permanent de la "*Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du*

---

<sup>55</sup> Vid., *ad exemplum*, l'anomenat "Decreto 65/1999, de 10 de septiembre, por el que se amplía el perímetro de la concentración parcelaria de la zona de Galilea" (BOR núm. 113, de 14.9.1999).

*milieu naturel de l'Europe*" requereix l'exclusió dels perímetres de CP de totes les zones d'especial significació mediambiental, per tal d'evitar-hi efectes indesitjables sobre els hàbitats naturals i sobre el paisatge rural d'aquestes zones. A la mateixa conclusió ens duu el "*Projet de Recommandation n° ... (2000) sur le statut de conservation du lac Vistonis et de la lagune de Lafra-Lafrouda (Grèce)*"<sup>56</sup>, que està preparant en el marc del Consell d'Europa el mateix Comitè Permanent, ja que s'hi preveu, per a la zona afectada, que "*il faut éviter de mener des travaux d'aménagement dans les secteurs qui doivent faire l'objet d'un remembrement*". En aquestes circumstàncies, sembla obvi que, si no s'hi pot fer cap mena d'obres, el més procedent fóra excloure directament de la CP aquests terrenys, evitant així tota possible alteració del medi natural que es tracta de protegir.

Filant encara més prim, també fóra convenient l'exclusió dels espais rurals que, encara que no estiguin especialment protegits, tenen una especial significació des del punt de vista mediambiental. D'aquesta manera es potenciaria la vessant ecològica de la CP, garantint la presència de les espècies autòctones i la biodiversitat, especialment pel que fa a la pervivència de la fauna estepària, com ja es fa a algunes CA amb les obres de regadius<sup>57</sup>.

En bona lògica, aquest tipus d'exclusions haurien de figurar ja en l'art. 187 de l'LRDA, que especifica les causes genèriques d'exclusió de les zones de concentració; però no hi figura, perquè l'LRDA roman inspirada pels pressupòsits vigents a començaments dels anys setanta, força allunyats de la sensibilitat mediambiental que caracteritza la nostra societat.

Les que sí que s'estan intentant adaptar als paràmetres mediambientals ara vigents són algunes regulacions autonòmiques. La més convincent és la que aporta l'art. 18.2 de la castellanomanxega Llei 9/1999, de 26 de maig, de conservació de la naturalesa, que aposta en principi per l'exclusió dels perímetres de CP d'aquest tipus de terrenys: "Las parcelas que al inicio del proceso tengan la condición de terreno forestal, o sostengan hábitats de protección especial, deben excluirse de la concentración ...". Tanmateix, tot seguit permet incloure-hi aquests espais protegits, per bé que amb uns rígids condicionaments mediambientals ("... o incluirlas manteniendo expresamente su calificación y actual uso durante el proceso y a la entrega de las nuevas parcelas"). Menys contundent es mostra la normativa castellanoleonesa, que no exclou aquests terrenys, sinó que es limita a sotmetre la CP a la preceptiva avaluació d'impacte ambiental (*vid.* art. 2.1.e de l'Ordre d'1 de setembre de 2000, en relació en l'art. 3.1 de l'LCP-CYL).

Bo és que, si més no, aquestes normes autonòmiques es preocupin per la incidència negativa que la CP pot tenir sobre els espais protegits, però entenem que les mesures arbitrades a l'efecte es queden curtes. Fóra millor que hi hagués una exclusió absoluta d'aquests espais territorials, d'acord amb el criteri de protecció mediambiental que inspira l'art. 45 CE, el Dret comunitari<sup>58</sup> i l'esmentada Recomanació n° 25 del Consell d'Europa.

Si hom reconeix, en efecte, que la CP té com a finalitat primordial ex art. 173 de l'LRDA el foment de la viabilitat de les explotacions agràries, i si l'art. 187 de la mateixa norma legal preveu l'exclusió dels terrenys que no es puguin beneficiar de la CP per la seva especial naturalesa, no té massa sentit que es duguin a terme concentracions parcel·làries als espais especialment protegits, que, per la seva pròpia naturalesa, no són conreables, i, per tant, haurien de romandre al marge d'aquest tipus d'explotacions. Caldria que la nova regulació de la CP es fonamentés en aquesta filosofia i obligués a incloure als Decrets de CP l'explícita exclusió dels espais naturals dignes d'una especial protecció mediambiental.

## 2a) Les proclamades exclusions dels terrenys urbans i urbanitzables

---

<sup>56</sup>El text d'aquest projecte de Recomanació figura annex al dossier del Directorate of Sustainable Development, *Lake Vistonis and ...*, *op. cit.*

<sup>57</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, Departamento de Agricultura, Ganadería i Alimentación, *Estudio de Impacto Ambiental del Canal de Navarra y la transformación de sus zonas regables*, Gobierno de Navarra i Ministerio de Medio Ambiente, Navarra, 1998, p. 15, 16 i concordants.

<sup>58</sup>Aquest criteri hermenèutic ha estat assumit pel TJCE en la seva sentència de 25 de novembre de 1998, *affaire* "Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa", en la qual es condemna a l'Administració gestora de la CP francesa, per haver dut a terme actuacions de CP a uns espais naturals protegits.



Com hem explicat abastament més amunt, a Espanya, l'objecte material de la CP està constituït únicament i exclusiva pels terrenys rústics inclosos dins el perímetre de cada concentració. Aquesta és la conclusió que s'infereix de l'anàlisi conjunta dels arts. 171, 196 i concordants de l'LRDA, així com de la jurisprudència majoritària del TS. Sens perjudici del que ja hem deixat dir en la nostra exegesi sobre el principi d'exclusivitat dels terrenys rústics, hem d'insistir en l'exclusió dels terrenys urbans i urbanitzables que amb tant d'èmfasi proclama la nostra jurisprudència.

Mereix un especial esment, en aquest sentit, la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), d'acord amb la qual, la inclusió de parcel·les de naturalesa urbana constitueix "una violació de la finalidad esencial de la concentración parcelaria, que es la reorganización de las propiedades rústicas en la que es impensable la inclusión de fincas urbanas".

No menys taxativa és la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), que, partint de la base de què "el instituto de Concentración Parcelaria obedece a la teleología, revelada por el artículo 1 de la Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, de un mejor aprovechamiento del suelo rústico", arriba a la conclusió de què "ha de operar sobre fincas que tengan esta naturaleza, presupuesta la cual entran en juego las facultades de sus artículos 187 y 202 para ... excluir del correspondiente programa de actuación sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de la concentración". Tot seguit remarca que eixos preceptes "no pueden interpretarse en otro sentido que en el de no hacer objeto de aquélla algunos predios rústicos o utilizarlos como medios necesarios o convenientes para que la concentración se efectúe, y nunca en el de que los que carezcan de dicha conceptualización se afecten de algún modo por el proyecto". Més recentment, la STS de 26.1.1999 (Arz. 1260) ha confirmat que "un análisis de conjunto de los artículos 187 y 214 Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, permite admitir la impugnación del acuerdo de Concentración Parcelaria, cuando como acontece en el caso de autos se ha incluido en la misma una parcela que no es rústica, que no puede beneficiarse de la concentración y que tiene, por su condición de urbana un valor muy superior al de las parcelas rústicas".

En conseqüència, podem assegurar que la inclusió de béns urbans o urbanitzables en el perímetre de concentració constitueix un vici substancial que duria a la nul·litat de la corresponent resolució. Moltes altres sentències del TS i del TEDH - el contingut de les quals ja hem analitzat abastament *supra* - ens duen igualment a la conclusió de què els terrenys urbans i els urbanitzables han d'ésser exclosos del perímetre a concentrar<sup>59</sup>.

Aquest criteri hermenèutic no és vàlid únicament per als terrenys rústics que ja estaven catalogats com a urbans o urbanitzables abans de la CP, sinó també per als que han estat recalificats en aquest sentit durant el procés de concentració. Aquesta és una idea que encara no està ben assumida per part dels gestors de la millora, però ja ha estat avalada en termes inqüestionables per la nostra jurisprudència. Així, per exemple, la STS de 14.11.1985 (Arz. 1531) estableix que, un cop aprovat el planejament urbanístic que recalifica els terrenys objecte de litigi, els propietaris afectats podien "solicitar entonces la exclusión de sus referidas parcelas clasificadas como suelo urbano o urbanizable del ámbito exclusivamente agrícola de la concentración", con a conseqüència de "haber perdido aquéllas su originaria condición de suelo no urbanizable o rústico".

### 3a) L'eventual exclusió dels béns públics i comunals

Segons el tenor literal de l'art. 185.1 de l'LRDA, "de la concentración parcelaria están exceptuadas las superficies pertenecientes al dominio público, así como los bienes comunales, salvo que soliciten su inclusión los organismos o entidades competentes". És a aquest objecte que el mateix legislador ha previst que l'Administració gestora requereixi als ens públics titulars d'eixos béns per a què en declarin la titularitat. En principi, aquesta

---

<sup>59</sup> Vid. STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), STS de 21.3.1985 (Arz. 1636) i, especialment, les STS de 3.12.1985 (Arz. 975), que es basa en la teleologia de l'art. 1 de l'LRDA per a rebutjar la inclusió de béns altres que els rústics, i de 26.1.1999 (Arz. 1260), que inclús permet impugnar l'acord (tot i la preclusivitat de les BDF), quan s'ha inclòs una finca urbana al perímetre de CP. En similar sentit s'expressa també el TEDH, en la seva sentència de 30.10.1991 (REF. 00000300).

declaració ha estat sempre admesa com a vàlida pels gestors de la CP<sup>60</sup>, perquè el precepte en qüestió permet de fer-ho. Al nostre parer, aquesta benevolència amb les propietats públiques esdevé discriminatòria respecte als propietaris privats - els quals han d'acreditar adientment el seu dret -, i, per tant, contraria els principis constitucionals. Potser sigui per això que el mateix legislador obre la porta a la seva contradicció per part dels particulars ("pudiendo los particulares plantear ante los organismos y tribunales competentes lo que convenga a su derecho"), i preveu que la inclusió d'aital béns públics i comunals "no constituye un deslinde en sentido técnico ni prejuzga cuestiones de propiedad ni de posesión".

Seguim pensant, emperò, que els ens públics també haurien de restar sotmesos a l'obligació de demostrar la titularitat dels drets que al·leguin davant l'Administració gestora, que, a aquests efectes, hauria d'extremar la seva imparcialitat. Una previsió legal en aquest sentit, a més a més de consonar molt millor amb el principi constitucional d'igualtat davant la llei, reduiria el nombre de parcel·les en contradicció, que sovint tenen per objecte béns declarats com de titularitat pública o com a béns comunals, amb la qual cosa es facilitaria, de retruc, el normal desenvolupament de les tasques de concentració.

#### *1.4 La inveterada praxi administrativa de la reserva de parcel·les i l'alternativa de l'exclusió*

##### *1.4.1 Improcedència jurídica de la reserva de parcel·les*

Normalment, s'intenta justificar la creació de les parcel·les reservades en base als escassos beneficis que poden obtenir de la CP els propietaris que aporten una finca plantada d'arbres, ateses les especials circumstàncies que hi concorren. Quan això s'esdevé, s'ofereix als propietaris en qüestió un doble avantatge: d'una banda, el compromís de deixar llurs finques allà on les tenen, i, de l'altra, la classificació de les finques reservades amb una fictícia valoració zero. D'aquesta manera, s'aconsegueix que aquestes finques quedin sense deducció, ja que la multiplicació del percentatge de deducció per zero també dona zero.

Tot i que aquesta és una praxi que s'ha mantingut fins ara indiscutida i assentada en la inèrcia administrativa<sup>61</sup>, creiem que hi ha motius suficients per a començar a qüestionar-la, ja que opera en sentit contrari al del principi del repartiment proporcional de les càrregues, que, establert en l'art. 202.2 ("... siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración"), ha estat presentat per la jurisprudència del TS com un dels principis informadors de la

CP, alhora que desdiiu dels principis constitucionals d'igualtat, proporcionalitat i sotmetiment de les administracions públiques a la llei i al dret.

Hom sol al·legar que els beneficis que obtenen els propietaris de les parcel·les declarades reservades no afecten la resta dels partícips de la concentració. Això, però, no és ben bé cert. No cal fer grans esforços argumentals per a demostrar que, si als propietaris en qüestió no se'ls aplica cap descompte sobre les seves aportacions, la conseqüència serà que la resta dels propietaris acabaran tenint una deducció total superior a la que els correspondria si tots els propietaris participessin en el descompte en proporció al valor de llurs respectives aportacions parcel·làries.

Encara que aquesta proposta pugui resultar conflictiva, ja que trenca esquemes de gestió arrelats durant decennis en les estructures de l'IRYDA, i mimetitzats acríticament per les administracions gestores de les CA, creiem que la nova legislació estatal de la CP hauria de prohibir explícitament aquesta pràctica de la reserva de parcel·les, perquè amb la teòrica excusa de no perjudicar els interessos d'uns quants propietaris<sup>62</sup>, en realitat s'està

---

<sup>60</sup> Vid., en aquest sentit, Pedro MOLEZÚN REBELLÓN, *Anotaciones para la redacción de un proyecto de concentración parcelaria*, "IRYDA-Información", núms. 33 al 36, gener-desembre de 1980, p. 21 i 22, que, referint-se a les declaracions de l'antic MOP sobre les carreteres sota la seva responsabilitat, reconeix que "normalmente el proyectista de concentración acepta el límite del "Dominio Público", que se le da y sobre este perfil irregular proyecta el nuevo parcelario".

<sup>61</sup> Vid., per tots, Santiago BACARIZA CORTINÁS, *Redacción técnica do proxecto ...*, op. cit. p. 59, al parer del qual, "as fincas de características especiais (mal clasificadas, con cerramento, con arborado, con pozos, manciáis ou obras de calquera tipo, edificables, con cargas, con duplicidades ...) soen pedirse como "reserva", é dicir, que o dono solicita conservalas como están".

<sup>62</sup> Titllem d'excusa aquesta tan socorreguda argumentació perquè tots els partícips d'una CP

perjudicant a la resta dels partícips. És a dir que, en el millor cas, s'estaria reparant una suposada injustícia amb una injustícia encara més gran, que afectaria tots els propietaris.

Si els gestors d'un procés de CP estan convençuts de què un o més propietaris poden resultar perjudicats per aquestes actuacions públiques, el que han de fer no és declarar reservades les parcel·les en qüestió, sinó aplicar-hi els criteris de compensació que va preveure el legislador estatal en l'art. 200.2, *in fine* de l'LRDA<sup>63</sup>.

El legislador gallec no ho ha entès així i ha optat per admetre explícitament la reserva de parcel·les, en l'art. 26 de l'LCP-GAL<sup>64</sup>. Al nostre parer, no és una solució encertada, perquè totes les circumstàncies que s'hi esmenten com a causa de la reserva podrien ésser compensades amb els criteris del citat art. 200.2 de l'LRDA i, en darrer terme, amb els criteris d'exclusió establerts en l'art. 187 de la mateixa norma estatal.

#### 1.4.2 L'alternativa de l'exclusió de parcel·les

Com ja ha quedat expressat més amunt, l'exclusió de parcel·les dels perímetres de CP està prevista explícitament en l'art. 187 de l'LRDA, essent aquesta una de les raons del caràcter provisional que l'art. 172 atribueix al perímetre inicialment previst al respectiu Decret de CP.

Eixa previsió legal està redactada en uns termes tan amplis que denota una clara voluntat del legislador de donar el màxim de facilitats als possibles afectats, sempre que l'exclusió no destorbi greument el normal desenvolupament de la concentració. L'art. 187, en efecte, autoritza l'Administració gestora a excloure "sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de ésta o por cualquier otra circunstancia". En definitiva, totes les causes que es puguin imaginar per a proposar una reserva de parcel·les poden ésser acollides amb l'exclusió, en base a aquest precepte, i sense necessitat de perjudicar la resta dels partícips de la concentració.

Al nostre parer, no es pot fer una interpretació garrepa de l'art. 187 de l'LRDA - com no es pot fer de cap altre precepte, i menys quan es tracta de normes preconstitucionals, com demostren les jurisprudències del TC i del TS<sup>65</sup> -, sinó que s'ha d'interpretar amb un criteri hermenèutic obert i generós, evitant de posar-hi impediments administratius injustificats allà on el legislador - havent-ho pogut fer - no els va voler posar al seu moment. Cal tenir en compte, a aquests efectes, que el mot "podrán" que encapçala la redacció de l'esmentat precepte legal no significa que l'Administració gestora pugui actuar-hi *ad libitum*, perquè, com deixa ben clar la STS de 14.12.1983 (Arz. 6342), el "término "podrá" no es atributivo de una facultad discrecional indiscriminada".

---

se n'acaben beneficiant en gran mesura: gaudeixen d'unes millors vies de comunicació, les seves finques queden més arreglades que les parcel·les aportades, tota la zona concentrada s'acaba revaloritzant (especialment quan la CP s'hi ha fet com a pas previ a la transformació en regadiu), i, en definitiva, aviat sorgeix el que la jurisprudència sol denominar el "valor afegit" de la CP. L'únic que es podria al·legar és que els propietaris de les parcel·les que hom sol reservar possiblement no es beneficiïn tant de la CP com altres propietaris, sobretot en el cas d'haver-se aportat a la CP una sola finca perfectament estructurada. Però, inclús en aquest cas extrem, és preferible acollir-se a la potestat discrecional de l'art. 200.2, *in fine*, que crear parcel·les reservades.

<sup>63</sup>De conformitat amb aquest precepte, l'Acord de CP no té per què adir-se estrictament a les BD en tots els supòsits, sinó que s'ha de fer una interpretació suficientment flexible d'aquest principi general, "teniéndose en cuenta, en la medida en que lo permitan las necesidades de la concentración, las circunstancias que, no quedando reflejadas en la clasificación de tierras, concurren en el conjunto de las aportaciones de cada participante". El legislador ho posa tan fàcil que no cal aplicar figures alienes a la CP, com la reserva de parcel·les que aquí ens ocupa.

<sup>64</sup>A tenor de l'art. 26 de l'LCP-GAL, "podrán ser reservadas aquellas parcelas que, por razón de obras o mejoras excepcionales, por servidumbres o serventías, por su especial naturaleza o emplazamiento privilegiado, por su valor extraagrario o por alguna circunstancia insólita, a juicio de la Junta Local y con el acuerdo favorable de su Pleno, previo informe de la Jefatura Provincial de Estructuras Agrarias, no tenga equivalente compensatorio sin perjuicio para su titular".

<sup>65</sup>*Vd.*, pel que fa a la doctrina constitucional, la STC 4/1981, de 2 de febrer, en el FJ núm. 1 de la qual, el TS recorda que "los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico ... que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos. En similar sentido es pronuncia la doctrina legal respecte a l'LRDA. La STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), després de fer esment dels principals canvis que ha aportat la Constitució, especifica que "todo lo cual se produjo después de la entrada en vigor en el año 1973 de la precitada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuya aplicación actual no puede desconocer tales acontecimientos".

El criteri de l'Administració gestora, hauria d'ésser, doncs, prou flexible com per a poder excloure de la CP, com a mínim (quan així ho sol·licitin els interessats) les finques situades als llindars del perímetre inicialment previst, especialment quan es tracti de finques úniques o ja concentrades. Aquest és el criteri que aplica la STS de 3.12.1985 (Arz. 975), en la qual queda palès que un dels motius per a la declaració de nul·litat de la Resolució objecte del litigi és que "las parcelas de Autos, a virtud de su emplazamiento en nada pueden beneficiarse de la Concentración Parcelaria del caso". És aquest un criteri que, en tot cas, vindria corroborat pel principi general d'intervenció mínima que, de tants anys ençà, pregona la jurisprudència del TS dedicada a la CP. A aquest principi es refereix, per exemple, la STS de 3.11.1992 (Arz. 8920), d'acord amb la qual, s'ha de dur a terme la CP "procurando dejar inalterado en lo posible - respetando la equidad y la autonomía privada - el estado de derecho preexistente y en el cual se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social".

Apart dels expressats fonaments jurisprudencials, hi ha tres raons addicionals per a aplicar un criteri flexible respecte a les sol·licituds d'exclusions de finques de la CP:

1a) La CP no té per objecte arrambar com més finques millor, sinó que, com expressa l'art. 173 de l'LRDA, "tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas", amb independència de quin sigui el tamany del perímetre a concentrar.

2a) Si mai s'hagués d'arribar a la jurisdicció contenciosa administrativa, fóra ben difícil de poder fonamentar jurídicament la denegació de l'exclusió instada pels propietaris, atès l'ampli criteri d'admissió de les exclusions que estableix l'art. 187 de l'LRDA, especialment si es té en compte la doctrina legal en virtut de la qual les normes s'han d'interpretar de la manera que menys perjudiquin els ciutadans, i ben entès que la seva aplicació ha d'estar presidida pel ja esmentat principi d'intervenció mínima.

3a) Incloure via *imperium* parcel·les que ben bé podrien restar excloses sense greu perjudici per a l'interès general, suposa atiar indolentment la flama del descontentament dels propietaris contra la concentració, amb les greus conseqüències que se'n poden derivar, si es generalitza aquesta forma d'actuar.

Partint d'aquests paràmetres, considerem que només s'haurien de denegar les sol·licituds d'exclusió quan es constati que eixa exclusió perjudicaria greument la concentració.

## **2. La investigació de la propietat**

### *2.1 Importància i ubicació procedimental de les tasques d'investigació*

Ja hem vist que el que podríem anomenar "nucli dur" de la CP és la reunió - en una sola o en un nombre reduït de finques - dels drets de propietat vinculats a les parcel·les que tenia cada propietari sobre les finques rústiques de la zona objecte de concentració. Però, per a poder aconseguir aquest objectiu, s'ha d'identificar amb la màxima exactitud possible la situació física i jurídica *ex ante* de la propietat rústica de la zona a concentrar, de manera que permeti assentar correctament les bases rectores sobre les quals s'haurà d'aprovar la posterior reorganització de la propietat, al qual objecte s'han de confeccionar les corresponents fitxes d'aportacions.

La identificació de les característiques físiques que han de constar en els pertinents butlletins individuals de la propietat s'efectua fonamentalment a través de les tasques de classificació, que més endavant exposarem. La identificació jurídica, en canvi, es realitza mitjançant la investigació de la propietat, que, entesa en el seu sentit més estricte, consisteix en el conjunt de tasques a realitzar per a la determinació dels propietaris dels terrenys, així com dels *iura in re aliena* constituïts pels drets reals i altres situacions jurídiques (com ara hipoteques, arrendaments, parceries, usdefruits, etc.) que puguin recaure sobre les parcel·les objecte de concentració.

És per això que el TS ha posat especial interès a subratllar la importància de la investigació

que ens ocupa, assegurant, en la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057), que és fonamental que, a la fi del procediment, cap propietari hi hagi estat inclòs o exclòs indègudament. I sembla evident que la millor manera d'aconseguir aquest objectiu és potenciant tant com es pugui els que l'alt tribunal denomina, en la mateixa sentència, "trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar", que l'art. 190.1 de l'LRDA ordena endegar un cop publicat el corresponent decret de CP. Especialment important és, al nostre parer, que la investigació clogui sense cap propietari ignot, puix que cada desconegut és una persona el dret de propietat de la qual podria resultar violat, per causa de la ineficàcia de l'Administració gestora que no investiga prou bé qui és el titular de cada finca.

A nivell teòric, la major part dels autors que se n'ocupen admeten la importància d'aquesta recerca jurídica. Els primers a remarcar eixa importància són els experts jurídics, com ara SANZ JARQUE<sup>66</sup>, que excel·leix les tasques que ens ocupen emfatitzant que "lo más importante que sigue a la publicación del Decreto es la preparación de Bases, y en ella la llamada investigación de la propiedad", i PALACIOS AYECHU<sup>67</sup>, al parer de la qual, la investigació de la propietat "es el eje del Procedimiento de concentración", ben entès que "la clave del trámite está en la investigación de la propiedad primero y en la subsiguiente ordenación de ésta después". Els profans en el món del Dret fan un similar reconeixement. Així, un analista tan alié al món jurídic com l'enginyer agrònom DE LOS RÍOS CARMENADO<sup>68</sup> acaba admetent que l'èxit d'un procés de CP depèn en gran mesura de com s'hi dugui a terme la investigació de la propietat, mentre que el geògraf RAMOS PRIETO<sup>69</sup> reconeix sense embuts que "la investigación de la propiedad es un punto básico en el procedimiento de concentración, ya que de su exacta determinación dependen en buena parte el acierto de fases sucesivas". A nivell internacional, hi ha una similar unanimitat a l'hora de patentitzar la transcendència que tenen les operacions d'investigació de la propietat per a la CP<sup>70</sup>.

Tanmateix, encara que pugui semblar una tautologia, creiem que cal insistir - perquè la comoditat administrativa acaba fent-ho oblidar<sup>71</sup> - que la investigació de la propietat comporta una autèntica tasca de recerca, que té per objecte la determinació de la realitat jurídica actual de les finques rústiques de la zona a concentrar.

Pel que fa a la seva ubicació en el marc del procediment especial de CP, ens hem de ratificar en el nostre pronunciament a favor de què la investigació de la propietat s'incardini dins la nova fase preparatòria que venim proposant, per raons de coherència jurídica, ja que no té sentit que es convoqui l'assemblea general inicial sense conèixer exactament quins són els propietaris i els titulars d'altres drets sobre les finques a concentrar.

Aquesta mancança de la regulació vigent té més transcendència jurídica de la que podria semblar *prima facie*, ja que de les votacions que es practiquin dins l'assemblea general sortiran els representants dels partícips que han de formar part de la CLCP i de la junta auxiliar de classificació. Aquesta transcendència jurídica augmentaria encara més, si es decidís potenciar les funcions de l'assemblea general, de manera que no es limiti a elegir els representants dels partícips d'una CP ja decidida per l'Administració, sinó que també s'hagi de pronunciar sobre la procedència de la concentració instada, funció que ja ha estat encomanada legalment a les assemblees generals de països com Bèlgica i Luxemburg.

En aquestes circumstàncies, si no s'hi conegués amb una relativa exactitud el nombre de partícips, les finques que en el seu cas aportarien a la concentració i els *iura in re aliena* que hi tenen, podria esdevenir que els qui decidissin sobre l'inici de les actuacions no fossin els

<sup>66</sup> Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 533.

<sup>67</sup> María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p. 20 i 160.

<sup>68</sup> Ignacio DE LOS RÍOS CARMENADO, op. cit., p. 89.

<sup>69</sup> Domingo Antonio RAMOS PRIETO, op. cit., p. 63.

<sup>70</sup> Vid. André DUMAS, *Le remembrement rural...*, op. cit., p. 643. En referència a la investigació que ens ocupa i a la classificació de terres que tot seguit analitzarem, DUMAS conclou que "ces opérations sont d'une très grande importance, car de leur bonne exécution, de l'exactitude des renseignements qu'elles procurent, dépend le sort du remembrement".

<sup>71</sup> Es per això que a les darreries del segle XX, la STS de 14.1.1999, encara ha hagut de recordar l'evidència de què "... es de entender que al iniciarse el procedimiento de concentración la Administración debe investigar la situación jurídica de las fincas ...".

mateixos que finalment haurien de patir les conseqüències d'aquesta decisió.

És per això que creiem que la nova regulació espanyola hauria d'inspirar-se, a aquest respecte, en regulacions forànies com ara la belga, la luxemburguesa i la francesa, que inclouen la determinació de la situació jurídica de les parcel·les de la zona a concentrar, no a partir de la publicació del decret de CP (com preveu a hores d'ara l'art. 190.1 de l'LRDA), sinó abans d'autoritzar-se l'inici de la concentració. Eixa determinació forma part de les que s'hi anomenen "*formalités préalables*" - és a dir, de les operacions que aquí agrupem sota la nova denominació de "fase preparatòria" -, incloent-hi les corresponents enquestes prèvies, obertes per a l'exposició de les dades de totes les finques a concentrar.

En definitiva, el que propugnem és que - també a Espanya - es reforcin les garanties jurídiques dels processos de CP des d'un bon començament, al qual objecte proposem que les tasques d'investigació es duguin a terme abans del pronunciament definitiu dels interessats sobre la iniciativa de concentrar una zona determinada.

Si a altres països aquesta trasllació a la fase preparatòria s'ha demostrat efectiva, potser ja seria hora de què els nostres legisladors es plantejessin assumir aquesta reestructuració procedimental. Creiem que no té massa lògica que es segueixi posposant la investigació de la propietat a la fase de bases, perquè, d'una banda, ja hem vist que aquesta posposició pot tenir greus conseqüències jurídiques indesitjades, en detriment dels interessos dels afectats, i, de l'altra, és contrària a una pràctica - glossada per experts com André DUMAS<sup>72</sup> - que segueixen diferents països del nostre entorn.

No cal dir que aquesta metastasi procedimental pot esbravar les aigües de la CP espanyola; però aquesta, si un cas, seria una raó més a favor de la reforma, puix que eixes aigües ja han romàs excessivament tranquil·les durant massa temps, amb el negatiu bagatge de la nefasta parsimònia normativa i executiva que coneixem, que ha afavorit la fossilització d'una regulació que ja s'havia d'haver renovat fa dècades, com s'han anat renovant periòdicament les regulacions de la CP dels altres països europeus.

## 2.2 Investigació en base a dades cadastrals i registrals

Fer la investigació de la propietat que ens ocupa partint de zero fóra una tasca ben difícil. Per això, si s'hi disposés d'una informació adient, l'ideal seria fonamentar la investigació de la propietat sobre els drets inscrits en el registre de la propietat, així com sobre les dades disponibles en les oficines cadastrals sobre les finques rústiques de la zona a concentrar, com es fa a altres països, de molt de temps ençà<sup>73</sup>.

De fet, així es va intentar fer a Espanya, de bell antuvi, com veurem. Però el principal escull que ha plantejat tradicionalment aquesta sistemàtica és que les nostres dades registrals i cadastrals no són massa fiables, ni pel que fa a la superfície real de les finques ni pel que fa als drets i càrregues que hi recauen, per la qual cosa ofereixen escasses garanties jurídiques i només han d'ésser preses com a referència per a l'inici de la investigació, i no com a documents provatoris.

Per aquest motiu, no resulten traslladables automàticament al nostre país els criteris d'actuació que s'apliquen a la gestió de la CP a altres països europeus, com ara Alemanya (*vid.* art. 12 de l'LCP-ALE, d'acord amb el qual, l'element determinant per a la investigació de la propietat són les inscripcions en el "Grundbuch"), Bèlgica (*vid.* art. 5è de l'LCP-BEL, d'acord amb el qual, el "plan parcellaire" que es sotmet a enquesta reflecteix les dades de

<sup>72</sup> *Vid.* André DUMAS, *Le remembrement rural...*, *op. cit.*, p. 465. Recapitulant la seva docta exposició de les que anomena "*opérations préliminaires*" (que es correspondrien amb la que aquí proposem denominar "fase preparatòria"), aquest especialista francès explica que "*les opérations préliminaires que l'on vient de passer en revue ont eu pour résultat de préciser, à l'intérieur de la zone à remembrer, quelles étaient les parcelles soumises au remembrement; puis, pour chacune d'elles, sa superficie, son classement, sa valeur comparée d'estimation ainsi que l'état-civil de son propriétaire, sans oublier son classement patrimonial*". Totes aquestes dades només s'obtenen durant la investigació de la propietat. Per tant, aquesta tasca s'ha de fer durant la fase preparatòria.

<sup>73</sup> *Cfr.* J. MIQUEL-SCHMERBER, *Le remembrement rural, op. cit.*, p. 65, segons el qual, a França, "*la règle est ... que la Commission communale doit prendre pour base de l'évaluation de la superficie des apports, la superficie cadastrale ...*", ben entès que en aquell país "*les surfaces inscrites au Cadastre sont présumées exactes*".

cada parcel·la "selon les indications cadastrales"), Luxemburg (vid. l'art. 5è de l'LCP-LUX, a tenor del qual, "l'apport en superficie de chacun des intéressés à l'intérieur du périmètre de remembrement sera fixé en prenant pour base les indications cadastrales des propriétés") o França (vid. l'art. R.123-2 del Code Rural, d'acord amb el qual la investigació de la propietat s'ha de fer "en prenant pour base la surface cadastrale des propriétés"), ben entès que les dades cadastrals d'aquests països són molt més fiables que les nostres.

A Espanya, en el decurs dels treballs preparatoris de la normativa mitjançant la qual s'havia d'incorporar a l'ordenament jurídic espanyol la institució jurídica de la CP, també es van sospesar els avantatges i desavantatges d'una hipotètica fonamentació de la citada investigació en les certificacions del registre de la propietat. Comenta la doctrina clàssica<sup>74</sup> que, en aquella ocasió, es va descartar aquesta fórmula per diferents raons: en primer lloc, els registradors de la propietat s'oposaven frontalment a la mesura; en segon lloc, es produïen grans retards en les tasques d'investigació, ja que les certificacions registrals trigaven massa a arribar; i en tercer lloc, el sistema registral espanyol no oferia garanties suficients per a basar-hi uns treballs de tanta transcendència com els que ara ens ocupen.

D'alguna manera, eixa manca de fiabilitat es pot adduir encara ara, ja que les dades registrals presenten les següents mancances:

1a) Al no tenir la inscripció caràcter constitutiu, resulta patent que el Registre de la Propietat no recull tota la realitat jurídica extraregstral, sinó tan sols aquella que hi ha estat sotmesa a inscripció (és per això que el legislador s'ha vist obligat a preveure tota mena d'eventuals discordances, en els arts. 193 i 194 de l'LRDA), amb la qual cosa no s'hi podrien confeccionar els butlletins individuals de la propietat amb la necessària garantia jurídica.

2a) Les dades inscrites tampoc mereixen una gran fiabilitat, atès que les escriptures públiques que s'hi inscriuen no fan prova fefaent de la cabuda ni de qualsevol altre descripció física de les finques. De fet, ni tan sols acrediten l'existència mateixa de la finca, com ha posat en evidència una consolidada jurisprudència, que la STS de 20.12.1993 (Arz. 10085) resumeix, tot afirmant que "el Registro de la Propiedad carece en realidad de una base física fehaciente, dado que, como acreditan los arts. 2, 7 i 9 [es refereix a preceptes de la Llei Hipotecària], el mismo reposa sobre las declaraciones de los propios solicitantes, razón por la cual éstos quedan fuera de las garantías que puedan prestar los datos registrales relativos a hechos materiales, tanto a los efectos de la fe pública como de la legitimación registral, sin que como consecuencia de ello la institución registral responda de la exactitud de los referidos actos y circunstancias físicas ni, por tanto, de las descripciones que de las fincas se hagan y ni siquiera de su existencia (SS. 24 julio, 23 octubre y 13 de noviembre 1987)". A la pràctica, això fa que sovint hi hagi discordances entre la realitat registral i l'extraregstral, pel que fa al tamany real de les finques, cosa que dificulta les tasques d'investigació de la propietat, especialment quan s'hi produeix un solapament entre diferents finques rústiques.

3a) L'encara precària informatització de moltes oficines del Registre de la Propietat entorpiria l'aportació a la corresponent Administració gestora de les dades necessàries als efectes de la investigació de la propietat. Val a dir que aquest darrer inconvenient està en vies de solució, ja que la Direcció General de Registres i del Notariat ja ha dictat instruccions per a la informatització de totes les oficines registrals, al qual objecte s'està desenvolupant un pla pilot d'informatització. Entenem, però, que aquesta és una situació superable, i que, de cara a l'esdevenidor, cal anar pensant en un sistema registral més fiable, similar al dels països capdavanters que venim d'esmentar, ben entès que, si es pogués aconseguir un funcionament prou àgil i fiable de certificacions registrals, s'obtidria el doble avantatge d'abreujar les tasques d'investigació de la propietat i de permetre que l'assemblea general ja es convoqués en base a la llista que hi resultés, cosa que donaria molta més seguretat jurídica a aquesta decisiva reunió assembleària.

La veritable solució - que no ho seria tan sols per a la CP, sinó també per al tràfic jurídic en

---

<sup>74</sup> Vid., entre altres, Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 533; Juan José SANZ JARQUE, *Problemas registrales ...*, op. cit., p. 895; José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...* op. cit., p. 66 a 68, etc.

general - consistiria en una mutació substancial del sistema registral espanyol, adoptant decididament un sistema d'inscripció constitutiva de l'adquisició verificada, com el que regeix a Austràlia o a Alemanya. La fiabilitat d'aquests models registrals ha estat lloada unànimement per la doctrina<sup>75</sup>, perquè la inscripció hi és constitutiva dels drets objecte d'inscripció, a diferència del que s'esdevé a Espanya, on la inscripció tan sols comporta una *praesumptio iuris tantum* de la titularitat dels drets inscrits, a part que molts drets constituïts sobre les finques mai no s'arriben a inscriure.

Aplicar aquests criteris registrals a Espanya constituiria un canvi revolucionari, certament, però no seria la primera vegada que es produeix una mutació tan radical del sistema registral al nostre país<sup>76</sup>. En qualsevol cas, un dia o altre s'haurà d'abordar la reforma del sistema, si es vol estar a l'alçada dels països més avançats. A mesura que es vagi consolidant la Unió Europea, sembla evident que s'haurà d'avançar vers l'harmonització en aquest àmbit, puix que la diversitat dels sistemes registrals que imperen als cada cop més nombrosos Estats membres i la manca de fiabilitat de sistemes com el nostre constitueix un obstacle a la implantació efectiva de les llibertats de trànsit que pregonen els tractats constitutius. En aquestes circumstàncies, els sistemes d'inscripció constitutiva es revelaran presumiblement com a paradigma a seguir de cara a l'esmentada harmonització, atesa la seguretat jurídica que donen tant a les administracions públiques com al conjunt de la ciutadania. Per tant, mentre abans ens ho plantegem, més problemes ens estalviarem.

Amb aquesta perspectiva, aquell rebuig inicial a fonamentar la investigació de la propietat de les zones a concentrar en els assentaments registrals es podria replantejar, temps a venir, de la mateixa manera que, d'uns anys ençà, ho està demanant per a França la doctrina gala<sup>77</sup>. Si més no, creiem que no es pot excloure a *radice* aqueixa possibilitat. Més encara, entenem que - inclús *de lege lata* - ja és recomanable fer la investigació de la propietat recolzant-se en el registre de la propietat, atès que, si no es fa així, l'Administració gestora corre el risc d'haver d'abonar al seu càrrec les copioses indemnitzacions que es poden derivar de les reclamacions de drets no reconeguts en les bases definitives, com preveuen l'art. 232 i, més explícitament, l'art. 234.1 LRDA.

Dit això, no hem d'oblidar que, per molt que es recolzi en les certificacions registrals, l'Administració gestora de la CP sempre haurà de dur a terme alguna forma d'investigació de la propietat<sup>78</sup>. Com indica la STS de 14.1.1999 (Arz. 1254), "debe entenderse que al iniciarse

---

<sup>75</sup> Vid., per tots, José María CHICO Y ORTIZ, *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, Marcial Pons-Libros Jurídicos, Madrid, 1981, p. 132 i s., al parer del qual, "el sistema jurídico alemán viene a representar la culminación de toda una historia legislativa y doctrinal de perfeccionamiento", afegint-hi que "se basa en una institución registral fuerte, concediendo a la inscripción el carácter de constitutiva" i conclouent que "con ello se logra un perfecto sistema de seguridad en las transacciones inmobiliarias y la necesaria movilización de los valores territoriales".

<sup>76</sup> Cfr. José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ...*, op. cit., p. 59. Recordem aquest civilista que "la Ley Hipotecaria, en su tiempo, se plantea como un ordenamiento de reforma, pues al ponerse de relieve los vicios del ordenamiento vigente, en el siglo XIX, en relación con la insuficiente garantía de la propiedad ... se creyó que la solución había que encontrarla en la estructuración de un sistema jurídico inmobiliario registral que remediara aquellos males". El sistema registral vigent no és, per tant, inamovible. Al nostre parer, els mateixos arguments que justificaren al seu temps l'aprovació de la Llei Hipotecària per a superar els defectes del sistema registral del segle XIX servirien per a justificar una nova reforma en profunditat, per tal de superar els defectes estructurals del sistema registral que ha regit durant el segle XX. La integració a la Unió Europea i la tendència que hi domina a la coordinació entre tots els Estats membres seria, a hores d'ara, l'argument fonamental per a emprendre tan ambiciosa reforma del nostre sistema registral.

<sup>77</sup> Vid., per tots, Henry ADAM, A DUBOZ, C. JOUIN i J. JUNG, op. cit., p. 16 i 78, autors que posen especial èmfasi en la demostració de l'important reducció de les despeses de gestió de la CP que s'aconseguiria si es poguessin utilitzar directament els assentaments registrals. S'addueix a l'efecte que "le système actuel qui consiste à faire et à payer aux géomètres un travail déjà fait en grande partie par le fichier immobilier est aberrant et coûteux". De fet, aquest sistema ja s'està aplicant a França en el marc de l'anomenat "remembrement simplifié", en el qual es constata que "on réduit les coûts d'au moins 20 à 25 %". Tanmateix, també s'hi reconeix que, atès que els assentaments registrals de França tampoc no són del tot fiables, la seva utilització directa en els processos de CP es faria "avec évidemment des imprécisions plus grandes sur les apports".

<sup>78</sup> Aquest criteri s'aplica també als països que tenen un sistema registral més fiable que el nostre. Pel que fa a França, Maurice VALLÉRY-RADOT, *Remembrement rural*, op. cit., p. 48, després de remarcar que la investigació s'ha de fer en base a les dades cadastrals, puntualitza que "les documents sont examinés parcelle par parcelle et leur exactitude est minutieusement contrôlée". En el cas alemany, és el propi legislador el que, tot i establir el principi general segons el qual el factor determinant per a la investigació de la propietat són els assentaments registrals del "Grundbuch", tot seguit matisa (vid. art. 12 de l'LCP-ALE) que no n'hi ha prou amb la recollida d'aquestes dades, sinó



el procedimiento de concentración la Administración debe investigar la situación jurídica de las fincas", criteri hermenèutic que seguiria essent vàlid inclús en l'hipotètic cas de què el nostre registre de la propietat sigui objecte de les reformes apuntades, perquè sempre caldrà contrastar les dades així recollides amb les que facilitin els interessats.

En el marc d'aquesta investigació de la propietat, totes les administracions gestores (àdhuc la del Marroc) han adoptat la iniciativa de realitzar els pertinents vols aeris, mitjançant els quals s'aconsegueix una determinació quasi milimètrica de les superfícies i llinars de les finques a concentrar. La generalització d'aquesta tècnica - unànimement exalçada pels gestors que la utilitzen<sup>79</sup> - és deguda a la gran fiabilitat que ofereixen les dades superficials que aporten les fotografies aèries així obtingudes. Per aquesta raó, eixes dades han de ser les que s'incloguin en les bases rectores de la concentració, amb preferència a les dades sobre superfícies i llinars aportades per les oficines cadastrals i pels registres de la propietat. Cal tenir en compte, a aquests efectes, els següents advertiments fets pel TS:

1r) Els certificats de la Gerència del Cadastre constitueixen tan sols indicis de prova (*vid.*, en aquest sentit, el FJ 3 de la STS de 17.11.1987, Arz. 8153).

2n) Les escriptures públiques inscrites en el Registre de la Propietat no proven la superfície exacta de les finques. Així ho ha vingut a recordar el FJ 2 de la STS de 12.2.2000 (Arz. 1201), que clou assegurant que "en todo caso los datos registrales no aseguran la identidad de los datos físicos". En el mateix sentit s'havia pronunciat anteriorment, entre altres, la STS de 30.6.1978 (Arz. 2625).

En definitiva, encara que es fonamenti en les dades registrals, a la fi l'Administració gestora ha de realitzar la seva pròpia verificació de les dades de les finques aportades a la CP.

Mentre arriba l'oportunitat d'aplicar els criteris *de lege ferenda* que venim d'exposar, és recomanable, si més no, prendre en consideració les dades cadastrals, puix que - malgrat totes les seves inexactituds - constitueixen un suport informatiu força útil per a l'inici de la investigació de la propietat. Ara, però, no s'ha d'oblidar mai que - a desgrat d'aquells propietaris que pretenen imposar a l'Administració gestora les dades cadastrals, front a les que resulten del procés de concentració - la informació obtinguda de les oficines cadastrals sols constitueix el punt de partida de les tasques de recerca.

Així, doncs, eixes dades s'han d'anar completant i pulint, tractant sempre de determinar de manera inequívoca la realitat jurídica de totes les finques de la zona objecte de concentració.

### 2.3 Criteris legals i jurisprudencials per a la declaració de drets sobre les parcel·les

Ateses les específiques necessitats dels processos de CP, el legislador ha atribuït a l'Administració gestora la potestat de fer declaracions de domini (i d'altres drets i circumstàncies jurídiques) sobre les finques rústiques que han de ser objecte de concentració). En altres circumstàncies, aquesta potestat administrativa podria ésser qualificada d'exorbitant, puix que, en principi, aquesta és una funció pròpia dels jutges i tribunals de la jurisdicció civil, com més endavant tindrem ocasió de comentar. És per això que hem d'entendre - i l'art. 232 de l'LRDA no ofereix cap dubte al respecte - que aqueixa especial habilitació legal perdura únicament fins que clouen les tasques d'investigació de la propietat, o per a ésser més exactes, fins a la fermesa de les bases definitives, moment a partir del qual les declaracions esdevenen immutables per a la mateixa Administració gestora, amb les excepcions que comentarem al referir-nos a la preclusivitat de les BD.

L'art. 184.c) de l'LRDA dóna a entendre que les esmentades declaracions de domini s'han de fer a favor del posseïdor a títol d'amo. Tanmateix, creiem que aquesta no és la veritable voluntat del legislador, ja que, d'una anàlisi conjunta de l'articulat de l'LRDA en relació amb el conjunt de l'ordenament jurídic, s'infereix que les parcel·les s'han d'atribuir preferentment

---

que l'Administració gestora també pot considerar com a prova de la propietat o d'altres drets reals sobre les finques objecte de concentració un certificat emès per les autoritats locals o qualsevol altre document públic que acrediti el dret de què es tracta.

<sup>79</sup> *Vid.*, per tots, Santiago BACARIZA CORTINAS, *op. cit.*, p. 57.

al seu legítim propietari. Interpretant-ho així, l'Administració gestora només pot atribuir les finques al posseïdor a títol d'amo quan no li sigui possible identificar el propietari mitjançant el corresponent títol acreditatiu.

Aquest criteri hermenèutic és el que requereix la més elemental lògica jurídica i el que s'ha imposat finalment en la jurisprudència del TS. La STS de 16.3.2000 (Arz. 6723), per exemple, es fonamenta a aquests efectes en l'art. 173 de l'LRDA - el contingut del qual es declara reproduït per la gallega LCP-GAL -, arribant a la conclusió de què "en el precepto en cuestión se establece que las fincas de reemplazo en virtud de la concentración parcelaria deben adjudicarse a los propietarios". Això no impedeix que es declari la validesa de la decisió adoptada per l'Administració gallega, que, a manca d'acreditació del pertinent títol de propietat, havia adjudicat les parcel·les al seu posseïdor a títol d'amo.

Assentat això, el primer que cal fer és acreditar els legítims propietaris de les terres sotmeses a concentració. A aital objecte, hem de puntualitzar que, encara que el legislador estatal hagi defugit la realització de la investigació de la propietat en base als assentaments registrals, això no obsta per a què es consideri el Registre de la Propietat com una font d'informació a tenir-hi en compte, especialment quan hi ha dubtes sobre els veritables propietaris de les finques a concentrar. En aquest sentit s'orienta, de fet, l'art. 193 de l'LRDA.

Cal recordar, a aquests efectes, que el nostre sistema registral estableix una *praesumptio iuris tantum* - que l'esmentat precepte legal declara explícitament aplicable a la CP - a favor dels drets inscrits en el Registre de la Propietat, partint a l'efecte de la consideració de què aquest registre és tendencialment exacte. És per això que, com diu DE LOS MOZOS<sup>80</sup>, "ante un conflicto entre la inscripción y la posesión, aquélla debe prevalecer". Així s'esdevé també a països com ara Alemanya, on l'art. 12 de l'LCP-ALE autoritza l'Administració gestora a admetre com a prova dels drets sobre les finques qualsevol document públic que estableixi la prova o inclús un certificat expedit per l'autoritat local, però ben entès que la inscripció en el Registre de la Propietat en constitueix el mitjà de prova prevalent.

Encara que hem de reconèixer que la legislació de CP dels anys cinquanta va arribar a alterar aquest ordre de prevalença, primant la possessió a títol d'amo sobre la propietat registral, aquesta previsió legal ja va ésser superada amb la Llei de concentració parcel·lària de 8 de novembre de 1962, de la qual porta causa la regulació vigent de l'LRDA. Aquesta solució de la legislació especial de CP consona fil per randa amb la prevista per l'art. 348 del Codi civil, els mots finals del qual reforcen la prevalença del propietari registral sobre el posseïdor a títol d'amo: "El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla". Per tant, les parcel·les aportades a la concentració s'han d'atribuir - en principi i a manca de prova en contrari - als respectius titulars registrals, si n'hi ha.

Pot succeir - i així s'esdevé més sovint del que fóra desitjable - que una finca rústica no estigui inscrita i àdhuc que no existeixi cap títol escrit que acrediti la propietat i altres drets i circumstàncies jurídiques que l'afecten. Preveient aquestes mancances, l'art. 191 de l'LRDA autoritza explícitament l'Administració gestora - aleshores, sí - a fer la declaració de domini a favor de la persona que aparegui com a posseïdor a títol d'amo de la finca en qüestió, disposant a l'efecte que, "para efectuar las operaciones de concentración previstas en esta Ley, no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de las parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título escrito de propiedad".

Aquest criteri d'atribució de parcel·les és vàlid, per tant, únicament quan no hi ha una inscripció registral a oposar-hi. Això queda meridianament aclarit en l'art. 193.1 de l'LRDA, en el qual el legislador palesa el seu interès en assegurar-se que les declaracions de domini no es facin en detriment dels drets inscrits en el Registre de la Propietat. És per això que aquest darrer precepte obliga l'Administració a incloure el corresponent advertiment en les seves publicacions als diaris oficials, disposant a l'efecte que "en los avisos que abran la encuesta de bases, se invitará a los que tengan su derecho inscrito en el Registro de la Propiedad o a las personas que traigan causa de los mismos, para que, si apreciassen contradicción entre el contenido de los

---

<sup>80</sup>José Luis DE LOS MOZOS, *Estudios de ..., op. cit.*, p. 66.

asientos del Registro que les afecten y la atribución de propiedad u otros derechos provisionalmente realizada como consecuencia de la investigación, puedan aportar, a los efectos prevenidos en este artículo, certificación registral de los asientos contradictorios y, en su caso, los documentos que acrediten al contradictor como causahabiente de los titulares inscritos". Però el que no es pot fer és destorbar la declaració de les parcel·les d'aquelles persones que no disposen de títols - com incomprendiblement ha gosat publicar algun gestor gallec<sup>81</sup> -, puix que això contraria, d'una banda, el dret que els reconeix l'esmentat l'art. 191 de l'LRDA, i, de l'altra, l'obligació que imposa l'art. 35.i) de l'LRJAPPAC, a tenor del qual, "los ciudadanos ... tienen los siguientes derechos: i) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos ...".

Val a dir que aquests són els criteris bàsics per a la declaració de domini i d'altres drets i situacions jurídiques sobre les finques objecte de concentració. Més endavant ja comentarem abastament els supòsits específics que requereixen uns criteris d'actuació especials, fent especial incidència en els supòsits de parcel·les en contradicció de domini.

#### 2.4 La imprescindible col·laboració dels afectats

La manca de fiabilitat de les dades cadastrals i registrals fa del tot necessari complementar aquesta primera font documental amb la informació de què disposen els propis afectats, que són - o haurien de ser - els primers interessats a què la investigació reï xi, perquè això voldrà dir que s'ha atribuït a cadascú allò que realment li pertoca. Ells, per tant, també han de col·laborar en les tasques d'investigació, per tal de fer possible l'assoliment d'aquest objectiu cabdal, de conformitat amb la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057). Més encara, cada partícip té l'obligació d'aportar a l'Administració gestora les dades que conegui sobre les finques d'altres partícips - si més no, en el cas dels propietaris que encara figurin a l'expedient de concentració com a desconeguts -, ja que aquesta és una obligació que l'art. 39.2 de l'LRJAPPAC imposa amb caràcter general per a tots els procediments administratius, disposant taxativament que "Los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante".

L'Administració gestora s'hi ha de prendre el temps que calgui per a convèncer a tothom de la necessitat d'eixa col·laboració<sup>82</sup>, perquè, per molt bé que es facin les posteriors tasques de reordenació de la propietat, de ben poc serviren si no s'aconsegueix prèviament identificar, amb la màxima seguretat jurídica que permetin les circumstàncies de la zona beneficiada, la totalitat o la immensa majoria de les terres objecte de concentració. A més a més, aquesta tasca de conscienciació és determinant per a què no hi quedin aquells "desconeguts", la identitat dels quals tothom coneix, però que figuren com a tals perquè es neguen a col·laborar amb l'Administració gestora, com a mesura de protesta.

L'RDA imposa la col·laboració dels interessats en l'art. 225.1, que habilita l'Administració gestora per a reclamar als afectats les dades de què disposen ("La publicación del Decreto... atribuirá al Instituto la facultad de ... exigir los datos que los interesados posean o sean precisos para la investigación de la propiedad y clasificación de tierras"), així com en l'art. 190.2, que imposa aquesta obligació a tots els partícips ("Dentro del período de investigación, los participantes en la concentración parcelaria están obligados a presentar, si

---

<sup>81</sup> Vid. l'obra de Carlos ÁLVAREZ MIRANDA, *Bases de una zona de ...*, op. cit., p. 49, on es dogmatitza que "cuando un propietario pretenda declarar sin aportar documentación, debe ponerse a éste el mayor número de trabas posibles". Molt generalitzada ha d'estar aquesta pauta de conducta a Galícia per a què els gestors de la CP es puguin permetre el luxe de publicar aquestes barbaritats jurídiques, en qualitat de pretesos experts en la matèria.

<sup>82</sup> Algunes administracions opten per donar un termini relativament breu per a la investigació de la propietat. Es el cas, per exemple, de l'anomenat "Anuncio del Servicio Provincial de Agricultura de Zaragoza, relativo a trabajos de investigación de propietarios a efectos de concentración parcelaria" (BOA 121 de 9.10.2000), que limita a 30 dies hàbils la durada d'aquestes tasques. Creiem que no s'hi hauria de posar tant d'èmfasi en els terminis com en la qualitat de la tasca a realitzar-hi, de tal manera que no s'elaborin les bases de la concentració fins que no es tingui la seguretat de què tots els propietaris estan adientment identificats. Si es fa així, s'evitaran posteriorment els problemes que generen durant el procés de CP l'existència de propietaris desconeguts i de parcel·les sotmeses a contradicció, que, a la fi, el que palesen és que no s'hi ha fet una investigació de la propietat que mereixi aquest nom.

existieren, los títulos escritos en que se funde su derecho y declarar en todo caso los gravámenes o situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas o derechos").

La transcendència que té el resultat de la investigació per a l'elaboració de les bases - i, a la fi, per al bon resultat de la CP - ha mogut al legislador a sancionar l'incompliment d'aquesta obligació d'aportació de dades a l'Administració gestora. El que s'hauria d'actualitzar és l'import de la sanció prevista en l'art. 225 ("de 100 a 500 pesetas"), perquè el seu import resulta a hores d'ara irrisori, a més a més de contradictori amb el principi de proporcionalitat ex art. 131.2 de l'LRJAPPAC, en virtut del qual, "el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas". Més significatiu i presumiblement motivador resulta l'advertiment de l'art. 190.2 en el sentit de què "la falsedad de estas declaraciones dará lugar, con independencia de las acciones penales, a la responsabilidad por los daños y perjuicios que se deriven de la falsedad u omisión". Així i tot, hi ha propietaris que es neguen a aportar llurs dades a l'Administració.

L'art. 190.3 de l'LRDA encomana a l'Administració gestora que en faci l'advertiment als interessats: "El Instituto requerirá a los participantes para que presenten los títulos y formulen las declaraciones a que se refiere el párrafo anterior, advirtiéndoles de las consecuencias de la falsedad u omisiones". El punt precedent del mateix precepte concreta les responsabilitats civils i àdhuc penals en què poden incórrer els partícips que actüen de mala fe: "la falsedad de estas declaraciones dará lugar, con independencia de las acciones penales, a la responsabilidad por los daños y perjuicios que se deriven de la falsedad u omisión".

Val a dir que aitals sancions no afecten els que, obrant de bona fe, no poden aportar els títols acreditatius dels seus drets, perquè - en un exercici de generositat digne d'encomi - el legislador permet que l'Administració gestora substitueixi, en aquests supòsits, la manca de documents amb la seva tasca investigadora. L'art. 191 disposa a l'efecte que "para efectuar las operaciones de concentración previstas en esta Ley, no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de las parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título escrito de propiedad".

D'aquesta manera excepcional, l'Administració gestora pot fer un reconeixement de la propietat de la manera més expeditiva, obviant així els complicats tràmits processals que exigiria la declaració de domini per la via judicial, que, per la seva llarga durada, impedirien realitzar la CP en un termini raonable. Aquest era precisament un dels greus obstacles amb què es trobaren les primeres concentracions. El legislador el va salvar de la manera més efectiva, bo i que hem d'insistir en el caràcter excepcional d'aquesta transferència de responsabilitat dels jutjats civils a l'Administració gestora<sup>83</sup>.

Aquesta mesura legal té, emperò, els desavantatges que es deriven de la fallida del principi de legitimació registral que comporta, puix que aquestes facilitats legals poden donar lloc a una pràctica picaresca de greus conseqüències per al titular registral de les parcel·les afectades<sup>84</sup>, atès el principi de tancament del registre en les zones de CP, que regeix aquest

---

<sup>83</sup>Per aquest motiu, a partir de la fermesa de les BD, la potestat de les declaracions de domini retorna als jutjats civils, en virtut de l'art. 232, a tenor del qual, "los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria". El TS ho ha ratificat en la ja seva STS de 16.3.2000 (Arz. 6723), el FJ 3 de la qual clou recordant que "la disputa sobre la propiedad de las fincas es una cuestión que debe ventilarse ante la jurisdicción civil".

<sup>84</sup>La STS de 20.7.1999 (Arz. 6526) ens ofereix l'exemple concret d'una entitat mercantil que perd la titularitat d'un total de 82 finques rústiques degudament inscrites. Tractant-se d'un recurs de cassació, el TS es nega a entrar en el fons de la qüestió dominical plantejada per la titular registral, adduint que és una qüestió nova. Així les coses, mai sabrem si l'empresa recurrent tenia o no raó. Però portem el cas a col·lació perquè és molt il·lustratiu del risc que es corre permetent que l'Administració gestora atribueixi la propietat únicament en base a les declaracions de les persones que es presenten com a propietaris, sense aportar cap títol que ho acrediti, durant les tasques d'investigació de la propietat. És legal, perquè ho preveu l'art. 191 de l'LRDA, però pot conduir a un resultat injust. És molt significatiu que en el cas analitzat són ni més ni menys que 82 les parcel·les així atribuïdes, i els antecedents de fet testimonien que no van ser les úniques parcel·les afectades per aquest tipus de contradicció de domini, sinó que n'hi van arribar moltes més als tribunals. La inseguretat jurídica és més que evident.

procediment especial. És per això que, no sols ens sembla correcte que l'habilitació a l'Administració es circumscriu únicament al període d'investigació de la propietat i, en conseqüència, desaparegui un cop fermes les bases definitives, sinó que, a més a més, creiem que totes les atribucions de finques fetes sense títol documentat haurien d'ésser contrastades amb les corresponents certificacions registrals, per evitar que ningú pugui declarar al seu favor una finca inscrita a favor d'un tercer.

De fet, aquesta mesura ja havia estat prevista per la ja esmentada Ordre conjunta de 22 de novembre de 1954<sup>85</sup>. El fet que aleshores no produís els efectes desitjats no vol dir que ara no tinguis utilitat. Si més no, es guanyaria en seguretat jurídica, protegint molt millor els drets dels titulars inscrits.

## 2.5 Les comunicacions oficials sobre càrregues hipotecàries

Una altra manera de completar les tasques d'investigació de la propietat és la de sol·licitar la informació disponible, en matèria de càrregues hipotecàries, als ens públics i privats que en poden tenir coneixement. Per això, l'art. 192 obliga a trametre, "inmediatamente de constituida la Comisión Local", les següents comunicacions oficials:

1a) Al Registre de la Propietat. El legislador demostra tenir molt poca confiança en l'efectivitat d'aquesta primera comunicació, als efectes de la investigació de la propietat, ja que, en primer lloc, no imposa als registradors l'obligació de contestar-la en els termes sol·licitats - tan sols preveu que "el Registrador de la Propiedad puede remitir a la Comisión Local relación certificada de los derechos vigentes a que se refiere este artículo ..." -, i, en segon lloc, els eximeix de tota responsabilitat per les mancances que eventualment tinguin les seves respostes ("el Registrador no será responsable si existen más derechos inscritos que los relacionados"). No es pot confiar, doncs, en aquesta font d'informació.

2a) Als ens financers, públics i privats. Els punts 2n i 3r de l'esmentat art. 192 obliga a trametre idèntiques comunicacions a tot un seguit d'ens financers. Aquestes comunicacions tampoc no serveixen de massa, perquè aquests ens financers no acostumen a aportar cap informació d'interès per a la investigació de la propietat.

A més a més - i, en aquest cas, ja amb caràcter opcional -, el darrer paràgraf de l'art. 192 permet sol·licitar a la Delegació d'Hisenda, a l'Institut Nacional d'Estadística "y a cualquier otro organismo oficial que pudiera facilitarlos, datos sobre los préstamos hipotecarios o créditos garantizados con fincas rústicas sitas en los términos municipales afectados por la concentración". A la pràctica, tampoc s'obté massa informació addicional per aquesta via. Més encara, l'esmentat Institut Nacional d'Estadística sol objectar que la legislació vigent en matèria de protecció de dades l'impedeix lliurar aquesta informació individualitzada.

En definitiva, podem concloure que aquestes comunicacions constitueixen, a hores d'ara, un tràmit burocràtic ineficaç, que sobrecarrega inútilment el procediment de CP, per la qual cosa entenem que s'hauria de suprimir en una futura regulació de la institució.

De moment, emperò, no s'ha adoptat cap mesura legal en aquest sentit, ni a nivell estatal (perquè l'LRDA sembla haver estat condemnada a l'ostracisme per part dels poders públics centrals) ni a nivell autonòmic (perquè, fidels a la regulació tradicional de l'LRDA, les regulacions autonòmiques de la CP segueixen preveient aquest tipus de comunicacions oficials, per bé que cada Administració gestora ha adaptat als temps moderns i a la respectiva realitat autonòmica<sup>86</sup> l'arcàica relació de destinataris que esmenta l'LRDA).

<sup>85</sup>L'art. 15.b).3º *in fine* d'aquesta ordre, amb una lògica aplastant, estipulava que "las manifestaciones afirmativas de los propietarios se comprobarán por la Comisión pidiendo al Registrador que libre certificación en relación de las cargas y gravámenes vigentes sobre cualquier finca inscrita en el Registro a nombre del propietario de que se trate, prevaleciendo en todo caso el contenido de esta certificación sobre las manifestaciones del interesado". Al nostre parer, la nova regulació de la CP hauria de reposar tan assenyada previsió normativa. I, atès que l'ordenació del Registre de la Propietat és una competència que la Constitució reserva a l'Estat, aquesta innovació s'hauria d'incloure a la nova llei estatal de CP per la qual maldem, esdevenint així un motiu més per a instar al govern i al Parlament espanyols a que es decideixin d'un cop a promulgar aquesta llei.

<sup>86</sup>*Vid.* José Manuel FERNÁNDEZ CASTRO, *Iniciación, estudio de viabilidad y ..., op. cit.*, p. 41. Aquest autor expressa la praxi administrativa adoptada per l'Administració gestora gallega, que

## 2.6 Incidència sobrevinguda de la LOPD sobre la regulació de la investigació de la propietat

Les normes que fins ara han regit les tasques d'investigació de la propietat, en el procediment especial de CP, no havien inclòs mai cap prevenció en relació a les dades personals dels interessats, fins als anys noranta.

La situació va començar a canviar amb l'ara derogada Llei orgànica de 5/1992, de 29 d'octubre, de regulació del tractament automatitzat de les dades de caràcter personal, ja que s'hi protegia el dret a la intimitat garantit per l'art. 18.4 CE, a tenor del qual "la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos". Però la norma que més incidència ha de tenir en aquest àmbit de les actuacions de CP és la vigent Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, respecte de la qual hem de dir:

1r) El dret protegit per aquesta norma jurídica és molt més ampli que l'emparat per la seva predecessora Llei orgànica 5/1992, puix que no es limita a garantir el dret a la intimitat, sinó que protegeix tota mena de dades personals que puguin servir per a la identificació d'una persona física, encara que no afectin al seu dret a la intimitat. El plantejament d'ambdues lleis, per tant, és molt diferent. El que ara es reconeix és el dret de cada persona a controlar l'ús que es fa de llurs dades personals.

2n) La transcendència d'aquest canvi normatiu i de les implicacions que ha de tenir per a totes les administracions públiques - incloses les administracions gestores de la CP - ha quedat notablement realzada pel TC, que, en la seva STC 292, de 30 de novembre de 2000 - ultra declarar inconstitucionals determinats paràgrafs de l'esmentada LOPD -, ha reconegut explícitament i reiteradament al dret a la protecció de dades de caràcter personal la categoria constitucional de dret fonamental, amb entitat pròpia i autònoma<sup>87</sup>.

3r) Indubtablement, la nova regulació que ens ocupa ha de repercutir sobre el procediment de CP, per molt especial que aquest sigui, puix que, com ha quedat dit, es tracta de la regulació d'un dret fonamental, que, com a tal, queda garantit per sobre de qualsevol altre dret (i també, com deixa ben clar la sentència, per sobre dels interessos de caire administratiu<sup>88</sup>) que no tingui reconeguda aquesta catalogació constitucional.

4t) Pel que fa en concret a la investigació de la propietat de la CP, l'LOPD incorpora - encara que no l'esmenta explícitament - una innovació procedimental que no dubtem en

---

tramet comunicacions oficials als següents destinataris: "Alcalde, Cámara Agraria, Registrador de la Propiedad, Notario, Diputación Provincial, Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial, Dirección Provincial de Carreteras, Dominio Público Hidráulico, Patrimonio del Estado, presidente del Consejo Bancario, Banco Hipotecario de España, Confederación de Cajas de Ahorro, RENFE, Patrimonio Histórico y Documental y Dirección General de Montes". Notis que en aquesta relació es barregen, fent-hi un garbuix incomprensible per als profans, les comunicacions que l'LRDA preveu a diferents preceptes i amb finalitats tan diferenciades com la d'aconseguir informació addicional sobre hipoteques (comunicacions a les que venim de referir-nos), la decisió sobre inclusió o exclusió de béns públics (comunicacions als ens públics amb béns a la zona) o la defensa dels interessos dels propietaris desconeguts (comunicació a la Fiscalia).

<sup>87</sup> Vet aquí algunes manifestacions d'aquesta doctrina constitucional, extretes del FJ 6:  
- "El derecho fundamental a la protección de datos amplía la garantía constitucional a aquéllos de esos datos que sean relevantes para o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, sean o no derechos constitucionales y sean o no relativos al honor, la ideología, la intimidad personal y familiar a cualquier otro bien constitucionalmente amparado".  
- "... el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal".

<sup>88</sup> Només cal veure que la STC 292/2000, de 30 de novembre, declara inconstitucionals l'incís de l'art. 21.1 de l'LOPD "cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso", així com l'incís de l'art. 24.1 "impida o dificulte gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las Administraciones públicas". I és que la protecció dels drets fonamentals està per sobre de l'interès del bon funcionament de les administracions públiques, doctrina constitucional que no semblen haver entès encara alguns legisladors autonòmics, com palesen l'asturiana LOADR i la navarresa LFRJA, per posar dos exemples de regulacions autonòmiques de la CP que estan més orientades a facilitar les tasques de l'Administració gestora que no pas a garantir els drets dels que en resulten afectats.

qualificar de substancial, puix que obliga les administracions gestores a prendre les mesures precautòries previstes als punts 1 i 2 de l'art. 5 d'aquesta norma jurídica, que regulen així el que s'hi defineix com "derecho a información en la recogida de datos":

- "1. Los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco:
- a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
  - b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.
  - c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.
  - d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.
  - e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.
2. Cuando se utilicen cuestionarios u otros impresos para la recogida, figurarán en los mismos, en forma claramente legible, las advertencias a que se refiere el apartado anterior".

En conseqüència, com a pas previ a les tasques d'investigació de la propietat, ara s'han d'afegir tots aquests advertiments als interessats, i els formularis que s'emprin a l'efecte hauran de reunir els requisits que estipulen els preceptes que venim de transcriure.

Això no s'havia fet mai per part de cap Administració gestora de la CP, ni tenim constància que ho hagi començat a aplicar cap d'elles, malgrat l'imperativitat de la norma. Per tant, és una innovació a tenir-hi en compte d'ara endavant, perquè la seva contravençió constitueix la vulneració del dret fonamental a la protecció de dades, en els termes establerts per aquesta LOPD i corroborats per la doctrina constitucional comentada.

5è) Cosa diferent és el que fa al tractament posterior de les dades recollides durant la investigació de la propietat. Front al manament legal de l'art. 6.1, en virtut del qual, "el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado ...", l'Administració gestora es beneficia de l'excepció inclosa en l'art. 6.2, a tenor del qual, "no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias".

És a dir, que, mentre només utilitzi les dades personals per al normal desenvolupament de llurs competències, l'Administració gestora no necessita el consentiment dels interessats per a fer el tractament de dades que hi hagi de menester. Així i tot, aquesta excepció no té un caire absolut, sinó que queda condicionada pels dictats de l'art. 6.4, d'acord amb el qual, "en los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal". Hi ha, doncs, la possibilitat de què alguns propietaris afectats per la CP aconseguixin, per aquest conducte, l'exclusió de les seves dades dels fitxers de dades personals de la corresponent Administració gestora.

6è) Quant a la cessió de les dades personals disponibles, cal distingir:

- Si les dades són requerides per l'interessat, té tot el dret a reclamar-les, atès el dret fonamental que se li reconeix al control de les seves dades personals. L'art. 15.1 no podia ser més explícit, a aquest respecte: "El interesado tendrá derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos". Atès que una consulta sovintejada realitzada en aquests termes podria entorpir desproporcionadament el funcionament de les administracions públiques, el legislador ha previst que "el derecho de acceso a que se refiere este artículo sólo podrá ser ejercitado a intervalos no inferiores a doce meses, salvo que el interesado acredite un interés legítimo al efecto ...".

- Si les dades són sol·licitades per una tercera persona, en principi, han de ser denegades sistemàticament, perquè el seu lliurament constituiria una vulneració flagrant del dret fonamental a la protecció de les dades personals, a tenor de l'art. 11.1, que sotmet

la cessió d'eixes dades a aquest doble condicionament legal: "Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado". Aquestes dues condicions no són alternatives, sinó acumulatives, com van pregonant els responsables de l'Agència de Protecció de Dades<sup>89</sup>.

- Si les dades són comunicades als tribunals, no hi ha cap problema legal, ni cal el consentiment de l'interessat, puix que l'art. 11.2.d) disposa que "el consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: ... d) Cuando la comunicación que deba efectuarse tenga por destinatario al Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal o los Jueces o Tribunales ..., en el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas".

- Finalment, s'imposen serioses limitacions a la cessió de dades personals entre les diferents administracions públiques, especialment des que la STC 292/2000, de 30 de novembre, ha expulsat de l'ordenament jurídic l'incís "cuando la comunicación hubiere sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición de superior rango que regule su uso", de l'art. 21.1, que queda redactat en aquests estrictes termes: "Los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos".

Entenem, en tot cas, que aquesta prohibició no ha d'impedir que l'Administració gestora de la CP pugui continuar fent les comunicacions habituals als registradors de la propietat, als notaris i a la Gerència del Cadastre, puix que eixes comunicacions estan previstes a l'LRDA, i, en conseqüència, queden emparades per l'excepció de l'art. 11.2.a) de l'LOPD, en virtut del qual, "el consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso: a) Cuando la cesión está autorizada en una ley".

En resum, podem afirmar que - sense fer-ne ni tan sols esment - l'LOPD s'ha convertit en una regulació força transcendent per al desenvolupament present i futur de la CP. És, doncs, una altra llei a tenir molt en compte a l'hora d'implementar aquestes actuacions públiques. A més a més, constitueix per ella mateixa un motiu addicional per a reivindicar la renovació de l'LRDA, per tal d'adequar la regulació estatal de la CP a aquesta fonamental peça del nostre ordenament constitucional.

## 2.7 Supòsits especials

### 2.7.1 Parcel·les parcialment afectades per la CP

El perímetre de concentració inicialment previst s'estableix amb criteris força amplis, fent-hi referència als accidents naturals (rius, barrancs, turons, etc.) o artificials (camins rurals, carreteres, línies ferroviàries, etc.) que circumden la zona a concentrar. Aquesta manera d'establir els llinars pot tenir efectes indesitjats, quan part de l'extensió d'una finca rústica resta dins del perímetre i una altra part en queda a l'exterior. Si el problema es detecta durant la fase de determinació de les bases de la concentració, la seva solució no planteja cap mena de problemàtica jurídica, puix que el perímetre és encara provisional, i, per tant, susceptible de modificació per part de l'Administració gestora, com explícitament preveuen els articles 172.b) i 187 de l'LRDA, amb caràcter general.

Però, a més a més, el legislador ha previst de manera específica el supòsit aquí contemplat, i li ha cercat la solució que millor li escau. L'art. 189, en concret, habilita l'Administració gestora "para rectificar en todo caso el perímetro determinado en el Decreto de concentración, al solo efecto de comprender o no dentro de aquél las fincas de la periferia cuya superficie se extienda fuera de la zona, notificándose, en tal supuesto, a los propietarios afectados". És el típic problema de les finques perifèriques, que, com veiem, té molt fàcil solució jurídica, ben entès que aquestes modificacions perimetrals sempre s'han

---

<sup>89</sup>Cfr. Santiago GARCÍA IZQUIERDO, *op. cit.*, p. 8.



de fer a instància o amb el consentiment dels propietaris que hi estan directament afectats.

Pot succeir, tanmateix, que ni els propietaris hagin plantejat el problema al seu moment ni l'Administració se n'hagi adonat durant tot el procés de concentració. Aleshores, la solució jurídica ja és més complicada, perquè, d'una banda, l'Administració gestora només haurà fet constar als corresponents títols de propietat els terrenys realment inclosos al perímetre de concentració, i, per altra banda, entra en joc el principi de tancament del Registre de la Propietat ex art. 235.3a de l'LRDA, en virtut del qual els registradors no poden fer referència als assentaments anteriors.

En aquestes circumstàncies, el propietari afectat corre el risc de perdre la porció de finca que hagi quedat al marge de la CP, al no constar enlloc la seva inscripció: no apareix al títol emès per l'Administració gestora perquè l'esmentada superfície no ha quedat integrada en la concentració, i tampoc apareix als antics assentaments de la zona, perquè han quedat anul·lats per la nova ordenació de la propietat aprovada i inscrita al Registre de la Propietat.

Encara que pugui semblar inversemblant, aquests supòsits es presenten a la pràctica, i cal actuar-hi amb diligència per evitar als interessats uns perjudicis que no estarien justificats per les necessitats de la CP, atès que es tracta de superfícies que en són alienes. Per a evitar aquests efectes indesitjats, l'LRDA autoritza a solventar la problemàtica plantejada mitjançant una nota marginal, redactada en base a la corresponent certificació emesa per l'Administració gestora, que també s'haurà de fer càrrec de les despeses que s'hi generin. L'art. 207.3 estableix, a aquests efectes, que "cuando la concentración parcelaria afecte sólo a parte de una finca inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante en cuanto fuera posible o, por lo menos, las modificaciones en la extensión y linderos", puntualitzant que "la inscripción conservará toda su eficacia en cuanto a esta porción restante", ben entès que "la operación registral podrá practicarse en cualquier tiempo a costa del Instituto en virtud de certificación expedida por este Organismo a instancia del titular registral o sus causahabientes". Aquesta era també la solució que s'aplicava als primers temps de la CP espanyola, com testimoniat CORRAL DUEÑAS<sup>90</sup>.

## 2.7.2 Parcel·les de propietari desconegut

L'ideal per a una bona tasca de concentració és que s'identifiqui adientment els propietaris de totes les parcel·les del perímetre a concentrar, ateses les draconianes previsions de l'art. 205 de l'LRDA, pel que fa a la destinació de les finques de propietaris desconeguts. Però eixa identificació de vegades resulta força complicada, especialment en aquelles contrades on l'escripturació dels terrenys rústics és més deficitària.

En aquestes circumstàncies, el legislador dóna tota mena de facilitats per a l'acreditació de la propietat, eximint als legítims titulars del requisit de l'aportació de les corresponents escriptures públiques. L'art. 191, en concret, disposa a l'efecte que "para efectuar las operaciones de concentración previstas en esta Ley, no será obstáculo la circunstancia de que los poseedores de las parcelas afectadas por la concentración carezcan del correspondiente título escrito de propiedad". Així i tot, pot esdevenir que no sigui possible identificar els propietaris de les finques, perquè - encara que, analitzat amb mentalitat urbana, pugui semblar impossible - de vegades s'esdevé que ni els propis interessats són capaços de determinar els terrenys de la seva propietat. Aquesta situació anòmala afecta normalment finques de reduït tamany i inconreades. Quan això s'esdevé, l'art. 194.1, *in fine*, disposa que s'ha de donar preferència al posseïdor a títol d'amo<sup>91</sup>, ben entès que el legítim

---

<sup>90</sup> D'acord amb Francisco CORRAL DUEÑAS, *Funciones agrarias del Registro...*, op. cit., p. 24 i 25, "si solo es una parte de finca la afectada y estuviere inscrita, se expresará por nota marginal la descripción de la porción restante, respecto de la cual la inscripción conserva la eficacia".

<sup>91</sup> En aquest sentit es va pronunciar la STS de 17.11.1987 (Arz. 8153), remarcant que, si no hi ha prova fefaent de la seva propietat, l'atribució de la propietat de les parcel·les "debe hacerse a favor de quienes las posean en concepto de dueño ...". Així ho va fer l'Administració gallega en el cas analitzat en la STS de 16.3.2000 (Arz. 6723), que s'ocupa del supòsit d'uns hereus que no van poder identificar les finques heretades. A manca d'acreditació de la propietat, l'Administració gestora les va incloure en les bases a nom dels respectius posseïdors a títol d'amo. Presentat el corresponent recurs contenciós administratiu, el tribunal *a quo* va confirmar eixa actuació administrativa, que finalment va acabar essent ratificada pel TS.

propietari sempre hi podrà fer valdre el seu dret preferent<sup>92</sup>, aportant la documentació que l'acrediti.

En tot cas, un cop closes les tasques d'investigació de la propietat exposades, pot ser que encara restin propietaris per identificar, bé sigui perquè es tracta de persones que no han acomplert la seva obligació d'aportar a l'Administració gestora la documentació acreditativa de la seva propietat, bé sigui perquè realment són propietaris ignots. Quan això s'esdevé, cal complementar la investigació, fent-hi ús d'altres fonts d'informació, com ara aquestes:

1a) Consulta de les relacions de propietaris de la comunitat de regants de la zona.

2a) Petició d'informació complementària a l'oficina de recaptació de l'impost sobre béns immobles de caràcter rústic, a l'ajuntament o a altres ens públics, en els supòsits en què al registre aparegui el nom del propietari sense la seva adreça actual, per tal de poder-lo localitzar i fer-li la corresponent entrevista informativa.

3a) Petició al Registre de la Propietat de les certificacions escaients.

El que resulta inadmissible és que, disposant de tantes fonts d'informació, s'aprovin les bases definitives de la CP d'una zona amb propietaris desconeguts, especialment quan aquests propietaris consten com a tals al registre de la propietat. Inclús en el cas de què la causa d'eixa manca d'identificació ragui en l'oposició frontal dels mateixos propietaris a aportar les seves dades, entenem que una interpretació finalista de la normativa reguladora de la CP obligaria l'Administració gestora a fer constar en les bases les aportacions que es dedueixin del registre de la propietat, sempre que no hi hagi cap propietari que les contradigui de manera justificada. La raó és que l'objectiu de la investigació de la propietat és la contribució a l'establiment d'unes bases rectores sòlides i fiables per a la realització de la CP d'una zona determinada amb les degudes garanties jurídiques.

Per tant, l'Administració gestora no pot realitzar la concentració partint d'unes bases defectuoses, i ningú pot negar que tenen greus mancances les bases que inclouen finques sense haver-ne identificat els propietaris. Si, com bé aprecia SANZ JARQUE<sup>93</sup> al definir la investigació de la propietat, aquesta consisteix en la investigació dels drets de propietat, altres drets reals i situacions jurídiques "de todas y cada una de las fincas ... de una zona de concentración", sembla poc discutible que, mentre hi hagi finques els propietaris de les quals restin sense identificar, no es pot donar per closa la investigació de la propietat, sinó que ha de continuar la recerca, emprant a l'efecte tots els mitjans disponibles.

El contrari fóra anar contra els dictats de la jurisprudència, que el FJ 4 de la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057) resumeix emfasitzant la importància de fer sempre una bona investigació de la propietat, "siendo lo fundamental que en el acuerdo final de concentración ningún propietario o finca haya sido incluido o excluido indebidamente". Dit d'una altra manera, aconseguir que les BD no incloguin cap finca de propietari desconegut és un objectiu cabdal de la investigació de la propietat.

Essent conseqüents amb aquesta hermenèutica, creiem que, si fallen totes les esmentades fonts d'informació i la investigació ha de cloure amb propietaris desconeguts, aquesta anomalia s'ha de posar necessàriament en coneixement del ministeri fiscal, per tal que investigui pel seu compte (al qual objecte disposa dels serveis de la policia judicial, que no estan a l'abast de l'Administració de la CP) sobre la propietat de les finques afectades.

De bell antuvi, podria semblar exagerat involucrar la fiscalia en un assumpte extrapenal com aquest. Tanmateix, hem de remarcar que, a part de les seves funcions relacionades amb el procés penal, els fiscals tenen altres funcions que igualment han d'acomplir. Una d'aquestes

---

<sup>92</sup>L'atribució d'una parcel·la al posseïdor a títol d'amo no suposa que el legítim propietari hagi de renunciar al seu dret, puix que encara resta al seu abast l'acció reivindicativa davant els tribunals civils - prevista explícitament en l'art. 232.1 de l'LRDA -, a tenor del qual "los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria". Es a dir que, inclús després de la fermesa de les bases definitives, els interessats poden fer-hi prevaldre el seu dret de propietat per la via judicial.

<sup>93</sup>Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 533.

funcions és la tutela dels propietaris desconeguts que, en el marc del procediment especial de CP, els encomana l'art. 208 de l'LRDA, d'acord amb el qual, "se hará comunicación de la zona afectada por la concentración parcelaria al Ministerio Fiscal para que asuma la defensa de las personas cuyos intereses están a su cargo y especialmente la de los titulares indeterminados o en ignorado paradero".

A la vista de tan explícit manament legal, no s'ha de tenir cap mena de prevenció a trametre a la fiscalia la relació de finques que, un cop closa la investigació de la propietat duta a terme per l'Administració gestora, no hagin pogut ésser atribuïdes a cap propietari, perquè ningú n'ha acreditat la propietat. Cal animar els gestors a implicar d'aquesta manera la fiscalia, puix que hi ha base legal per a fer-ho i, a més, els fiscals hi estan ben predisposats<sup>94</sup>. Una interpretació teleològica de l'articulat de l'LRDA demostra que aquesta pràctica consona perfectament amb la voluntat del legislador, puix que l'art. 205 permet que el reconeixement de la propietat sobre finques inicialment atribuïdes a propietari desconegut es practiqui en qualsevol moment del procediment, i àdhuc fins a 5 anys posteriors a l'aprovació de l'acta de reorganització de la propietat.

Els avantatges d'aquest recurs a la fiscalia són fàcilment constatables: d'una banda, es pot aconseguir que el procés clogui sense cap propietari desconegut; d'altra banda, s'evita que els propietaris afectats puguin adduir indefensió, per desconeixement de les tasques de CP dutes a terme sobre terrenys de la seva propietat; també s'eviten els problemes derivats de l'existència de "desconeguts" que apareixen quan tot el procés està acabat, obligant l'Administració a aprovar, protocol·litzar i inscriure les corresponents actes de rectificació; finalment, no cal arribar a aplicar la previsió de l'art. 205.3, que obliga a passar al Patrimoni de l'Estat les finques de propietaris desconeguts dels processos de CP.

### 2.7.3 Parcel·les en contradicció de domini

De la mateixa manera que poden restar parcel·les de propietari ignot, també pot donar-se la circumstància contrària, és a dir, que dos o més persones reclamin simultàniament el dret de propietat sobre una mateixa parcel·la, supòsits de parcel·les en contradicció de domini que no es presenten mai amb caràcter general, però tampoc no són inhabituals. La solució jurídica aplicable a les parcel·les en contradicció són diferents segons que el moment procedimental en què es presentin sigui anterior o posterior a la fermesa de les bases.

Si la contradicció de domini es fa patent abans de la fermesa de les bases definitives, roman en vigor l'habilitació legal que atribueix a l'Administració gestora de la CP la potestat per a efectuar les corresponents declaracions de domini. Aquestes declaracions - que, segons la STS de 17.11.1987 (Arz. 8153), es realitzen als sols efectes de la CP, però que en realitat tenen una validesa jurídica oposable *erga omnes*, a partir dels 90 dies posteriors a la inscripció, a tenor de l'art. 235.1<sup>a</sup> de l'LRDA - s'han de dur a terme seguint a l'efecte els següents criteris d'atribució, que estableixen els arts. 193 i 194 de l'LRDA.

En primer lloc, es sol·licitarà la corresponent certificació registral (art. 193.2 de l'LRDA). Si hi subsisteix la contradicció, s'aplicaran els següents criteris d'actuació:

1r) Si la finca objecte de contradicció està inscrita en el Registre de la Propietat, regeixen - per expressa remissió de l'art. 193.3.a) de l'LRDA - les presumpcions *iuris tantum* de l'art. 38 de la Llei Hipotecària de 8 de febrer de 1946, a tenor del qual, "a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la

---

<sup>94</sup>Quan reben una notificació d'aquest tipus, els fiscals posen a treballar la policia judicial, amb la qual cosa poden dur a terme una investigació més efectiva que la practicada per l'Administració gestora de la CP. Aquesta efectivitat és especialment notòria quan es tracta de propietaris que no consten com a tals a les bases de la concentració per la senzilla raó de que s'oposen a la CP en curs i, per tant, es neguen a aportar cap documentació a l'Administració, creient-se que d'aquesta manera no resultaran afectats per la concentració. No és difícil d'imaginar l'impacte que causa a aquestes persones la visita que els fa la policia judicial, per ordre de la fiscalia. Es aleshores que veuen clar que la concentració és una operació molt seriosa, que compta amb el recolzament de tots els poders de l'Estat, raó per la qual és normal que deposin la seva actitud obstruccionista i acabin aportant la documentació acreditativa de la seva propietat. L'efectivitat d'aquesta mesura fa que inclús s'utilitzi en l'àmbit de l'expropiació forçosa, també amb resultats satisfactoris.

forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos". En conseqüència, respecte a les esmentades parcel·les, s'inclouran en les BD "las situaciones jurídicas resultantes de la certificación registral y las situaciones posesorias acreditadas en el expediente de concentración" (art. 193.b). Hi preval, doncs, el contingut dels assentaments registrals, sens perjudici del que més endavant puguin decidir els tribunals civils, si els que s'hi senten perjudicats s'acullen la possibilitat que en aquest sentit els ofereix l'art. 232 de l'LRDA.

Front a l'opinió d'aquells gestors que encara creuen aplicable l'antiga prevalença de les situacions de fet sobre les constatades pel Registre, la STS de 24.4.1998 (Arz. 1992) es mostra inflexible a aquest respecte, assenyalant que "en el caso de discordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad, la Administración actuante en el expediente de concentración parcelaria había de estar a lo dispuesto en el Registro de la Propiedad", afegint-hi que "no podía entrar en la valoración ni menos en la resolución de tales discordancias, que es una cuestión civil, a resolver ante la jurisdicción civil ordinaria".

2n) Si la finca en qüestió no està inscrita, entra en joc l'art. 194.1 de l'LRDA, a tenor del qual, "manifiesta en el período de investigación una discordancia entre interesados, apoyada en principios de prueba suficientes, sobre parcelas cuya inscripción no conste en el expediente, se hará constar dicha discordancia en las bases". En aquestes circumstàncies, l'Administració gestora no està habilitada, doncs, per a fer l'atribució de la parcel·la a cap de les persones que s'en disputen la propietat, qüestió que només podran resoldre els tribunals civils competents.

Aquest supòsit ha estat analitzat pel TS en la STS de 17.11.1987 (Arz. 8153), d'acord amb FJ 1r de la qual, " ... cuando se manifieste en el período de investigación una discordancia entre interesados apoyada en principios de prueba suficientes sobre parcelas cuya inscripción no conste en el expediente o durante la encuesta una contradicción entre el contenido de los asientos del Registro de la Propiedad y la atribución provisionalmente realizada como consecuencia de la investigación ... la discordancia deberá hacerse constar en ambos casos en las Bases procediéndose en el Proyecto y en el Acuerdo y Acta de reorganización de la propiedad a determinar y adjudicar por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción".

3r) Pot esdevenir - i no és tan sols un supòsit hipotètic - que dos o més propietaris acreditin fefaentment la inscripció registral al seu favor de la mateixa parcel·la. L'LRDA no preveu aquesta anomalia. Tanmateix, vist que les presumpcions ex art. 38 de la Llei Hipotecària no son aplicables al cas - perquè les diferents inscripcions registrals conduirien a presumpcions contradictòries -, caldria aplicar-hi, per analogia, un criteri similar al precitat de l'art. 194.1 de l'LRDA. Per tant, aquest supòsit tampoc podria ésser resolt per l'Administració gestora, que restaria obligada a fer constar la discordança en les bases definitives.

Així ho ha entès sempre el TS, com ho palesa el FJ 6 de la STS d'11.11.1986 (Arz. 6251), que es refereix a "la declaración emanada del Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural", argumentant "que, efectivamente, no era órgano competente para pronunciarse sobre la titularidad del derecho real de foro ni de otro alguno de naturaleza civil, lo que reconoce expresamente el artículo 67 de la Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido aprobado por Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre, que es ahora el número uno del artículo 232 del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero".

Aquesta inhabilitació de l'Administració per a fer la corresponent declaració de domini es confirma, doncs, quan la contradicció persisteix, puix que aleshores cal aplicar la pauta legal de l'art. 232.1 de l'LRDA, en virtut de la qual "los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular ... sólo podrán hacerse efectivos, por la vía judicial ordinaria ...".

Això no vol dir que l'expedient de CP quedi paralitzat, puix que l'art. 228 de la mateixa norma legal ja preveu que "las resoluciones dictadas en el expediente de concentración parcelaria no quedarán en suspenso por las cuestiones judiciales que se planteen entre particulares

sobre los derechos afectados por la concentración". L'únic que passarà és que l'Administració gestora s'haurà de limitar a fer constar la contradicció en cada un dels documents cabdals de la CP que aprovi, i més concretament en els documents que esmenten els arts. 193.2.c) i 194.1, és a dir, el projecte, l'acord i l'acta de reorganització de la propietat, al final dels quals hauran de constar per separat les finques de reemplaçament sotmeses a contradicció de domini.

#### 2.7.4 Les parcel·les en condomini

És habitual que, en el decurs de les tasques d'investigació de la propietat, es comprovi que la propietat d'algunes de les parcel·les de cada perímetre de concentració sigui *pro indiviso*. Sigui quina sigui la causa per la qual s'ha arribat a la copropietat, si els interessats n'estan interessats, aquest moment procedimental els ofereix una ocasió irrepetible per a dissoldre la comunitat de béns en les millors condicions possibles. La benevolència del legislador de 1973 envers els propietaris afectats pels processos de CP es fa palesa, a aquest respecte, en l'art. 195.1 de l'LRDA, en el qual s'habilita l'Administració gestora a autoritzar les dissolucions de condominis que li siguin sol·licitades pels interessats.

En base a aquest precepte legal, els propietaris afectats que vulguin fer constar en llurs respectius butlletins individuals de la propietat les quotes que els corresponen en condomini, poden sol·licitar-ho a l'Administració gestora de la CP. Els avantatges són evidents:

- Pel que fa als interessats, s'estalvien les despeses i els tràmits d'escripturació i registre que la dissolució del condomini els exigiria fora del procediment de CP.

- Pel que fa a les actuacions de concentració, la seva tramitació també en resulta beneficiada, puix que la dissolució dels condominis simplifica l'expedient de concentració, alhora que dóna més opcions als tècnics en la seva tasca de redistribució de la propietat, ja que poden afegir les quotes corresponents a les finques de reemplaçament de cada propietari que participa en la dissolució.

Per tal de garantir que no hi hagi terceres persones perjudicades, el precepte en qüestió condiona les dissolucions dels condominis a l'acompliment dels següents requisits: que hi hagi la corresponent sol·licitud per part de l'interessat (no hi cap, doncs, la dissolució d'ofici), que la dissolució no perjudiqui greument les participacions de la resta dels copropietaris, que no hi hagi pacte en contra de la dissolució del condomini i, finalment, que, si escau, en donguin la conformitat els arrendataris, parcers o titulars d'altres drets o situacions jurídiques sobre la finca, els drets dels quals puguin resultar afectats per la dissolució.

Si s'acompleixen tots quatre condicionaments legals, res no impedeix de fer constar a les bases la quota individualitzada de cada copropietari. Ara, però, s'ha de tenir en compte el moment procedimental habilitat a l'efecte. Encara que el legislador no ho ha establert explícitament com un més dels requisits ineludibles per a l'aprovació de les dissolucions de condominis, entenem que aquests expedients només poden ésser tramitats durant la fase de les bases de la concentració, pels motius que expressem tot seguit:

1r) L'art. 195 de l'LRDA està localitzat en la Secció 2<sup>a</sup> del Capítol II d'aquest text refós, en la qual es regula la part del procediment ordinari de CP relacionada amb l'elaboració de les bases. És, per tant, en aquest context que ha d'ésser analitzat, de conformitat amb els criteris hermenèutics establerts per la jurisprudència, segons els quals les normes no es poden interpretar aï lladament.

2n) Amb la ubicació del precepte en qüestió, es fa palès que la dissolució de condominis forma part del contingut de les bases de la concentració.

3r) Com és prou conegut, el procediment de CP està estructurat en diferents fases de caire preclusiu, una de les quals és la que correspon a les BD.

4t) D'acord amb una reiterada jurisprudència, les BD esdevenen immutables un cop han assolit la fermesa, amb les excepcions que més endavant analitzarem.

No es pot al·legar, doncs, l'art. 195 - l'àmbit d'aplicació del qual es circumscriu al procés d'elaboració de les bases de la concentració - per a tractar de justificar una dissolució de condomini mitjançant la qual es modificarien, sense cap fonament jurídic, unes BD que ja hagin esdevingut fermes. Per tant, considerem que l'habilitació que s'atorga a l'Administració gestora de la CP per a l'aprovació de les sol·licituds de dissolució de condominis ex art. 195.1 LRDA clou en el mateix moment en què les BD del corresponent procés de CP assolixen la fermesa, sense que es pugui tramitar cap expedient d'aquest tipus durant la fase de l'Acord ni durant la seva execució.

## 2.7.5 Tractament de les propietats públiques i comunals

El legislador espanyol, que no té cap mirament per a declarar obligatòria la CP per a les finques de titularitat privada, demostra en canvi una gran prevenció respecte a la inclusió dels béns públics i comunals en els perímetres de concentració. L'art. 185.1, en concret, exclou de la CP "las superficies pertenecientes al dominio público, así como los bienes comunales, salvo que soliciten su inclusión los organismos o entidades competentes".

Si el que es pretén amb aquesta mena d'exclusió preventiva és garantir que aquests béns conservin la seva *publicatio* - és a dir, que continuï n dins l'esfera pública -, la prevenció hi és imposada debades, ja que la millor garantia a aquests efectes prové de la prò  
.: φ2 '@x@-u=>@~@c@ @.: φ2 βλιχα δειξοσ β' νσ, θυε, χομ α ταλσ, σ (ν ιναλιεναβλεσ, ιμπρεσχιπτιβλεσ ι ινεμβαργαβλεσ. Ι ελ ματειξ εσ ποδρια διρ δελσ β' νσ χομυναλσ, φα θυε, χομ ινδιχα λα ΣΤΣ δ311.11.1986 (Αρζ. 6251) √λοσ βιενεσ χομυναλεσ ... σε ηαλλαν σομετιδο σ α υν ρι γιμεν φυρ' διχο θυε λοσ δεχλαρα ιναλιεναβλεσ, ιμπρεσχιπτιβλεσ ε ινεμβαργαβλεσ , εθυιπαρ'νδολοσ εν εσε ασπεχτο α λοσ δε δομινιο π βλιχο, χαρ'χτερ θυε λεσ ατριβυψε αηορ α εξπρεσαμεντε ελ ν ιμερο τρεσ δελ αρτ' χυλο σεγυνδο ψ ελ αρτ' χυλο 5≡ δελ Ρεγλαμεντο δε 1 986∇. Ταμποχ τινδρια μασσα σεντιτ φοναμενταρ λαεξχλυσι ( θυε ενσ οχυπα εν λααφεχταχι ( δελσ β' νσ δελ δομινι π βλιχ, φα θυε, σι ηομ αδυετ λα χονχεπχι ( δεαθυεστα αφεχταχι ( θυε ηα ασσυμιτ λα δογη'τιχα μαφοριτ'δρια<sup>95</sup> - com a vinculació real d'una cosa a una finalitat pública -, és difícil que les finques rústiques (úniques concentrables a Espanya) tinguin aital afectació. I si la tenen, la gestió de la CP és prou flexible com per a incloure-hi les finques en qüestió com a finques reservades, amb la qual cosa no se'n produiria cap desplaçament ni canvi de titularitat.

Tot plegat, entenem que el legislador estatal demostra un excessiu prurit de tutela dels béns públics, màxim si hom té en compte que, com apunta MORILLO-VELARDE PÉREZ<sup>96</sup>, la regulació del domini públic ja suposa *per se* una delimitació negativa del dret de propietat, i que, pel seu caràcter de *res extra commercium*, aquests béns ja gaudeixen d'una protecció superior a la dels béns de naturalesa privada<sup>97</sup>. Admetrem amb JOVELLANOS que aquests béns mereixen la mateixa protecció que els de titularitat privada<sup>98</sup>, però tampoc cal sobreprotegir-los d'aquesta manera. D'altra banda, aquesta prevenció legal resulta realment curiosa - per no dir incongruent -, puix que, si hom considera que la CP beneficia tothom, no caldria tanta sobreprotecció d'eixos béns de titularitat pública, perquè també n'han de resultar beneficiats. Altres legisladors europeus no són tan primmirats com el nostre, a aquest respecte. Així, per exemple, l'art. 4 de la luxemburguesa LCP-LUX preveu que "*pourront être incorporés dans une opération de remembrement sans autorisation préalable: a) les terrains appartenant au domaine privé de l'Etat et des communes*".

<sup>95</sup> Vid., per tots, José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, *Dominio público*, Estudios Trivium Administrativo, Madrid, 1992, p. 104.

<sup>96</sup> José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, *op. cit.*, p. 82.

<sup>97</sup> Cfr. STC 227/1988, de 29 de novembre, en virtut de la qual, "...la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una específica forma de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo con esa exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en el tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así, ante todo, *res extra commercium*".

<sup>98</sup> Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad Económica ...*, p. 17. Referint-se a les que anomena "tierras concegiles", manifesta aquest preclar agrarista que "esta propiedad es tan sagrada y digna de protección como la de los particulares". No gosarem contradir-ho, però aquest tracte igualitari no apareix en l'art. 185.1 de l'LRDA, que es decanta de manera ostensible - i creiem que injustificada - a favor de la propietat pública i comunal.

### 3. La classificació, valoració i fixació dels coeficients de compensació

#### 3.1 Importància d'aquestes operacions

Encara que, per abreujar, normalment es parla tans sols de "classificació de les terres", aquesta denominació genèrica inclou tres tasques que cal diferenciar:

1a) La classificació pròpiament dita consisteix en la determinació de les classes de terres que integren les aportacions de cada propietari. A aquest objecte, la corresponent junta de classificació de terres consensua la divisió del perímetre a concentrar en un determinat nombre de classes, que no tenen per què coincidir a totes les zones de concentració<sup>99</sup>, des de les considerades de primera qualitat fins a les incultivables.

2a) La determinació dels coeficients de compensació entre les diferents classes de terres considerades en el respectiu procés de CP, que consisteix en l'atribució a cada una de les classes assenyalades d'una puntuació objectiva, proporcional a la qualitat de la terra de què es tracti. Aquesta puntuació per classes resultarà imprescindible per a poder fer posteriorment una reordenació de la propietat racional i ben ponderada. Aitals coeficients de compensació tenen el seu fonament normatiu en els arts. 173 (a tenor del qual les atribucions de finques de reemplaçament s'han de fer "realizando las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias") i 184 de l'LRDA (segons el qual, l'enquesta de les bases provisionals ha d'incloure la "clasificación de tierras y fijación previa y, con carácter general, de los respectivos coeficientes que hayan de servir de base para llevar a cabo compensaciones, cuando resulten necesarias").

La concreció d'aquests coeficients de compensació té més importància de la que podria semblar *prima facie*, puix que, per molt ajustada que sigui la classificació, la valoració que en resultaria serà injusta si els coeficients de compensació entre classes no han estat els correctes. Per aquest i altres motius que més endavant exposarem, s'ha de procurar retornar a cada propietari una similar proporció de cada una de les classes aportades a la CP, ben entès que tota concentració seria inviable sense un mínim de flexibilitat al respecte.

3a) Un cop establert aquest nombre objectiu de classes de terres, s'elegeix sobre el terreny la parcel·la tipus que hom considera més representativa de les característiques agrofísiques que s'ha fixat per a cada una de les classes predeterminades, per a tot seguit classificar la resta de les parcel·les per comparació amb eixes parcel·les tipus, valorant-les aplicant-hi els corresponents coeficients de compensació.

La valoració atribuïda a cada parcel·la vindrà, doncs, condicionada per l'aplicació a cada parcel·la concreta dels criteris que resultin de les dues operacions precedents.

La comprovació *in situ* de tot el perímetre de concentració permetrà determinar la superfície de cada classe de terra que conforma cada parcel·la. Multiplicant eixa superfície pels punts assignats a cada classe de terres (que, a França, s'anomenen '*points-remembrement*'), s'obté la valoració concreta de cada una de les finques aportades.

La concatenació adequada d'aquestes tres operacions - que ha d'anar precedida per la concreció de la configuració superficial de cada parcel·la, al qual objecte es realitzen els pertinents vols aeris<sup>100</sup> - permetrà completar les característiques agrofísiques que s'hauran

<sup>99</sup>Per a copsar la multiplicitat de criteris que regna a aquest respecte, es poden comparar les obres de la jurista María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p.171 i 172, que considera òptim l'establiment de deu classes de terres (les característiques de cada una específica, tot i que no hi ha cap norma que les fixi), i de l'enginyer agrònom Jesús VERDE GRACIA, *op. cit.*, annex nº 5, que redueix el nombre de classes de terres a set. Al seu torn, Arturo BORRUEL, *op. cit.*, p. 51, considera que normalment s'estableixen de 8 a 10 classes de terres, mentre que - referint-se, en aquest cas, a la CP francesa - Maurice VALLERY-RADOT, *op. cit.*, p. 49 i 50, després de puntualitzar que "*le nombre de classes à distinguer pour chacune des catégories varie suivant les qualités du sol et les régions*", acaba assegurant que "*en règle générale on adopte cinq ou six classes pour les terres et trois ou quatre pour les prés*". Coincidim amb aquest autor francès en què, mentre més classes de terra es contemplin, més difícil serà la tasca de classificació; però, tot a l'hora, més justa serà la concentració, perquè es podrà filar més prim a l'hora de dur a terme la reordenació de la propietat.

<sup>100</sup>Aquesta pràctica, desconeguda en les primeres concentracions espanyoles, ja està generalitzada, no sols al nostre país, sinó àdhuc al Marroc, com palesa el document de treball de la corresponent Administració gestora titulat "*Ordonnement des opérations du remembrement rural*".

de fer constar en les corresponents fitxes d'aportacions, constituint aquest un dels paràmetres essencials per a la concreció de les bases de la CP de la zona respectiva. És per això que resulta tan conflictiva<sup>101</sup>, ja que són molts els propietaris que intenten pressionar perquè s'atribueixi als seus terrenys una valoració com més alta millor.

En puritat de criteri, aquestes operacions formen part de la investigació de la propietat entesa *lato sensu* - com ja fa temps que va deixar escrit SANZ JARQUE<sup>102</sup> -, essent aquest el motiu pel qual només es publiquen els anuncis d'inici de la investigació de la propietat, sense que hi hagi un anunci similar relatiu a les tasques de classificació, valoració i fixació dels coeficients de compensació, que igualment són tasques necessàries per a l'establiment de les bases de cada procés de CP<sup>103</sup>. Així i tot, preferim dedicar a aquesta funció classificatòria un epígraf específic, per les següents raons:

1a) L'LRDA esmenta de forma diferenciada la investigació de la propietat i la classificació<sup>104</sup>, ben entès que, a la fi, els resultats de la investigació de la propietat i de la classificació han de confluir necessàriament en les bases rectores de la CP de cada zona.

2a) Tant la pràctica administrativa de gestió de la CP com la dogmàtica jurídica majoritària també en fan un tractament diferenciat<sup>105</sup>.

3a) La importància de les tasques de classificació que ens ocupen ha estat evidenciada tant per la doctrina jurídica com per la doctrina legal. Quant a la primera, destaca en aquest sentit BERMEJO LATRE<sup>106</sup>, al parer del qual la transcendència d'aquestes operacions excedeix inclús l'àmbit de la CP, perquè la valoració que s'hi fa del conjunt dels terrenys de la zona objecte de concentració pot resultar força interessant per a la pròpia Administració gestora, per a la Gerència del Cadastre i inclús per als particulars, que hi trobaran una referència per a l'ordenació dels seus cultius.

Pel que fa al tractament que en fa la jurisprudència, la importància que el TS atorga a la classificació de terres queda palesa quan, d'una banda, adverteix explícitament, en la seva STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), que "la clasificación de las tierras ... es operación que indudablemente por su trascendencia mediatiza el buen fin de la Concentración", i, d'altra banda, en la seva STS de 29.2.1988 (Arz. 1485) ratifica que les BDF - un dels elements constitutius de les quals és el resultat de les tasques de classificació de terres<sup>107</sup> - "son las

---

*au Maroc*", que especifica les successives tasques a dur a terme per a la gestió de la CP. Com a operació núm. 7, hi figura la que es denomina "*couverture aérienne et restitution*", indicant que, un cop publicada la norma d'inici de la concentració, "*il est procédé immédiatement au lancement de la couverture aérienne*".

<sup>101</sup>Cfr. Pedro MOLEZÚN REBELLÓN, *Anotaciones para la redacción ...*, op. cit., p.3.

<sup>102</sup>Vid. Juan José SANZ JARQUE, *El procedimiento de ...*, op. cit., p. 533. Segons aquest expert jurista, la investigació de la propietat "consiste en aquel conjunto de trabajos destinados a obtener ... lo siguiente: a) la valoración y clasificación de las tierras; b) la investigación de propietarios, derechos reales y situaciones jurídicas existentes".

<sup>103</sup>Emprada en aquest sentit, la investigació de la propietat espanyola seria equiparable a les "*opérations préliminaires*" franceses, del resultat de les quals explica André DUMAS, *Le remembrement rural ...*, op. cit., p. 465, que "*ont eu pour résultat de préciser, à l'intérieur de la zone à remembrer, quelles étaient les parcelles soumises au remembrement; puis, pour chacune d'elles, sa superficie, son classement, sa valeur comparée d'estimation ainsi que l'état-civil de son propriétaire, sans oublier son classement patrimonial*".

<sup>104</sup>L'art. 225.1 de l'LRDA, per exemple, atribueix a l'Administració gestora la potestat administrativa per a exigir als partícips de la CP les dades necessàries "para la investigación de la propiedad y clasificación de tierras", alhora que aquest text legal inclou preceptes específicament dedicats a la investigació i d'altres dedicats en especial a la classificació. Això passa també a l'estranger, com demostra l'art. R.123-2 del *Code Rural* francès, en el qual s'encomana, per separat a la comissió realitzar la investigació de la propietat ("*La commission fait procéder aux opérations nécessaires pour préciser la nature et l'étendue des droits de chaque propriétaire sur les parcelles soumises au remembrement ...*") i la classificació de terres ("*Elle détermine ensuite la nature de culture et la classe correspondante pour chaque parcelle ou partie de parcelle ...*").

<sup>105</sup>Juan José SANZ JARQUE, *Estudio de la ...*, op. cit., p. 31, també fa aquesta disglòsia. Referint-se a la fase d'elaboració de les bases, reconeix que "esta fase comprende principalmente ... la determinación de la situación jurídica de las parcelas y la valoración y clasificación de los terrenos". La mateixa separació contempla María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p.158, que distingeix entre "investigación de la propiedad" i "clasificación, valoración de tierras y fijación de coeficientes de compensación".

<sup>106</sup>Cfr. José Luis BERMEJO LATRE, *Nuevas perspectivas de ...*, op. cit., p. 511.

<sup>107</sup>Vid., en aquest sentit, la STS de 4.11.1988 (Arz. 8496), segons la qual "la determinación de las superficies de los respectivos propietarios y clasificación que corresponda a la superficie es propio



que constituyen los criterios objetivos para la determinación de la lesión en los expedientes de concentración parcelaria". La STS de 15.7.1988 (Arz. 5895) ho ratifica, remarcant que "no puede olvidarse que los valores relativos atribuibles a los lotes de reemplazo de los diferentes propietarios lo son en función de los atribuidos en sus aportaciones ... de conformidad con los criterios o valoraciones contenidos en las Bases". Així és. en efecte, perquè, com prescriu l'art. 200.2 de l'LRDA, l'acord de CP s'ha d'ajustar a les valoracions fixades en les BDF. És, en definitiva, el que vol dir el TS en la seva STS de 16.2.1990 (Arz. 1435), quan expressa que "los resultados obtenidos en el acuerdo de concentración son la consecuencia lógica de las calificaciones establecidas en las bases". Aquí rau realment la importància d'aquestes operacions.

Assentat això, val a dir que la classificació de terres és la manifestació més efectiva de la participació dels mateixos interessats en la gestió de la CP, ja que, a la pràctica, la duen a terme directament - ni que sigui dirigits per un tècnic de l'Administració gestora - els membres de la junta auxiliar de classificació, és a dir, els "auxiliares" que, d'acord amb l'art. 17.3 de l'LRDA, han d'ésser elegits a aquest objecte per l'assemblea general de propietaris que es celebra al començament de cada nou procés de CP.

La principal qüestió a analitzar, en relació a aquestes tasques, és el de la fixació dels criteris valoratius que s'hi han d'emprar. Per això ens hi dedicarem preferentment.

### 3.2 Criteris doctrinals, legals i jurisprudencials per a la valoració de les terres

#### 3.2.1 Criteris doctrinals

La determinació dels criteris en base als quals s'ha de realitzar la classificació de les terres és un dels aspectes més transcendents de tota concentració, puix que de la valoració que es dongui als terrenys aportats i als rebuts a canvi en concepte de finques de reemplaçament dependrà en gran mesura el grau de satisfacció o insatisfacció que n'obtinguin els partícips. A França, ROUGEAN i SAGARMINAGA ho han copsat perfectament<sup>108</sup>. A Espanya, en canvi, és aquest un dels aspectes que més confusió generen en tot el procediment de concentració, cosa que cal atribuir al fet de què aquesta vessant de la CP sol estar patrimonialitzada per tècnics agrònoms, llecs en matèria jurídica, que mai no han prestat atenció a l'hermenèutica classificatòria establerta per la nostra jurisprudència. Aquesta mancança resulta patent en el cas del precitat enginyer agrònom VERDE GRACIA<sup>109</sup>, que enumera la topografia, la salinitat i el risc de salinitat com a únics "criterios seguidos en la clasificación de las parcelas", en el projecte de CP que declara haver dirigit.

Al seu torn, GASCÓN MORENO es mostra partidari d'usar la doble fórmula classificatòria del sòl i el vol, quan hi ha arbrat i vinyes a les finques a concentrar. En el cas per ell analitzat, arriba a la conclusió de què "quedó clara la necesidad de que para hacer efectiva una reorganización de la propiedad era necesaria la inclusión del viñedo y del arbolado, debiéndose llevar a cabo concentración tanto del suelo como del vuelo". Ell es refereix a un cas concret en el que les finques afectades estaven farcides de vinyes i arbrat. Quan només hi ha arbres aïllats, no es sol computar el seu valor. De totes maneres, ja veurem que aquesta pràctica administrativa ha estat desautoritzada explícitament pel TS.

#### 3.2.2 Criteris legals

Atesa la finalitat exclusivament agrària que, d'acord amb la jurisprudència, caracteritza la nostra regulació de la CP, el legislador estatal opta per una valoració igualment agrària dels terrenys objecte de concentració. Dos preceptes exemplifiquen aquest posicionament legal:

---

de las Bases de la Concentración", i la STS de 21.12.1989 (Arz. 9868), segons la qual, "las bases ... realizan la clasificación de las tierras y la fijación previa y con carácter general de los respectivos coeficientes que hayan de servir para llevar a cabo las comparaciones".

<sup>108</sup> Vid. Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 85 i 86, que, a més a més d'assegurar que "*l'étape la plus délicate de l'opération de remembrement est celle du classement des sols*", afegixen que "*le remembrement fait émerger des conflits qui peuvent s'appuyer sur l'attachement au terroir, sur la modification des valeurs spéculatives, ...*".

<sup>109</sup> Vid., *ad exemplum*, l'enginyer agrònom Jesús VERDE GRACIA, *op. cit.*, p. 5.

1r) L'art. 196, relatiu a les tasques de classificació i valoració de les terres, a tenor del qual, "las tierras aportadas a la concentración se agruparán por clases según su productividad y cultivo, asignándose a cada clase un valor relativo al efecto de llevar a cabo compensaciones cuando resulten necesarias".

2n) L'art. 173.a), que estableix els criteris per a les adjudicacions de finques de reemplaçament a canvi de les parcel·les aportades, en virtut del qual "se procurará: a) Adjudicar a cada propietario ... una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía".

D'acord amb ambdós preceptes legals, hem de concloure que la classificació i valoració de les terres s'ha de fer tenint-hi en compte la productivitat i el tipus de cultiu de les finques rústiques aportades a la concentració, i que aquests mateixos criteris de valoració s'han d'aplicar a l'hora de practicar la reordenació de la propietat de la zona. Aquest és precisament el criteri que inspira la definició de la CP amb què clou la seva obra André DUMAS<sup>110</sup>.

El problema és que la valoració així concebuda no consona amb la valoració que li donen els mateixos agricultors, puix que, encara que hom admeti la finalitat agrària de la CP, no hom pot ignorar que una valoració realitzada únicament amb criteris agraris pot alterar en gran mesura el valor real del patrimoni dels afectats, la qual cosa resultaria injusta. Així, per exemple, tot i tenir idèntic valor agronòmic i idèntica superfície conreable, el valor real de les finques variarà substancialment segons la seva localització, ja que no es cotitzen igual les finques properes a un nucli urbà o a una important via de comunicació que les allunyades d'aquests pols d'atracció.

PALACIOS AYECHU<sup>111</sup> intenta justificar aquesta incongruència adduint poc menys que cal fer-hi una valoració abstracta, atès que "en el procedimiento de concentración no interesa determinar el valor absoluto de una parcela concreta, sino tan sólo el valor relativo con relación a las demás del término o zona de concentración, que basta para determinar su posibilidad de sustitución con las demás". Oblida, emperò, que la zona de CP tenia i seguirà tenint una ubicació concreta, interrelacionada amb les zones veïnes alienes a la concentració, les valoracions imperants en les quals condicionaran en el futur el patrimoni dels propietaris afectats per la concentració. Per tant, no es pot fer una valoració abstracta.

Al nostre parer, no s'ha d'establir una separació tan radical entre els criteris de valoració aplicats a la zona concentrar i els que regeixen al seu voltant. Cal recordar, a aquest respecte, que a l'any 1957 LERA DE ISLA ja reconeixia que, "además de la productividad real, en el sistema holandés se tiene en cuenta, para valorar las tierras, otras circunstancias secundarias, tales como el alejamiento de las parcelas, la forma que éstas adoptan ...".

La injustícia que es podria generar aplicant-hi estrictament un criteri de productivitat agrària és tan evident que inclús el mateix legislador espanyol s'ha vist obligat a flexibilitzar aquest criteri. L'art. 200.2 de l'LRDA, en efecte, matisa que l'acord de CP - que, en principi, segons aquest precepte, s'hauria d'adir imperativament al contingut de les bases - s'ha de confeccionar "teníéndose en cuenta, en la medida en que lo permitan las necesidades de la concentración, las circunstancias que, no quedando reflejadas en la clasificación de tierras, concurren en el conjunto de las aportaciones de cada participante". En definitiva, el legislador comença prohibint la utilització de criteris de valoració extraagraris, però acaba atorgant a l'Administració la potestat discrecional de tenir-hi en compte aquests darrers criteris, quan consideri que les circumstàncies que hi concorren així ho requereixen. La STS de 15.6.1984 (Arz. 3610) recolza aquesta possibilitat, adduint que "según el art. 200.2 de la precitada Ley el acuerdo de concentración tendrá en cuenta no sólo la clasificación de las tierras sino otras circunstancias que no quedan reflejadas en la misma y concurren en las tierras aportadas por los participantes, lo que implica la posibilidad legal de alegar esas otras

<sup>110</sup> Vid. André DUMAS, *Le remembrement rural ...*, op. cit., p. 642. Segons aquest autor, "le remembrement consiste en un nouveau lotissement des terres situées dans le périmètre prévu ... les attributions étant appréciées en valeur de productivité réelle et non en superficie".

<sup>111</sup> María Asunción PALACIOS AYECHU, op. cit., p.176.

circunstancias no reflejadas en la valoración de las tierras si llegan a determinar la lesión".

Al nostre parer, aquesta àmplia potestat discrecional no és precisament la millor manera de regular una qüestió de tanta transcendència econòmica per als partícips dels processos de CP. El legislador hauria d'ésser més concret, no deixant-ho tot al lliure arbitri dels tècnics que duen a terme la concentració. Amb els amplis paràmetres prefixats pel legislador, tant s'hi podrien tenir en compte les millores introduïdes pels propietaris de les finques (fertilització dels terrenys, aplanament i despedregament de les finques, murs de contenció contra l'erosió, amoblament per al regadiu, etc.) com factors que no suposen cap aportació addicional per part dels interessats, com són els de la localització de les finques o la perspectiva de la seva propera requalificació en terrenys urbanitzables.

Els partícips queden indefensos davant els gestors de la concentració, si no es concreten aquests extrems, perquè no compten amb unes pautes reglades a les que acollir-se per a exigir que, en cada cas concret, es respecti el seu dret a la compensació que tan genèricament preveu l'art. 200.2. Si hi ha d'haver potestats discrecionals, al menys que siguin reglades, concretant-hi les circumstàncies que es poden tenir en compte i quina és la incidència final que poden tenir-hi, a l'hora de les adjudicacions de finques. I, si a la fi s'han d'admetre eixes compensacions, el més lògic fóra que les circumstàncies especials que es determinin s'hagin de tenir en compte ja en el moment de la classificació i la valoració dels terrenys.

En definitiva, cal més concreció per part del legislador, o, si més no, s'hauria de remetre aquesta concreció a un posterior desplegament reglamentari, del que l'LRDA segueix òrfena, malgrat les previsions que inicialment hi havia en aquest sentit. Per això considerem especialment encertada la jurisprudència del TS que posa especial èmfasi en l'exigència a l'Administració gestora de què s'abstingui de fer la classificació en termes inconcrets. El FJ 1 de la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728) ho resumeix molt bé quan especifica que, "siendo la clasificación factor básico determinante del equitativo reemplazo y exclusión de enriquecimiento injusto, no es factible a los servicios técnicos de la concentración operar con conceptos indeterminados, o inconcreciones sobre parcelas-tipo que abran ámbitos de imprecisión que, si bien favorecedores de la simplificación operativa, también resultan proclives a la indefensión del propietario administrado, o, cuando menos, a su remisión a costosos pleitos desproporcionados con el escaso valor de parcelas cuyas costosas peritaciones procesales a cargo del administrado no se avienen con la efectividad de la tutela judicial que la Constitución asegura". Dit d'una altra manera, el primer que s'ha de procurar es servir als ciutadans, encara que això compliqui la feina de l'Administració.

És per això que considerem que convindria que la futura regulació espanyola de la CP seguís un model com el configurat per la Llei suïssa de CP del Cantó de Vaud. Aquesta *Loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières*, ja de bon començament no es limita a valorar la productivitat i el tipus de cultiu de les terres sotmeses a concentració, sinó que preceptua que la seva valoració s'ha de fer "*en tenant compte notamment de leur rendement, de leur situation et de la nature du sol*" (art. 57). Però, a més a més, la potestat discrecional que atorga a aquests efectes a la "*Commission de classification*" és reglada, obligant-la a valorar circumstàncies tan concretes com els "*valeurs passagères*" que especifica amb tota mena de detalls l'art. 59, a tenor del qual, "*les arbres, les semences, les constructions ou installations légères, les poteaux, les pylônes et les servitudes sont considérés comme des valeurs passagères*", puntualitzant que "*celles-ci font l'objet d'une estimation spéciale et d'une compensation en argent*" (art. 59). L'única que no hi és reglada es la potestat discrecional atribuïda per l'art. 59, *in fine*, en virtut de la qual, l'esmentada "*Commission de classification*" pot també estimar "*la distance des parcelles par rapport à leur centre d'exploitation*".

Amb una regulació com aquesta, els drets i interessos legítims dels partícips queden molt millor protegits, atès que els gestors no poden fer i desfer al seu gust, sinó que s'han d'atindre als concrets criteris de valoració predeterminats pel legislador. És una fórmula legal òptima per a evitar que s'instal·lin entre els gestors de la classificació les actituds prepotents que tant es denuncien a França<sup>112</sup>. Una altra diferència entre les regulacions suïssa i espanyola a aquest respecte és

<sup>112</sup> Vid., *ad exemplum*, Maurice BEAUFILS, *Origines, implantation, ...*, p. 8 a 13 i les altres

que els esmentats "*valeurs passagères*" no sols es tenen en compte (com preveu el citat art. 200.2 de l'LRDA), sinó que són objecte d'indemnització dinerària, cosa que remarca la doctrina suïssa<sup>13</sup>.

Finalment, hem de fer constar que l'LRDA, a més a més dels criteris establerts per a la valoració de les terres sotmeses a un procediment orginari de CP, estableix els criteris específics de valoració per als següents procediments especials:

1r) Respecte al procediment especial de l'art. 174, relatiu a les concentracions que es duguin a terme mitjançant l'expropiació total de la zona afectada, el punt 2 d'aquest precepte legal preceptua que la classificació s'ha de fer "llevándose a cabo las valoraciones de las tierras conforme a la legislación vigente sobre expropiación forzosa".

2n) Respecte al procediment especial de l'art. 177, aplicable als supòsits de reconcentració (que equivaldrien als que a Suïssa s'anomenen "*remaniements secondaires*"<sup>14</sup>), aquest precepte estableix que la regla específica de què es pot aprofitar, en allò que escaigui, la classificació ja feta durant la CP ordinària. Al nostre parer, la inutilitat d'aquesta previsió legal resulta evident, perquè les reconcentracions es duen a terme passades algunes dècades des de la primera concentració, raó per la qual les valoracions fetes aleshores esdevenen inaplicables, atès que la qualitat dels terrenys ha pogut ésser alterada pels tipus de conreu aplicats a les finques, pel possible esgotament de la terra, per la seva insalubritat sobrevinguda, per una eventual erosió o per moltes altres circumstàncies modificatives de les característiques inicials dels terrenys en qüestió.

3r) Respecte al procediment especial de l'art. 240, regulador de les anomenades "concentracions de carácter privado", el Decret 2059/1974, de 27 de juny, que reglamenta aquest tipus de concentracions preveu la possibilitat de què la classificació i valoració dels terrenys sigui feta directament pels mateixos interessats. És una conseqüència lògica del caràcter privat que es predica d'aquestes concentracions.

### 3.2.3 Criteris hermenèutics aportats per la jurisprudència

Una anàlisi sistemàtica de la doctrina legal fixada al llarg dels anys pel TS reconduiria adientment aquesta anòmla situació, sobre la base dels següents criteris hermenèutics que han de presidir les tasques de classificació de les terres sotmeses a concentració:

1r) Les terres s'han de classificar en base únicament al seu valor agrícola, sense tenir-hi en compte ni la seva eventual valoració urbanística ni el seu valor de mercat

Aquest apotegma apareix clarament explicitat en el FJ 5, *ab initio*, de la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), en el qual s'indica que les operacions de classificació de terres en els processos de CP s'ha de dur a terme d'acord amb aquest criteri rector, "no pudiendo tenerse en cuenta el valor urbanístico de las fincas, sino exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el Instituto de Concentración Parcelaria que actúa sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables". Similar criteri s'aplica a Itàlia, com palesen les resolucions administratives mitjançant les quals es desestimen els recursos administratius que es fonamenten en què, al fer la classificació de terres, no s'hi ha tingut en compte les possibilitats d'edificació de determinades finques sotmeses a concentració<sup>15</sup>.

---

obres crítiques amb la gestió de la CP francesa que hem exposat més amunt.

<sup>13</sup>Resulta molt alligadora, en aquest sentit, la relació circumstanciada de "*valeurs passagères positives*" i "*valeurs passagères negatives*" que exposa Jean-Robert SCHNEIDER, *Cours de remaniement parcellaire ...*, op. cit., p. 74 i 75, remarcant que "*celui qui doit abandonner une valeur passagère positive dans l'ancien état reçoit une indemnité en argent compensant en partie l'abandon de la jouissance de l'accessoire*".

<sup>14</sup>Cfr. Service cantonal des améliorations foncières, *Améliorations foncières ...*, op. cit., p. 26.

<sup>15</sup>Vid., per totes, la Resolució conjunta núm. 2463 (Div. IX) del *Ministro per l'Interno* i del *Ministro per l'Agricoltura e le Foreste*, op. cit. S'hi desestimen els recursos 56 a 59 per estar "*fondati sulla affermazione che i terreni di proprietà hanno possibilità edificatoria di cui non è stato tenuto conto nella formazione dei valori di stima*". S'hi arriba a la conclusió de què aquests arguments dels recurrents "*sono infondati e da respingere perché i terreni in questione risultano fondi a destinazione prettamente agraria, non compresi nel piano regolatore di alcun Comune*".

## 2n) Els criteris bàsics de valoració són la productivitat i el cultiu de les finques

Aquests criteris estan resumits concisament en la STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), segons la qual, "la clasificación de las tierras ... se efectuará de acuerdo con lo estatuido en el artículo 196 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario según su productividad y cultivo". És per això que la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) insisteix en què les terres s'han de classificar per classes agrològiques, d'acord amb l'art. 173 i concordants. Això no obsta, com veurem, per a què també s'hi hagin de valorar els arbres ai llats plantats a les parcel·les a concentrar.

## 3r) No hi són aplicables els criteris del valor de mercat

A Espanya, la classificació de les terres dels perímetres a concentrar s'ha de fer en base a criteris edafològics, i "no criterios ajenos o de mercado", com puntualitza el FJ 3 de la STS de 15.7.1988 (Arz. 5895). És un criteri també vàlid per als coeficients de compensació. Plantejada la qüestió en la STS de 10.10.1978 (Arz. 3326), el TS corrobora que "los coeficientes de compensación, de conformidad con las bases, no tienen por qué ajustarse a los valores reales, dado su carácter relativo".

Assentat això, tanmateix, hem d'advertir que aquesta forma de valoració és la que regeix la concentració *hic et nunc*, perquè així ho té establert la nostra jurisprudència en base a la regulació de la CP vigent a hores d'ara. Però no és un principi absolut, indestruïble de la naturalesa intrínseca de la CP i que s'hagi de sacralitzar, sinó que és clarament superable.

Val a dir que, inclús a Espanya, el mateix TS ha inaplicat aquest criteri valoratiu en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), ja que confirma la valoració feta pel perit de torn en la prova pericial practicada davant el tribunal *a quo*, desint així l'al·legat de l'Administració gestora de la CA de Castella-la Manxa, segons el qual el peritatge era incorrecte perquè no s'hi van aplicar els criteris de valoració de les BDF, sinó el valor de mercat dels terrenys.

El cert és que hi ha altres països que no són tan primmirats en aquest aspecte. Començant pel Marroc, el ja esmentat "*Ordonnancement des opérations du remembrement rural au Maroc*" (que estableix les pautes d'actuació de l'Administració gestora de la CP) preveu l'elaboració d'un anomenat "*Étude pédologique et canevas*", concretant-s'hi que "*cette étude servira pour l'évaluation de la valeur d'échange réelle de chaque propriété*". També al Nord d'Europa trobem criteris de valoració que no consonen amb els que s'imposen al nostre país. A Holanda, per exemple, la classificació no es fa únicament en base a eixa productivitat, sinó que també s'hi tenen en compte altres factors que en condicionen la valoració, entre els quals LERA DE ISLA<sup>116</sup> inclou la distància de les parcel·les aportades i la seva orografia.

4t) S'hi han de tenir en compte les circumstàncies de les finques, computant-hi el valor dels arbres, vinyes, etc.

Si la classificació i valoració de les terres ja es complica per ella mateixa, la seva complexitat es duplica quan s'hi afegeix la valoració del vol. I la seva complicació tècnica no és l'única dificultat a afrontar-hi. N'hi ha una altra de més difícil solució: són molts els propietaris que volen rebre les finques sense arbres ni arbustos, per a poder-hi implantar un nou sistema unificat de conreu, bé sigui de secà o de regadiu. Aquests propietaris resultaran doblement perjudicats, perquè, d'una banda, no rebran les finques netes com ells volien, i, d'altra banda, se'ls hi descomptaran els punts atribuïts durant la classificació als arbres i arbustos que els hi han deixat. És normal, doncs, que els afectats s'hi oposin. Possiblement sigui aquest el motiu pel qual s'ha generalitzat, a Espanya, la pràctica administrativa de no valorar els arbres de les parcel·les aportades als processos de CP, a no ser que constitueixin una plantació estructurada com a tal.

No és això, emperò, el que ha establert el TS, que, en la seva STS de 13.6.1986 (Arz. 4728), desautoritzà els arguments emprats per l'Administració gestora, que defensava la pràctica seguida de no valorar els arbres de les finques aportades, adduint a l'efecte que "sólo se ha tenido en cuenta el suelo, dado que el suelo está constituido por árboles muy

---

<sup>116</sup>Angel LERA DE ISLA, *op. cit.*, p. 19.

diseminados que no constituyen plantaciones regulares". El TS, per contra, confirma la sentència del tribunal *a quo*, d'acord amb la qual, aital pràctica administrativa està "en abierta contradicción con el resultado de la probanza efectuada". És a dir que, per moltes complicacions tècniques i socials que se'n puguin derivar, si hi ha arbres, vinyes, etc., s'hi ha de valorar no sols el sòl, sinó també el vol, encara que es tracti d'arbres aïllats, com ja hem vist que preceptua, a Suïssa, l'art. 59 de la Llei de CP del Cantó de Vaud.

5è) No es pot comptar amb el valor afectiu de les terres i altres connotacions socials

La normal dificultat tècnica de les tasques classificatòries es complica encara més quan s'hi afegeixen les connotacions socials que acompanyen sempre la propietat rústica:

- En primer lloc, els que realitzen la classificació han de defugir les autovaloracions que pregonen els propis interessats, ja que és fàcilment constatable la innata tendència de la majoria dels propietaris a intentar convèncer a tothom de què llurs finques són les millors del terme (just a l'inrevés del que sol passar a la fi del procediment, moment en el qual la majoria dels afectats consideren que han rebut pitjors finques que les aportades).

- En segon lloc - i no per això menys important -, s'hi sol interferir el valor afectiu que molts dels participants tenen dipositat en les parcel·les aportades, especialment quan han estat propietat de la família durant diverses generacions. Així s'esdevé a tots els països, com constata la sentència del TEDH 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*), segons la qual, d'una banda, "*l'évaluation correcte des parcelles à céder et à recevoir en échange figure d'ordinaire, et très légitimement, au centre des préoccupations des propriétaires*", i, de l'altra, "*les difficultés inhérentes à pareille estimation se trouvent souvent accrues par l'attachement traditionnel de l'agriculteur à ses champs et à ses prés*" (punt 56).

Val a dir, en tot cas, que els gestors de la CP han de fer una valoració objectiva, i, per tant, mal que els pesi, no poden deixar-se influenciar per l'esmentat valor afectiu a l'hora de classificar les terres. En aquest sentit es pronuncia la STS de 8.6.1983 (Arz. 3491), en la qual el TS insisteix en què hi han de prevaldre els objectius finals de la CP, bo i advertint que es tracta d'objectius "no siempre comprendidos por los propios beneficiarios, obsesionados muchas veces por el valor afectivo hacia sus bienes rústicos".

6è) No hi són aplicables les valoracions atribuïdes des per les oficines cadastrals

Hom podria pensar que la classificació de les terres és una feina inútil, atès que les oficines cadastrals ja podrien aportar a l'Administració gestora competent en cada cas la informació necessària a l'efecte. Però aquesta informació no respondria als principis classificatoris d'exclusivitat agrària que, com ha quedat dit, exigeix la nostra jurisprudència.

Els interessats no sempre ho entenen així. En les seves impugnacions de les resolucions de la CP, no es difícil trobar-hi al·legacions que intenten demostrar la lesió que se'ls ha produït amb la reordenació de la propietat, posant-hi com a prova documents emesos per la corresponent oficina cadastral. Encara que sigui difícil de fer-ho entendre als propietaris afectats, el cert és que la jurisprudència espanyola ha rebutjat sempre la confusió entre les valoracions cadastrals i les que s'empren als efectes de la CP, amb arguments tan concloents que no necessiten cap mena de comentaris addicionals<sup>117</sup>.

### III. CONTINGUT ESSENCIAL I PRECLUSIVITAT DE LES BASES

#### 1. Contingut i publicació de les bases rectores de la concentració

<sup>117</sup> *Vid.*, per totes, la STS de 13.12.1963 (Arz. 5299). En el seu Cdo. 3r, explica molt didàcticament els motius pels quals no es poden aplicar les valoracions cadastrals a la classificació: "las declaraciones y valoraciones catastrales llevadas a efecto con finalidades puramente fiscal, es clarísimo que no pueden tener trascendencia ulterior para reflejarse en una tarea como la de concentración parcelaria, que supone no solamente un objetivo económico y social ingente, sino de mucho más fino matiz". Aquest criteri és vàlid també per a les concentracions estrangeres, com palesa Maurice VALLERY-RADOT, *Remembrement rural, op. cit.*, p. 49, el qual, referint-se a la classificació de terres, opina que "*cette détermination est particulière au remembrement*", i especifica que "*elle ne doit être influencée par aucune donnée préexistante, tel le classement cadastral*".

### 1.1 Contingut preceptiu i publicació de les bases provisionals i definitives

Les bases de la concentració s'articulen en sengles documents - bases provisionals i bases definitives -, en els quals es sintetitzen els resultats obtinguts com a conseqüència de les tasques dutes a terme prèviament a aquest objecte, principalment mitjançant les operacions d'investigació de la propietat i de classificació de terres que venim d'analitzar.

Atesa la complexitat del document, el legislador ha previst que se'n faci una primera edició provisional, que, per aquest mateix motiu, rep el títol de "bases provisionals", i una segona edició - corregida, en base a les al·legacions presentades a la primera -, que, pel seu caràcter definitiu, s'anomena "bases definitives".

Les bases provisionals constitueixen així un primer assaig del que seran les bases definitives de la concentració de la zona afectada. D'acord amb les previsions de l'art. 184 de l'LRDA, un i altre document han de tenir el següent contingut mínim:

- Determinació del perímetre a concentrar, fent-hi explícit esment de les parcel·les que hi han de considerar-se excloses.

- Resultat de les tasques d'investigació de la propietat, fent-hi les corresponents declaracions de domini sobre les parcel·les aportades, la superfície de les quals - així com les càrregues i altres situacions jurídiques que les afecten - s'hi ha de fer constar.

- Resultat de les operacions de classificació de terres, incloient-hi l'expressió dels coeficients de compensació establerts a la respectiva zona de concentració.

Aquest és el contingut mínim que - sigui quina sigui l'Administració gestora que en detenti la competència a l'efecte - no pot faltar en cap procés de CP. La resta són qüestions formals i de pràctica administrativa, que cada Administració sol adaptar a les conveniències de la respectiva CA, i sobre les quals el legislador no ha considerat necessari pronunciar-se, alhora que tampoc hi ha un reglament de l'LRDA que es pugui prendre en consideració.

En general, les administracions gestores de la CP coincideixen en l'estructuració de la copiosa documentació que integra el contingut de les bases, presentant en primer lloc una més o menys completa memòria, en la qual es resumeixen les passes seguides fins a l'elaboració d'aquest primer document cabdal, així com els resultats globals més significatius de les tasques realitzades, alhora que es fa una somera enumeració dels criteris tècnics i jurídics aplicats a l'efecte. Tot un seguit d'annexos i plànols completen el contingut documental de les bases, reflectint-s'hi els resultats detallats i personalitzats de la investigació de la propietat (concretats adientment en els corresponents fulls d'aportacions, que individualitzen i quantifiquen de manera sistematitzada els terrenys aportats a la CP per cada partícip) i de la classificació de terres, especificant-hi cada classe de terra presa en consideració amb un color diferent, per tal de facilitar-ne la comprensió pels interessats.

Atès que la problemàtica jurídica que plantegen les matèries relacionades amb les bases ja l'hem analitzada abastament, no creiem necessari aprofundir més en l'estudi del seu contingut, que, per altra banda, ja ha estat suficientment exposat en moltes obres especialitzades en la matèria<sup>118</sup>. És per això que, un cop analitzades les tasques necessàries per a dotar del contingut preceptiu les bases provisionals i definitives de cada zona de CP, considerem més profitós incidir especialment en un aspecte que, a la vista de la jurisprudència dictada pel TS en el decurs dels darrers decennis, resulta de vital importància per al desenvolupament de present i de futur de les actuacions de CP, i que, tanmateix, ha passat pràcticament inadvertit entre els estudiosos de la institució: la problemàtica jurídica

---

<sup>118</sup>A més a més de la doctrina clàssica, a la qual ja hem fet abundoses referències al llarg de tota aquesta obra, s'han ocupat del contingut de les bases provisionals i definitives múltiples autors contemporanis, com ara aquests: en obres de caràcter general sobre la CP, se n'han ocupat Ignacio DE LOS RIOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 85 i s.; Milagros ALARIO TRIGUEROS, *op. cit.*, p. 65 i s.; Domingo Antonio RAMOS PRIETO, *op. cit.*, p. 62 i s.; i María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 158 i s.. Entre els estudis específicament dedicats a les bases de la CP, mereix un especial esment - més pel detall amb què se n'ocupa que pels criteris que expressa, que, com ja ha quedat dit, deixen molt que desitjar des de la perspectiva jurídica - el de Carlos ALVAREZ MIRANDA, *op. cit.*, *in totum*.

derivada de la preclusivitat de les bases definitives fermes.

Abans d'entrar a fons en aquest tema, emperò, hem de deixar constància de què tant l'LRDA com les legislacions autonòmiques de la CP preveuen dos tipus d'exposicions públiques de les bases rectores de la CP:

1a) L'enquesta de les bases provisionals, la disconformitat amb la qual es pot manifestar mitjançant les oportunes al·legacions, que tant es poden manifestar oralment com per escrit, per bé que és recomanable presentar-les per escrit, per tal de tenir-ne constància, als efectes d'ulteriors impugnacions amb similar fonamentació. Per tal de facilitar l'exercici d'aquest dret, és convenient que els interessats tinguin a la seva disposició algun dels tècnics que hagin participat en l'elaboració de les bases.

Pel que fa a les al·legacions que puguin presentar els partícips, en principi l'Administració gestora no té obligació de contestar-les individualment, sinó que únicament ha de tenir-les en compte a

l'hora de dictar la resolució d'aprovació de les bases definitives, per bé que aquesta és una qüestió que caldria sotmetre a debat, en els termes que exposarem.

2a) L'exposició pública de les bases definitives, contra la resolució aprovatòria de la qual es poden presentar els recursos (el més habitual dels quals, no cal dir-ho, és el recurs d'alçada) que els interessats considerin adients, matèria sobre la qual no insistirem, atès que les qüestions relacionades amb la impugnació d'aquests documents cabdals i amb les possibles alternatives, *de lege lata* i *de lege ferenda*, les hem exposades ja abastament al referir-nos als principis generals que informen la institució jurídica de la CP, fent-hi especial esment al peculiar sistema d'impugnació que singularitza el procediment especial de CP<sup>119</sup>.

D'acord amb els articles 209 i 210 de l'LRDA, ambdues exposicions públiques han de tenir una durada de 30 dies<sup>120</sup>, que, a manca de més explicitació, s'ha d'entendre que són hàbils, ja que s'ha d'aplicar a aquests preceptes el criteri sobre còmput dels terminis administratius que estableix l'art. 48 de l'LRJAPPAC, a tenor del qual, "cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles". Les administracions gestores de la CP no semblen, però, tenir-ho massa clar, puix que cada una aplica el seu propi criteri al respecte, com si d'un regne de taifes es tractés, quan és obvi que totes elles estan supeditades als dictats d'aquesta darrera norma legal, l'art. 1r de la qual no ofereix ni el més petit dubte de què és d'aplicació a totes les administracions públiques, estatals o autonòmiques.

En qualsevol cas, caldrà insistir en què els anuncis de les corresponents exposicions no sols s'han de publicar als taulers d'anuncis dels ajuntaments afectats, sinó també als de les entitats menors de la respectiva zona de CP. Per haver ignorat tan elemental criteri de publicació - inclòs explícitament en l'art. 209 de l'LRDA ("... y, en su caso, en el de la entidad local que corresponda") -, el TS ja ha obligat a retrotraure les actuacions d'alguna concentració<sup>121</sup>, fent-hi repetir l'exposició pública, amb tot l'enrenou que això comporta.

Les bases definitives així publicades tenen una doble transcendència:

<sup>119</sup>També a França, el legislador ha establert un sistema d'impugnació especial per al procediment de CP, com recalca *André DUMAS, Le remembrement rural...*, *op. cit.*, p. 642.

<sup>120</sup>El legislador autonòmic ha ignorat aquest criteri. L'art. 35 de l'LCP-GAL redueix a tan sols 15 dies el termini habilitat per a l'enquesta de les bases provisionals. Al nostre parer, és una pèssima solució, per dues raons: en primer lloc, correspon a l'Estat la determinació del contingut mínim dels drets, i en aquest cas, d'acord amb la doctrina constitucional, s'ha d'entendre que les bases estatals estan fixades per l'LRDA, que, com ha quedat dit, estableix un termini de 30 dies; en segon lloc, encara que no s'acceptés aquest argument constitucionalista, entenem que la transcendència jurídica de les bases rectores de la CP aconsella exposar les bases provisionals durant el temps necessari per a què tots els partícips puguin prendre'n coneixement i, degudament assessorats, puguin presentar les seves al·legacions. I això no es pot fer en tan sols 15 dies. És clar que els interessats també podran defensar els seus drets durant l'exposició de les bases definitives; però, per a fer honor a aquest apel·latiu, aquesta darrera redacció de les bases hauria d'estar ja ben definida, la qual cosa requereix haver donat el màxim de facilitats per a què tots els partícips puguin dir-hi la seva. Àbreujant el termini d'exposició de les bases provisionals només s'aconsegueix que els que no han tingut temps de presentar les corresponents al·legacions acabin impugnant les bases definitives, amb la qual cosa - a part de donar un mal servei als ciutadans -, encara s'endarrereix més el procediment.

<sup>121</sup>*Vid.*, *ad exemplum*, la STS de 13.3.1989 (Arz. 2011), relativa a una CP de la CA de Galícia.



- En primer lloc, condicionaran el desenvolupament de tot el procés de CP, fins a l'extrem que la inadequació de l'acord a les bases definitives fermes és motiu suficient per a la seva impugnació - per imperatiu de l'art. 214, en relació amb l'art. 200.2, de l'LRDA -, amb les puntualitzacions que exposem *infra*.

- En segon lloc, les potestats que el legislador atribueix a l'Administració gestora converteixen aquestes BDF en una autèntica declaració de domini (com explícitament preveu l'art. 184.c de l'LRDA), que, en virtut del tancament del Registre de la Propietat que la CP comporta, prevaldrà en l'esdevenidor sobre els assentaments registrals *ex ante*. Tant és així que els registradors no hi podran oposar cap objecció a la seva inscripció, si l'acta de reorganització de la propietat ha estat tramitada d'acord amb el procediment previst a l'efecte. Només els tribunals civils podran decidir sobre la procedència d'incloure-hi o no els drets no reconeguts en les bases definitives que hagin assolit la fermesa.

### 1.2 La resposta a les al·legacions presentades en el procediment de CP

D'acord amb la jurisprudència constitucional establerta, entre altres, en la STC 123/1997<sup>122</sup>, el dret fonamental a la tutela judicial efectiva dels tribunals en l'exercici dels drets (cfr. art. 24.1 CE) consisteix en el "derecho a la obtención de una resolución definitiva motivada".

Aquesta conceptualització del dret fonamental ens enfronta amb la debatuda qüestió de si les al·legacions que es presenten durant les enquestes de les bases provisionals i dels projectes s'han de contestar o no per escrit i individualitzadament.

Tradicionalment, la doctrina científica preconstitucional (l'única, val a dir-ho, que ha entrat en el fons de la qüestió) sempre s'havia manifestat en el sentit de què no calia respondre les al·legacions una per una. La citada STC 123/1997, tanmateix, pot plantejar el dubte de si aquesta manca de resposta no suposa una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva.

Al nostre parer, *de lege lata*, cal resoldre la qüestió en el sentit de considerar que la no obligatorietat de resposta individualitzada a les al·legacions presentades durant les enquestes del procediment de CP resta totalment vigent, per dues raons principals:

1a) Perquè es tracta d'un procediment especial, que, com a tal, té normes específiques de funcionament, en virtut de les quals es pot modular (que no conculcar) l'exercici dels drets que hi queden afectats.

2a) Perquè l'LRDA - com a norma bàsica en la regulació d'aquest procediment especial - estableix que, un cop analitzades les esmentades al·legacions, el seu resultat s'ha de reflectir en les BD o en l'acord - segons l'enquesta de què es tracti -, que són les resolucions definitives i motivades que exigeix la jurisprudència constitucional.

En conseqüència, la no resposta individualitzada a les al·legacions no suposa en aquest cas una vulneració del dret fonamental que ens ocupa, sinó tan sols una posposició de la resposta administrativa, la qual s'haurà d'incloure - de manera globalitzada, és a dir, tenint-hi en compte totes les al·legacions presentades a les BD o, si és el cas, a l'acord de CP. L'explicació jurídica d'aquesta posposició rau en què les bases provisionals (i els projectes de CP, també de caràcter provisional) no constitueixen actes administratius definitius, sinó simples actes de tràmit, que, com a tals, ni reconeixen ni deneguen drets.

De fet, aquesta regulació - tot i el seu caràcter preconstitucional - no s'allunya del que preveu, a aquest respecte, l'LRJAPPAC, l'art. 79.1 de la qual (en combinació amb l'art. 35.e) disposa que les al·legacions i els documents aportats pels interessats "serán tenidos en cuenta ... al redactar la correspondiente propuesta de resolución". I això és justament el que es fa en el procediment especial de CP. L'única diferència que s'observa entre ambdues normes és que l'LRDA sembla donar a entendre (*vid.* arts. 183, 197, 209 i concordants) que només es poden presentar al·legacions durant les enquestes públiques que s'hi preveuen - les de les bases provisionals i els projectes, principalment, a les quals caldria afegir les dels

---

<sup>122</sup>STC 123/1997, d'1 de juliol.

projectes modificats, a l'empara de l'habilitació inclosa en l'art. 209.2 -, mentre que l'LRJAPPAC proclama reiteradament (arts. 35.e i 79.2) que les al·legacions es poden presentar en qualsevol moment del procediment.

Entenem que, en cas de discrepància sobre el fons, normalment prevaldrien els criteris de l'LRJAPPAC<sup>123</sup>, ja que el criteri de l'LRDA només hi tindria prevalença si es tractés d'una qüestió procedimental emparada pel caràcter d'especial que té reconegut el procediment de CP, i no és d'aquest tipus la qüestió aquí plantejada. De fet, així ho ha vingut a confirmar el propi TS en la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), que acull aquest triple criteri, compendi de la doctrina legal vigent en la matèria a hores d'ara:

1r) També en el procediment de CP, es poden presentar al·legacions en qualsevol moment del procediment.

2n) L'Administració gestora no està obligada a contestar una per una les al·legacions que se li presentin.

3r) La manca d'una resposta individualitzada no comporta indefensió.

Dit sigui això, insistim, *de lege lata*, puix que, d'acord amb la concepció d'Administració al servei dels ciutadans que preveu la vigent *norma normarum*, creiem que la nova regulació de la CP hauria de canviar els plantejaments. Si més no, hauria d'obligar l'Administració gestora a contactar amb els interessats que hagin presentat al·legacions, atès que la perllongació dels tràmits burocràtics fins a la publicació de la resolució que hi ha d'incloure la resposta (en aquest cas, la corresponent a les bases definitives) els crea inseguretats i sensació d'impotència, al considerar que no s'ha fet cas de les seves al·legacions.

## **2.- Impugnació i preclusivitat de les bases definitives**

### *2.1 Elaboració jurisprudencial del principi de la preclusió de les bases*

Un cop analitzades les al·legacions presentades a les bases provisionals, es modifica el text d'aquest document en allò que escaigui i es redacta el document final, que, com ha quedat dit, es coneix com "bases definitives". La importància dels recursos administratius que es presenten en el decurs de l'exposició pública de les bases definitives - la concreció dels quals ja hem exposat al parlar dels principis que informen les actuacions de CP - queda refermada pel fet de què - d'acord amb una consolidada jurisprudència que recollim en aquest estudi -, una de les peculiaritats més remarcables del sistema especial d'impugnació dels actes de CP està constituït per la preclusivitat de les BDF.

En virtut d'aquest principi general, els recursos relacionats amb el contingut de les bases rectores de la CP (perímetre, investigació de la propietat, classificació, etc.) únicament es poden presentar durant el període d'exposició pública de les BD. I si es presenten després de la fermesa d'aquestes bases, es consideren impugnacions extemporànies, i, per tant, no s'han d'admetre a tràmit. Val a dir que, amb la reforma en profunditat del procediment de CP que venim proposant - que inclou la refosa de les actuals fases de bases i de l'acord de CP -, quedaria automàticament obviada la problemàtica derivada d'aquesta preclusivitat, que, tot i ésser legal, no deixa d'ésser un parany saduceu, en el que cauen il·lusament molts dels propietaris afectats pels processos de CP.

Les BD assoleixen la fermesa tan bon punt clou el termini legal habilitat per a la seva impugnació, si no s'hi presenta cap recurs, o, alternativament, en el moment en què es resolen i es notifiquen tots els recursos presentats. D'acord amb una consolidada jurisprudència, el procés de CP en curs pateix un canvi substancial a partir d'aquest moment procedimental, ja que es tanca la porta de la situació parcel·lària *ex ante* i sobre la de la concentració *ex post*.

---

<sup>123</sup>La primàcia li vindria donada per ser llei posterior, per constituir el desplegament bàsic dels principis constitucionals en matèria administrativa i, en definitiva, perquè la seva disposició addicional tercera exigeix expressament que s'hi adequin els procediments especials que resten vigents, manament legal que s'ha incomplert fins ara respecte del text de l'LRDA.

En principi, les BDF esdevenen immodificables, inclús per a la mateixa Administració gestora<sup>124</sup>, la qual queda inhabilitada per a introduir-hi altres modificacions que les explícitament previstes pel legislador, a les quals ens referirem més endavant.

Val a dir que el principi d'immodificabilitat de les BDF no està expressat explícitament en els preceptes de l'LRDA - per bé que es pot inferir del seu articulat (especialment de l'art. 197) -, sinó que respon a una creació jurisprudencial<sup>125</sup>, com d'alguna manera ha vingut a reconèixer la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), en el seu FJ 2, en el que, tot referint-s'hi a les finalitats de la CP, s'argumenta que "esas finalidades se materializan a través de un procedimiento que jurisprudencialmente (Sentencias de esta misma Sala de 4 noviembre 1988 y 14 octubre 1996, entre otras muchas) ha sido calificado de escalonado".

En el FJ 2 de la seva STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), el mateix TS fonamenta aquesta pauta hermenèutica assegurant que, "para facilitar la consecución de los fines de la Concentración la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, deseando acelerar los trámites, evitando la retroacción de todo el expediente, distingue la fase de Bases y la del Acuerdo, estableciendo que los recursos sobre este Acuerdo, no afectarán a las Bases, restringiendo la vía contencioso-administrativa, art. 218, al vicio sustancial en el procedimiento (y) a la lesión en la apreciación del valor de las fincas ...".

El caràcter preclusiu de les BDF es fonamenta, doncs, en aquest esglaonament del procediment de CP, en virtut del qual, hom considera que, un cop s'ha entrat a la fase de l'Acord de CP, ja no es poden impugnar les actuacions dutes a terme durant la fase anterior, el resultat de les quals es concreta a les BD. Això ja s'esdevenia amb la llei de CP de 1962, com palesa aquesta asserció que reproduïxen literalment les STS de 7.4.1985 i 26.6.1985:

El enjuiciamiento jurisprudencial de los actos en materia de concentración parcelaria encuentra limitado el fundamento de las pretensiones ejercitadas frente a la Administración del Ramo de Agricultura al disponer el artículo 52 del Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962, aquí aplicable, que sólo podrán aducirse vicios sustanciales de procedimiento y lesión superior a un sexto ...", a la qual cosa cal afegir que el procediment de la Llei de concentració parcel·lària s'articula esglaonadament "con fases delimitadas, como se aprecia con lo dispuesto en su artículo 27.1.- con lo que el resultado de una fase es condicionante de la siguiente.

Cal entendre, doncs, que la preclusivitat així concebuda no constitueix *per se* una finalitat de la CP, sinó que és tan sols una conseqüència lògica del peculiar sistema esglaonat d'impugnació que singularitza les operacions de CP, que, al seu torn, porta causa del principi de conservació de la CP, com reconeix la STS de 19.1.2000 (Arz. 329), segons la qual, "este escalonamiento en fases, determina pues la previa fijación de las bases, cuya firmeza, art. 197 de la LRDA, es trámite preclusivo para adoptar, siguiendo el procedimiento legalmente establecido, el acuerdo de concentración, que se produce en un procedimiento escalonado a través de las dos fases referidas caracterizadas por su estanqueidad".

Hem d'insistir en què la preclusió de les BDF no sols condiciona l'actuació dels propietaris afectats (els quals es veuen privats de la possibilitat d'impugnar el contingut de les bases, un

<sup>124</sup>No és cap secret l'àrdua batalla que dia a dia han d'afrontar els directors tècnics jurídics dels processos de CP amb els tècnics agrònoms que gestionen eixes operacions, els quals no acaben d'assumir que l'Administració gestora també queda vinculada per les seves pròpies resolucions aprovatòries de les BD, quan aquestes assolixen la fermesa. Sempre hi ha qui intenta introduir-hi modificacions, bé sigui per pròpia iniciativa o sucumbint a les pressions de la superioritat. I tanmateix, la immodificabilitat - tret dels supòsits exceptuats pel mateix legislador - és un imperatiu de la legalitat vigent, que ha estat corroborat per la jurisprudència, en sentències com ara la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), al FJ 4 de la qual es deixa constància de "la obligatoriedad legal que tienen dichas Bases tanto para la Administración como para los titulares de las fincas afectadas".

<sup>125</sup>Tant és així que, als anys vuitanta, fins i tot el mateix TS va negar l'existència d'aquest principi. L'exemple més clar el tenim a la STS de 15.6.1984 (Arz. 3610), en el 4t Cdo. de la qual s'explicita que, "si bien es cierto que las Bases de la concentración, son impugnables antes de la concentración, su no impugnación en ese momento no impide a quien sufra la lesión del art. 218.1 de la Ley citada, invocar la existencia de lesión ..., debiendo por tanto admitirse el ejercicio de la acción de lesión que autoriza la norma aun sin haber impugnado las Bases antes de la adjudicación de los lotes". Si hagués predominat aquest criteri hermenèutic en la nostra jurisprudència, ara no estariem referint-nos al principi de la preclusivitat de les BDF.

cop declarades fermes, encara que el procés de CP segueixi el seu curs), sinó que obliga també a l'Administració gestora, la qual queda inhabilitada per a modificar eixes BDF, tret dels supòsits concrets que cita l'LRDA. Així ho ha confirmat el TS en el FJ 4 de la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), quan apel·la a "la obligatoriedad legal que tienen dichas Bases tanto para la Administración como para los titulares de las fincas afectadas".

En resum, hom pot arribar a la conclusió de què el principi d'immodificabilitat de les BDF està efectivament vigent en el règim jurídic de l'LRDA, ja que s'infereix del seu articulat i ho confirma la doctrina legal; però no hi ha cap raó per a considerar que aquest principi rector sigui indestruïble de la institució jurídica de la CP. Dit d'una altra manera: aquest principi regeix perquè d'alguna manera l'estableix la regulació vigent, però res no impedeix que una nova legislació estipuli una regulació diferent, en la qual no s'hagin de patir els efectes nocius vinculats a la preclusivitat de les BDF, als quals farem referència tot seguit.

## 2.2 Efectes nocius que se'n deriven

Si, com ha reconegut sempre el TS<sup>126</sup>, allò més important en el procediment de CP és que mai no s'hi produeixi indefensió en els propietaris afectats, caldrà replantejar-se si la preclusivitat de les BDF té encara alguna raó de ser, en el vigent marc constitucional.

En primer lloc, s'ha de remarcar que la preclusió de les BDF - a part de crear dubtes hermenèutics fins i tot als mateixos tribunals<sup>127</sup> - té greus inconvenients per als interessats, els quals, per desconeixement de la sistemàtica normativa, arriben al moment procedimental de la impugnació de l'acord de CP sense adonar-se que ja no poden impugnar res del que s'ha fet a la fase de les bases rectores de la CP<sup>128</sup>.

Cal admetre que, si no hi estan d'acord, els propietaris tenen moltes ocasions de plantejar llurs queixes en el decurs d'aquesta primera fase: en primer lloc, parlant amb els tècnics que dirigeixen els treballs d'investigació de la propietat i de classificació de les terres; en segon lloc, presentant les corresponents al·legacions, durant l'enquesta de les bases provisionals; finalment, presentant un recurs d'alçada contra la corresponent resolució, durant l'exposició pública de les BD.

Plantejat així, hom podria pensar que la defensa dels drets i interessos legítims dels partícips està plenament garantida en el procediment de CP. Seria, però, una fàtua il·lusió creure-ho així, perquè la tutela d'eixos drets i interessos no s'ha de plantejar tant a nivell quantitatiu com a nivell qualitatiu. No es tracta de què els interessats tinguin moltes oportunitats de defensar-se, sinó de què ho puguin fer quan realment ho necessiten, és a dir, quan prenen coneixement de les finques que els ha adjudicat l'Administració. I, ara per ara, els està vetada la defensa en aquest transcendental moment procedimental, pel que fa a les matèries relacionades amb les bases rectores de la CP.

Certament, són moltes les oportunitats a l'abast dels propietaris per a poder dir la seva. Però l'experiència demostra que, a la fi del procediment, són molts els que es queixen de què la classificació i la investigació de la propietat no s'ha fet com calia. Això vol dir que hi ha alguna peça del mecanisme de defensa que no aconsegueix ben bé la seva funció.

Entenem que el TS ja va voler incloure una primera i velada crítica al sistema legal vigent, en la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359), quan hi deixà anar allò de què el legislador ha establert la preclusivitat de les BDF "con más o menos acierto". No critica directament el sistema, perquè el mateix TS reconeix que no és la seva missió criticar la legalitat vigent ("no correspondiendo a los Tribunales una labor de crítica de la normativa aplicable"); però se li endevina una crítica larvada a eixa regulació legal, quan explica que la solució prevista per l'LRDA es pot resumir dient que "las posibles correcciones, en la calificación y señalamiento de coeficientes a los terrenos, se hagan en una fase preliminar, cuando aún se ignora cuáles

---

<sup>126</sup> Vid., *inter alia*, les STS d'11.6.1971 (Arz. 3140), 22.12.81 (Arz. 5450) i 20.12.1993 (Arz. 10085).

<sup>127</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 12.3.1998, FJ 1, *in fine* (Arz. 3490).

<sup>128</sup> Aquesta problemàtica es manifesta quan Arturo BORRUEL, *op. cit.*, p. 45, adverteix que "conviene ... tener en cuenta que una vez pasado el período de exposición pública y solucionados los recursos, la decisión es inamovible; y que varios meses después, cuando se presenten las nuevas fincas, no se podrá alegar nada sobre la clasificación de las mismas".

vayan a ser sus concretos adjudicatarios ...".

Aquest és el veritable *quid* de la qüestió, perquè, si els interessats no es poden oposar a la classificació de les finques de reemplaçament quan els hi són adjudicades, resulta evident que queden en una mena d'indefensió fàctica, a la que, com venim denunciant, condueix inextricablement el vigent sistema d'impugnació. L'alt tribunal no és més explícit, perquè, com ha quedat dit, no es pot permetre el luxe de criticar obertament la legalitat vigent; però, a la vista de l'esmentat parany legal del que són víctimes els partícips de la concentració, sembla poc dubtós que el sistema d'impugnació esglaonada que singularitza el procediment especial de CP no és el més adient per a garantir l'efectivitat del dret a la tutela judicial dels propietaris afectats.

Tothom que hagi tingut l'oportunitat de resseguir tot un procés de concentració, hi haurà advertit fàcilment que l'estructuració del procediment en fases preclusives predisposa els propietaris - durant l'exposicions públiques de les bases provisionals i definitives - a comprovar únicament si són correctes les dades atribuïdes a les parcel·les que cadascú ha aportat a la concentració. I és en base a aquesta limitada comprovació que presenten les corresponents al·legacions i/o recursos administratius, sense plantejar-se si les dades relatives a les parcel·les aportades per altres propietaris són correctes o incorrectes. La seva manca d'elements de judici sobre aquestes darreres finques és tan evident que fins i tot ho ha reconegut explícitament alguna sentència del TS (malgrat que, com ja hem vist, és aquest alt tribunal el principal valedor del principi d'immodificabilitat de les BDF).

Així es va reconèixer concretament en la STS de 15.6.1984 (Arz. 3610), el Cdo. 4 de la qual utilitza el següent argument per a justificar la possibilitat de recórrer contra l'Acord de CP: "si bien es cierto que las Bases de la concentración son impugnables antes de la concentración, su no impugnación en ese momento no impide a quien sufra la lesión del art. 218.1 de la ley citada [es refereix a l'LRDA], invocar la existencia de lesión, pues es después de la adjudicación de las fincas de reemplazo cuando su adjudicatario puede verificar en concreto la trascendencia que para su situación jurídica individualizada en el acto administrativo de la concentración se produce, ya que unos mismos valores pueden ocasionar o no la lesión de litis según las características de los lotes adjudicados en que juegan diversos factores como la situación y otras características, debiendo por tanto admitirse el ejercicio de la acción de lesión que autoriza la norma aun sin haber impugnado las Bases antes de la adjudicación de los lotes".

Més recentment, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) ens ha aportat nous suports argumentals per a justificar la recerca d'una alternativa a la situació actual que ens hem proposat. És per això que diem (i aquesta STS ens ho ve a confirmar amb tota la seva cruïda) que, tal com està concebuda a hores d'ara, la preclusivitat de les BDF esdevé una autèntica trampa saducea, ben entès que els propietaris només se senten impel·lits a examinar les dades relatives a les seves pròpies parcel·les d'origen, i la sorpresa se l'emporten més endavant, quan - durant l'enquesta del projecte de CP i especialment durant l'exposició pública de l'Acord de CP - comproven les dades de les finques de reemplaçament que els han estat assignades, sobre les dades relatives a les quals no havien reparat anteriorment.

Si consideren - com passa sovint - que eixes finques estan ultravalorades, la seva primera reacció serà la de presentar la pertinent impugnació, per considerar que la ultravaloració de les finques atribuï des perjudica els seus interessos, ja que aquesta els reportarà l'adjudicació d'una superfície inferior o de menys qualitat que la que els correspondria en justícia. Serà aleshores, emperò, quan comprovaran, impotents, que ja no hi tenen res a dir al respecte, perquè el principi de la preclusivitat de les BDF hi juga en contra seu, impeding-los impugnar en aquest moment procedimental el contingut de les bases.

En aquestes circumstàncies, es podrà argumentar que, formalment, no hi ha indefensió; però la sensació d'impotència que sofreixen els propietaris que es troben en aquesta situació denota que hi ha una patent indefensió - si més no, pràctica -, raó per la qual s'ha de cercar una altra solució que, sense destorbar el normal desenvolupament de la concentració, eviti tan nocius efectes sobre els drets dels propietaris afectats per la CP.

### *2.3. Excepcions de lege lata a la preclusivitat de les BDF*

El caire preclusiu de les BDF que tant pregona la doctrina legal no és absolut, puix que el mateix legislador de 1973 ha previst expressament la possibilitat de què l'Administració gestora pugui introduir-hi modificacions en els següents supòsits especials, que, per aquest motiu, constitueixen sengles excepcions al principi general d'immodificabilitat de les BDF:

#### 1r) Reconeixement de la propietat sobre finques de propietari desconegut

Aquest primer supòsit està previst en l'art. 205.2 de l'LRDA, a tenor del qual, "el Instituto está facultado, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del Acta, para reconocer el dominio de estas fincas a favor de quien lo acredite suficientemente y para ordenar en tal caso que se protocolicen las correspondientes rectificaciones del Acta de Reorganización, de las cuales el Notario expedirá copia a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad con sujeción al mismo régimen del Acta".

Val a dir que sovint consten com a finques de propietari desconegut les que pertanyen a persones que són perfectament conegudes pels tècnics que duen a terme les tasques de concentració. Això, que pot semblar una *contradictio in terminis*, en realitat no és res més que un efecte indesitjat de la regulació vigent de la CP, en virtut de la qual l'Administració gestora només pot atribuir les parcel·les del perímetre a persones que n'acreditin la propietat. Són els propietaris, doncs, els qui han d'acreditar la seva propietat de manera fefaent. Sol passar, però, que els propietaris que estan radicalment en contra de la concentració es neguen a personar-se davant l'Administració gestora i a aportar-hi la documentació acreditativa de llur propietat. Quan això s'esdevé, l'Administració no els pot reconèixer les finques, raó per la qual aquestes romanen a nom de propietari desconegut.

Sigui aquesta o qualsevol altra la raó per la qual alguna finca ha estat inclosa en aquesta mena de calaix de sastre que sol denominar-se "propietaris desconeguts", pot esdevenir que, en un moment determinat, els titulars afectats es decideixin a sol·licitar a l'Administració el reconeixement del seu dret de propietat. Quan això s'esdevé, qualsevol que hagi estat el moment procedimental en què es faci l'acreditació de la propietat - i àdhuc fins a cinc anys després a l'aprovació de l'acta de reorganització de la propietat, segons que preveu explícitament l'art. 205 de l'LRDA -, l'Administració gestora està autoritzada a fer aital reconeixement. La fórmula més adient per a fer-ho és la tramitació d'un expedient de canvi de titularitat procedent de propietari desconegut, ben entès que no serà obstacle per a l'aprovació de l'expedient el fet de què les bases ja hagin assolit la fermesa. En conseqüència, és aquesta una primera excepció al principi de preclusivitat de les BDF.

Dit això, cal matisar que el propietari que així s'incorpora a l'expedient de CP no té dret a exigir la retroacció de la concentració, sinó que se li han d'adjudicar finques de reemplaçament que encara no hagin estat atribuïdes a cap propietari concret. És a dir, que el seu dret de propietat haurà d'ésser incorporat a finques de reemplaçament atribuïdes a propietaris desconeguts - o a les terres sobrants de la massa comuna -, perquè hi preval el principi de conservació de la concentració ja feta, al qual ens hem referit més amunt.

Aquest criteri hermenèutic és el que aplica, per exemple, la sentència del TSJ del País Basc núm. 11 de 16.1.1997 (Arz. RJCA 1997/575), en el FJ 3 de la qual es declara que "no puede por ello el recurrente pretender la retroacción del procedimiento hasta el momento anterior a la comprobación, como solicita, ya que el precepto en que se apoya, parte de que la investigación se ha realizado". Hi ha, doncs, reconeixement dels drets als antics propietaris desconeguts, però el principi general de conservació de la CP ja feta preval sobre eixos drets particulars, quan el moment procedimental en què s'acredita la propietat impediria actuar-hi d'una altra manera sense perjudicar la CP en curs.

#### 2n) Expedients de correcció d'errors

Com totes les administracions, l'Administració gestora de la CP ha de procurar tramitar tot el procés sense errors. Però, si, en un cas determinat, es comprova la comissió d'un error, no es pot seguir l'atàvic costum de "mantenella y no emmendalla", consistent en l'entestament en l'error, per a mantenir l'aparença de què l'Administració mai s'equivoca. Ben al contrari,

s'ha de mirar de corregir com més aviat millor els errors detectats.

Tot i que el procediment que regeix les actuacions administratives en matèria de CP té la consideració legal de procediment especial, la revisió d'ofici dels corresponents actes administratius s'ha de fer d'acord amb les normes generals reguladores del procediment administratiu, per expressa remissió de l'article 212 de l'LRDA, a tenor del qual, "la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria se ajustará a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo". Així ho confirma la STS de 12.3.1991 (Arz. 1813), en la qual es pontifica que "... la revisión de oficio de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria ..., ha de ajustarse a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo".

Pel que fa en concret a la correcció d'errors en el procediment de CP, aquesta possibilitat està prevista explícitament en l'art. 206.1 de l'LRDA, que fixa a aquest objecte el límit temporal dels tres anys següents a la fermesa de l'acord de concentració parcel·lària. L'esmentada STS de 12.3.1991 (Arz. 1813) confirma aquesta possibilitat, admetent la "subsanción de un error material susceptible de rectificación por la Administración, al amparo del artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo". Aquesta remissió s'ha d'entendre dirigida a hores d'ara en l'art. 105.2 de l'LRJAPPAC, que possibilita la correcció d'errors en qualsevol moment procedimental, i bé sigui d'ofici o a petició dels interessats.

La STS de 20.12.1993 (Arz. 10085) remarca aquesta absència de limitació temporal; però, al mateix temps, aprofita l'avinentesa per a recordar que les correccions d'errors s'han de fer donant audiència als interessats: "... instruido un expediente, aunque sea para salvar errores materiales, cosa que se puede hacer en cualquier momento, hay que ponerlo de manifiesto a los interesados, que son los afectados directamente por la resolución que se adopte". Tant és així que, en el cas analitzat, el TS confirma la revocació de la sentència del jutjat *a quo*, que havia admès una rectificació dels nous títols de CP practicada per l'Administració gestora sense donar audiència als propietaris afectats.

Més qüestionable podria resultar, *prima facie*, la possibilitat de rectificar-hi també els errors jurídics produïts en l'aplicació de la normativa vigent, als quals no és d'aplicació la previsió legal de l'esmentat art. 105.2 de l'LRJAPPAC, que abasta tan sols els "errores materiales, de hecho o aritméticos".

En principi, doncs, aquest tipus d'errors no serien rectificables per la pròpia Administració que els ha comès. Tanmateix, si l'error jurídic comès comporta una infracció de la legalitat vigent, l'existència d'aquest error jurídic convertiria en anul·lable l'acte administratiu afectat. En aquestes circumstàncies, s'han de tenir en compte tres preceptes de l'LRJAPPAC:

- L'art. 63.1, que declara anul·lables "los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico ...".

- L'art. 105.1, que habilita les administracions públiques per a "revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

- L'art. 106, que preveu com a limitacions de la revisió dels actes administratius la prescripció de les accions, així com les actuacions contràries als principis d'equitat i de bona fe, als drets dels particulars i a les lleis.

Combinant el contingut d'aquests preceptes, podem arribar a la conclusió de què, si hi concorren els condicionaments que s'hi preveuen, els errors jurídics que ens ocupen no sols es poden rectificar, sinó que és del tot necessari rectificar-los, per tal de subsanar l'error detectat i obviar així l'anul·labilitat de l'acte. Val a dir que l'art. 105.1 no es refereix en concret a la correcció d'errors, sinó a la revocació dels actes administratius; però, aplicant-hi el principi general segons el qual qui pot el més també pot el menys, cal entendre que l'Administració que pot revocar un acte també està autoritzada legalment per a modificar-lo (amb les limitacions citades), màxim si es té en compte que, com ha manifestat el Defensor

del Poble Europeu<sup>129</sup>, "una interpretación jurídica errónea constituye un caso de mala administración".

Assentat aquest criteri favorable a la correcció d'errors, cal matisar que, tant si es tracta d'errors materials, de fet o aritmètics, com si es tracta d'errors jurídics, s'ha de vigilar que la correcció de l'error detectat no deixi cap interessat en situació d'indefensió. Per aquest motiu, s'ha d'obrir a tots els afectats el corresponent tràmit d'audiència. Així ho preveu la STS de 20.12.1993 (Arz. 10085), en la qual es confirma l'apreciació feta pel tribunal *a quo* en el sentit de què, "instruido un expediente, aunque sea para salvar errores materiales, ..., hay que ponerlo de manifiesto a los interesados ...", ben entès que l'ordenament jurídic no empara els expedients de correcció d'errors "cuando la indefensión es evidente ..., que es lo ocurrido al modificar el límite Oeste de las parcelas sin oír a los afectados ...".

D'altra banda, també cal puntualitzar que no es pot fer una interpretació extensiva de l'habilitació legal per a la correcció d'errors, aprofitant aquesta via excepcional per a modificar les resolucions fermes més enllà dels supòsits autoritzats. A aquests efectes, entenem que les resolucions administratives de correcció d'errors s'han de passar pel sedàs dels criteris hermenèutics establerts en la STC 119/1988, de 20 de juny. De conformitat amb la doctrina constitucional que s'hi va establir, s'ha de partir del principi de la immodificabilitat de les resolucions fermes, que té la seva raó de ser en el dret fonamental a la tutela judicial deguda ex art. 24.1 CE.

El TC declara a l'efecte que "la protección constitucional de la inmodificabilidad de las sentencias definitivas y firmes tienen su base en el derecho a la tutela judicial efectiva. Ello significa que esa inmodificabilidad no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la efectividad de la tutela judicial", ben entès que "no integra el derecho a la tutela judicial el beneficiarse de simples errores materiales, o de evidentes omisiones en la redacción o transcripción del fallo, que pueden deducirse, con toda certeza, del propio texto de la sentencia". Entén el TC que la utilització de la correcció d'errors més enllà dels límits autoritzats suposa una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva, raó per la qual limita l'abast de la correcció d'errors a "simples errores materiales, o de evidentes omisiones en la redacción o transcripción del fallo, que pueden deducirse, con toda certeza, del propio texto de la sentencia". El TC ha confirmat aquest criteri hermenèutic durant els darrers anys, incidint especialment en què el que anomena "error patente" consisteix en una apreciació indeguda de les dades de la realitat que condicionen la resolució adoptada (STC 68/1998, de 30 de març), vinculada amb la concreció del material de fet en el que es basa la decisió (STC 100/1999, de 31 de maig), i es tracta d'una figura directament vinculada a aspectes de caràcter fàctic (STC 150/2000, de 12 de juny).

### 3r) Expedients de canvis de titularitat i de modificació de drets

La llarga durada que normalment tenen els processos de CP propicia que, en el decurs del procediment que s'hi aplica, es produeixi un gran nombre de modificacions dels drets que recauen sobre els terrenys rústics sotmesos a concentració. El tràfic jurídic no s'hi paralitza, sinó que segueix el seu curs normal, i àdhuc ens atrevim a afirmar que la mateixa CP activa les transaccions de la propietat i altres drets sobre les parcel·les aportades. L'Administració gestora de la CP les ha de tenir en compte, sempre que així li siguin comunicades pels interessats. El legislador ha previst aquesta eventualitat en l'art. 229 de l'LRDA, que reconeix a l'Administració gestora la potestat discrecional de dictar les resolucions oportunes per a "dar efecto en el expediente de concentración a las transmisiones o modificaciones de derechos que se comuniquen después de comenzada la publicación de las bases".

Aquests expedients constitueixen una nova excepció a la preclusió de les BDF, ja que el citat precepte autoritza la seva tramitació amb posterioritat a la publicació de les bases. L'únic condicionament que l'hi imposa l'LRDA és que es notifiqui el corresponent tràmit d'audiència a tots els interessats el consentiment dels quals no consti en l'expedient administratiu que es tramiti, incoat en base a la sol·licitud presentada a aquests efectes. El compliment d'aquest manament legal ex art. 229.2 és d'una importància cabdal per a la validesa de la corresponent resolució, puix que la manca d'audiència pot provocar

<sup>129</sup> Vid. Jacob SÖDERMAN, *El Defensor del Pueblo Europeo. Informe anual 1999*, Estrasburg, 2000, punt 2 (DOCE núm. C 260, d'11.9.2000).



indefensió, supòsit en el que comportaria la nul·litat radical de l'expedient.

Aquesta és la doctrina legal que inspira la STS de 30.9.1981 (Arz. 3943), en la qual es qualifica com "esencialísim" i "sagrado" el tràmit d'audiència als interessats. Tant és així que, en el cas que s'hi analitza, el TS decreta la nul·litat de l'expedient i obliga a retrotraure les actuacions de CP fins al moment procedimental en el qual es va produir la infracció de l'esmentat tràmit preceptiu. Val a dir, emperò, que darrerament el mateix TS ha moderat la transcendència jurídica d'aquest vici procedimental, establint que la manca d'audiència no comporta la nul·litat de l'expedient quan els interessats han pres coneixement de la documentació per un altre conducte, és a dir, quan no hi ha indefensió material (*vid.*, en aquest sentit, la STS de 29.5.2000, Arz. 6031).

L'esmentat precepte de l'LRDA no especifica fins a quin moment procedimental es poden presentar els expedients de modificacions de drets que s'hi regulen. Això suposa que l'exercici de l'esmentada potestat discrecional es pot allargar tant com ho consideri adient l'Administració gestora de la CP, ja que l'art. 229 de l'LRDA permet que cada Administració gestora estableixi el seu propi termini màxim, d'acord amb les necessitats dels seus processos de CP. El més aconsellable, al nostre parer, fóra l'admissió d'aquest tipus de sol·licituds fins a la fermesa de l'acord de CP. Tancar l'admissió de sol·licituds abans d'aquest moment procedimental suposaria entorpir injustificadament l'exercici del dret que l'art. 229 de l'LRDA reconeix als interessats. Per contra, autoritzar canvis de titularitat amb posterioritat a la fermesa de l'acord perjudicaria el normal desenvolupament de les actuacions i atemptaria contra el principi de conservació de la CP ja feta.

Aquesta és la solució arbitrada tàcitament per l'Administració catalana, i més explícitament per l'Administració aragonesa<sup>130</sup>. És aquesta una praxi administrativa que coincideix fonamentalment - quant al termini final per a l'admissió de sol·licituds - amb la regulació lusa, prevista en l'art. 13 de l'LCP-POR/1, que té alguna semblança amb l'art. 229 de l'LRDA, però matisa més i amplia considerablement el termini per a presentar canvis de titularitat, que xifra des de l'aprovació del decret de CP fins a la seva execució.

No s'hi allunya massa la solució prevista pel legislador castellanoleonès, que és més explícit i restrictiu de la potestat discrecional de l'Administració gestora. L'art. 60.1 de l'LCP-CYL, en concret, només permet autoritzar les sol·licituds d'aquest tipus que es presentin "hasta la fecha inicial de la primera de las publicaciones del Acuerdo de concentración", ben entès que, en aquesta CA l'autorització no és potestativa, sinó obligatòria, com ho palesa el tenor literal d'aquest precepte autonòmic, a tenor del qual "se dará efecto en el expediente" als canvis instats que reuneixin els requisits establerts.

Per la nostra part, hi afegiríem una explícita previsió sobre els efectes que ha de tenir el silenci administratiu en aquest tipus d'expedients administratius. El model a imitar, a aquests efectes, seria l'art. 23 de la luxemburguesa LCP-LUX, a tenor del qual, "*la demande sur laquelle l'Office National du Remembrement n'a pas statué dans un délai de trois mois est considérée comme autorisée*". Seria la millor manera d'obligar les administracions gestores de la CP a contestar com més aviat millor les sol·licituds formulades pels participants de la CP.

#### 4t) Modificacions de les bases per execució de sentència

A part dels tres supòsits excepcionals que venim d'esmentar, sembla poc discutible que les BDF també són modificables quan així ho disposa una sentència, atès que l'art. 118 CE disposa que "es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto".

---

<sup>130</sup> *Vid.*, ad exemplum, l'anunci "Notificación del Servicio Provincial de Agricultura de Zaragoza, relativa a autorización administrativa para la transmisión de fincas de reemplazo del Acuerdo de Concentración Parcelaria de Gelsa números 1/113 y 5/5" (BOA núm. 117, de 29.9.2000), al qual s'anuncia que "la transmisión a que de lugar la presente resolución no se reflejará en el expediente de la concentración parcelaria ..., al ser criterio general de esta Dirección General que la potestad para dar efecto en el expediente de concentración a las transmisiones o modificaciones de derechos a que hace referencia el artículo 229 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, finaliza cuando se declara firme el Acuerdo de Concentración Parcelaria".

De fet, la mateixa LRDA preveu la modificació de les BDF quan una sentència disposa el reconeixement de drets i altres situacions jurídiques que no havien estat acollits en les corresponents BDF. Quan això s'esdevé, cal aplicar els criteris d'actuació establerts en l'art. 232, d'acord amb el qual "los derechos y situaciones jurídicas que no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular no quedarán perjudicados por las resoluciones del expediente de concentración, aunque éstas sean firmes, pero sólo podrán hacerse efectivos por la vía judicial ordinaria...". S'estableix així un efecte inhabilitador de l'Administració gestora, de manera que aqueix reconeixement de drets i situacions jurídiques, no tinguts en compte a les BDF només pot ésser decidit pels tribunals civils, sens perjudici òbviament de la renúncia de drets que "cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros" contempla l'art. 6.2 del Codi civil.

Així les coses, hem d'entendre que l'esmentat art. 232 comporta una nova excepció al principi d'inalterabilitat de les BDF, puix que seria il·lògic que s'hi derivessin als tribunals civils les reclamacions de drets no reconeguts a les BDF, i, un cop obtingut aquest reconeixement judicial, no es pogués incorporar al contingut d'eixes bases. És justament això el que s'ha esdevingut en el cas analitzat a la STS de 22.7.1999 (Arz. 6093), que denega la cassació, confirmant la sentència impugnada, que obliga l'Administració gestora càntabra a modificar les que s'hi anomenen "hojas de la propiedad", és a dir, els butlletins individuals de la propietat de què es tracta. És un exemple pràctic, relativament recent, de què les resolucions judicials són una altra via per a excepcionar la preclusivitat de les BDF.

#### *2.4 Proposta de supressió de la preclusivitat de les bases*

Si, en el moment en què els propietaris afectats prenen consciència de la injustícia - real o aparent, que això no es podrà demostrar mentre no s'admeti a tràmit la impugnació - de què han estat objecte no tenen oportunitat de recórrer, trontolla estrepitosament l'efectivitat de la tutela judicial que garanteix l'art. 24.1 CE. I cal recordar que el mateix TS ja ha reconegut expressament que, si la justícia no és efectiva, no és veritable justícia<sup>131</sup>. És per això que advoquem per l'establiment d'una fórmula legal més adient, per tal d'aconseguir que el que és legal, en matèria d'impugnació dels actes de CP, sigui també just i legítim.

Un exemple pràctic d'aquesta sensació d'haver quedat entrampats en un parany legal el trobem explícitament declarat a la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359). Els actors hi tracten d'impugnar la classificació d'un procés de CP. Al comprovar que ja no és el moment procedimental per a fer-ho (per haver-hi assolit la fermesa les BDF), al·leguen que no han tingut possibilitat d'impugnar la classificació de les finques de reemplaçament que els han donat a canvi, perquè, quan es van exposar les BD, només s'hi van fixar en els valors assignats a les parcel·les per ells aportades, ja que al temps de l'exposició pública ells no sabien quines finques els atribuirien. El TS resumeix aquesta al·legació-lamentació fent-hi constar que "los actores... se apoyan en el hecho de que, en ese momento, no supieran cuáles fueran las parcelas que se les iba a asignar, en reemplazo de las propias, de lo que sacan la conclusión de que mal podían combatir lo que, en ese instante, no se conocía". Aquest és el greu problema que planteja la teoria de la preclusivitat de les BDF, que, per molt fonament legal que tingui, produeix un resultat injust per als propietaris afectats.

La queixa que reproduïx aquesta sentència ens és força útil per a demostrar fins a quin punt és cert que els propietaris tenen la sensació d'haver caigut en un subtil parany legal, posat per afavorir l'Administració gestora en contra dels interessos dels afectats. Però, essent això important, entenem que és encara més útil, pel que té d'alliçonadora, la resposta que hi dóna el TS. No hi renega de la teoria de la preclusivitat de les BDF, certament; però la seva rèplica a l'*iter* discursiu dels recurrents prova quina és la veritable raó per la qual l'alt tribunal ha aplicat fins ara aquesta teoria: "... no correspondiendo a los Tribunales una labor de crítica de la normativa aplicable, sino tan solo, en los casos extremos, una inaplicación de aquellas normas que contravengan lo ordenado en otras de rango superior y con plena vigencia ..., lo que no es el caso, ello implica la imposibilidad de emitir juicios de valor sobre el sistema ordinamental imperante en esta materia, ante la obligación de aplicar el mismo, como lo viene haciendo este Tribunal en una constante labor". És a dir, que el TS defensa la

---

<sup>131</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490).

preclusivitat de les BDF, no perquè cregui que és una forma justa de resoldre els problemes de la CP, sinó perquè entèn que així ho imposa la legalitat vigent. És molt simptomàtic que, a l'explicar que aquesta és la solució arbitrada pel legislador, afegeixi el significatiu incís "..., con más o menos acierto, ...", que té tot el valor d'una crítica velada a aquesta mesura legal. Això ens duu a pensar que el TS defensa la preclusivitat de les BDF poc menys que per imperatiu legal. Res no impediria, doncs, que una nova llei de CP arraconés eixa desencertada previsió legal per sempre més. I un cop canviada la regulació que imposa tan injusta preclusivitat de les bases de la CP, els impediments per a l'establiment de la nostra proposta desapareixerien *ipso facto*.

A aquests efectes, entenem que seria perfectament aplicable, *mutatis mutandi*, el criteri que exposà el TC en la seva STC 119/1988, de 20 de juny, en la qual desmitificà el principi d'immodificabilitat de les sentències fermes, remarcant que "esa inmodificabilidad no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la efectividad de la tutela judicial". De la mateixa manera, podem afirmar que la immodificabilitat de les BDF no constitueix una finalitat *per se*, sinó que és un instrument jurídic previst per a garantir l'efectivitat del principi de conservació de la CP ja feta. Però si refonem les bases amb l'acord de CP, no hi hauria cap CP feta a garantir, i, per tant, la preclusivitat de les BDF perdria la seva raó de ser.

És per això que creiem que s'hauria de reformar la regulació de la CP, evitant que es continuï produint els efectes nocius que venim denunciant, la realitat dels quals va ésser reconeguda de l'IRYDA estant als anys vuitanta<sup>132</sup>. La solució definitiva estaria, com hem argumentat *supra*, en la refosa de les actuals fases de bases i de l'acord en una de sola, elaborant-hi i exposant-hi un únic document definitiu que integri, amb la deguda sistematització, el contingut d'ambdós documents. No cal dir que aquest document definitiu hauria d'ésser precedit per un altre de caràcter provisional - en el qual s'haurien de refundre els dos documents provisionals que, en la terminologia de l'LRDA, ara s'anomenen "bases provisionals" i "projecte de concentració parcel·lària"<sup>133</sup> -, per al qual s'hauria de preveure igualment la corresponent exposició pública.

Front a una eventual oposició a aquesta proposta basada en la hipotètica dificultat tècnica de la refosa documental, hem de començar reconeixent que efectivament obligaria a treballar simultàniament amb un volum de dades molt superior a l'actual. Però tot seguit hem d'afegir que aquesta dificultat addicional no és ni de bon tros insuperable. No ho era ni tan sols als anys setanta, i, per tant, molt menys ho pot ser quan ja som al segle XXI. Amb la tecnologia informàtica i telemàtica de què disposen (o poden disposar) les administracions gestores de la CP a hores d'ara, no es poden al·legar dificultats tècniques d'aquest tipus. Els constants avenços que es produeixen en els camps informàtic i telemàtic permeten assumir aquesta tasca integrada amb plenes garanties, emprant a l'efecte els programes informàtics que ofereix el mercat de l'ofimàtica, que, sembla obvi, serien a més a més substancialment millorats, si en fessin ús les administracions gestores de la CP.

L'adopció d'aquesta nova sistemàtica de treball tindria múltiples avantatges, que, al nostre parer, justificarien amb escreix l'esforç suplementari que, en un primer moment, exigiria a l'Administració gestora un canvi tan radical com el que aquí proposem. Entre aquests avantatges, considerem que cal destacar els següents, per la seva transcendència:

- El més important és, al nostre parer, que es resoldria definitivament la problemàtica que venim plantejant, atès que els propietaris podrien consultar simultàniament, d'una banda, les dades de les parcel·les per ells aportades, i, de l'altra, les corresponents a les

<sup>132</sup> Vid. Pedro MOLEZÚN REBELLÓN, *Anotaciones para la redacción de un proyecto ...*, op. cit., p. 27, en paraules del qual, "es un hecho cierto que todo agricultor o propietario, cuando analiza el contenido de las Bases de concentración, se fija exclusivamente si su aportación está dentro de lo que él entiende debería ser la clasificación, y si la extensión total de cada una de sus parcelas es la de su documentación". La conseqüència és que "cuando se da verdadera cuenta el participante que se ha hecho justicia con él, es cuando el proyecto está en información pública, pues es el momento en que puede compararse si lo aportado es sustituido por algo que va a cumplir la función que él esperaba en su explotación y si el valor de lo recibido es comparable con lo aportado". Però aleshores ja és massa tard i els recursos contra les BDF seran declarats extemporanis, deixant als interessats sense cap possibilitat de defensa front a eventuais injustícies en les atribucions.

<sup>133</sup> El caràcter provisional d'aquest document ha estat confirmat per la STS de l'1.4.1998 (Arz. 3507).

finques de reemplaçament que se'ls hi pretén atribuir. Si no hi estan d'acord amb unes o amb altres dades, podrien presentar les corresponents al·legacions (en el moment de l'enquesta del document provisional) i recursos (durant l'exposició del document definitiu). Desapareixeria així la sensació d'impotència que ara senten els interessats, la qual cosa ja justificaria per ella mateixa l'adopció d'aquesta nova fórmula de gestió.

- En segon lloc, es produiria una plausible simplificació de la gestió, al quedar-hi refoses en una de sola les fases de bases i de l'acord. Cal pensar que s'hi treballaria amb un sol document bàsic, en el qual resultaria més fàcil - àdhuc per als propis gestors de la CP, que ara es veuen obligats a treballar amb diferents blocs documentals - la consulta de les aportacions i atribucions de cada propietari.

- En tercer lloc, aquesta mateixa simplificació procedimental tindria com a conseqüència lògica una reducció considerable dels terminis d'execució - a hores d'ara, exageradament dilatats, com ja hem vist - de les actuacions de CP.

D'una banda, la refosa que proposem faria que només calgués fer una sola exposició pública provisional ("enquesta", en la terminologia de l'LRDA) i una sola exposició pública definitiva, la qual cosa també reduiria la durada de les actuacions, ja que s'estalviarien tràmits burocràtics, publicacions als diaris oficials i exposicions públiques.

D'altra banda, al treballar-se amb una documentació unificada, s'estalviaria molt de temps en l'elaboració dels documents, ja que no és el mateix elaborar les bases i l'acord per separat que refondre aquests dos documents en un de sol. Amb el sistema proposat, els tècnics podrien introduir simultàniament a l'ordinador les dades de les aportacions i de les atribucions, comptant, a aquest darrer efecte, amb els suggeriments fets pels propis interessats. Això permetria mostrar en pantalla als interessats quin seria el resultat pràctic de les seves propostes inicials, cosa que els ajudaria a fer-hi les peticions definitives, en el corresponent full de suggeriments, amb molt més coneixement de causa.

- En quart lloc, el procediment esdevindria més flexible. Al suprimir-se la rigidesa afegida artificiosament per la preclusivitat de les BDF, hi hauria més facilitat per a reordenar les bases, quan les circumstàncies ho requerissin, atès que mantindrien el seu caràcter provisional fins al moment de la seva exposició definitiva juntament amb l'acord de CP.

- Finalment - i això cal destacar-ho - aquesta reducció temporal dels processos de CP s'aconseguiria sense menyscabar ni el més mínim el dret dels interessats a la tutela judicial efectiva<sup>134</sup>. Ben al contrari, els interessats en resultarien més beneficiats - també en aquest sentit -, perquè durant les exposicions tindrien a l'abast tots els elements de judici que necessiten per a fer-se una idea exacta del que per a cada un d'ells pot representar la concentració, ja que se'ls presentarien simultàniament les dades relatives a les seves

---

<sup>134</sup>La nostra proposta es distingeix així de les que s'han plantejat en anteriors estudis, en els quals també s'ha proposat algun tipus de simplificació procedimental, però o bé s'ha fet en termes tan amorfos i indefinits que no aporten cap solució concreta, o bé la proposta que s'ofereix és d'allò més discutible, perquè retalla les possibilitats d'exercici dels drets fonamentals. En el primer cas es trobaria la tesi de l'enginyer agrònom Ignacio DE LOS RIOS CARMENADO, *op. cit.*, p. 126, en la qual apel·la a la "necesidad de realizar la concentración en unos plazos más breves: simplificar y acelerar el procedimiento y las operaciones de concentración parcelaria, siempre que no se perjudique la claridad del proceso y la participación social". El segon tipus de plantejaments reduccionistes estaria representat per la tesi de María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, la qual, representant una antiga - i, al nostre parer, desfasada i poc afortunada - proposta feta als anys setanta per Aimé de LEEUW, *op. cit.*, considera que el millor que es pot fer per abreujar la CP és reduir els terminis legalment establerts per a les enquestes i exposicions públiques dels documents cabdals d'aquest procediment especial.

Entenem que la proposta que aquí defensem és més efectiva i imaginativa, ja que, d'una banda, condueix a una reducció més intensa de la durada del procediment de CP, i, de l'altra, parteix d'un respecte exquisit al dret que tenen els interessats a la tutela judicial efectiva, ja que els terminis per a la impugnació de les bases i de l'acord de CP no s'hi alteren en absolut. S'hi respecta la durada dels 30 dies hàbils (que és la mateixa que preveu, per exemple, la legislació luxemburguesa de la CP), perquè considerem que és el termini més adient per a la conjuminació de tots els interessos que hi conflueixen: la reducció dels terminis a la meitat, que proposen Aimé de LEEUW i PALACIOS AYECHU, minoraria considerablement les possibilitats de defensa dels interessats, mentre que la perllongació del termini durant més temps (*v. gr.*, durant els tres mesos que l'art. 27 del Decret italià 215/1933, de 13 de febrer, preveu per a impugnar el "*piano di riordinamento*") perjudicaria altres tipus de drets i interessos legítims dels propietaris afectats, els quals també tenen dret a que les actuacions de CP es cloguin dins d'un termini raonable, com tants cops ha proclamat el TEDH.

aportacions i a les seves atribucions. A més, a diferència del que s'esdevé ara, en l'enquesta dels documents provisionals, els interessats haurien tingut aquesta mateixa possibilitat de comparar les seves aportacions amb les finques de reemplaçament que inicialment s'els hi pensava adjudicar. Això reduiria considerablement el nombre de recursos<sup>135</sup>, perquè qui hi tingués res a objectar a la planificació prevista ja hauria pogut manifestar el seu desacord en el decurs de l'enquesta. Per aquest motiu, durant la publicació dels documents definitius (és a dir, la refosa dels actuals documents de bases definitives i acord de CP), pràcticament ja no hi hauria res a objectar, si s'havien atès les al·legacions adientment. De fet, és el que s'està aplicant a Holanda, on el procediment de CP queda reduït a les tres úniques fases que quedarien si s'apliqués a Espanya la reforma del procediment que proposem *de lege ferenda*: la fase preparatòria, la fase de gestió de la CP i la fase d'execució<sup>136</sup>.

Desapareixeria d'aquesta manera la raó de ser de la preclusivitat actual de les bases, que, segons la STS de 10.6.1977 (Arz. 3359), respon a la voluntat del legislador de què "las posibles correcciones, en la calificación y señalamiento de coeficientes a los terrenos, se hagan en una fase preliminar, cuando aun se ignora cuáles vayan a ser sus concretos adjudicatarios, con el fin de eliminar, en lo posible, los prejuicios, apasionamientos y deformaciones, propios de actuaciones impulsadas por el interés particular, tan proclives a visiones egoístas". Observis que, amb aquests expressius mots, el TS està reconeixent que l'únic fonament en el qual es sustenta la denegació als propietaris de la possibilitat d'impugnar la classificació de les finques de reemplaçament que els han estat assignades és que hom creu que, si se'ls reconegués aquest dret, en podrien fer un mal ús. És fàcil d'imaginar la quantitat de drets i llibertats constitucionals que es podrien eliminar de la nostra legislació, si se'ls aplicués aquesta mateixa màxima de conducta. Amb tots els respectes per l'alt tribunal, creiem que aquest argument no és defensable jurídicament, perquè s'aproxima més al ranci postulat del despotisme il·lustrat - "tot per al poble, però sense el poble" - que no pas als principis inspiradors de la nostra Constitució, que propugnen una Administració pública al servei dels ciutadans. Sembla obvi, doncs, que la gestió de la CP no es pot continuar regint per uns sofismes tan encarcerats i antitètics amb el text constitucional, màxim quan el que en el fons s'està qüestionant és el lliure exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

Els avantatges de la refosa que proposem són, doncs, tan evidents que resulta sorprenent que els nostres legisladors encara no s'hagin plantejat la possibilitat de fer una refosa

---

<sup>135</sup> Aquest avantatge addicional també va ésser reconegut al seu moment per l'especialista de l'IRYDA Pedro MOLEZUN REBELLON, *Anotaciones para la redacción de un proyecto ... op. cit.*, p. 28 i 29, de l'exposició del qual s'infereixen tres idees que evidencien els sòlids fonaments i la viabilitat de la proposta que aquí propugnem:

1a) Al contrari de suposar un gran enrenou per als gestors de la CP, la publicació conjunta dels documents de les bases i de la reordenació de la propietat inclús facilitaria la tasca dels projectistes, perquè - a més a més de donar un millor servei a la ciutadania - els permetria conèixer les eventuals discrepàncies dels afectats, amb la qual cosa es podrien avançar als problemes.

2a) Si s'els dóna l'oportunitat d'analitzar conjuntament les aportacions i les atribucions, els participants no se sentiran tan frustrats, i això farà que no presentin tants recursos, encara que el resultat final no els satisfaci totalment.

3a) A la vista d'aquests avantatges, l'extensió del procediment simplificat no sols és justificable, sinó que àdhuc és recomanable.

Com es veu, aquest projectista de l'IRYDA arriba a una conclusió similar a la que ens ha dut a la nostra proposta de simplificació del procediment de CP. Hi ha, però, tres diferències a remarcar::

- En primer lloc, aquest autor es limita a aconsellar la realització d'una enquesta conjunta de les bases i el projecte, mentre que nosaltres creiem que, si hom admet els avantatges d'eixa enquesta conjunta, s'ha de ser conseqüents amb aquesta conclusió, i, en conseqüència, s'han d'exposar conjuntament les bases provisionals amb el projecte, i també les bases definitives amb l'acord de CP.

- En segon lloc, ell proposa que siguin els tècnics els qui decideixin *de motu proprio* i quasi subrepticament la realització d'una enquesta conjunta. Nosaltres, creiem que el procediment de CP és prou complex i afecta prou drets com per a deixar aquesta transcendent qüestió al lliure arbitri dels tècnics de l'Administració gestora.

- Finalment, ell fa la seva proposta a nivell exclusivament de praxi administrativa. Tant és així que inclús anima als projectistes a realitzar l'enquesta conjunta prescindint de la regulació vigent (*vid. els seus arguments de les p. 26, in fine, i 29, ab initio*, arribant a l'extrem de proclamar sense embuts que "ésta es una práctica recomendable, que debe aplicarse a las concentraciones, aunque en el Decreto que declaró su utilidad pública no se prevea la aplicación del art. 201").

<sup>136</sup> Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development, op. cit.*, p. 7. En la seva terminologia, "*in land development here are three phases: the initiative phase ... the preparation phase ... the execution phase*". Val a dir que, com també venim proposant aquí, la fase preparatòria o "initiative phase" inclou el preceptiu estudi d'impacte ambiental.

procedimental i documental com l'exposada. Problemes de viabilitat jurídica no n'hi ha d'haver, perquè - tot i que la proposta pot resultar molt innovadora, si hom compara amb la praxi actual de la CP - el cert és que la fusió de les bases amb l'acord de CP no és tan aliena a la nostra tradició jurídica com podria semblar *prima facie*.

Un repàs a l'articulat de l'LRDA ens demostra que aquest text refós ja preveu la possibilitat de l'esmentada refosa, en el seu art. 201<sup>137</sup>, d'acord amb el qual, "al acordarse la concentración, y siempre que las circunstancias de la zona lo permitan, podrá ser facultado el Instituto para que simplifique el procedimiento ordinario, refundiendo, total o parcialmente, las Bases con el Acuerdo de Concentración, a cuyo efecto las Bases que se refundan y el Proyecto serán objeto de una encuesta única y de una única resolución". I les lleis autonòmiques reguladores de la CP també acullen aquest criteri, com es pot comprovar en el cas de l'art. 53.1 de la LCP-GAL, que té la mateixa motivació abreujadora.

Podríem dir, doncs, que l'essència filosòfica que inspira la nostra proposta ja es troba larvada en aquests preceptes legals ara vigents. La principal diferència consistiria en què aquí donem un nou i definitiu pas en la mateixa direcció, per tal de què allò que els legisladors han previst per a determinades circumstàncies es pugui aplicar també - un cop demostrada abastament la seva efectivitat pràctica - al conjunt de les concentracions. És tan senzill - i, ahora, tan transcendent - com això.

Lamentablement, malgrat l'encert de les esmentades previsions legals, la major part de les administracions gestores se n'han desentès sistemàticament, bé sigui perquè la maquinària administrativa no hi ha estat procliu a plantejaments simplificadors i agilitzadors de la tasca que s'hi duu a terme, bé sigui perquè hom ha interpretat que aquesta alternativa legal només era aplicable en supòsits d'urgència. Per a rebatre aquesta darrera interpretació, només cal recordar un cop més el contingut normatiu de l'art. 172.a) de l'LRDA, en virtut del qual tots els decrets de CP declaren d'urgència les concentracions que autoritzen. No hi ha, doncs, cap motiu justificat per a defugir la refosa de les bases amb l'acord, perquè totes les concentracions s'han de dur a terme amb la màxima urgència.

Sortosament, sembla que algunes CA ja donen signes d'haver descobert els avantatges d'aquesta fórmula agilitzadora dels processos de CP, com ho palesa el fet de què, en el decurs dels darrers anys, les administracions basca, valenciana i catalana hagin començat a aprovar decrets de CP amb la declarada intenció de conduir les corresponents actuacions pel procediment simplificat que autoritza l'art. 201 de l'LRDA<sup>138</sup>. És un bon senyal. Però l'ideal fóra que, com aquí proposem, aquesta mesura es generalitzés a la major part dels processos de CP que es duen a terme a tot el país.

En definitiva, el principi de la preclusivitat de les bases definitives fermes no és consubstancial i indestriable de la CP, sinó que és fruit d'una opció legal adoptada al seu temps pel legislador estatal. Cal tenir en compte, al respecte, que també hi ha països on no s'aplica aquest principi. A França, per exemple, al llarg del procediment, es fan fins a tres enquestes (una prèvia a l'inici de la CP, una altra que sotmet a la consideració dels interessats el resultat de les tasques d'investigació de la propietat i de classificació de les terres, i una tercera que exposa el "*projet de remembrement*"); però, a la fi, tota la documentació generada durant el procediment és objecte d'una nova exposició pública, que dura un mes i durant la qual els interessats poden presentar els corresponents recursos administratius, de la mateixa manera que, passat aquest termini o resolts els recursos

<sup>137</sup>També remetia a aquest precepte l'art. 2.4 del Reial Decret 931/1977, de 28 de març, sobre actuacions de l'IRYDA dins l'àmbit provincial, preveient-hi actuacions com "realizar la concentración parcelaria en sectores previamente delimitados por el Instituto, con sujeción al procedimiento simplificado establecido en el artículo 201 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario...".

<sup>138</sup>*Vid., ad exemplum*, els següents decrets de CP: Decreto 239/1997, de 9 de setembre, del Govern Valencià, per el que se declara de utilitat pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona "Chargía-Isleta" de Antella (DOGV núm. 3090, de 1.10.1997); Decreto 251/1997, de 23 de setembre, del Govern Valencià, per el que se declara de utilitat pública y urgente ejecución la concentración parcelaria de la zona Reguer de Antella (DOGV núm. 3094, de 7.19.1997); Decreto Foral 49/1998, del Consejo de Diputados de 19 de mayo, per el que se declara de utilitat pública y de urgente ejecución la concentración parcelaria de Alcèdo, 2ª fase, del término municipal de Lantarón (Alaba) (BOTHÁ núm. 65 de 8.6.1998).

presentats, poden presentar els pertinents recursos contenciosos administratius, durant el termini de dos mesos<sup>139</sup>. I en cap dels dos tipus de recursos s'exclou la possibilitat d'impugnar qüestions relacionades amb el contingut del que a Espanya es consideren bases de la concentració. No hi ha cap tipus de preclusivitat, i, per tant, qui es considera tractat injustament pot impugnar qualsevol aspecte del conjunt de la documentació generada en el decurs del procediment de CP. Potser és arribada l'hora de preguntar-se per què es nega als partícips espanyols aquest dret, del qual ja gaudeixen els partícips de més enllà dels Pirineus.

En conseqüència, no s'ha de sacralitzar el principi de la preclusivitat de les bases. Els raonaments que venim d'exposar demostren abastament que és un principi perfectament substituïble per una altra regulació que faci innecessària eixa preclusivitat. I si queda provada aquesta possibilitat de supressió de la preclusivitat de les bases, el legislador n'hauria de prendre bona nota i aprovar una nova regulació de la CP, en la que prevalguin les exigències derivades de la garantia del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, per sobre de les conveniències pràctiques de l'Administració gestora d'aquestes actuacions.

El primer pas l'ha de donar el legislador estatal, i els legisladors autonòmics s'hi han d'afegir, adaptant-hi la seva pròpia regulació de la CP a les noves bases estatals de la institució.

---

<sup>139</sup>Tots aquests aspectes procedimentals estan força ben explicats per *Véronique DEMORGE*, *op. cit.*, p. 41 i 42.

## CAPÍTOL IV

### FASE DE REORDENACIÓ DE LA PROPIETAT FUNDIÀRIA

#### I. EL PROJECTE DE CP

##### 1. El projecte i l'acord de CP, com a documents cabdals d'aquesta fase procedimental

Les exposicions doctrinals solen referir-se a aquesta fase com "fase de l'acord". Aquí, emperò, preferim emprar la denominació "fase de reordenació de la propietat fundiària", perquè és més expressiva del contingut jurídic i tècnic que la integra. Val a dir que aquesta darrera denominació ha estat assumida pel TS, de molt de temps ençà, com ho demostra la STS de 7.4.1978 (Arz. 1564), en el 3r Cdo. de la qual l'alt tribunal exposa com a sinònimes ambdues denominacions, parlant simultàniament de "Acuerdo de concentración o definitiva reordenación de la propiedad fundiaria".

D'altra banda, no podem coincidir amb els autors que pretenen subdividir aquest moment procedimental en dues fases diferenciades, una de les quals estaria centrada en la preparació del projecte de CP, mentre que l'altra correspondria a l'elaboració de l'acord pròpiament dit. De la mateixa manera que no és admissible la consideració de les bases provisionals com una fase autònoma - en base a la teoria jurisprudencial de la preclusivitat de les fases del procediment especial de concentració -, tampoc no es pot considerar com a tal el projecte de CP, que té el mateix caire provisional<sup>1</sup>, com oportunament ha vingut a recordar la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), en el FJ 4 de la qual s'explicita que "por su propia naturaleza el proyecto tiene un carácter provisional que se evidencia por la circunstancia de haber de ser sometido a encuesta, a través de las observaciones o sugerencias que puedan formular los interesados". La reordenació de la propietat constitueix, doncs, una única fase, integrada per un document provisional o projecte de CP i un altre de definitiu, que, en la terminologia de l'LRDA, s'anomena "acord de concentració".

En canvi, sí que estem d'acord amb la doctrina científica majoritària en la presentació d'aquest moment procedimental com l'essència i la veritable raó de ser de la concentració. Hi ha una constant jurisprudència en aquest sentit, que és portada a col·lació pel propi TS en la STS de 23.4.1982 (Arz. 2463), en la qual es manifesta que la fermesa de les BD "es precisamente según enseña además constante jurisprudencia, el presupuesto de la fase de concentración propiamente dicha". Així és en efecte, perquè, si bé es mira, tot el que s'ha fet abans d'aquesta fase és preparar la zona per a la reordenació de la propietat, i tot el que es farà després de l'acord de concentració serà execució del contingut d'aquest document essencial, amb el qual - aquí com a França<sup>2</sup> - es considera closa la CP.

---

<sup>1</sup>María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. XI, incorre en una *contradictio in terminis* a aquest respecte, puix que, tot just després d'assegurar que "el procedimiento comprende toda una serie de actos complejos que pueden dividirse en cuatro fases: Iniciación, Bases, Proyecto y Acuerdo", remarca que aquests actes són "todos de carácter preclusivo, es decir, que sin acabarse o ser firme cada una, según el orden enumerado, no se puede pasar a la siguiente". Només cal llegir l'article 209 de l'LRDA (que sotmet el projecte de CP a enquesta, i no a exposició pública amb possibilitat de presentar-hi recursos) per a adonar-se que aquest document no té caire preclusiu, puix que les al·legacions que s'hi presentin ni tan sols tenen per què ésser contestades individualment, sinó que únicament s'han de tenir en compte a l'hora d'elaborar l'acord. Aquest criteri ha estat revalidat explícitament pel TS en la STS d'1.2.1994, en el FJ 1 de la qual s'afirma que, "como bien se dice en la sentencia apelada, la Administración no está obligada a contestar individualmente las observaciones o alegaciones que los interesados vayan formulando".

<sup>2</sup>Així ho disposa explícitament el renovat art. L 123-12 del *Code Rural*, a tenor del qual, "la date de clôture des opérations est celle du dépôt en mairie du plan définitif du remembrement".



Quant a la denominació d'ambdós documents, hem de dir que la nomenclatura que empra l'LRDA - "proyecto de concentración" i "acuerdo de concentración" - no són les originàries de la nostra tradició jurídica. Procedeixen de la Llei de CP de 1962, que va incorporar aquesta dicció a la regulació espanyola de la CP. La STS de 23.1.1967 es va fer ressò d'aquesta reorientació terminològica, indicant que, en el procés de concentració analitzat, va ser "esta circunstancia legal ... lo que de Derecho convirtió en Proyecto de concentración lo que antes era Anteproyecto, y en acuerdo de concentración lo hasta entonces denominado Proyecto de Concentración".

Al nostre parer, aquest canvi terminològic no fou gens reeixit. Les denominacions així incorporades per la Llei de CP de 1962 - de la que van passar a l'LRDA, amb motiu de la refosa normativa que s'hi va fer - generen confusió sobre el que són i representen en el procediment de CP cada un d'aquests documents. Era més encertat denominar "projecte de concentració" al document final, perquè, en la terminologia a l'ús en qualsevol tipus d'obres (públiques i privades), la denominació "projecte" es reserva sempre per al document final que ja està enllestit per a la seva execució, i, en conseqüència, s'anomena "avantprojecte" al document previ que encara està subjecte a reformes, abans de la seva aprovació definitiva. Aquesta darrera terminologia és, d'altra banda, la que s'ha emprat tradicionalment a Europa<sup>3</sup>. És la que s'utilitza, per exemple, a Portugal, on l'acord de CP s'anomena "*projecto de emparcelamento*" (vid. arts. 12 a 16 de l'LCP-POR/2), i a Luxemburg, on se'l denomina "*projet du nouveau lotissement*" (vid. l'art. 30 de l'LCP-LUX).

És per això que - tot i que el nostre estudi està farcit de propostes innovadores i de crítiques a l'immobilisme de la regulació estatal de la institució -, en aquest cas concret ens hem de manifestar clarament a favor del retorn a l'antiga terminologia que ja s'utilitzava durant la vigència de la primitiva Llei de CP de 20.12.1952. És aquesta una terminologia que va ésser assumida explícitament en l'Ordre conjunta de 22 de novembre de 1954, del Ministeri d'Agricultura i el Ministeri de Justícia, que dedica els arts. 31 a 37 a regular el "anteproyecto de concentración", i els arts. 38 i successius a regular el "proyecto definitivo". Posteriorment, va ésser incorporada igualment en la Llei de CP de 10 d'agost de 1955, que refereix els arts. 33 i 34 al "anteproyecto" i els arts. 35 i següents al que denomina "proyecto" o "proyecto definitivo". Creiem que és la nomenclatura més racional i coherent amb les autèntiques característiques dels dos documents que, en la seva configuració actual, integren la fase de reordenació de la propietat. Vet aquí un exemple palmari de què no totes les innovacions legals són plausibles i positives, sinó que, de vegades, les normes derogades superen qualitativament a les que les han substituït des.

Per aquests motius, ens manifestem a favor del retorn a les denominacions tradicionals "anteproyecto" i "proyecto definitivo". De totes maneres, continuarem emprant les denominacions que inclou l'LRDA, per tal d'evitar al lector confusions innecessàries.

## 2. Contingut essencial i enquesta del projecte de CP

Si les BD ens aporten una completa visió de la situació *ex ante* de la concentració, la fase de reordenació de la propietat fundiària té per objectiu l'elaboració de l'acord de CP, document cabdal amb el qual clou la concentració - en apreciació reiterada de la jurisprudència del TS (vid., per totes, la STS de 30.6.1999, Arz. 5380), que, a més a més, queda corroborada per la jurisprudència internacional del TEDH<sup>4</sup> - i en el qual s'ha de reflectir la situació *ex post* de la zona concentrada.

Atesa la complexitat d'aquesta operació (confirmada també per la jurisprudència nacional i internacional<sup>5</sup>), no s'elabora directament l'esmentat acord, sinó que es comença per un

---

<sup>3</sup> Vid., *ad exemplum*, la utilització de la terminologia "*avant-projet de remembrement*" i "*projet de remembrement*" que fan els especialistes francesos Jacques AZAN, *Une opération en voie d'achèvement: la commune de Verneuil-sur-Seine*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 41, 2n trimestre de 1984, p. 12, i M. de SAINT-VAAST, *Remembrement-aménagement en haute-Savoie: la commune de Passy*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 43, 4t trimestre de 1984, p. 5.

<sup>4</sup> Vid. la sentència del TEDH de 30.10.1991 (REF. 00000300, *affaire Wiesinger c. Autriche*), referida a la CP austríaca -, al punt 37 de la qual es constata que "*à l'issue de la procédure, l'autorité agricole compétente adopte le plan de remembrement*".

<sup>5</sup> Ambdós tipus de jurisprudència coincideixen en l'apreciació de les dificultats addicionals que

document provisional, anomenat "projecte de concentració", que, si és objecte de moltes al·legacions, pot donar lloc a un segon document provisional o "projecte modificat".

El contingut essencial d'aquest document provisional està determinat en l'art. 197.1 de l'LRDA, que obliga a incloure-hi, com a mínim, la següent documentació:

1r) Un plànol de la nova distribució de la propietat.

2n) Una relació circumstanciada dels propietaris afectats, en la qual es concretin les finques de reemplaçament de l'esmentat plànol inicialment assignades a cada un d'ells.

3r) Una relació de les servituds predials que, si s'escau, s'hi hagin d'establir (fent ús a l'efecte de la potestat discrecional que atorga a l'Administració gestora l'art. 230.2 del mateix text legal), sempre supeditades a les necessitats de la nova ordenació de la propietat prevista per a la zona. Pel que fa a les servituds i a tota mena de càrregues i situacions jurídiques que (d'acord amb el principi de trasllat inalterat establert en l'art. 230.1 de l'LRDA) hagin d'ésser aplicats a les finques de reemplaçament, l'art. 198.1 ordena a l'Administració gestora que aprofiti l'anunci d'obertura de l'enquesta del projecte per a instar als interessats a acordar entre ells les finques de reemplaçament sobre les quals han de recaure eixes càrregues i situacions jurídiques, ben entès que, si els afectats no la consensuen entre ells, la ubicació concreta serà decidida lliurement per la pròpia Administració.

Aquest contingut mínim s'ha de completar amb una referència explícita a les adjudicacions corresponents a les parcel·les sotmeses a contradicció, que, per imperatiu legal, s'han de formular per separat de la resta de les parcel·les. L'art. 193.2.c) - en concordança amb la previsió legal de l'art. 194.1 - disposa, a aquests efectes, que "en el proyecto y en el acuerdo y acta de reorganización se determinarán y adjudicarán por separado las fincas de reemplazo que sustituyan a las parcelas objeto de contradicción".

Partint d'aquest contingut legalment imprescindible, cada Administració gestora hi afegeix la documentació que considera més adient, d'acord amb les seves pròpies necessitats, extrem aquest en el que no ens endinsarem, perquè, a part de la seva escassa transcendència jurídica, ja ha estat molt explotat per la doctrina científica<sup>6</sup> i allargaria innecessàriament la nostra exposició.

Un cop redactat el projecte, ha d'ésser sotmès, durant el termini de trenta dies hàbils, a l'enquesta prevista en els arts. 197 i 209 de l'LRDA, per tal que els interessats puguin presentar-hi les al·legacions u objeccions ("observaciones o sugerencias", en la terminologia que empra el legislador estatal) que considerin adients, totes les quals hauran d'ésser analitzades per l'Administració gestora, als efectes previstos en l'art. 200.1 del text refós, com a pas previ per a la posterior redacció de l'acord de concentració.

Pel que fa a les formalitats de la publicació, es planteja la qüestió de si cal o no fer-hi notificacions personalitzades. Aquesta qüestió està explícitament resolta en l'art. 211 de l'LRDA, de conformitat amb el qual, la publicació del corresponent edicte o avís - prevista, pel que fa a l'obertura de les enquestes de les bases provisionals i del projecte de CP, en

---

comporta el valor afectiu que per a molts propietaris rústics tenen les seves finques. Aquesta apreciació està present, per exemple, en la STS de 8 de juny de 1983 (Arz. 3491), on s'afirma que "los altos fines que con esta operación se persiguen, no siempre comprendidos por los propios beneficiarios, obsesionados muchas veces por el valor afectivo hacia sus bienes rústicos, es lo que ha dado origen a este instituto". També es manifesta a la sentència del TEDH de 23.4.1987 (REF. 00000145, *affaire Poiss*), que, ultra confirmar que "*l'évaluation correcte des parcelles à céder et à recevoir en échange figure d'ordinaire, et très légitimement, au centre des préoccupations des propriétaires*", reconeix com aquest valor afectiu encara més les ja complexes actuacions de CP: "*les difficultés inhérentes à pareille estimation se trouvent souvent accrues par l'attachement traditionnel de l'agriculteur à ses champs et à ses prés*" (punt 56).

<sup>6</sup>Vid., *ad exemplum*, Pedro MOLEZUN REBELLON, *Anotaciones para la redacción ... op. cit.*, p. 29 a 31, que relaciona una exhaustiva relació de tota la documentació que incloïa l'IRYDA en les seves concentracions, començant per la redacció d'una completa memòria de les actuacions dutes a terme a la zona fins a aquest moment procedimental i acabant per una enumeració de les finques de reemplaçament a les quals s'han traslladat les càrregues, gravàmens, arrendaments i altres circumstàncies jurídiques reconegudes en les bases definitives fermes. Pel que fa als projectes redactats per les CA, *vid.*, *ad exemplum*, Santiago BACARIZA CORTINAS, *Redacción técnica do proxecto de concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCÍA, *El proceso de ... op. cit.*, p. 55. i s.

l'art. 209 de la mateixa norma legal - produeix els mateixos efectes que la notificació personalitzada. Per tant, l'Administració gestora resta eximida de l'obligació de notificar individualment l'inici de les enquestes previstes en el procediment especial de CP.

La jurisprudència ha confirmat reiteradament aquest criteri hermenèutic, remarcant que, en aquest cas, no és aplicable la normativa general del procediment administratiu - que sols hi té una aplicació subsidiària, a manca de normativa específica -, per tractar-se d'un procediment especial. Com sia, en efecte, que l'esmentat art. 211 ja regula expressament aquesta qüestió, les seves previsions prevalen a aquests efectes.

La STS de 2.2.1996 (Arz. 908) argumenta al respecte, en un supòsit relatiu a la publicació de les bases, que "no puede decirse que no existan normas específicas en el procedimiento de concentración parcelaria en relación con las notificaciones" i que "no puede afirmarse que en razón de la propia finalidad específica del régimen de elaboración de las Bases tengan que llevarse a cabo la notificación personal y directa a los interesados". De la mateixa manera, la STS de 10.11.1997 (Arz. 2424) replica l'*iter* discursiu del recurrent, contraargumentant que "resulta por ello totalmente improcedentes las alegaciones que aducen dificultad para conocer dichas bases o ausencia de notificación personal", afegint-hi que l'LRDA "tiene un régimen específico de publicaciones y comunicaciones distinto del establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que las alegaciones en que se insiste carecen de consistencia". I, puix que on la llei no distingeix no s'ha de distingir, hem d'entendre que aquest criteri hermenèutic és vàlid per a totes les enquestes i publicacions previstes en l'LRDA. L'Administració gestora, en conseqüència, no està obligada, *de lege lata*, a fer notificacions individuals de les bases (siguin provisionals o definitives), del projecte ni de l'acord de CP.

Així i tot, encara que l'LRDA no ho requereixi, entenem que seria recomanable que totes les enquestes i exposicions públiques previstes en aquest text normatiu fossin notificades individualment als interessats, amb acusament de rebuda (com ja es fa a altres països<sup>7</sup>), per tal de garantir que tots els partícips de la concentració en prenen coneixement. Bo i reconeixent que el TS té raó al dir que el règim aplicable a les notificacions és el de l'LRDA, i no el de la regulació general del procediment administratiu, entenem que, si més no, l'Administració gestora hauria d'adequar la seva actuació al règim jurídic de l'LRJAPPAC, que, com especifica el seu art. 1r, és d'aplicació a totes les administracions públiques. Per tant, si més no, s'hi hauria d'inspirar en el model d'Administració servicial que, en base als principis constitucionals, estableix aquesta norma legal. I en concret, s'hauria de recordar el contingut del seu art. 35.h), que imposa a totes les administracions públiques l'obligació de facilitar a la ciutadania l'exercici dels seus drets. Val a dir que, en aquest cas, el dret a exercir seria ni més ni menys que el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, mitjançant la presentació de les corresponents al·legacions al projecte.

Aplicant estrictament les previsions de l'art. 211 de l'LRDA, l'experiència demostra que sempre hi ha algun partícip que - per viure en una altra localitat, per malaltia perllongada o per altres motius justificats - apareix quan el procés de CP ja està molt avançat i es queixa de què no ha pogut presentar les seves al·legacions, perquè no s'havia adonat de les publicacions fetes als diaris oficials i als taulers d'anuncis municipals. Amb les notificacions personalitzades - que no suposen un sobreesforç inassumible per l'Administració gestora, tenint-hi en compte els mitjans informàtics de què ara disposa - aquestes queixes desapareixerien definitivament, perquè tothom estaria assabentat de les enquestes i exposicions públiques, i l'Administració ho podria acreditar mitjançant el corresponent acusament de rebuda. Això produiria una millor defensa dels drets i interessos legítims de tots els afectats per les operacions de concentració - amb la qual cosa es garantiria millor l'exercici al dret fonamental a la tutela judicial deguda ex art. 24.1 CE -, alhora que reduiria el nombre de recursos contra l'acord de CP, ja que tothom hauria tingut ocasió de discutir prèviament amb els tècnics tot allò que li preocupa o amb el que discrepa de la solució

---

<sup>7</sup> *Vid., ad exemplum*, pel que fa a Itàlia, l'art. 28 del Decret 215/1933, de 13 de febrer, a tenor del qual, "*Dell'approvazione del piano è lata notizia al consorzio, delle decisioni sui reclami è lata notizia agli interessati, mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno*". Observis que hem pres per exemple un Decret que està vigent des de molt abans de la incorporació de la CP al nostre ordenament jurídic. Ja seria hora que la nostra regulació adoptés aquesta mesura, que tant afavoreix el lliure exercici del dret a la tutela judicial efectiva.

arbitrada en el projecte de CP. Val la pena, doncs, prendre's aquesta molèstia.

Finalment, pel que fa a la qüestió de si les al·legacions presentades han d'ésser contestades o no de forma individual, confirmem el criteri defensat més amunt respecte a l'enquesta de les bases provisionals, donant per reproduïts íntegrament els arguments emprats a l'efecte, que són igualment aplicables a l'enquesta del projecte de CP. Si un cas, hi hem de puntualitzar que, sigui quina sigui la fórmula que emprin els interessats per a manifestar les seves objeccions al projecte, aquestes tindran sempre la consideració legal d'al·legacions, encara que es presentin com un recurs administratiu. Així s'infereix de la dicció i de l'esperit de l'art. 197.3 de l'LRDA, i, en qualsevol cas, aquesta qüestió ja la va resoldre explícitament al seu temps la STS de 7.4.1982 (Arz. 2393), segons la qual, "aún en el evento de que existiera el recurso que la demandante asevera interpuesto el 16 septiembre 1974, para solicitar la reforma del Proyecto por entender que vulneraba el mencionado art. 173, es llano que esta petición no tendría otro alcance que el de las observaciones y sugerencias previstas en el art. 197 de la expresada Ley de 1973, con el fin de que se introduzcan en el Proyecto las modificaciones pertinentes".

### 3. Criteris a aplicar en la reordenació de la propietat

D'acord amb la normativa vigent i amb la jurisprudència del TS, els criteris que han de regir l'atribució de finques de reemplaçament són bàsicament els que recull l'art. 173 de l'LRDA, a tenor del qual, l'Administració gestora ha de realitzar la reordenació de la propietat rústica de les zones de concentració procurant aconseguir-hi els següents objectius:

1r) Atribuir a cada propietari el mínim nombre de finques que permetin les circumstàncies, en aplicació del principi de concentració al màxim.

Aquest primer objectiu entronca amb el debatut problema de si l'Administració està o no obligada a reconvertir totes les aportacions de terrenys de cada partícip en una sola finca de reemplaçament. No hi ha dubte que l'ideal de tota concentració seria l'assignació d'una finca en "coto redondo" a cada propietari afectat, no sols perquè la pròpia denominació de la institució s'orienta a aquest objectiu, sinó també pels indubtables avantatges d'aquesta millora, que ja hem glossat *supra*<sup>8</sup>. Prohoms tan exalçats com els agraristes Gaspar Melchor de JOVELLANOS i Fermín CABALLERO ja brandaren aquest gonfanó als segles XVIII i XIX - i el mateix varen fer al segle XX llurs seguidors més entusiastes -, quan encara no s'havia encunyat a casa nostra la denominació actual de la concentració parcel·l·lària<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Per a un aprofundiment en la matèria, es pot consultar l'obra de Luis GARCÍA DE OTEYZA, Miguel BUENO GÓMEZ i Fernando CRUZ CONDE, *Variación de los ...*, op. cit., in totum, i - amb la prevenció del seu caire excessivament propagandístic - la publicació oficial del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, *Ordenación rural. Concentración parcelaria*, Ministerio de Agricultura-SNCPYOR, Madrid, 1964, p. 11 i concordants.

<sup>9</sup>*Vid.* Gaspar Melchor de JOVELLANOS, *Informe de la Sociedad Económica ...*, op. cit., 1795, p. 22, 26, 28 i concordants. Per bé que - com ja hem remarcat *supra* - aquest precursor agrarista espanyol encara defensava en aquesta obra el minifundisme (assegurant que "es natural que la pequeña cultura se prefiera en los países frescos, y en los territorios de regadío" i negant al legislador legitimitat per a impedir la "reducción y subdivision de las suertes", ja que entenia que "esta cuestión, aunque importantísima, no pertenece sino indirectamente á la legislación"), s'acaba pronunciant a favor del "coto redondo", al qual objecte reconeix que "una suerte bien dividida, bien cercada y plantada, bien proporcionada á la subsistencia de una familia rústica, la llama naturalmente á establecerse en ella con sus ganados é instrumentos". Més explícit - i al nostre parer, també més encertat, en aquest punt - fou Fermín CABALLERO Y MORGAY, *Fomento de la población rural*, op. cit., 1864, p. 195 a 228, que dedicà tot un capítol de la seva obra mestra, a lloar les que ell mateix qualificà de "Ventajas del coto redondo acasariado", entre les quals enuncitava el millor aprofitament del temps, la reducció de les despeses en adobs i molts altres avantatges (algun d'ells tan curiosos com el de possibilitar l'ajut als viatgers: "Hasta los labradores de los pueblos, colindantes con el coto redondo, aprovechan la casería para el abrigo de sus personas y caballerías en los recios temporales, para el abrevadero del ganado, y en otros cien menesteres, que no satisfarian en la soledad de la campiña"). En la seva glossa d'aquesta darrera obra, Manuel GONZÁLEZ-MORENO Y BALDA, *Concentración Parcelaria y Cotos Acasariados*, op. cit., p. 87 i s., bo i remarcar les diferències que hi ha entre les dues manifestacions concentradores citades al títol, defensa decididament la tendència objectiva de la CP a la finca única, manifestant que "sus ventajas, sin llegar ni remotamente a las que pueden obtenerse del coto acasariado, son innegables: tener a un surco la mayor extensión posible y no verse en la necesidad de pasar con abrumadora frecuencia de una finca a otra a veces muy distantes entre sí, disminuir linderos y servidumbres, incrementar el mejor aprovechamiento de los pastos, del arbolado, del regadío y de los buenos temperos, poder utilizar con más ventaja la maquinaria agrícola, intensificar la vigilancia, facilitar el cierre, activar la recolección y otras varias de no menos monta que las indicadas ...". Poc té a veure aquest "coto acasariado" amb el "lugar acasariado", que l'art. 19 de l'LCP-GAL defineix com "el que comprende la casa de labor,

Responent a aquest criteri, l'art. 173.a) disposa que "se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo ...". D'acord amb aquest criteri legal, el TS ha proclamat reiteradament l'objectiu de la concentració al màxim com un dels principis inspiradors de la CP espanyola<sup>10</sup>. Així i tot, per molt que s'hi apliqui l'Administració gestora, hem de dir que l'objectiu de la concentració total és utòpic (i, com a tal, inabastable), especialment si hom té en compte el respecte degut als drets de tots els partícips, que hi tenen interessos contraposats. Sempre hi haurà un seguit de propietaris que acabaran la concentració amb més d'una finca de reemplaçament, bé sigui perquè així ho han sol·licitat ells mateixos, bé sigui perquè no ha estat possible atribuir-los una sola finca<sup>11</sup>.

Això no obsta per a què, bo i reconeixent la impossibilitat fàctica de la concentració total, s'hagi d'intentar sempre atènyer a cada zona beneficiada el grau de reducció més elevat que les circumstàncies concorrents i els interessos en conflicte permetin abastar, perquè, com s'indica a la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), "el artículo 173.a) enfatiza el criterio de la adjudicación, en el menor número posible de fincas de reemplazo".

En qualsevol cas, val a dir que el propi TS ha sentenciat reiteradament que l'ideal del "coto redondo" - com la resta dels objectius que esmenten les successives lletres de l'art. 173 de l'LRDA - no constitueix un principi absolut i ineluctable, sinó tan sols un criteri orientatiu de l'actuació concentradora. Aquest és un criteri hermenèutic - ara confirmat pel TEDH, a nivell internacional<sup>12</sup> - que el TS ha mantingut invariablement al llarg del temps:

- Abans de l'LRDA, la STS de 14.11.1967 (Arz. 4653) ja advertia que l'expressió "se procurará" s'ha d'entendre senzillament com un "intento legislativo".

- Inclús quan, als anys setanta, la jurisprudència presentava el principi de concentració al màxim com la finalitat única de la CP, les sentències del TS<sup>13</sup> no imposaven a l'Administració gestora el "coto redondo", sinó que es limitaven a argumentar que eixa finalitat irrenunciable consistia en "adjudicar a cada propietario en un número reducido de fincas una superficie equivalente en clase, tierra y cultivo a la de las parcelas aportadas".

- La STS de 7.4.1982 (Arz. 2393) fa especial esment de la manca d'imperativitat de les disposicions de l'art. 173 de l'LRDA que estableixen criteris per a la reordenació de la propietat de les zones de concentració, afermant la idea de què "aquellas normas no tienen carácter prohibitivo o imperativo, como revelan la locución "se procurará" utilizada ...".

- A les darreries del segle XX, la STS de 4.3.1997 (Arz. 928), bt referint-se als esmentats criteris gestors de reordenació de la propietat, s'ha continuat pronunciant en el sentit de què "todo ello se verificará en función de las posibilidades reales de actuación material y de la configuración de intereses de los diversos propietarios afectados", ahora que ha puntualitzat que aitals principis informadors s'han de referir al conjunt de les operacions, i no a la situació individualitzada de cada un dels propietaris que en resulten afectats, "de manera que el logro o frustración de los fines perseguidos por el proyecto citado, debe valorarse atendiendo al conjunto de la operación de concentración". No s'hi ha de voler deduir, per tant, cap imperativitat expressa o implícita d'atènyer-los al cent per cent a cada zona, ni molt menys a les finques de reemplaçament que s'assignin a cada beneficiari, ja que - com a Holanda i altres països<sup>14</sup> - l'LRDA ha pres

---

edificaciones, dependencias y terrenos, aunque no sean colindantes ...".

<sup>10</sup> Vid. en aquest sentit, les STS de 27.10.1990 (Arz. 7554), 1.2.1994 (Arz. 1231), 10.11.1997 (Arz. 2424) i 1.4.1998 (Arz. 3507).

<sup>11</sup> Vid. un exemple pràctic d'aquesta inviabilitat fàctica en la relació dels índex de reducció de les CP de Navarra que sintetitza Arturo BORRUEL, *La concentración parcelaria en Navarra (I)*, op. cit., p. 46, que van del 6,12 al 7,21.

<sup>12</sup> Cfr. sentència del TEDH de 14.11.2000 (REF. 00002064, *affaire Piron c. France*).

<sup>13</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334) i 10.10.1978 (Arz. 3326).

<sup>14</sup> Vid., *ad exemplum*, pel que fa a Holanda, Government Service for Land and Water Management, *Aménagement rural dans les ...*, op. cit., p. 11, on queda palesa la via possibilista que s'hi aplica, significant que "par remembrement, les terrains ayant la même vocation restent autant que possible groupés ensemble".

una opció possibilista, pel que fa a l'agrupació de les finques. Per això, quan la STS de 27.10.1990 (Arz. 7554) proclama que "los dos grandes principios inspiradores de la concentración parcelaria son el de la concentración al máximo posible ... y el de la equivalencia ...", i les sentències d'1.2.1994 (Arz. 1231) i 10.11.1997 (Arz. 2424) al·ludeixen a la que s'hi denomina "la concentración de las propiedades", aquestes manifestacions jurisprudencials no s'han d'entendre referides a la concentració total - que consistiria en l'atribució d'un "coto redondo" a tots i cada un dels partícips -, sinó com manifestacions d'un *desideratum*, l'acompliment del qual no és exigible a l'Administració gestora per part dels interessats.

El mateix TS ho ha expressat nítidament en la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), remarcant que l'únic exigible a l'Administració gestora, a aquests efectes, és que "se adjudique, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo". Es tracta simplement de diferents formes d'aproximació al principi de concentració, que efectivament ha d'informar totes les actuacions de CP; però ho ha de fer entenent aquest principi en el sentit que expressa la STS de 7.7.1977 (Arz. 685), que admet, en les adjudicacions, la doble alternativa de la "asignación de coto redondo o reducido número de fincas de superficie equivalente a las poseídas", alternativa identificable també en les STS de 6.10.1981 (Arz. 4078), 5.2.1985 (Arz. 994), 28.6.1996 (Arz. 5338) i 14.1.1997 (Arz. 547).

Dit sigui això únicament *de lege lata*, puix que *de lege ferenda* entenem que aquest seria un altre dels àmbits en els quals caldria retallar l'ampli marge de discrecionalitat de què gaudeixen les administracions gestores de la CP. Per a què el respecte als drets dels partícips no sigui tan sols una proclamació formal, fóra bo que la futura legislació espanyola de la CP regulés aquesta qüestió de manera més equilibrada, com ho fa, per exemple, l'art. L.123-6 de l'LCP-FRAN, que no deixa les mans tan lliures als gestors de la concentració, sinó que els obliga a justificar els motius que en cada cas concret han impedit assolir l'objectiu primordial de la finca única per a cada un dels propietaris afectats: "*sauf exception justifiée, il n'est créé qu'une seule parcelle par propriétaire dans une masse de répartition*". D'aquesta manera, la finca única seria veritablement la regla general, i no una excepció com s'esdevé a moltes concentracions espanyoles.

Finalment, com a mesura complementària d'aquest primer criteri de concentració al màxim, convé ubicar junts - com encertadament recomanava la doctrina clàssica<sup>15</sup> - els terrenys corresponents a petits propietaris que només van aportar una finca a la concentració, perquè d'aquesta manera es facilita que, temps a venir, aquestes finques s'acabin refonent les unes amb les altres (mitjançant compra-ventes, permutes o altres negocis jurídics), completant així els efectes beneficiosos de la CP.

2n) Adjudicar terrenys de característiques agronòmiques i de valor similars als de les parcel·les aportades per cadascú, d'acord amb el principi d'igualtat o d'equivalència<sup>16</sup>.

No reincidirem en l'exegesi d'aquest principi general. Ja ens hi hem dedicat abastament al tractar dels principis que informen les actuacions de CP, raó per la qual donem per reproduïda la nostra exposició al respecte, insistint en dues idees cabdals:

1a) La comparació entre els valors de les aportacions i de les atribucions rebudes a canvi s'ha de fer valorant unes i altres amb els mateixos criteris de valoració amb què es van elaborar les bases de la concentració de la zona, ben entès que, *de lege lata*, la valoració s'ha de fer amb criteris exclusivament agraris, com sempre ha defensat el TS, que ha rebutjat sistemàticament, a aquests efectes, els valors urbanístics i de mercat<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Vid., ad exemplum, Leovigildo GARRIDO EGIDO, *La Concentración Parcelaria base para la Ordenación Rural en las zonas parceladas*, en l'obra col·lectiva *Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*, Ministerio de Agricultura-SNCPYOR, Madrid, 1964, p. 56.

<sup>16</sup> Cal portar a col·lació, per a corroborar-ho, la doctrina legal vigent en aquest sentit, sintetitzada en el FJ 4 de la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), que, tot referint-se a l'objectiu fonamental de la CP, diu que hi és essencial "la unidad de método para la estimación de la totalidad y cada uno de los terrenos incluidos en la concentración, para no romper el equilibrio económico o "la equivalencia en la ecuación", según tuvo ocasión de señalar esta misma Sala en Sentencia de 7 de abril 1983, recogida posteriormente en la de 28 junio 1996".

<sup>17</sup> Vid., *inter alia*, la STS de 20.6.1988 (Arz. 4637), segons la qual la comparació de valors

2a) L'equivalència absoluta - és a dir, la plasmació del principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions finals - no és factible realment. El TS ho va admetre ben aviat, advertint, en la STS de 9.6.1971 (Arz. 3625), que la CP és "de imposible consumació en condicions de absoluta equivalència".

Val a dir, en tot cas, que aquest principi ha quedat bastant desdibuixat a Espanya, per efecte de la tolerància legal de fins al 16'6 % que preveu l'art. 200 de l'LRDA. L'única limitació quantitativa a les deduccions que s'hi preveuen sobre el valor de les aportacions és la de què s'apliquin "sin que en total puedan rebasarlas, en la sexta parte del valor de las parcelas aportadas a que se refiere el artículo 218 de la presente ley". Més encertades semblen algunes regulacions autonòmiques (com la gallega LCP-GAL, l'art. 34 de la qual redueix les deduccions autoritzades al 3 % per a ajustament de les adjudicacions i al 6 % per a obres d'interès per a la concentració) i forànies (com la de França, on la tolerància legal es redueix al 10 % de la superfície i a tan sols l'1 % del valor<sup>18</sup>).

En la vessant pràctica, entenem que, si la finalitat primordial que l'LRDA atribueix a la CP és la de millorar les condicions de l'explotació, fóra bo que les administracions gestores apliquessin (l'LRDA no ho impedeix) el benpensat criteri rector que estableix l'art. 28 de la llei austríaca reguladora de la CP del Land de Haute-Autriche (*Loi de 1979 sur l'aménagement des terres agricoles, "Flurverfassungs-Landesgesetz"*), a tenor del qual "*Nul ne peut se voir attribuer contre son gré des parcelles compensatoires qu'il ne saurait exploiter sans changer l'emplacement de sa ferme ou sans modifier substantiellement la nature de son exploitation*". A nivell reglamentari, encara queda més clar aquest criteri legal, en l'art. 97 del decret de 1911, en el qual es disposa "*qu'il faut en général respecter les proportions de vergers, de champs et de prairies*".

Ja hem reconegut que, en aquestes actuacions públiques, la igualtat absoluta és una utopia; però, si més no, seguint l'esmentat criteri de redistribució - que ha estat revalidat pel TEDH en la seva sentència de 23.4.1987 (REF. 00000068, *affaire Erkner et Hofauer*) -, s'ha d'evitar adjudicar als propietaris més terra de menys qualitat, o menys terra de més qualitat, que l'aportada per cada un d'ells, alhora que les terres adjudicades han de ser del mateix tipus de cultiu que les aportades a la concentració. D'aquesta manera, s'aconseguirà que els propietaris afectats no es veguin obligats a transformar contra la seva voluntat el tipus d'explotació que els era habitual.

En definitiva - a desgrat de la terminologia desorientadora de l'art. 173.a) de l'LRDA -, no és exigible ni la igualtat ni la total equivalència entre els terrenys aportats a la concentració per cada propietari i els rebuts a canvi un cop closes les operacions. El que realment ha de fer l'Administració gestora és cercar l'equilibri entre les aportacions i les atribucions, ben entès que aquestes seran en tot cas - amb l'excepció de les parcel·les reservades, que la pràctica administrativa ha lliurat sempre de les deduccions<sup>19</sup> - inferiors a aquelles.

---

s'ha de fer d'acord amb els criteris de les BDF de la zona, "no pudiendo tenerse en cuenta el valor urbanístico de las fincas, sino exclusivamente el agrícola porque lo contrario iría en contra de la finalidad que persigue el instituto de Concentración Parcelaria que actúa sobre fincas calificadas como rústicas o no urbanizables", i la STS de 15.7.1988 (Arz. 5895), a tenor de la qual, la comparació s'ha de fer "con los criterios o valoraciones contenidos en las Bases (no criterios ajenos o de mercado)".

<sup>18</sup>Vid. Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier. II.- Le remembrement et ses dérivés, op. cit.*, p. 28. Aquest informe oficial explica com s'ha d'entendre el principi d'equivalència, assegurant que "*le respect de ce principe d'équivalence assure chaque propriétaire et chaque exploitant de conserver après remembrement la capacité de production de son exploitation*". Admet que hi pot haver deduccions que desvirtuin en part la vigència d'aquest principi cabdal de la CP; però les reconduïx als valors que venim d'expressar, bo i remarcant que "*la surface attribuée au propriétaire ne peut différer de plus 10 % par rapport au calcul théorique, de même la valeur ne peut différer de plus de 1 % entre la valeur à restituer théoriquement et la valeur effectivement attribuée*".

<sup>19</sup>Cfr. Pedro MOLEZÚN REBELLÓN, *Anotaciones para la redacción ...*, op. cit., p.9. Per molt recolzament doctrinal que tingui aquesta exempció de deduccions, creiem que no és legítima, puix que contraria el principi de repartiment proporcional de les càrregues que estableix l'art. 202.2 de l'LRDA, i que l'art. 26 de la gallega LCP-GAL encara fa més explícit, determinant que "estarán sujetas en todo caso a las deducciones por razón de obras inherentes o necesarias de la zona de concentración parcelaria" i que "la aplicación de la cuota de deducción por ajuste de adjudicaciones se fijará por el Pleno de la Junta Local ...". Més encara, si el propietari no vol que li sigui reduït da l'extensió de la finca, ha d'abonar la corresponent indemnització: "su propietario podrá optar por

Així ens ho ensenya la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), al confirmar que, en el cas examinat, la reordenació practicada als recurrents "supone el mantenimiento de un adecuado equilibrio territorial teniendo en cuenta el coeficiente de reducción señalado en las Bases de la Concentración", puntualitzant tot seguit que les finques de reemplaçament han d'ésser "de una superficie de la misma clase de cultivo y valor de las parcelas aportadas, pero no necesariamente de la misma extensión". És a dir, que les finques aportades i les rebudes a canvi han de ser similars, però no necessàriament iguals.

En tot cas, interrelacionant els dictats de l'art. 173.a), *in fine* (que insta l'Administració gestora a assignar als propietaris "una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía"), de l'art. 200.2 (a tenor del qual, "el acuerdo de concentración se ajustará estrictamente a las bases ...") i de l'art. 202.2 (que únicament permet deduir de les aportacions - a més a més del 3 % previst al punt anterior - "las superficies precisas para realizar ... obras necesarias ..."), s'arriba a la doble conclusió de què, d'una banda, s'ha de procurar cenyir les deduccions als mínims imprescindibles per al normal desenvolupament de la CP, i, de l'altra, s'ha de mirar de lliurar a cada propietari unes terres de superfície proporcional i de classes similars a les per ell aportades.

3r) Reagrupar les finques que constitueixen una mateixa explotació, encara que no pertanyin a un mateix propietari.

Aquest criteri d'actuació constitueix el vincle que aproxima la CP clàssica amb la concentració per explotacions, que hem comentat més amunt. L'LRDA el proclama amb caràcter general en l'art. 173.b), a tenor del qual, s'ha de procurar "adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios", i el confirma en el supòsit concret previst en l'art. 204.2, a tenor del qual "cuando varios propietarios cultivadores directos soliciten, antes de la aprobación de las bases de concentración, que las fincas de reemplazo que se les entreguen sean contiguas, el Instituto procurará atender esta demanda". Més encara, "si las tierras estuviesen explotadas en arrendamiento o aparcería, la petición del propietario no será tomada en consideración si no consta la conformidad del cultivador".

Alguns legisladors han volgut avançar més per aquesta via, apostant directament per la concentració d'explotacions, com en el cas de la LARA andalusa, però ja hem vist que els resultats han estat d'allò més decebedors, puix que pretendre realitzar una tasca de concentració duradora sense recolzar-se fonamentalment en els propietaris dels terrenys és molt poc realista. Els drets sobre les finques rústiques altres que el de propietat són massa mutables i inestables, raó per la qual no s'hi pot fonamentar una tasca tan complexa - i a la qual s'aboquen tants cabals públics - com la CP.

Tanmateix, la concentració per explotacions té els seus avantatges, perquè, a la fi - com reconeix explícitament l'art. 173, *ab initio*, de l'LRDA - la finalitat primordial de la concentració és "la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas".

En definitiva, s'ha de cercar el just equilibri entre la CP més estricta, que prioritza per sobre de tot la propietat de la terra, i la concentració d'explotacions, per a la qual l'essencial és la condició de conreador de les finques. Ens reafirmem, per tant, en la nostra proposta d'implantar a Espanya un sistema mixt entre ambdues institucions, que estaria constituït per la concentració parcel·l·ària per explotacions.

Aparentment, aquest és el sistema pel qual ha optat finalment el legislador de Cantàbria, en l'art. 38.1 de l'LCP-CANT-2000, d'acord amb el qual, "siempre y cuando del estudio y valoración de las características socioeconómicas y jurídicas de las zonas de actuación se infiera su posibilidad y conveniencia, la concentración parcelaria se efectuará contemplando la totalidad de las parcelas que forman la explotación agraria, aún cuando correspondan a

---

conservar íntegra la unidad física, satisfaciendo en metálico el importe equivalente a la deducción". Donar-li aquesta opció sí que ens sembla just; però eximir-lo de les deduccions constitueix, al nostre parer, un greuge comparatiu per a la resta dels participants, no sols perquè contradiu el principi de solidaritat que ha de presidir tota obra d'interès general, sinó perquè, a més a més, és evident que totes les finques del perímetre, àdhuc les reservades, acaben beneficiant-se de la concentració.



distinto propietario". Bé està que aquest legislador autonòmic hagi reconduït en aquest sentit la seva primigènia regulació de la CP (LCP-CANT). Però, al nostre parer, no n'hi ha prou amb aquest plantejament benintencionat, sinó que cal adoptar un posicionament actiu a favor de l'efectiva implantació d'aquest sistema mixt. La clau per aconseguir-ho seria la previsió legal d'incentius als propietaris que no conreen la terra, per tal de motivar-los a facilitar la concentració de les terres que constitueixen les diferents explotacions agràries de la zona afectada. Mentre no es prevegin ajuts econòmics a aquests efectes en la normativa comunitària, el que podrien fer els legisladors estatal i autonòmics és fomentar l'interès dels propietaris per aquesta concentració, afavorint-la a l'hora de la reordenació de la propietat. Així, per exemple, es podria incentivar a aquests propietaris reduint-los el percentatge de deducció aplicable a la zona o donant-los preferència a l'hora d'eleger el nou emplaçament de les finques de reemplaçament, alhora que es podrien oferir als conreadors de finques d'altri els crèdits tous necessaris per a motivar-los a l'adquisició de les finques que conreen. D'aquesta manera sí que es podria fer una veritable concentració parcel·lària per explotacions, efectiva, duradora i que satisfés les aspiracions de tots els implicats i alhora atengués l'interès general agrari.

4t) Contribuir a què totes les explotacions de la zona tinguin viabilitat econòmica.

En la conceptualització actual de la CP espanyola, aquesta és la finalitat cabdal que s'infereix dels principis rectorials establerts en els arts. 171 i 173 de l'LRDA. Com assenyala la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231), interpretant aquest darrer precepte, "para mitigar tal excesivo fraccionamiento de la propiedad rústica, dicha institución [es refereix a la CP] perseguirá como finalidad primordial y esencial la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas". De manera similar es pronuncia la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), d'acord amb la qual, "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo". *De lege lata*, doncs, aquesta és la finalitat i el moll de l'os de la concepció legal vigent de la CP. A ella s'han d'atindre, doncs, tots els gestors de la CP.

Assentat això, hem de matisar que, des de la perspectiva *de lege ferenda*, entenem que ha d'anar minvant la preponderància d'aquesta finalitat, per tal d'anar reorientant progressivament la institució vers les noves comeses que la societat espera d'ella (com ja hem vist que s'està fent fora de les nostres fronteres), de la mateixa manera que la PAC comunitària està derivant vers una política més oberta, amb vistes a reconvertir-la en una política integral de desenvolupament rural<sup>20</sup>.

Entenent així la institució, la tradicional teleologia productivista de la CP perdria gran part de la seva força, en favor d'altres finalitats que beneficiïn el conjunt de la societat rural, dotant-la d'uns serveis comuns sanitaris, educatius, d'atenció a la tercera edat, etc. de més qualitat, fomentant la creació de fonts d'ingressos alternatives (polígons industrials, instal·lacions d'hosteleria, comerços, etc.) que redueixin progressivament l'excessiva dependència actual de la producció agrària, de més espais per al lleure i l'esport (parcs, piscines, pavellons,

---

<sup>20</sup> Així s'esdevé, per exemple, a França (cfr. M. N., *Un colloque sur les procédures d'aménagement foncier. Pleins feux sur le Rapport Adam*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 73, 2n trimestre de 1992, p. 3 i s., on s'evidencia que "le remembrement ... il n'est pas uniquement au service de l'agriculture ... il est un outil d'aménagement global") i a Holanda (cfr. A. VAN DEN BRINK, *L'aménagement rural aux Pays-Bas*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 73, 2n trimestre de 1992, p. 15, on es constata que "une nouvelle loi est entrée en vigueur en 1985. Dans cette loi, l'objectif agricole a été remplacé par un objectif prenant en compte toutes les fonctions de l'espace rural").

Sobre la tendència a transformar la PAC en PARC, *vid. inter alia*, Allan BUCKWELL, *Transformación de la PAC en una política rural más integrada*, "Revista española de economía agraria", núms. 176-177, febrer-març de 1996; Albert MASSOT MARTÍ, *Una política agro-alimentaria y rural para una Unión Europea del bienestar*, "Revista española de economía agraria", núms. 176-177, febrer-març de 1996; Franco SOTTE, *La dimensión regional de una nueva PAC orientada al desarrollo rural integrado*, "Revista española de economía agraria", núms. 176-177, febrer-març de 1996; i Gabinet Tècnic del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, *A propòsit de l'Agenda 2000: ¿entre la PAC-III i la política rural integrada?*, "Estadística i conjuntura agrària", núms. 116-117, maig i juny de 1997.

Les repercussions que aquesta tendència evolutiva de la PAC pot tenir sobre la institució jurídica de la CP ja les vàrem exposar abastament en el decurs del Congrés de Dret Agrari celebrat a la Universidad de Málaga (*vid. Enrique VALENCIA I SANCHO, Repercusiones previsibles ..., op. cit., in totum*).

zones esportives, etc.) i de millors vies de comunicació (carreteres, línies ferroviàries, etc.), en el marc d'una política activa de desenvolupament rural integrat i sostenible, que propiciï el reequilibri territorial, la protecció del medi ambient i el redreçament progressiu del paisatge rural<sup>21</sup>.

Vista des d'aquesta perspectiva (que és la que s'està imposant arreu d'Europa), l'Administració gestora de la CP haurà de continuar afavorint la viabilitat econòmica de les explotacions agràries - la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507) esvaeix qualsevol dubte que hi pogués haver al respecte<sup>22</sup> -, però sense capficar-s'hi tant com fins ara, perquè hi ha moltes altres comeses a acomplir. Quan calgui, doncs, s'hi hauran de reservar espais per a un polígon industrial, per a unes escoles, per a un camp d'esports, per a un parc, i, en definitiva, per a la satisfacció de totes les necessitats que sorgeixin a la zona, perquè en els temps actuals i de cara al futur, la CP - com la PAC comunitària - s'ha d'obrir a tota la societat rural. Si així es fa, la continuïtat en el temps d'aquestes actuacions públiques està força garantida, perquè una CP adaptada a les noves exigències socials sempre és creadora de futur, com ha reconegut la doctrina internacional<sup>23</sup>.

5è) Ubicar les noves finques al lloc més proper a la casa del seu titular, en aplicació del principi de proximitat, que regeix totes les concentracions.

L'art. 173.d) de l'LRDA obliga l'Administració gestora a procurar "emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante". Més rígid es mostra el legislador francès, que, en l'art. L.123-1, *in fine*, del *Code Rural*, disposa que "*sauf accord des propriétaires et exploitants intéressés, le nouveau lotissement ne peut allonger la distance moyenne des terres au centre d'exploitation principale, si ce n'est dans la mesure nécessaire au regroupement parcellaire*". I és que, com bé diuen ROUGEAN i SAGARMINAGA<sup>24</sup>, un dels principis rectors de la CP francesa és el que ells enuncien com "*ne pas éloigner les terres du siège d'exploitation*".

En aquest manament legal es recolza la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), segons la qual, la normativa vigent en matèria de CP (cita en concret l'LRDA i LCP-GAL, puix que s'ocupa d'una CP realitzada a Galícia) "persigue esencialmente ciertas finalidades, entre las que figuran ... mejorar el emplazamiento de las nuevas fincas a fin de que puedan ser atendidas desde la casa de labor, vivienda del interesado o finca más importante, si son varias las adjudicadas".

Malgrat tot, aquesta és una de les finalitats secundàries en el procediment especial de CP. La jurisprudència sempre ha interpretat que la ubicació desitjada de les finques de reemplaçament no és un dret exigible a l'Administració. Com establí al seu moment la STS de 9.6.1971 (Arz. 3625), el "mal emplazamiento y desigual calidad agroeconómica de las parcelas asignadas (son) realidades siempre posibles y aun inevitables en una operación de las características de la concentración parcelaria, de imposible consumación ... a

---

<sup>21</sup> Aquest plantejament ha estat ben assumit pels propis partícips dels processos de CP que es practiquen a França, com ho demostra Louis CAUDRON, *op. cit.*, p. 31, el qual reconeix que, "*sans négliger la finalité économique de ces opérations pour les agriculteurs, les élus ont pris conscience de la nécessité d'introduire un certain nombre de mesures permettant de préserver l'équilibre, souvent fragile, des paysages*". No cal dir que també hi recolzen aquesta obertura de la institució a la millora global del món rural tant els experts en la CP (*vid.*, *ad exemplum*, Jean-Marie ZELLER, *Les perspectives de développement d'une commune en cours de remembrement*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 75, 4t trimestre de 1992, p. 16, el qual admet que "*l'espace rural dans son ensemble fait l'objet en ce moment d'une attention particulière de la part de tous ceux qui se préoccupent de son avenir, notamment dans le cadre de la nouvelle situation européenne et même mondiale*") com les autoritats que hi estan implicades (*vid.*, *ad exemplum*, la confessió de l'Alcalde de la comuna francesa concentrada de Pleucadeuc, Joseph BRIEND, *Les atouts d'une commune valorisée par l'aménagement foncier*, "L'aménagement foncier agricole et rural", núm. 75, 4t trimestre de 1992, p. 21, el qual assegura que, "*en tant qu'élus, nous avions conscience qu'il fallait maîtriser le foncier pour permettre le développement de la commune*".

<sup>22</sup> D'acord amb el FJ 5 d'aquesta sentència, "la redistribución de las parcelas que constituyen la masa inmobiliaria aportada ha de efectuarse con arreglo al criterio de ofrecer nuevas adjudicaciones que impliquen un mayor beneficio y una mejor explotación agraria, con carácter general, a todos los afectados por la reparcelación".

<sup>23</sup> *Vid.*, per tots, ANDAFAR, *Les investissements porteurs ...*, *op. cit.*, *in totum*.

<sup>24</sup> Pierre ROUGEAN i Yolanda SAGARMINAGA, *op. cit.*, p. 84.

satisfacció de todos los afectados".

Si mirem de portes enfora, veurem que, d'acord amb la regulació austríaca que comenta la ja citada sentència del TEDH de 23.4.1987 (punt 46), s'ha de procurar "*que la distance moyenne entre elles et la ferme ne doit pas, en principe, excéder celle qui sépare la ferme des parcelles transférées ou à transférer*". És un criteri força assenyat, que consona perfectament amb el que estableix l'art. 173, lletra d), de l'LRDA, a tenor del qual l'Administració gestora de la CP ha de procurar "emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante". A França, aquest criteri d'actuació també està considerat un dels principis fonamentals de la CP, que l'Administració agrària concreta<sup>25</sup>, indicant a l'efecte que "*la nouvelle distribution des parcelles, ne peut allonger la distance moyenne des terres, du centre d'exploitation principale*", per bé que es puntualitza que "*il s'agit bien d'une distance moyenne concernant le total des surfaces d'apport et d'attribution et non de distance au centre d'exploitation évaluées parcelle par parcelle*".

#### 6è) Obrir totes les finques de reemplaçament a la xarxa de vies públiques

La racionalització de la xarxa de camins de la zona objecte de concentració és una constant en les CP de tots els països<sup>26</sup>, essent a tot arreu considerada com a part de les obres connexes a aquesta millora. L'art. 173.d) és molt contundent al respecte, seguint a l'efecte un criteri que està generalitzat arreu d'Europa<sup>27</sup>. Malgrat el caràcter orientatiu dels principis generals que estableix per a la reordenació de la propietat rústica, en aquest cas concret, el legislador no s'hi limita a establir que "se procurará: ... e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación ...", sinó que hi fa un afegitó que denota inqüestionablement la ferma voluntat del legislador de què aquest criteri d'actuació s'acompleixi efectivament a totes les zones de CP: "... para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos".

A la vista d'aquest precepte legal, hem d'entendre que aquesta és una altra de les finalitats de la CP, com ha vingut a confirmar la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), que esmenta entre aitals finalitats la de realitzar la reordenació de la propietat "dando acceso a los caminos y vías de comunicación". Així es practica efectivament la CP a Espanya. La STS de 24.9.1996 (Arz. 1522) ens en mostra un exemple pràctic, quan constata que, "si bien los demandantes y sus causantes ya venían disfrutando desde antiguo de un camino de servicio que discurría parcialmente sobre la finca hoy propiedad de los demandados, ... tal situación fáctica y aún jurídica resultó modificada mediante la concentración parcelaria llevada a cabo en aquella zona, pues al asignar a ambos litigantes las respectivas parcelas de reemplazo ... dotó a la finca del actor de acceso directo a una pista pública, suprimiendo el servicio de paso o servidumbre que anteriormente pudiera existir".

Així, doncs, els tècnics que realitzen la reordenació han de posar cura en el disseny de la nova xarxa de camins, per tal d'aconseguir - a més a més de procurar que el nou traçat no malmeti l'entorn natural de la zona<sup>28</sup> -, que totes les finques de reemplaçament tinguin accés directe a una via pública. I si això en algun cas concret no és possible, s'ha de dotar a la finca afectada de la necessària servitud de pas, per a la imposició de la qual està habilitada

<sup>25</sup> Vid. Ministère d'Agriculture, *Les dossiers du BIMA. L'aménagement foncier. II.- Le remembrement et ses dérivés*, "Bulletin d'Information du Ministère d'Agriculture", núm. 1182, de 9.4.1987, p. 28.

<sup>26</sup> Vid., ad exemplum, Jean-Robert SCHNEIDER et al., *Le remaniement parcellaire en ...*, op. cit., p. 3. En aquesta mena de manual de gestió de les comissions locals de CP del Cantó suís de Vaud, es puntualitza que la CP s'ha de dur a terme "*en améliorant simultanément la forme des parcelles, et en dotant les terrains d'un réseau rationnel de chemins ...*".

<sup>27</sup> Vid., ad exemplum, M. R. GROSSMAN y W. BRUSSAARD, *Reallocation of agricultural land ...*, op. cit., p. 57, que es fa ressò de l'aplicació radical a Holanda d'aquest criteri legal, significat que "*each parcel must have access via a public road or waterway*".

<sup>28</sup> Vid. les recomanacions que a aquest respecte exposa Santiago BACARIZA CORTIÑAS, *Redacción técnica do proxecto ...*, op. cit., p. 57 i 58, entenen que "*do seu estudio minucioso vai depender a minimización do impacto ambiental que van provocar, tanto no que respecta á obra considerada por si mesma, como nas posibilidades futuras de adecuación das fincas de reemprazo á estrutura tradicional do territorio onde imos actuar*".

l'Administració gestora per l'art. 230.2 de l'LRDA.

De totes maneres, també hem de dir que, en la seva STS de 14.5.1979 (Arz. 2454), el TS desdramatitza aquesta problemàtica, considerant que l'incompliment d'aital manament legal no constitueix vici substancial del procediment, ben entès que ja hi ha altres vies legals per aconseguir la sortida a via pública: "... ello ni constituiría vicio sustancial que originase la estimación del recurso ni la Ley deja de proveer a estos supuestos con soluciones legales, como la establecida en el art. 564 del C. Civ. que autoriza la servidumbre legal de paso cuando una finca o heredad carece de salida a camino público, en cuyo caso el precepto citado soluciona el problema".

#### 7è) Aplicar el principi d'intervenció mínima

Aquest criteri no apareix en l'articulat de l'LRDA, cosa normal, si hom té en compte el moment històric en el qual varen ésser aprovats l'esmentat text refós i la Llei de CP de 1962 que s'hi va refundre, en plena exaltació de l'intervencionisme públic i del paternalisme agrari. En el decurs del temps, tanmateix, el TS ha anat matisant l'abast de les potestats interventores de l'Administració gestora de la CP, al mateix temps que afirmava la finalitat social de la institució.

En la STS de 24.6.1986 (Arz. 4882), el TS no sols admet les potestats interventores d'eixa Administració, sinó que les justifica en base a la funció social de la propietat rústica, argumentant que la regulació de la CP ve a ser una forma de concreció d'eixa funció social, arribant a afirmar que "la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ... da un contenido eminentemente social a la propiedad privada de acuerdo con el expresado art. 33.2 del Texto Constitucional". Ara bé, tot té un límit, i el propi alt tribunal s'ha pronunciat en el sentit de fer respectar el principi d'intervenció mínima en el procediment de CP, de manera que l'Administració gestora s'interfereixi com menys millor en els drets dels interessats.

Aquest és el principi que inspira dues sentències de plantejaments idèntics: la STS de 29.9.1986 (Arz. 4794), d'acord amb la qual, "la Concentración Parcelaria aspira a dar satisfacción a la finalidad social ... dejando inalterado, en lo posible, respetando la equidad y la autonomía privada, el estado de Derecho preexistente y en el cual se incide sólo en aquella medida que resulta estrictamente precisa para lograr la finalidad social", i la STS de 3.11.1992 (Arz. 8920) que també reconeix que "la concentración parcelaria aspira a dar satisfacción a una finalidad social" i igualment acaba confirmant que "se debe de incidir sólo en aquella medida que resulte estrictamente precisa para lograr tal finalidad social".

#### 8è) Trasllat inalterat de drets i càrregues

Inicialment, l'art. 230.1 proclama - de manera tan solemne com inverosímil - el principi del trasllat inalterat dels drets, càrregues i altres situacions jurídiques de les parcel·les aportades a les finques de reemplaçament lliurades a canvi: "El dominio y los demás derechos reales y situaciones jurídicas que tengan por base las parcelas sujetas a concentración pasarán a recaer inalterados sobre las fincas de reemplazo ...". Aquest no és, emperò, un principi absolut, perquè l'exceptuen tant el popi legislador com la jurisprudència del TS.

Pel que fa, en primer lloc, a les exceptuacions legals, val a dir que, tot just després de deixar establert aquest principi, el mateix art. 230 puntualitza que el trasllat inalterat ho serà en la mesura prevista en altres preceptes del mateix text normatiu ("... del modo y con las circunstancias que establece la presente Ley", diu textualment). Aquest darrer afegitó desvirtua, a la pràctica, el principi que es pretén establir, puix que són tants els preceptes que l'exceptuen que pràcticament queda inutilitzat com a principi inspirador de les actuacions de CP. Diríem que, en tot cas, hi resta tan sols com a punt de referència, per a evitar abusos incontrolats.

Una de les manifestacions més flagrants d'eixa inutilització fàctica del principi en qüestió és l'establerta en el punt núm. 2 del mateix art. 230 de l'LRDA, en el qual es reconeix a l'Administració la més àmplia de les discrecionalitats, deixant-li les mans lliures per a fer i desfer com ho consideri convenient, si més no en matèria de servituds predials: "... las servidumbres prediales se extinguirán, serán conservadas, modificadas o creadas de

acuerdo con las exigencias de la nueva ordenación de la propiedad". Al nostre parer, tan àmplia discrecionalitat no és positiva ni convenient. Fins i tot diríem que és contraproduent, puix que pot fer caure els gestors de la CP en la fàcil temptació d'establir servituds a dojo i sense cap mena de compensació, supòsit en el qual els propietaris afectats quedarien pràcticament indefensos front a la prepotència de l'Administració gestora.

El millor remei per a evitar que els tècnics de l'Administració gestora de la CP abusin de la creació de noves servituds predials el trobem en la STS de 24.6.1983 (Arz. 5700), en la qual el TS estableix un criteri hermenèutic que considerem de gran transcendència jurídica i pràctica: l'alt tribunal no nega a l'Administració la potestat discrecional que li reconeix l'art. 230.2, però li recorda que l'exercici d'eixa potestat discrecional té un cost econòmic. Dit més clarament: l'Administració pot crear les servituds que consideri necessàries per al normal desenvolupament de la concentració; però - cosa que sovint ignoren els gestors de les operacions de CP<sup>29</sup> - ha d'indemnitzar els propietaris afectats per les servituds que efectivament se'ls imposin en exercici d'aquesta potestat.

Interpretat d'aquesta manera, ja té més sentit el principi del trasllat inalterat, perquè les servituds que es creï n no poden disminuir el patrimoni dels propietaris afectats, sinó que han d'ésser degudament compensades mitjançant la corresponent indemnització.

9è) Tenir en compte les disposicions especials sobre les unitats mínimes de conreu

La STS de 7.4.1982 (Arz. 2393) completa els principis informadors de les adjudicacions de finques de reemplaçament amb una remissió en l'art. 199 de l'LRDA, fent-hi notar que hi ha una regla general i una salvetat a considerar.

Aquest precepte legal, en efecte, apunta en primer lloc la regla general segons la qual no es poden adjudicar finques de reemplaçament de superfície inferior a la unitat mínima de conreu vigent a la zona. Tanmateix, el caràcter orientador - i, per tant, no preceptiu ni prohibitiu - d'aquesta regla general queda palès quan tot seguit l'esmentat text refós de 1973 (més permissiu, en aquest aspecte, que la llei de CP de 1962<sup>30</sup>, que en teoria s'hi havia de refondre) preveu un seguit d'excepcions "por exigencias topográficas o para evitar una alteración sustancial en las condiciones de las explotaciones".

Es configura així una nova potestat discrecional per a l'Administració gestora, sotmesa al compliment de les finalitats que per a la CP preveu l'art. 173 de l'LRDA.

Aquesta flexibilitat de la regla general de l'art. 199 de l'LRDA es reafirma en la STS de 26.12.1983<sup>31</sup>, en la qual es reconduïxen les excepcions admissibles legalment als tres supòsits concrets: les exigències topogràfiques, l'alteració substancial en les condicions de les explotacions i les finalitats de la concentració a les quals es refereix l'art. 173 de l'LRDA.

Finalment, hem de dir que, encara que no ho especifiqui l'LRDA, sembla obvi que la implementació dels criteris de reordenació que venim d'enunciar s'ha de fer comptant amb els interessos manifestats pels propis partícips. És per això que totes les administracions gestores del nostre país - i el mateix succeeix fora d'Espanya<sup>32</sup> - faciliten la presentació dels corresponents fulls de suggeriments, mitjançant els quals els interessats manifesten les seves preferències a les envistes de la propera reordenació de la propietat. En la mesura que sigui possible - i és evident que no sempre ho serà, perquè hi concorren interessos

---

<sup>29</sup>Una pregunta resta pendent de resposta: quantes servituds s'han pogut imposar als propietaris de finques concentrades, de 1950 ençà, sense cap tipus d'indemnització i escudant-se en aquesta habilitació legal? No tenim dades per a respondre-hi, però vist que, a l'any 1983, l'Advocat de l'Estat encara defensava, en nom de l'Administració gestora de la CP, la no indemnitzabilitat de les servituds establertes a l'empara de l'art. 230.2 de l'LRDA, cal pensar que han estat moltes les persones que han sofert les conseqüències d'aquesta errònia interpretació.

<sup>30</sup>Vid., en aquest sentit, la STS d'1.2.1982 (Arz. 604).

<sup>31</sup>STS de 26.12.1983 (Arz. 473), Cdos. 1 del TS i 2 de la sentència apel·lada, confirmat pel TS.

<sup>32</sup>Vid., *ad exemplum*, la sentència del TEDH de 15.11.1996 (REF. 00000666, *affaire Prötsch c. Autriche*), en la que s'evidencia que, a Àustria, la Llei de 1979 del land de Haute-Autriche "sur l'aménagement des terres agricoles" obliga a practicar la reordenació de la propietat parant una especial atenció als suggeriments presentats pels partícips.

contraposats entre els mateixos partícips i entre els desitjos d'aquests i les exigències de l'interès general -, s'ha de procurar atendre les peticions que s'hi formulin.

## II. L'ACORD DE CP

### 1. Criteris legals i jurisprudencials per a l'ordenació de l'acord de CP

#### 1.1. Imperativitat de l'adequació de l'acord a les BDF

El contingut de l'acord de CP és el mateix que el ja examinat del projecte de concentració, amb l'única i essencial diferència de què l'acord ha de recollir el resultat de la presa en consideració de les al·legacions eventualment presentades al projecte pels partícips de la zona. Així s'infereix de l'art. 200.1 de l'LRDA, de conformitat amb el qual, "terminada la encuesta, el instituto [llegeixis "la Administración gestora competente"] acordará la nueva ordenación de la propiedad, introduciendo en el proyecto sometido a encuesta las modificaciones que de la misma se deriven y determinando las fincas de reemplazo que han de quedar afectadas por los gravámenes y situaciones jurídicas que recaían sobre las parcelas de procedencia". Aquestes càrregues i situacions jurídiques són les que, en virtut del principi de trasllat inalterat previst en l'art. 230.1 de l'LRDA, s'han de passar de les parcel·les aportades a les finques de reemplaçament. D'acord amb l'art. 198 de la mateixa norma legal, les finques concretes sobre les que han de recaure eixes càrregues i situacions jurídiques seran les que - prèviament requerits a l'efecte en l'anunci de l'enquesta del projecte - acordin entre ells els propis interessats, ben entès que, a manca d'acord, en decidirà la ubicació l'Administració gestora de la CP.

La imperativitat de l'adequació de l'acord de concentració a les BDF està prevista en l'art. 200.2 de l'LRDA, a tenor del qual, "el acuerdo de concentración se ajustará estrictamente a las bases...". Val a dir que l'aparent rigidesa d'aquests termes legals queda immediatament desvirtuada en el mateix precepte, que tot seguit reconduïx el principi a termes més raonables, puntualitzant que l'adaptació de l'acord a les BDF s'ha de fer "teniéndose en cuenta, en la medida en que lo permitan las necesidades de la concentración, las circunstancias que, no quedando reflejadas en la clasificación de tierras, concurren en el conjunto de las aportaciones de cada participante". La STS de 6.10.1981 (Arz. 4078) es fa ressò d'aquest principi al Cdo. 4 de la sentència apel·lada, que el TS accepta íntegrament, al disposar que la compensació que s'hi estableix a favor dels recurrents es faci "siguiendo en esa atribución los principios rectores de la concentración: coto redondo o el menor número posible de fincas, y ajustándose siempre a las Bases firmes".

En tot cas, la norma de l'adequació a les bases regeix tot el procés de reordenació de la propietat, fins al punt de què l'art. 214 estipula que es pot impugnar l'acord de CP "si no se ajustase a las bases de la concentración". La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490) també reconeix la vigència d'aquest principi informador, quan, comentant les pretensions dels recurrents, enuncia que "también se alega la falta de ajuste del Acuerdo a las Bases, motivo posible de impugnación según el art. 214 de la tan citada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario ...".

Assentat això *de lege lata*, creiem que hi ha dues matisacions a fer-hi:

#### 1a) Necessitat d'aplicar aquest criteri legal amb flexibilitat

Per bé que l'art. 200.2 de l'LRDA obliga, en principi, a ajustar "estricteament" l'acord de CP a les BDF, la complexitat dels interessos en joc fa que no sigui aconsellable tanta rigidesa, perquè conduiria a sagnants injustícies, especialment en el nostre país, en el qual la regulació legal i la jurisprudència obliguen a fer una valoració estrictament agronòmica de les finques, que pot estar molt allunyada del valor de mercat d'eixes terres. És per això que considerem molt assenyada la puntualització que afegeix l'esmentat precepte, en el sentit de què la reordenació de la propietat s'ha de fer "teniéndose en cuenta, en la medida en que lo permitan las necesidades de la concentración, las circunstancias que, no quedando reflejadas en la clasificación de tierras, concurren en el conjunto de las aportaciones de cada participante".

## 2a) Obligació de compensar els afectats per les noves servituds predials

L'art. 230.2 de l'LRDA habilita l'Administració gestora a extingir, conservar i modificar les servituds predials, així com a establir-ne de noves, la qual cosa contribueix també a que l'acord no s'adeqüi a les bases tan estrictament com proclama l'art. 200.2, *ab initio*.

A aquest respecte, cal puntualitzar que l'exercici d'eixa potestat discrecional no pot perjudicar als interessats, perquè contrariaria el principi d'igualtat entre les aportacions i les atribucions que proclama l'art. 173 de la mateixa norma legal. Els gestors de la CP ho haurien de tenir molt present, perquè sovint s'utilitza eixa habilitació legal per a establir tota mena de servituds amb excessiva facilitat i sense cap compensació.

A la vista de la jurisprudència, aquesta pràctica és il·legal, puix que cada vegada que l'Administració gestora faci ús de la seva potestat discrecional per a imposar noves servituds predials ho ha de fer amb un doble condicionament: d'una banda, no es poden establir altres servituds que les que constitueixin veritables "exigencias de la nueva ordenación de la propiedad", com explicita l'art. 230.2, *in fine*, de l'LRDA; d'altra banda, com ja va deixar establert la STS del 24.6.1983 (Arz. 5700), les servituds que es creïn *ex novo* s'han d'indemnitzar, per molt justificades que estiguin per la reordenació de la propietat. Si es fes una auditoria de la gestió de la CP a les diferents CA, es comprovaria que aquest doble condicionament legal i jurisprudencial no hi és massa respectat.

En definitiva, entenem que han de quedar ben establerts dos criteris hermenèutics relatius a l'acord de CP: en primer lloc, el criteri legal de la preceptiva adequació de l'acord a les BDF no és tan rígid com en principi podria semblar, i, en segon lloc, la utilització per part de l'Administració gestora de l'autorització legal *ex art.* 230.2 de l'LRDA per a la creació de les noves servituds predials que convinguin a la nova ordenació de la propietat rústica de la zona li pot resultar molt cara, perquè s'ha de compensar als propietaris afectats per la creació d'eixes noves servituds.

### 1.2 Aprovació i exposició de l'acord

L'acord de CP s'aprova per resolució administrativa, que normalment és d'un director general, però no sempre té per què ésser així, ja que, a part que aquest és un extrem que no regula l'LRDA, cada CA és competent per a regular l'organització i funcionament dels seus propis òrgans gestors. És en exercici d'aquesta competència que, a la CA d'Astúries, per exemple, aprova aquesta resolució el Conseller d'Agricultura i Pesca, essent susceptible d'impugnació en alçada davant el "Consejo de Gobierno" autonòmic, d'acord amb el que a aquests efectes preceptua l'art. 33 de l'LOADR.

El que sí que és comú a totes les CP espanyoles és que, un cop aprovada, la resolució aprovatòria de l'acord queda sotmesa a la preceptiva exposició pública, en el decurs de la qual els interessats poden presentar els corresponents recursos administratius que considerin adients. No cal que la publicació d'aquesta resolució detalli un per un tots els documents objecte d'exposició - com es fa, per exemple, a la CA de València<sup>33</sup> -, però no està malament que així es faci, en ares de la màxima transparència informativa. L'important és que, als llocs d'exposició (i molt especialment a l'Ajuntament afectat), hi siguin tots els documents, per tal que els interessats puguin decidir amb ple coneixement de causa si impugnen o no la decisió administrativa, amb els condicionaments jurídics que més endavant esmentarem a la llum de l'abundosa jurisprudència dictada a l'efecte.

## 2. Replantejament jurídic de les deduccions del procediment de CP

### 2.1 Plantejaments legislatius

L'art. 202 de l'LRDA habilita l'Administració gestora de la CP per a practicar dos tipus de deduccions sobre el valor de les parcel·les aportades a la concentració, ben entès que la suma d'ambdues no pot ultrapassar la sisena part d'aquest valor i aquesta càrrega s'ha de

---

<sup>33</sup> *Vid.*, per tots, l'anunci oficial "Información pública del acuerdo de concentración parcelaria de la zona Xarquía-Isleta de Antella (Valencia)", publicat en el DOV núm. 3870, de 3.11.2000.

distribuir proporcionalment entre tots els partíeps de la zona de concentració.

La que menys problemes planteja, des d'una òptica jurídica, és la prevista per a les obres d'interès general connexes amb la CP. L'art. 202.2 diu al respecte que "Podrán también deducirse de las aportaciones las superficies precisas para realizar, en beneficio de la zona de concentración parcelaria, obras necesarias para la misma, incluidas en el artículo 62, siempre que la deducción afecte en la misma proporción a todos los participantes en la concentración".

D'acord amb l'art. 32 de la Llei de CP de 1962, de 8 de novembre, aquesta deducció s'havia de dedicar exclusivament a la construcció dels nous camins requerits per la CP. Aviat, però, es va ampliar el ventall d'eventuals destinacions, des del moment en què la Llei de 27 de juliol de 1968 les va ampliar a altres obres susceptibles de beneficiar la zona objecte de concentració<sup>34</sup>, disposició que ha passat en l'art. 202 de l'LRDA.

Aquesta tendència legal - confirmada en el F. J. 3 de la STS de 15.7.1988 (Arz. 5895) - està plenament justificada per l'abast cada cop més ampli de les obres vinculades a la CP. La pròpia deducció també resulta força raonable, la qual cosa explicaria que estigui també present en les regulacions de la CP dels altres països comunitaris (*vid. ad exemplum*, l'art. 47, en relació en l'art. 40, de l'alemanya LCP-ALE), atès el caràcter necessari de les obres en qüestió i vist que la deducció es limita al percentatge imprescindible a aital efecte<sup>35</sup>.

Més problemàtica ens sembla, per contra, la deducció prevista en l'art. 202.1, d'acord amb el qual, "las deducciones en las aportaciones de los participantes que realice el Instituto para el ajuste de adjudicaciones, no podrán exceder del 3 por 100".

La finalitat d'aquesta deducció ha estat constant en la nostra tradició jurídica. Ara, emperò, caldria preguntar-se si aquesta deducció continua estant justificada en el moment actual. Creiem que hi ha, com a mínim, tres raons que aconsellarien la seva supressió:

1a) És una deducció tan injustificada que no té parangó fora de les nostres fronteres.

2a) Al nostre país, els més antics experts en la matèria reconeixen que la motivació real per a la introducció d'aquesta deducció en el règim jurídic de l'LRDA fou la cobertura dels errors que es podien produir durant el procés de CP, com a conseqüència del càlcul manual de les adjudicacions.

3a) La manca d'una destinació efectiva d'aquesta deducció propicia que s'empri sovint per a finalitats diferents de les previstes pel legislador. En el millor dels casos, s'utilitza per a la constitució de masses comunes que normalment acaben cedides als municipis afectats. Això suposa que sovint es traspasa una part dels terrenys aportats a la concentració, de l'àmbit de la propietat privada al de la propietat pública, sense que hi hagi cap justificació jurídica per a fer-ho, ja que no és això el que havia previst el legislador.

A la pràctica, s'ha usat i abusat d'aquestes deduccions sense filar-hi massa prim. Tant és així que inclús des de les publicacions de l'IRYDA es van arribar a donar lliçons de com es podien utilitzar

les terres deduí des per a finalitats diferents de les previstes pel legislador. El cas més simptomàtic el trobem en el treball de MOLEZÚN REBELLÓN<sup>36</sup>, que no s'està de proclamar als quatre vents que, "satisfechas las necesidades de ajuste, el 3 por ciento proporciona la posibilidad de disponer de territorio, que ubicado convenientemente, se puede utilizar para algo distinto de las finalidades previstas con generalidad más arriba".

A aquest respecte, hem de replicar que, tot i que certament la pròpia LRDA parla d'una "massa comuna" (*vid., ad exemplum*, l'art. 221), que té el seu origen en les deduccions de

<sup>34</sup> *Vid.*, en aquest sentit, la STS de 29.4.1983 (Arz. 2282).

<sup>35</sup> Observis la diferència que hi ha entre aquesta segona deducció - la qual s'aplica en justa correspondència amb la realització de les obres que esmenta el precepte de referència - i l'establerta en l'art. 202.1 de l'LRDA, que no té cap mena de contrapartida per als propietaris afectats.

<sup>36</sup> *Vid.* Pedro MOLEZÚN REBELLÓN, *Anotaciones para la redacción ...*, op. cit., p.19 a 21.



l'art. 202, això no autoritza a aplicar sempre, com proposa aquest autor, el màxim percentatge de la deducció. Al nostre parer, l'aplicació de deduccions en base a tan anòmal plantejament doctrinal constitueix un frau a la llei - i, per tant, un abús de poder -, puix que la finalitat d'aquesta primera deducció no és augmentar el patrimoni municipal ni aconseguir finalitats extraagràries, sinó tan sols facilitar l'ajustament de les adjudicacions de què parla el precepte que ens ocupa. I les deduccions en qüestió només poden dedicar-se a les finalitats específicament previstes pel legislador, com ha recordat la jurisprudència<sup>37</sup>.

Per bé que expressat amb menys gosadia, l'*iter* discursiu de BACARIZA CORTIÑAS<sup>38</sup> condueix a la mateixa conclusió, puix que, partint dels percentatges màxims (el 3 % per a ajustaments d'adjudicacions i el 6 % per a obres) que autoritza la gallega LCP-GAL, dóna a entendre que s'han d'aplicar - calguin o no calguin - aquests percentatges màxims de deduccions i, un cop deduït el valor necessari per als camins, la resta es pot dedicar a allò que interressi, encara que no tingui res a veure amb la finalitat agrària de la CP. Així, per exemple, aconsella als gestors de la CP que "*destinaré molas a atende-las solicitudes de tipo colectivo que nos fixeran (campo de fútbol, campo da festa, ampliación do cemiterio, terreo de aparcamento xunto á igrexa, area recreativa, terreo para unha pista polideportiva, para unha casa da cultura ou unha sede dunha asociación de veciños ...)*".

Val a dir que aquestes destinacions serien perfectament assumibles des d'una perspectiva *de lege ferenda* - i en aquest sentit ens hem pronunciat *supra* -; però resulten inadmissibles quan, com en el cas dels autors que ens ocupen, es defensen aquests plantejaments *de lege lata*. Tan ufanes proclamacions mereixen, si més no, una doble puntualització:

- En primer lloc, contràriament al que donen a entendre aquests pronunciaments doctrinals, l'art. 202.1 de l'LRDA i l'art. 34.1 de l'LCP-GAL no habiliten les administracions gestores de la CP per a deduir sempre i en tot lloc el 3 % del valor de les aportacions, sinó únicament el percentatge necessari per a la finalitat que s'hi preveu. El primer dels preceptes esmentats puntualitza al respecte que eixes deduccions "no podrán exceder del 3 por 100", i el segon autoritza únicament la deducció "hasta el 3 %". En aquestes circumstàncies, i tenint en compte que es tracta de disposicions legals que limiten el ple gaudi del dret de propietat, s'han d'interpretar restrictivament.

El criteri restrictiu que defensem ve avalat per la jurisprudència, que es manifesta a favor de l'aplicació al procediment especial de CP del principi d'intervenció mínima (*vid. supra* la nostra exposició sobre aquest principi), com s'aplica a Holanda, on la deducció sol estar entre l'1 i el 2 %, malgrat que la legislació hi permetria deduir fins al 5 % del valor de les aportacions<sup>39</sup>. Per tant, la deducció practicada en base als preceptes que ens ocupen ha de ser l'estrictament necessària per a la finalitat que la justifica, la qual cosa significa que no pot donar lloc a terres sobrants en les proporcions que exposa MOLEZÚN REBELLÓN, que inclús proposa dedicar part dels terrenys aconseguits amb les deduccions a la creació de sòl urbà per a l'expansió dels nuclis de població.

- En segon lloc, afirmar, com fa aquest últim autor, que es poden destinar les deduccions "para algo distinto de las finalidades previstas" és tota una declaració de menyspreu a la legalitat vigent, que resulta més greu quan - com en aquest cas - aquesta proclama es divulga des de les instàncies oficials, que haurien de donar exemple de sotmetiment a la llei i al dret, per imperatiu de l'art. 103.1 de la Constitució.

Malauradament, aquesta anòmala aplicació de les deduccions autoritzades en les legislacions estatal i autonòmiques de la CP està molt generalitzada; però no per això deixa de ser il·legal. És una pràctica administrativa que inauditament es segueix aplicant com si fos legalment admissible, a desgrat de què el Tribunal Suprem ja l'ha desautoritzada explícitament. Així i tot, volem entendre que no hi ha una voluntat conscient de violar la normativa vigent, perquè això ja fóra massa greu.

<sup>37</sup> Cfr. FJ 4 i 5 de la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057).

<sup>38</sup> Vid. Santiago BACARIZA CORTIÑAS, *Redacción técnica do proxecto ... op. cit.*, p. 59.

<sup>39</sup> Cfr. Government Service for Land and Water Management, *Land Development, op. cit.*, p.

Segurament, la raó d'aquesta pràctica il·legal caldria cercar-la en la tan denunciada postergació dels juristes en el si de les administracions gestores de la CP, la conseqüència de la qual és que la jurisprudència sobre la CP sigui la gran desconeguda entre els responsables d'aquestes actuacions públiques. I tanmateix, caldrà recordar que la doctrina legal constitueix una més de les fonts de l'ordenament jurídic, prevista en l'art. 1.6 del Codi civil, a tenor del qual, "la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho".

En el cas que ens ocupa, l'alt tribunal ha establert reiteradament, en les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956), 14.12.1976 (Arz. 6011), 8.3.1977 (Arz. 1334) i 10.10.1978 (Arz. 3326), que l'única finalitat de la CP és la finalitat agrària d'agrupar les parcel·les en el mínim nombre de finques de reemplaçament que sigui possible en cada cas i respectant-hi el principi d'equivalència entre les aportacions i les atribucions finals. No es tracta de jurisprudència caduca i superada. El mateix alt tribunal ha recordat en la seva STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) que "con la concentración se trata de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, sustituyendo las diferentes fincas que pertenecen a un propietario por una o varias parcelas concentradas o fincas de reemplazo".

Aquesta ha estat sempre la finalitat primordial de la CP espanyola, i, en conseqüència, mentre no canviï la regulació de la institució, les deduccions que s'hi practiquin han d'estar sempre al servei d'aquesta finalitat agrària. És precisament per això que, en el FJ 5 de la STS de 27.10.1989 (Arz. 7057), es justifica la desestimació del recurs en què no s'hi ha acreditat "que una y otra deducción excedan de los límites establecidos, ni que las mismas se hubieren destinado a finalidad distinta de la legalmente prevista". A *sensu contrario*, cal interpretar, doncs, que el recurs hagués prosperat si s'hi hagués demostrat que - com aconsella MOLEZUN REBELLÓN - les deduccions practicades sobre les aportacions dels partícips s'havien dedicat a finalitats diferents de les previstes en l'art. 202 de l'LRDA.

En conseqüència, les destinacions alienes al món agrari que apunta aquest sector doctrinal no són legalment admissibles - ni a Galícia ni a la resta d'Espanya - amb la legalitat vigent. Són senzillament il·legals, per molt raonables que puguin semblar a nivell pràctic.

Aquest criteri hermenèutic serveix per a les dues deduccions que esmenta l'art. 202 de l'LRDA. En el cas de l'autoritzada en el punt 1 d'aquest precepte legal, a més a més, entenem que, *de lege ferenda*, s'hauria de pensar en la seva supressió, atès que ha perdut la seva principal raó de ser, ara que els càlculs es fan sistemàticament mitjançant potents programes informàtics, que faciliten enormement la realització pràctica de la concentració, augmentant al mateix temps la velocitat i la qualitat tècnica de les tasques realitzades.

## 2.2 Plantejaments constitucionals

### 2.2.1 La funció social de la propietat com a justificació de les deduccions de CP

Els principis informadors de la Constitució han vingut a revalidar els fonaments jurídics de les deduccions autoritzades a les zones de CP, al confirmar la funció social de la propietat, al qual objecte cal destacar una doble incidència del text constitucional:

#### a) Desplaçament constitucional de la concepció liberal de l'art. 348 del Codi civil

Més amunt, ens hem referit a la funció social de la propietat com un dels principals fonaments jurídics de la CP. Hi ha, emperò, una altra vessant a considerar a aquest respecte: la funció social de la propietat com a justificació per a la privació de béns derivada de les deduccions previstes per la legislació de CP, pel que fa a les parcel·les aportades pels propietaris que hi participen.

En aquest sentit, hem de manifestar que, encara no s'hagi derogat formalment la literalitat de l'art. 348 del Codi civil, a hores d'ara la concepció vigent del dret de propietat és la que estableix l'art. 33 de la Constitució, que habilita els poders públics per a intervenir sobre la

propietat privada, en base a la seva funció social, ben entès que només ho poden fer per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin.

És per això que, d'acord amb aquest precepte constitucional, entenem que la concepció legal del dret de propietat que estableix l'art. 348 del Codi civil ha quedat desplaçada del nostre ordenament jurídic, en virtut del que disposa el punt 3 de la disposició derogatòria de la Constitució, que deroga totes les disposicions que s'hi oposin.

Així, doncs, cal entendre que la Constitució empara el dret a la propietat privada en el seu art. 33, establint-hi les garanties adients per al seu exercici per part de tothom. I quan diem tothom volem dir els ciutadans i àdhuc els immigrants que no gaudeixen d'aquesta condició legal, puix que el text constitucional no distingeix entre els uns i els altres, sinó que es limita a establir que "ningú" pot ésser privat dels seus béns i drets sense la concurrència

x†' @ @ 30 -c @ 5 → 0c @ → 0 ← U ' c ' 5 c @ " 0 x 0 → @ -c @ ← U 0 @ c • ε ' @ 0 c ~ 0 x 0 x @ @

à - @ : . φ 2 U x 0 @ xúm. 2 d'aquest precepte eleva al nivell constitucional la funció social del dret de propietat, com a factor habilitador per a la introducció de limitacions al seu exercici, ben entès que aquestes limitacions s'han de produir sempre d'acord amb les lleis.

La Constitució es fa ressò així d'una llarga tradició legislativa del nostre ordenament jurídic, iniciada als anys cinquanta amb lleis que introduïren aqueixa concepció socialitzada de la propietat. La llei de CP de 1952 n'és un bon exemple. I el mateix podríem dir de les altres lleis de CP que la van succeir en el temps, així com - en altres àmbits reguladors - d'altres lleis de la mateixa època que igualment incidien sobre el dret de propietat, com ara la llei d'expropiació forçosa de 1954 i l'ara derogada llei del sòl de 1956.

b) Condicionaments constitucionals per a la privació de béns en base a la funció social de la propietat

La funció social del dret de propietat és un concepte jurídic indeterminat que, com a tal, necessita ésser concretat per a la seva aplicació als supòsits pràctics escaients. El legislador constitucional ofereix una delimitació d'aquest concepte en l'art. 33.3, d'acord amb el qual, la funció social de la propietat només justifica la privació dels béns i dels drets de les persones quan concorren aquests tres requisits acumulatius i imprescindibles:

- Causa justificada d'utilitat pública o d'interès social.
- Conformitat amb allò que les lleis disposin.
- Pagament de la corresponent indemnització.

Si no concorren tots tres requisits, no es reuneixen les condicions *sine qua non* per a la constitucionalitat de la privació de béns i drets, i, per tant, ens trobaríem davant una confiscació de béns, pràctica que està proscripida per la nostra Constitució.

### 2.2.2 Les deduccions de la CP i els requisits constitucionals per a la privació dels béns

Caldrà analitzar, en conseqüència, si tots tres condicionaments constitucionals s'acompleixen en les actuacions públiques de CP, a la vista del seu vigent règim jurídic.

a) Requisit d'utilitat pública o d'interès social

La regulació del procediment especial de CP s'adiu perfectament al primer requisit constitucional per a la privació dels béns necessaris a l'efecte.

L'article 171 de l'LRDA estableix taxativament que les actuacions de CP s'han de dur a terme sempre "por razón de utilidad pública". I l'art. 172 confirma aquesta previsió legal, imposant la declaració d'utilitat pública en tots els decrets de CP. La doctrina legal, per la seva banda, ha assenyalat<sup>40</sup> que és precisament aquesta causa d'utilitat pública la que

<sup>40</sup> Vid, per totes, la STS de 14 de juny de 1988 (Arz. 4605).

justifica la ingerència en el dret a la propietat privada que comporten les actuacions de CP. Des de la introducció de la institució jurídica de la CP en l'ordenament jurídic espanyol, aquesta modalitat de la intervenció pública sobre les estructures agràries s'ha justificat sempre com l'eina més adient per a la solució del problema de la dispersió parcel·lària  
⇒'@@

î@@.:φ2 ⇒'≈©⇒@@~©'@@©©@5@~@3©@âÉ@≠@@©©@^@@.:φ2 ⇒∂≈∪~"@⇒@  
@≈™@@@↔∪©©@@@®'x@~'5@5@@@©©"∂xc@↔∪©@@©©@3©†~@⇒@@@©f.:φ2 ⇒©©  
©@≈©x©@©x@~•©f.:φ2 ∂c†'ó de motius de l'esmentat Decret foral 237/1999. I, pel que fa al Dret positiu, l'art. 171,1 de l'LRDA fa especial esment de la dispersió parcel·lària, com el fonament de les corresponents actuacions públiques, bo i remarquant que la CP es durà a terme "en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad". La jurisprudència del TS i la doctrina són igualment constants i unànims en l'apreciació de què és la necessitat de fer front a la dispersió parcel·lària la que justifica, per raons d'utilitat pública, les limitacions al dret de propietat que tota intervenció pública sobre les estructures agràries comporta. Com bé assenyala la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), les operacions de CP "suponen una profunda mutación en la titularidad dominical, que ... no puede imponerse a éstos [es refereix als propietaris afectats] fuera del supuesto previsto de que sea una razón de utilidad pública la que exija que, ante ésta, tengan que ceder excepcionalmente los intereses privados de aquéllos".

Per tal que hi concorri eixa raó d'utilitat pública (requisit *sine qua non* de tot decret de CP, segons l'art. 172 de l'LRDA), hi ha d'haver el que la STS d'1.2.1994 (Arz. 1231) qualifica de "excesivo fraccionamiento de la propiedad rústica", la mitigació del qual constitueix l'objectiu primordial de la concentració.

#### b) Requisit de legalitat

D'acord amb el segon requisit establert, en l'art. 33.3 de la Constitució, per a la privació de béns, no n'hi ha prou amb què hi hagi una causa d'utilitat pública, sinó que la privació ha de dur-se a terme en la forma prevista en les lleis.

Les deduccions que s'apliquen en les concentracions espanyoles a compleixen, en principi, aquest segon requisit constitucional per a la privació de béns i drets. L'art. 202 de l'LRDA, com hem vist, empara els dos tipus de deduccions esmentats més amunt. Així, doncs, sempre que es respectin els límits establerts en els preceptes esmentats i es destinin les deduccions a les finalitats per a les quals han estat autoritzades, s'acompleix formalment el segon dels requisits que imposa l'art. 33.3 CE. En canvi, seguint el mateix *iter* discursiu, quedarien mancades de fonament constitucional les deduccions practicades amb els criteris il·legals apuntats pels autors més amunt esmentats, que aconsellen aplicar els límits màxims de les deduccions ex art. 202 de l'LRDA, per tal d'aconseguir d'aquesta manera terrenys per a dedicar-los a finalitats alienes a les previstes pel legislador.

#### c) Requisit d'indemnització

L'art. 33.3 de la Constitució exigeix que tota privació de béns i drets, per part dels poders públics, es compensi mitjançant la corresponent indemnització. En canvi, en el marc de la CP, l'art. 202 de l'LRDA autoritza una privació de béns i drets sobre el valor de les finques aportades pels propietaris afectats, sense que s'hi prevegi explícitament cap mena d'indemnització compensatòria. És per això que cal preguntar-se sobre la possible inconstitucionalitat d'aqueixes deduccions, qüestió que no és gens fútil, sinó que pot tenir una gran transcendència sobre la regulació i el desenvolupament de les actuacions de CP.

L'escassa doctrina científica postconstitucional sobre el règim jurídic de la CP fa que no disposem de cap referència doctrinal a aquest respecte. Tothom sembla tenir assumida, com un pressupost indestruïble de la CP, la procedència de les deduccions previstes en l'esmentat precepte legal. En aquestes condicions, pot sobtar que, després de cinc lustres de vigència de l'LRDA, algú pugui dubtar de la constitucionalitat d'aquestes deduccions.

Tanmateix, els termes en què s'expressa l'art. 33.3 CE evidencien l'interès del legislador constitucional per garantir-hi el dret a la propietat privada. Com ja hem apuntat, hi ha un

manament constitucional que obliga a indemnitzar els propietaris afectats per tot tipus de privació de béns i drets. Per tant, aquest manament ha d'afectar també les privacions de béns que, en el marc de la CP, es denominen eufemísticament "deduccions".

Cal recordar, a aquest respecte, que la regulació del procediment de CP no preveu expressament cap tipus d'indemnització per les deduccions que s'hi estableixen sobre el valor de les finques aportades, d'acord amb l'art. 202 de l'LRDA, essent segurament aquest el motiu pel qual les administracions gestores de la CP no s'hi han considerat mai obligades a indemnitzar-les.

Abans de la Constitució, hom podia intentar justificar eixa praxi administrativa en base a dos arguments que semblaven absolutament irrefutables:

1r) L'argument de què, com hem vist, la CP es duu a terme per raó d'utilitat pública.

2n) L'argument de què la compensació de les deduccions ja es produeix a través del valor afegit que aporta la CP.

Sempre s'havia considerat que, com que la CP aporta molts beneficis als propietaris, ja no calia compensar-los per les deduccions. Inclús la jurisprudència tradicional semblava recolzar aquest criteri, puix que parava una especial atenció en els avantatges de què gaudien els partícips, entre els quals es remarcava el valor afegit de la CP, també anomenat "valor emergente de la concentració parcelaria"<sup>41</sup>. Al seu torn, la doctrina també ha assenyalat sempre els avantatges que es deriven de la CP<sup>42</sup>.

Per la nostra banda, també reconeixem l'existència d'eixos avantatges, que més amunt ja hem glossat abastament. Ara bé, el que no podem acceptar és que aitals beneficis puguin ésser considerats com a substitutius del dret constitucional dels propietaris afectats a rebre la - al nostre parer, preceptiva - indemnització per les deduccions practicades sobre el valor dels terrenys aportats a la CP.

Quan la Constitució parla de què la privació dels béns i drets ha d'anar acompanyada ineludiblement de "la corresponent indemnització", s'està referint òbviament a una indemnització concreta i individualitzada, que s'ha de lliurar a l'interessat, en proporció al valor dels béns dels quals ha estat privada una persona per causa d'utilitat pública.

En el cas de la CP, no es lliura als propietaris afectats cap indemnització determinada. I, pel que fa al valor afegit o emergent del qual fa esment la jurisprudència, val a dir que ni està individualitzat, ni està quantificat, ni està previst de donar als afectats l'oportunitat de manifestar el seu parer sobre els

avantatges que se suposa que els aporten les actuacions de CP. A més a més, no tots els propietaris resulten sempre i en tot lloc beneficiats, sinó que també n'hi ha que poden sortir-ne perjudicats. Pensis, per exemple, en el típic cas dels propietaris que aporten una sola parcel·la<sup>43</sup> (als quals, d'acord amb el principi de repartiment proporcional de les càrregues de la concentració, se'ls hauria d'aplicar la deducció establerta, malgrat que la seva propietat ja estava totalment concentrada). En similars condicions de desprotecció resten els propietaris que tenien parcel·les properes a una important via de comunicació o al nucli de la població (i, per tant, amb un valor afegit extraagrari) i se'ls desplaça a parcel·les de reemplaçament que no tenen els mateixos avantatges ni el mateix preu de mercat. No hi ha, doncs, una compensació concreta, lliurada a cada particular afectat, que es pugui correspondre amb el

---

<sup>41</sup> Vid., *ad exemplum*, la STS de 4.11.1988 (Arz. 8496), que apel·la al "valor emergente de la concentració parcelaria", així com la STS de 8.2.1991 (Arz. 1037), que rebutja l'informe pericial aportat pels recurrents "sin tener en cuenta el indudable aumento de valor que para el recurrente supone el tener concentrado en una sola parcela las diversas que aportó a la concentración", i la STS de 13.3.1991 (Arz. 1815), que igualment confirma la manca de valor provatori d'un informe pericial fet "sin recoger el indudable aumento de valor que para cada una de las recurrentes supone las especiales características de las fincas que se le atribuyan".

<sup>42</sup> Vid., per tots, Jacques AZAN, *Une opération ...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>43</sup> Aquests propietaris que ja tenien la terra concentrada no reben cap valor afegit específic (tret del genèric que es pugui derivar de la nova xarxa de camins i de la revalorització general de la zona). L'experiència professional ens demostra que, en aquests casos, més aviat se senten perjudicats que no pas beneficiats. En aquestes circumstàncies, com es pot justificar - a la vista de l'art. 33.3 CE - que, a sobre, se'ls practiquin unes deduccions sense cap mena de compensació?

concepte de "la correspondiente indemnización", que exigeix la Constitució com a *conditio sine qua non* per a la privació de béns i drets dels ciutadans.

En últim extrem, es podria respondre a l'argument de la "compensació" via avantatges de la CP amb el contraargument de què un dels principis cabdals del nostre règim jurídic de la CP és el de la gratuïtat total de "los gastos que ocasionen las operaciones de concentración parcelaria" (ex art. 171.4 LRDA). Si es parteix, per tant, del principi de què, a Espanya, la CP és gratuïta, sembla obvi que no es pot exigir que els propietaris que hi participen paguin els avantatges amb unes deduccions que, a més a més, estan decidides unilateralment per l'Administració gestora<sup>44</sup>.

Si hom planteja la possible inconstitucionalitat de les deduccions de l'art. 202 de l'LRDA als gestors de les actuacions de CP, la primera reacció és de desconcert, perquè sempre s'han practicat les deduccions de l'art. 202 sense cap mena d'indemnització. Estan acostumats al règim jurídic preconstitucional que ha regit aqueixes actuacions públiques durant tota la segona meitat del segle XX i els costa de canviar el seu esquema mental. I tanmateix, considerem que aquest canvi és ben ve imprescindible, puix que, per sobre de l'LRDA, ara regeix l'art. 33.3 de la Constitució espanyola de 1978, d'acord amb el qual, com hem vist, tota privació de béns - a més de fonamentar-se en la utilitat pública o l'interès social -, ha d'anar acompanyada de la corresponent indemnització compensatòria.

Reconeixem que és un plantejament totalment novedós en el nostre ordenament jurídic, puix que cap de les lleis vigents en matèria de CP - bé sigui l'LRDA, bé siguin les diferents lleis autonòmiques aprovades fins ara<sup>45</sup> - ha previst explícitament aquest tipus d'indemnització. Volem matisar, tanmateix, que no constitueix una novetat tan absoluta en el Dret comparat, com ho palesa l'ordenament jurídic suís, on el dret a la indemnització està totalment garantit, no sols a nivell constitucional, sinó també a nivell de la legislació ordinària d'abast federal. L'art. 22, *ter*<sup>46</sup>, de la Constitució suïssa és molt similar en l'art. 33.3 de la nostra Constitució. La diferència entre ambdós ordenaments jurídic és que, mentre que a l'Estat espanyol aquest manament constitucional no es duu a la pràctica en els processos de CP, a Suïssa s'aplica realment a totes les actuacions d'aquest tipus, cosa que ens ha estat confirmada explícitament per l'*Office Fédéral de l'Agriculture*<sup>47</sup>. Després de fer-hi esment del ja citat precepte constitucional, en efecte, l'esmentada Administració suïssa ens informa que la interpretació que s'hi fa del manament constitucional, pel que aquí ens ocupa, es caracteritza per aquests dos trets generals:

1r) Regla general de devolució íntegra de les aportacions, sense cap mena de deduccions

D'acord amb l'esmentada comunicació, "*Elle [es refereix a la Constitució suïssa] fonde le principe de la compensation en nature, selon lequel il convient d'attribuer, à chaque propriétaire, des terres de même valeur que dans l'ancien état et prêtant des possibilités d'exploitation comparables*".

2n) Caràcter excepcional i sempre indemnitzable de les possibles deduccions

L'escrit de l'*Office Fédéral de l'Agriculture* és força expressiu al respecte, quan, bo i

---

<sup>44</sup> Comptis que una de les més greus mancances del nostre sistema de CP és que la CLCP es dissol, per imperatiu legal (ex art. 15.2 LRDA) en el moment en què les BD esdevenen fermes, és a dir, abans d'engegar la fase de reordenació de la propietat. A partir d'aleshores, l'Administració augmenta considerablement l'abast de les seves potestats discrecionals, sense que hi hagi una representació dels propietaris afectats que en pugui fer el seguiment.

<sup>45</sup> No pot estranyar aquesta coincidència normativa, puix que les diferents lleis autonòmiques aprovades fins ara en aquesta matèria han partit - i així es reconeix habitualment en llurs exposicions de motius - del model de l'LRDA, sense perjudici d'adaptar-lo a les condicions específiques de la respectiva CA.

<sup>46</sup> L'art. 22, *ter*, de la Constitució federal de la Confederació suïssa de 29 de maig de 1874 disposa, en la seva redacció actual, que, "*En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due*".

<sup>47</sup> Comunicació personal, de data 18 de desembre de 1996, de l'*Office Fédéral de l'Agriculture* (organisme responsable, a Suïssa, dels que s'hi anomenen "*remaniements parcellaires agricoles*").

reconèixer que, *"dans la pratique, on tolère de légères dérogations ..."*, puntualitza que aqueixes petites deduccions *"... doivent toutefois être indemnisées à la valeur vénale"*.

Aquest criteri indemnitzatori també està present en la normativa cantonal. Així, l'art. 55 de la Llei del Cantó de Vaud de 29 de novembre de 1961, en la seva redacció vigent des del 1r d'agost de 1987, confirma aquest criteri indemnitzatori. Després d'assenyar el principi d'igualtat en termes similars als de l'art. 173 de l'LRDA (*"Chaque propriétaire doit recevoir, autant que possible, en échange des biensfonds qu'il doit abandonner, desterrains de même nature et de même valeur"*), estableix explícitament la indemnitzabilitat de totes les diferències que hi hagi, puntualitzant - cosa que no fa el legislador espanyol - que *"si un propriétaire ne reçoit pas l'équivalent du terrain cédé, la différence en plus ou en moins est compensée par une soulte en argent"*. Les deduccions, per tant, s'han d'indemnitzar.

Un altre exemple a tenir en compte a aquest respecte és el que ens ofereix l'art. 29 de la legislació belga LCP-BEL, que obliga a indemnitzar les deduccions, disposant a l'efecte que *"Une indemnité pour perte de jouissance est due à l'exploitant lorsque la valeur globale des parcelles qui lui sont attribuées est proportionnellement inférieure de 2 p. c. au moins la valeur globale de ses anciennes parcelles"*.

D'aquesta manera - bo i reconeixent que també hi ha algun país, com ara el Marroc, que no indemnitza les deduccions practicades<sup>48</sup> - s'evidencia la feblesa de l'argument segons el qual, en els processos de CP, no cal indemnitzar per les deduccions que pateixen els propietaris afectats, ja que els beneficis que en treuen operen com una mena d'indemnització en espècie. A la vista de l'exemple suís, aquest argument resulta molt poc convincent, perquè acceptar-lo seria tant com donar per suposat - i òbviament no hi ha base per a fer-ho - que les CP espanyoles aporten més beneficis als afectats que les concentracions que es duen a terme a Suïssa.

### 2.3 Recondició jurisprudencial del tractament de les deduccions de l'LRDA

Com hem vist en l'epígraf anterior - a manca de doctrina i de jurisprudència espanyoles que recolzessin la conclusió sobre la indemnitzabilitat de les deduccions ex art. 202 de l'LRDA, a què ens havia conduït la nostra anàlisi sistemàtica d'aquest precepte en relació amb el conjunt de l'ordenament jurídic constitucional -, havíem cercat en el Dret comparat un fonament sòlid, i efectivament l'havíem trobat en els règims jurídics de la CP de països com ara Bèlgica i Suïssa. Això ens ratificava en el convenciment de què, si aquesta qüestió arribés al TC - que no hi ha arribat encara -, la seva resposta no s'allunyaria pas massa de la solució arbitrada en un país tan avançat - i amb tanta experiència en matèria de CP -, com és la Confederació suïssa.

Finalment, la STS de 14.1.1997 (Arz. 547), una de les últimes i més assenyades sentències dictades pel TS en matèria de CP, ha abordat aquesta qüestió obertament, i ha arribat a unes conclusions que s'adiuen totalment amb el plantejament que aquí venim defensant. En aquesta sentència es rebutja l'argument de la "compensació" de les deduccions mitjançant els hipotètics beneficis de la CP per als propietaris afectats (al qual havia apel·lat la representació de l'Administració gestora de Castella-La Manxa, basant-se en la seva peculiar interpretacions d'anteriors pronunciaments jurisprudencials sobre el valor afegit de la CP). A la fi, emperò, el TS acaba condemnant l'esmentada Administració a indemnitzar econòmicament el propietari interessat, emprant a l'efecte una irreprotxable combinació dels arts. 173 i 202 de l'LRDA. D'acord amb aquesta avançada jurisprudència - que ens assimila al règim suís ja comentat - l'art. 202 autoritza unes deduccions, però no es pot entendre (i així s'havia entès fins ara) que es tracta d'unes deduccions sense contraprestació, sinó que, a la fi, el que compta - i ha de prevaldre en tot cas - és el principi d'igualtat de l'art. 173.

L'única manera de conjuminar ambdós preceptes de manera que es respecti aquest darrer criteri hermenèutic, és compensant crematísticament - com ja es fa en el cas de les

---

<sup>48</sup>L'art. 10 de l'LCP-MAR especifica que *"les terrains nécessaires aux emprises sont prélevés sans indemnité sur la totalité des terres à remembrer du secteur, à l'exclusion de celles qui ne bénéficieraient pas soit du remembrement lui-même, soit des autres améliorations foncières en vue desquelles il est réalisé"*. No creiem, tanmateix, que aquesta legislació marroquina sigui el paradigma a imitar pel nostre legislador en vistes a una propera renovació de la regulació espanyola de la CP.

expropiacions - les deduccions que es practiquen en els processos de CP. Cal recordar que les successives administracions gestores de la CP han fet un ús omnímode de la potestat que els atorgava el règim jurídic d'aquesta institució per a practicar les deduccions que ens ocupen, sense preocupar-se de compensar als interessats per la corresponent pèrdua patrimonial. Es considerava que els propietaris afectats ja quedaven prou compensats per la gratuïtat de les operacions (prevista en l'art. 171.4 de l'LRDA) i pel valor afegit que tant solen predicar els tribunals nacionals i internacionals<sup>49</sup>.

La STS de 14.1.1997 (Arz. 547), emperò, ha trencat dràsticament amb aquesta inèrcia, exigint que s'indemnitzin les deduccions que efectivament es practiquin en cada cas. Els que coneixen la pràctica diària de la CP a Espanya saben ben bé que un plantejament d'aquest tipus esdevé totalment revolucionari en la gestió de les nostres concentracions.

Fins ara, sempre s'havia interpretat la jurisprudència del TS en el sentit de què no calia indemnitzar: si el propietari que al·legava la lesió econòmica de l'art. 218.1 LRDA guanyava el recurs, s'entenia que se li havien de donar més finques; cas contrari, és a dir, si el TS considerava que la deducció practicada estava justificada per l'art. 202 (perquè era inferior a la sisena part del valor de les aportacions), hom considerava que l'Administració havia guanyat i, en conseqüència, no tenia res que compensar.

Tan arrelada estava aquesta filosofia en les nostres administracions gestores que molt ens temem que, front a l'obligatorietat de les indemnitzacions que estableix la sentència de referència, s'intenti continuar amb la praxi administrativa tradicional, argumentant a l'efecte que es tracta d'una sentència aïllada i que, en conseqüència, no constitueix doctrina legal. L'argument, però, cauria per la seva pròpia base, perquè - contràriament al que es podria pensar - el TS no declara que creï una nova doctrina legal, sinó que, ben al contrari, es recolza expressament en la seva doctrina legal dels darrers decennis. L'única novetat, doncs, és que ara el TS ens ha vingut a dir que aquella interpretació de les sentències no era correcta, sinó que s'havia d'entendre que el reconeixement de la legalitat de les deduccions practicades no lliurava a l'Administració gestora de l'obligació d'indemnitzar-les.

La conclusió a inferir d'aquesta apel·lació a la doctrina legal ja vigent és que les indemnitzacions en qüestió no sols són obligatòries a partir de la sentència del 14 de gener de 1997, sinó que ja ho eren abans, i, per tant, s'ha obrat il·legalment cada cop que s'han practicat deduccions ex art. 202 de l'LRDA sense indemnitzar als afectats.

Val a dir que no li manquen arguments de pes i fonaments constitucionals al TS per a considerar indemnitzables les deduccions que ens ocupen. Vet aquí els més significatius:

1r) Si l'art. 33 de la Constitució proscriu la confiscació de béns, tot establint a l'efecte que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino ... mediante la correspondiente indemnización", resulta patent que les deduccions que estableix l'art. 202 de l'LRDA tampoc no es poden interpretar en clau de confiscació de béns.

2n) El respecte al dret fonamental a la igualtat ex art. 14 de la Constitució exigeix que, a l'hora de calcular la lesió, no s'hi resti el valor corresponent a les deduccions practicades en base en l'art. 202 de l'LRDA. Aquestes també formen part de la lesió, i, per tant, s'han d'indemnitzar. El FJ 3 de l'esmentada STS de 14.1.1997 (Arz. 547) ho diu molt clarament: "La deducción del tres por ciento del valor de las fincas aportadas ... no es óbice a que se compense económicamente a quien experimenta esta lesión patrimonial en virtud del principio de igualdad a que se refiere el artículo 14 de la Constitución".

3r) Inclús reduint l'anàlisi al mateix text refós de l'LRDA, també s'arriba a la mateixa conclusió, si se'n fa una correcta interpretació. Per aconseguir-ho, segons el FJ 3, els

---

<sup>49</sup>No cal dir que el que més se n'ha ocupat és el TS, que ha insistit en el valor afegit o emergent de la CP, en les STS de 4.11.1988 (Arz. 8496), 8.2.1991 (Arz. 1037), 13.3.1991 (Arz. 1815), 22.1.1998 (Arz. 1257) i 12.3.1998 (Arz. 3490). Però aquest criteri ha estat assumit igualment pels tribunals autonòmics (*vid.*, *ad exemplum*, la sentència de 10.11.1997 del TSJ de Navarra, RJCA 1997\2424) i internacionals (*vid.*, *ad exemplum*, la sentència del TEDH de 15.11.1996, *affaire Prötsch c. Autriche*, REF. 00000666).



artículos 202 (que autoriza les deduccions en el procediment de CP) i 218.1 (que estableix la lesió en la sisena part del valor de les aportacions) han d'ésser objecte d'una interpretació congruent. Cal tenir en compte, a aquest respecte, que "el artículo 202 se halla en la Sección 3ª del Capítulo II Título VI de esa Ley "Reorganización de la Propiedad" y la deducción contemplada del 3% se refiere a las fincas que se aporten para el ajuste de las adjudicaciones, sin que pueda rebasar la sexta parte del valor de las parcelas aportadas a que se refiere el artículo 218".

4t) Com a conseqüència d'aquests fonaments legals i constitucionals, s'arriba a la conclusió de què és precisament quan la lesió no arriba a la sisena part del valor de les finques aportades que s'ha d'indemnitzar econòmicament. És per això que el FJ 2 de l'esmentada STS de 14.1.1997 reconeix que la lesió de la qual s'ocupa "exige la adecuada compensación económica al no alcanzar la declarada en la sentencia y pedida en la demanda la sexta parte del valor de las fincas aportadas". No inventa res de nou. El FJ 3 fonamenta aquest criteri hermenèutic en la doctrina establerta en les STS de 6.11.1981 i 6.12.1985, a tenor de les quals, "si la lesión alcanza la sexta parte del valor de las fincas aportadas, da lugar a la rectificación del acuerdo de concentración y si es menor, a la compensación económica".

5è) L'Administració no es pot emparar en l'art. 218.1 de l'LRDA per a impedir que els propietaris afectats puguin exigir en seu jurisdiccional la indemnització que els correspon a dreta llei: "El artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario vulnera el derecho de obtener la tutela efectiva de los Tribunales, artículo 24.1 de la Constitución, al limitar el acceso a los Tribunales en función de la lesión sufrida en su expediente de concentración parcelaria" (FJ 3).

En definitiva, amb aquesta sentència es pot donar per closa la qüestió de les deduccions de l'art. 202 LRDA, arribant-hi a la conclusió de què, quan l'Administració gestora apliqui aquestes deduccions, les ha d'indemnitzar. Aquesta és la conclusió a la qual arriba la mateixa STS de 14.1.1997, segons el FJ 3 de la qual, dels arguments que s'hi exposen, "se infiere que de ser precisa la deducción de un 3% de las fincas aportadas para hacer posible la concentración parcelaria si el perjuicio económico es inferior a la sexta parte de su valor da derecho también a su compensación económica ...", "pues la jurisprudencia sin condicionar el origen de la lesión patrimonial ha declarado ser indemnizable cualquiera que sea su cuantía en relación con el valor de las fincas aportadas".

No dubtem en qualificar aquest criteri jurisprudencial com autènticament revolucionari, per dues raons fonamentals:

1a) Perquè, si realment es vol ser respectuosos amb les resolucions dels tribunals, obligarà a replantejar totalment el sistema actual de la CP espanyola, ja que la gestió a l'ús es caracteritza per la pràctica sistemàtica i generalitzada de deduccions del valor de les aportacions, sense preveure-hi cap tipus d'indemnització.

2a) Perquè, tan aviat com els propietaris afectats coneguin aquest nou criteri hermenèutic, poden exigir de l'Administració gestora que els compensi econòmicament el valor de les deduccions practicades sobre les seves aportacions a la CP. Això, a part de complicar la gestió - com a conseqüència de l'allau de sol·licituds de compensació que es pot produir - suposaria un augment considerable dels costos de les actuacions de CP, ja que aquesta compensació econòmica mai s'hi havia previst.

En definitiva, entenem que aquest canvi - tan radical com necessari - dels plantejaments de gestió de la concentració espanyola constitueix un motiu més per afegir a la ja llarga llista de motius que justificarien la substitució del règim jurídic espanyol de la CP per un de més modern i més adaptat a la Constitució, puix que, si no es fa així, la situació pot esdevenir cada cop més insostenible per a les administracions gestores.

D'acord amb els criteris jurisprudencials que hem glossat, entenem que la nova legislació de la CP hauria de limitar les deduccions als mínims imprescindibles en cada cas, preveient al mateix temps (com ho fan les legislacions suïssa i belga, per exemple) la preceptiva compensació, mitjançant les indemnitzacions corresponents, per als supòsits en els quals

s'hagin d'establir deduccions sobre les aportacions dels propietaris afectats.

### **3. Erràtica evolució de la doctrina legal sobre la impugnabilitat de l'acord**

#### *3.1 La impugnació de l'acord en via administrativa*

##### 3.1.1 Les dues vies d'impugnació de l'acord en seu administrativa

Normalment, els gestors de la CP solen fer un tractament unitari dels recursos que es poden presentar contra l'acord en la via administrativa, reconduint-los tots ells en l'art. 214. Aquesta reconducció és errònia, al nostre parer, puix que en la major part dels casos deixa als recurrents en una situació d'indefensió.

Per a entendre millor la problemàtica que s'hi planteja, cal advertir que el precepte en qüestió només preveu dos motius d'impugnació de l'acord, disposant a l'efecte que "el acuerdo de concentración dictado por el Instituto sólo podrá ser impugnado si se infringieran las formalidades prescritas para su elaboración y publicación o si no se ajustase a las bases de la concentración". Hi ha una diferència substancial entre aquest precepte, que estableix un criteri tan restrictiu i contrari a la doctrina constitucional de la supressió d'obstacles, i el més obert de l'art. 210, que es limita a preceptuar que, "terminadas las encuestas, las bases y el acuerdo de concentración, aprobados por el Instituto, se publicarán por éste ..., advirtiéndole que los documentos estarán expuestos durante treinta días, a contar desde la inserción del último aviso, y que dentro de dichos treinta días podrá entablarse recurso ante el Ministro de Agricultura". *Mutatis mutandi*, això significa que, en l'actual configuració de l'Estat autonòmic, es pot presentar recurs d'alçada contra l'acord davant el Conseller autonòmic competent en matèria de CP, sense necessitat de respectar els motius d'impugnació que preveu el ja transcrit art. 214.

Els propietaris han de saber - i els gestors ho han de respectar - que l'art. 210 de l'LRDA permet presentar recursos contra l'acord sense cap limitació de motius, amb l'únic condicionament de què no s'hi pretengui l'anul·lació de l'acord, supòsit en el que, segons que té establert el TS, el recurs necessàriament s'hauria d'atindre als requisits de l'art. 214.

Aquesta doctrina està explicitada en la STS de 24.6.1986 (Arz. 5700), en la qual es puntualitza que, "al objeto de cohonestar ambos preceptos estima este Tribunal que el art. 214 y sus limitados motivos de impugnación del Acuerdo de Concentración es de aplicar sólo cuando se pretende la nulidad de dicho Acuerdo, que no cuando se postulan meras correcciones al mismo, en cuyo caso se aplicará el citado art. 210".

És una doctrina legal poc o gens coneguda, de la qual caldria que prenguessin bona nota tots els que gestionen operacions de CP, i molt particularment els que es dediquen a la tramitació dels recursos.

##### 3.1.2 Anàlisi dels dos motius d'impugnació ex art. 214 LRDA

Les causes al·legables en el recurs d'alçada contra la Resolució aprovatòria de l'acord en seu administrativa que regula l'art. 214 de l'LRDA són molt taxatives: "El acuerdo de concentración dictado por el Instituto sólo podrá ser impugnado si se infringieran las formalidades prescritas para su elaboración y publicación o si no se ajustase a las bases de la concentración, a que se refiere el artículo 184".

La jurisprudència majoritària interpreta la primera d'eixes dues causes d'impugnació fent referència als defectes de forma previstos en la legislació administrativa general, actualment regulats per l'art. 63 de l'LRJAPPAC, en virtut del qual "son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder", ben entès que "el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados".

El problema hermenèutic es planteja quan es comparen els motius d'impugnació que esmenten els arts. 214 i 218.1 de l'LRDA, reguladors de l'admissibilitat dels recursos contra

l'acord de CP, en les seues administrativa i jurisdiccional, respectivament, ja que s'expressen en termes diferents. Tan diferents són ambdues expressions de motius que inclús el TS, en èpoques ja superades, va arribar a la conclusió de què el segon dels preceptes citats afegeix un motiu addicional, respecte als que preveu el primer, la qual cosa sembla del tot il·lògica. La sentència de referència és la STS de 13.6.1977<sup>50</sup>, que inclou aquesta sorprenent interpretació: "el art. 52 del Texto Refundido de la Legislación sobre Concentración Parcelaria amplía tan sólo en un solo motivo específico los de impugnación en vía jurisdiccional de las Resoluciones definitivas dictadas con motivo de su aplicación y éste es la lesión en un sexto, ya que el vicio sustancial en el procedimiento que también señala dicho precepto, ha de entenderse regulado con carácter de generalidad en la Ley de Procedimiento Administrativo".

Al nostre parer, aquest raonament jurisdiccional (referit en l'art. 52 de la Llei de CP de 1962, equivalent en l'art. 218 de l'LRDA) no és encertat, puix que malament hom pot interpretar que el recurs contenciós administratiu és admissible per un motiu més que el recurs administratiu que l'ha de precedir en el temps, si es té en compte que en seu jurisdiccional no són admissibles al·legacions *ex novo*, sinó únicament les que ja es van incloure en la via administrativa. I és molt lògic que sigui així, perquè, en cas contrari, els tribunals contenciosos administratius - que tenen la funció essencial del control de l'actuació administrativa - estarien jutjant una qüestió sobre la que l'Administració gestora no hauria tingut abans ocasió de pronunciar-se, en la Resolució objecte d'impugnació.

Creiem, doncs, que l'única manera de solventar aquesta eventual contradicció és interpretant en el mateix sentit els motius d'impugnació que estableixen els arts. 214, per al recurs administratiu, i 218, per al recurs contenciós administratiu, de l'LRDA. En definitiva, hi hauria dos motius d'impugnació concurrents<sup>51</sup>:

1r) Els defectes de forma, sempre que siguin substancials o produeixin indefensió.

S'haurien de reconduir a aquest primer motiu d'impugnació la referència de l'art. 214 a la infracció de les formalitats prescrites per a l'elaboració i publicació de l'acord de CP, així com la de l'art. 218.1 relativa al "vicio sustancial en el procedimiento".

2n) La discordança entre les BDF i l'acord de CP, sempre que produeixi una lesió econòmica als recurrents.

Aquest segon motiu d'impugnació engloba, al nostre parer, la causa referenciada en l'art. 214 amb l'expressió "si no se ajustase a las bases de la concentración", i l'al·lusió de l'art. 218.1 a la "lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras".

Val a dir, en primer lloc, que la limitació a la lesió igual o superior a la sisena part del valor de les aportacions ja ha estat rebutjada per la doctrina legal majoritària i més moderna - recolzada en la doctrina constitucional sobre la supressió dels obstacles formals que dificulten l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, com veurem tot seguit.

Aclarit això, només cal comparar ambdues expressions legals per a adonar-se de què estan

---

<sup>50</sup>STS de 13.6.1977, Cdo. 4 (Arz. 3365). Tot i que la sentència es refereix a preceptes de la llei de CP de 8 de novembre de 1962, podem traslladar el seu *iter* discursiu en els arts. 214 i 218.1 de l'LRDA, puix que ambdós textos refosos inclouen els mateixos motius d'impugnació en un i altre cas.

<sup>51</sup>A Espanya, ni l'art. 214 ni l'art. 218 esmenten la imposició de servituds a les finques de reemplaçament com a motiu d'impugnació de l'acord. Al nostre parer, aquesta és una mancança a corregir, perquè la potestat discrecional que l'art. 230.2 de l'LRDA atorga a aquests efectes a l'Administració gestora no pot restar al marge del control judicial. Per tant, s'hi hauria de poder impugnar l'ús que se'n fa en cada cas. Així s'ha previst ja a França, on l'art. L.133-6, *in fine*, del *Code Rural* autoritza explícitament la impugnació de les servituds que s'imposen com a conseqüència de la nova reordenació de la propietat. Si, com aquí proposem, tota la qüestió de la impugnació dels actes de la CP es remetés a la regulació general de la impugnació dels actes administratius, el problema quedaria obviat automàticament. Aquesta seria realment la solució definitiva a aquest i als altres problemes que planteja l'actual sistema esglaonat de recursos que singularitza el procediment espanyol de CP.

fent referència a una mateixa causa d'impugnació, ja que, si l'acord no s'adiu a les BDF, es produeix indefectiblement una lesió econòmica als propietaris afectats, com a conseqüència de no haver-s'hi respectat els principis de trasllat inalterat de drets i de repartiment proporcional de càrregues. I, a la inversa, si hi ha lesió econòmica, és un signe evident de què l'acord no s'adiu a les BDF de les quals porta causa.

### 3.1.3 El requisit legal del dipòsit previ a la interposició dels recursos

Segons l'art. 216.1 de l'LRDA, "todo recurso gubernativo cuya resolución exija un reconocimiento pericial del terreno sólo será admitido a trámite, salvo que se renuncie expresamente a dicho reconocimiento, si se deposita en las oficinas del Instituto la cantidad que éste estime necesaria para sufragar el coste de las actuaciones periciales que requiera la comprobación de los hechos alegados".

Sens perjudici de què les quantitats a dipositar d'acord amb aquest precepte (500 pessetes per finca, "a cuenta de los gastos de dietas y desplazamientos del perito") han quedat totalment desfasades, la jurisprudència ha anat més lluny, analitzant el fons d'aquest requisit legal. És fonamental al respecte el Cdo. segon de la STS de 28.9.1984 (Arz. 4553), segons el qual, l'exigència legal del dipòsit previ no té per objecte obstaculitzar l'exercici del dret als recursos, sinó que té la finalitat de garantir a l'Administració el reemborsament de les despeses generades per la revisió sobre el terreny. Partint d'aquesta base argumental, el TS arriba a la conclusió de què, si l'Administració admet el recurs a tràmit sense que s'hi hagi fet el dipòsit, ben admès està, malgrat la dicció literal de l'art. 216.1 LRDA.

Aquesta interpretació ens sembla d'allò més assenyada. El que ja no ens convenç tant és l'argumentació que s'hi dedueix *a sensu contrario*, perquè l'alt tribunal sembla entendre que l'Administració, per tal de protegir els seus interessos econòmics, es podria negar a admetre a tràmit el recurs que no anés acompanyat del corresponent dipòsit previ. Entenem que no és la solució més correcta, des del punt de vista de la necessària ponderació dels interessos en joc. Si aquí el conflicte d'interessos es produeix entre els interessos econòmics de l'Administració i l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, aquest últim hauria de prevaldre sempre sobre el primer. Aquesta fóra, si més no, la solució més coherent amb la doctrina constitucional<sup>52</sup> i legal<sup>53</sup> sobre la remoció dels obstacles legals que impedeixen el lliure exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

### 3.2 Criteris jurisprudencials sobre la impugnació de l'acord de CP en seu jurisdiccional

Vist el tractament que s'ha de donar als recursos que es presenten contra l'acord de CP en via administrativa, dedicarem una atenció especial a la problemàtica jurídica que plantegen aquests mateixos recursos quan es presenten en seu jurisdiccional, perquè hi ha un greu confusióisme que cal aclarir com més aviat millor.

El precepte clau és, en aquesta matèria, l'art. 218.1 (el precepte de l'LRDA que ha donat lloc a més jurisprudència del TS), a tenor del qual, "agotada la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, que sólo será admisible por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras". Aquesta limitació dels motius per a la impugnació de l'acord no té equivalent en altres legislacions forànies. A Portugal, per exemple, l'art. 37 del Decret-Llei 103/1990, de 22 de març (LCP-POR/2) es limita a confirmar - com hauria de fer la nostra legislació - el dret dels interessats a la impugnació, assenyalant que "*as reclamações apresentadas por proprietários de terrenos sujeitos a emparcelamento, bem como por titulares de direitos, ónus, encargos e contratos que incidam sobre esses terrenos, ou por seu representante legal, são dirigidas à comissão de apreciação, cabendo recurso das deliberações desta para o director-geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola*".

En el decurs del temps, la interpretació del citat precepte legal ha estat un dels aspectes

---

<sup>52</sup> Vid., per totes, la STC 39/1983, de 17 de maig, i la STC 226/1997, de 15 de desembre.

<sup>53</sup> Vid., per totes, la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380) i la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605).

més febles de la doctrina legal, puix que és el punt en el qual el TS ha mostrat més desorientació, dificultant enormement la recerca d'una línia de continuïtat que ens serveixi de guia a aquest respecte. Així i tot, intentarem sistematitzar l'evolució d'eixa dubitativa jurisprudència, de manera que tinguem un punt de referència per a l'aplicació del precepte.

### 3.2.1 Interpretació literal de l'art. 218.1

Durant la fase preconstitucional - que, a la pràctica, es perllonga fins a l'any 1985, perquè fins a aquest any el TS no va canviar la seva doctrina legal en aquest aspecte -, la jurisprudència del TS sobre l'art. 218.1 es va caracteritzar per l'exigència sistemàtica, com a *conditio sine qua non*, de què la lesió econòmica al·legada per a la impugnació de l'acord de CP tingués un abast mínim de la 6a part del valor de les aportacions<sup>54</sup>.

Aquesta jurisprudència ha quedat superada a hores d'ara, per bé que - en la línia inconstant que sol caracteritzar la jurisprudència del TS en matèria de CP - segueixen apareixent esporàdiques sentències que obliden aquesta superació i tornen a l'antiga cantilena de l'exigència de la lesió mínima d'una 6a part (*vid. ad exemplum*, la STS d'1.2.1994, FJ 5, Arz. 1231). És veritat que l'article 218 estableix aquest mínim legal per a la interposició de l'esmentat recurs, però no podem oblidar que és un precepte preconstitucional i que, per tant, s'ha d'aplicar d'acord amb els nous criteris - més protectors dels drets dels ciutadans - que ha establert la Constitució, l'art. 24.1 de la qual garanteix el dret a la tutela judicial efectiva, proclamant que "todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

La interpretació literal de l'art. 218.1 de l'LRDA podia tenir alguna explicació en l'etapa preconstitucional; però resulta molt menys comprensible que es continués aplicant - com va fer el mateix TS fins al 1985<sup>55</sup> - amb posterioritat a l'entrada en vigor de la Constitució. El més lamentable és que moltes administracions gestores segueixin aplicant *ad pedem literae*, encara ara, els requisits de l'esmentat precepte (amb la conseqüent indefensió dels propietaris afectats), emparant-se en la dicció literal de l'art. 218.1 de la LRDA<sup>56</sup>.

### 3.2.2 Formulació de la doctrina constitucional de la superació dels obstacles formals per a l'accés als tribunals

Si alguna sentència del TC ha tingut transcendència sobre el procediment especial de la CP, sense estar-hi directament relacionada, ha estat precisament la STC 39/1983, de 17 de maig. Tant és així que hom pot dir que hi ha un abans i un després d'aquesta sentència, en el desenvolupament d'aquest tipus d'actuacions, especialment pel que fa al règim d'impugnació de l'Acord de CP. Fins aleshores, tant el legislador estatal (art. 218.1 de l'LRDA) com la doctrina legal<sup>57</sup> havien coincidit en l'establiment d'una barrera jurídica - al nostre parer, de molt difícil justificació en l'actual marc constitucional -, que dificultava l'accés als tribunals de la major part dels ciutadans que es consideraven perjudicats per un procés de CP. El FJ 2 d'aquesta STC estableix els següents criteris hermenèutics d'interès:

1r) El control de l'actuació administrativa per part de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa ha de ser total.

2n) Els preceptes de les lleis no s'han d'interpretar de manera aï llada, sinó que han d'ésser objecte d'una interpretació sistemàtica<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> *Vid., ad exemplum*, les STS de 21.3.1980 (Arz. 2233), 6.10.1981 (Arz. 4078), 16.11.1981 (Arz. 5029), 22.12.1981 (Arz. 5450), 26.1.1982 (Arz. 300), 1.2.1982 (Arz. 604), 23.4.1982 (Arz. 2463), 14.10.1982 (Arz. 6372), 22.3.1983 (Arz. 1506), 7.4.1983 (Arz. 2078), 23.5.1983 (Arz. 2282), 23.5.1983 (Arz. 3409), 1.6.1983 (Arz. 3477), 28.9.1984 (Arz. 4553) i 12.11.1984 (Arz. 5768).

<sup>55</sup> *Vid., inter alia*, les STS de 7.4.1983 (Arz. 2078), 29.4.1983 (Arz. 2282) i 23.5.1983 (Arz. 3409).

<sup>56</sup> Caldria recordar que el TC sempre ha mantingut el criteri de la necessària interpretació sistemàtica de les normes jurídiques (*vid.*, per totes, la STC 99/1999, de 31 de maig, FJ 4, de la qual fou ponent Fernando GARRIDO FALLA).

<sup>57</sup> *Vid., ad exemplum*, les STS de 7.4.1983 (Arz. 2078), 29.4.1983 (Arz. 2282) i 23.5.1983 (Arz. 3409).

<sup>58</sup> Aquest criteri hermenèutic de la interpretació sistemàtica de les normes és una constant en

3r) Els drets i llibertats garantits per la CE són d'aplicació plena i directa, sense que la seva efectivitat quedi supeditada a la prèvia regulació mitjançant una llei.

4t) El dret fonamental a la tutela judicial efectiva de l'art. 24.1 CE preval per sobre de qualsevol limitació a l'accés als tribunals que estableixin les lleis formals.

5è) Com a conseqüència d'aquesta prevalença, han quedat tàcitament derogats, en virtut de el punt núm. 3 de la disposició derogatòria de la Constitució:

a) Les limitacions formals establertes en lleis formals<sup>59</sup>.

b) L'art. 40.f) de l'antiga LJCA-56, segons el qual no es podien admetre a tràmit els recursos contra "los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente les excluya de la vía contencioso-administrativa" (*vid.* el FJ 2, *in fine*, de la sentència).

Aquesta doctrina constitucional tan clarificadora sobre la supressió dels obstacles que, establerts en les lleis formals, dificulten o impedeixen l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva ha tingut una notòria repercussió dins l'àmbit del sistema d'impugnació de l'Acord de CP, ja que, a partir de l'any 1985, el TS va decidir fer-la seva i aplicar-la directament en l'art. 218.1 de l'LRDA, en els termes que després examinarem.

3.2.3 Primera recepció, en les sentències del TS sobre la CP, de la doctrina constitucional sobre la remoció dels obstacles formals a l'accés als tribunals

És arran de la ja citada STC 39/1983, de 17 de maig que, finalment, el TS es decideix a fer seva la doctrina constitucional que ens ocupa. La sentència que trenca amb l'obsoleta doctrina legal mantinguda tan aferrissadament fins aleshores és la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380), en la qual el TS decideix finalment seguir les passes del TC, en la interpretació de l'art. 24.1 CE. Per primer cop, aplica l'esmentada doctrina constitucional als procediments de CP, donant-hi per derogada tàcitament la interpretació literal de l'art. 218.1 de l'LRDA, pel que fa a l'exigència d'un perjudici patrimonial mínim de la sisena part del valor aportat.

D'acord amb aquest nou criteri hermenèutic, es considera que només resulta admissible constitucionalment una interpretació del precepte que faci viable l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva. Això no comporta l'expulsió de l'ordenament jurídic del precepte que ens ocupa, contràriament al que defensa PALACIOS AYECHU en la seva tesi doctoral<sup>60</sup>. El mateix TS ha puntualitzat que "ello no significa la derogación total y absoluta del artículo 218 citado, sino su matización en el sentido de que, según que la lesión causada exceda o no del sexto del valor de las fincas aportadas, establecido con arreglo a las bases aprobadas, las consecuencias sean distintas, pues mientras la lesión que alcance o supere el citado sexto del valor señalado determina una rectificación en la concentración efectuada con arreglo al párrafo segundo del expresado artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la que no alcance ese límite sólo da origen a una compensación que restablezca el principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido concretado en el apartado a) del artículo 173 de la referida Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

No és, doncs, que l'art. 218.1 de l'LRDA sigui inconstitucional, sinó que senzillament s'ha d'interpretar de manera diferent a com s'interpretava abans de la Constitució, per tal que la

---

la nostra jurisprudència constitucional (*vid.*, *ad exemplum*, la STC 65/1998, de 18 de març i la STC 73/1998, de 31 de març) i legal (*vid.*, *ad exemplum*, les STS de 18.5.1992, Arz. 1938; 21.4.1998, Arz. 3726; i 27.1.1999, Arz. 1268), així com en la doctrina establerta per la Direcció General de Registros y del Notariado (*vid.*, per totes, la Resolució de 10.10.1994, Arz. 10616).

<sup>59</sup> Cal advertir que aquesta teoria ha estat matisada pel mateix TC en la STC 167/1999, de 27 de setembre, en el FJ 2 de la qual queda clar que hi ha obstacles formals que sí que són admissibles constitucionalment. El condicionament constitucional per a la seva admissió és el principi de proporcionalitat, ben entès que ha de tractar-se de requisits formals fonamentats en raons "proporcionadas en relación con los fines constitucionalmente protegibles a que los requisitos procesales pretenden atender". Com a exemple d'aquests requisits formals admissibles des del punt de vista constitucional, esmenta els terminis imposats per a l'admissió de recursos: "A este tipo pertenece, sin duda, la causa de inadmisibilidad cuyo fundamento estriba en que el llamado recurso contencioso-administrativo se haya interpuesto fuera de plazo".

<sup>60</sup> *Vid.* María Asunción PALACIOS AYECHU, *op. cit.*, p. 335.

nova interpretació consoni amb el conjunt de l'ordenament jurídic constitucional.

El que és inconstitucional, en definitiva, és la limitació que l'art. 218.1 imposa per a l'accés als tribunals, exigint una lesió mínima de la 6a part del valor de les aportacions, com indica la STS de 6.2.1989 (Arz. 978), a tenor de la qual, "esta Sala ya ha tenido ocasión de declarar que "la limitación establecida por el artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones en materia de concentración parcelaria que agoten la vía administrativa, vulnera el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales que a toda persona en defensa de sus derechos e intereses reconoce el artículo 24.1 de la Constitución y, por tal, tiene que ser objeto de una interpretación restrictiva que posibilite al máximo el acceso a los Tribunales".

### 3.2.4 Aplicació dubitativa de la nova doctrina legal

Assumida la prevalença del dret a la tutela judicial efectiva, en base a la doctrina constitucional de la remoció dels obstacles formals que n'obstaculitzen l'exercici, semblava que totes les sentències se n'havien de fer ressò. L'únic, però, que es va aconseguir inicialment fou enfosquir el panorama jurisprudencial, ja que hi van aparèixer dos tipus de sentències:

#### 1r) Sentències que segueixen exigint la lesió mínima de la sisena part

Algunes de les sentències del TS emeses amb posterioritat a la proclamació de la doctrina constitucional de la remoció dels obstacles ignoren olímpicament aquesta doctrina, insistint en la interpretació literal del requisit ex art. 218.1 de LRDA d'una lesió igual o superior a la sisena part del valor de les aportacions. Hi podem distingir tres subgrups:

- Hi ha un primer bloc de sentències, que varen ésser dictades des de l'entrada en vigor de la Constitució fins que el TC va proclamar la seva doctrina sobre la supressió dels obstacles formals a l'accés als tribunals, al 1983<sup>61</sup>. Al nostre parer, l'error d'aquestes sentències consisteix en no haver sabut aplicar directament l'art. 24.1 de la Constitució. L'atenuant fóra que el TC tampoc s'hi havia pronunciat tan diàfanament com ho va fer finalment en la STC 39/1983, de 17 de maig.

- Un segon bloc seria el format per les sentències emeses en els mesos posteriors a la tan citada sentència del TC. En aquestes sentències<sup>62</sup>, el TS demostra una preocupant manca d'agilitat per a recollir la doctrina emesa pel TC.

- El tercer bloc estaria integrat, finalment, per algunes sentències aïllades, que, a finals dels anys vuitanta<sup>63</sup> i inclús a finals dels anys noranta<sup>64</sup>, retornen

<sup>61</sup> Vid., ad exemplum, les STS de 21.3.1980 (Arz. 2233), 6.10.1981 (Arz. 4078), 16.11.1981 (Arz. 5029), 22.12.1981 (Arz. 5450), 26.1.1982 (Arz. 300), 1.2.1982 (Arz. 604), 23.4.1982 (Arz. 2463), 14.10.1982 (Arz. 6372), 22.3.1983 (Arz. 1506) i 7.4.1983 (Arz. 2078).

<sup>62</sup> Vid., entre altres, les STS de 23.5.1983 (Arz. 3409), 1.6.1983 (Arz. 3477), 8.6.1983 (Arz. 3491), 24.6.1983 (Arz. 5700), 28.9.1984 (Arz. 4553) i 12.11.1984 (Arz. 5768).

<sup>63</sup> El cas més significatiu fóra la STS d'11.10.1988 (Arz. 7616) - al nostre parer, una de les més febles sentències sobre CP del TS, pel cúmul d'errors que s'hi arrepleguen -, en la qual reneix l'antiga doctrina legal sobre l'art. 218.1 de l'LRDA: "No se trata, por tanto, de una regulación arbitraria sino de una restricción impuesta por la propia naturaleza de la concentración parcelaria en la que es preciso tutelar no sólo los intereses del recurrente sino también los de todos los propietarios afectados por la nueva distribución de la propiedad rústica y en definitiva las razones de utilidad pública presentes en dicha operación".

Una altra sentència del mateix any que segueix aliena al canvi doctrinal assumit pel TS en la jurisprudència dominant és la STS de 24.5.1988 (Arz. 4453), en el FJ 2 de la qual s'afirma que "el perjuicio de la sexta parte del valor de las parcelas aportadas ... opera como requisito de legitimación para poder residenciar en vía contencioso-administrativa el acuerdo de concentración cuando se invoca por un propietario lesión en la apreciación de las fincas".

<sup>64</sup> La STS de 28.6.1996, FJ 2 (Arz. 5338), torna a interpretar literalment l'exigència de l'art. 218.1 de l'LRDA, com si no existís l'art. 24 CE, ni el TC hagués dictat jurisprudència sobre el dret fonamental a la tutela judicial efectiva. Més recentment, la STS de 14.5.1998 (Arz. 4317) incorre en el mateix error jurídic, quan esmenta de retruc (la qüestió de fons hi era una altra, cosa que explicaria d'alguna manera l'error comès) que "era obligado haber impugnado el acuerdo definitivo que aprobó la concentración, acreditando la lesión en más de la sexta parte, como exige la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". Oblida així que, com uns mesos abans havia assumit el propi TS en la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), "en la etapa post-constitucional no puede considerarse vigente el mandato del artículo 218". A hores d'ara ja no es pot dir que l'art. 218.1 LRDA exigeix que es provi l'existència

incomprendiblement a la interpretació literal de l'art. 218.1 de l'LRDA. En aquests casos, entenem que l'actitud del TS ja esdevé més inexplicable i no té cap excusa vàlida que la disculpi, perquè se'l suposa coneixedor de l'esmentada doctrina constitucional, així com dels nous criteris hermenèutics adoptats, en conseqüència, per la doctrina legal dominant en matèria de CP, i dels principis que inspiren la redacció dels arts. 5 a 7 de l'LOPJ<sup>65</sup>.

## 2n) Sentències que assumeixen obertament la teoria de la remoció dels obstacles

La major part de les sentències dictades de 1985 ençà assumeixen la teoria de la remoció dels obstacles, que, com ha quedat dit, fou aplicada per primer cop en l'art. 218.1 de l'LRDA per la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380). Moltes d'elles es remeten explícitament a aqueixa capdavantera sentència<sup>66</sup>. D'altres no la citen, però n'assumeixen els plantejaments<sup>67</sup>.

### 3.3 Conclusions que es poden inferir de la jurisprudència analitzada

En primer lloc, hem d'assenyalar el molt temps que va trigar el TS a reaccionar sobre els efectes que la Constitució havia de tenir sobre l'art. 218.1 de l'LRDA, ja que fins al 1985 no va assumir la vulneració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva que suposava l'exigència d'una lesió de la 6a part del valor de les aportacions, com a *conditio sine qua non* per a la impugnació de l'acord de CP en seu jurisdiccional. Podrem discutir si la solució aportada al respecte va ser la més correcta o si hi havia solucions més acordes amb el text constitucional; però el que sembla evident és que va reaccionar massa tard, ja que des de l'entrada en vigor de la Constitució fins al 1985 va seguir interpretant l'esmentat precepte com si res no hagués canviat. I no val a dir que aquesta manca de reacció és conseqüència de què el TC encara no havia formulat la seva doctrina constitucional sobre la supressió dels obstacles formals que impedeixen l'accés als tribunals, perquè, si més no, el TS podia haver-se plantejat directament aquesta qüestió des que va entrar en vigor la Constitució, i mai no ho va fer fins dos anys després de la STC 39/1983, de 17 de maig.

En segon lloc, també resulta decebedora la constatació de la inconstància dels criteris mantinguts pel TS de 1985 ençà, puix que no han faltat sentències posteriors a aquesta lata - algunes de no fa gaires anys, com la ja esmentada STS d'1.2.1994 (Arz. 1231) - que encara segueixen al·ludint a l'exigència de la lesió de la sisena part, cosa que dificulta l'anàlisi sistematitzada del conjunt de la jurisprudència dictada en matèria de CP, perquè cal separar-hi el gra de la palla, descartant el que són simples manifestacions atípiques i desorientades del que constitueix la jurisprudència majoritària en aquest àmbit.

En tercer lloc, un cop feta aquesta necessària discriminació, creiem que es pot arribar a la conclusió de què la doctrina legal sobre la interpretació que s'ha de donar en l'art. 218.1 de l'LRDA en l'etapa postconstitucional està integrada pels següents criteris hermenèutics:

1r) D'entrada, l'art. 218.1 de l'LRDA segueix vigent. Contràriament al que conculï a la tesi doctoral de PALACIOS AYECHU dels anys vuitanta, aquest precepte no ha quedat derogat tàcitament per efecte del núm. 3 de la disposició derogatòria de la Constitució. Sens perjudici de les matisacions que exposarem tot seguit, aquesta és la primera conclusió que s'infereix del conjunt de la jurisprudència dictada sobre el particular. Hi ha algunes sentències que podrien dur a confusió pels termes en què s'expressen<sup>68</sup>; però en cap cas es

---

d'una lesió de la 6a part. El que s'ha de fer és provar i quantificar que efectivament hi ha algun tipus de lesió, sigui superior o inferior a l'esmentat límit. Per això creiem que el correcte hagués estat dir - com fa aquesta darrera STS de 22.1.1998 - que "es necesario que se acredite que existió una lesión y cuál es su importe".

<sup>65</sup> Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial. Cal destacar-hi el contingut de l'art. 5.1, en el qual, després de recordar que la Constitució està per sobre de qualsevol altra norma de l'ordenament jurídic, s'afegeix que els jutges i tribunals han d'aplicar als preceptes d'aquestes normes "la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos".

<sup>66</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 4.11.1988 (Arz. 8496), 10.2.1994 (Arz. 1021) i 14.1.1997 (Arz. 547).

<sup>67</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), 28.6.1996 (Arz. 5338), 22.1.1998 (Arz. 1257), 12.3.1998 (Arz. 3490) i 1.4.1998 (Arz. 3507).

<sup>68</sup> Una de les darreres sentències que plantejen aquests dubtes és la STS de 14.1.1997 (Arz.



pot arribar a la conclusió de la seva derogació com a tal precepte, com evidencien múltiples sentències de les darreries del segle XX, com ara les STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), 12.3.1998 (Arz. 3490) i 1.4.1998 (Arz. 3507).

2n) Les que sí que hom pot considerar derogades tàcitament són les limitacions establertes en l'esmentat precepte legal, com a conseqüència de la implementació, dins l'àmbit de la CP, de la doctrina constitucional de la supressió dels obstacles formals que impedeixen l'accés als tribunals, proclamada per primer cop en la STC 39/1983, de 17 de maig, segons la qual, "... esas limitaciones deben entenderse derogadas por el artículo 24 de la Constitución, que al reconocer a todas las personas el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, impide que se excluya de la tutela judicial ninguno de esos derechos e intereses".

La primera sentència que va aplicar aquesta doctrina constitucional a la CP va ser la STS de 6.12.1985 (Arz. 6380), que va arribar a la mateixa conclusió en el cas concret de l'art. 218.1 de l'LRDA, obligant a forçar-ne una reinterpretació, per tal d'adir aquest precepte preconstitucional als dictats de l'art. 24.1 CE.

Aquesta nova interpretació, que ja havia estat recollida en múltiples sentències dels anys vuitanta - com ara la STS de 14.6.1988 (Arz. 4605), a tenor de la qual, "la tutela judicial efectiva que ordena impartir el artículo 24.1 de la Constitución ... obliga a remover cuantas exigencias puramente formales, aunque estén impuestas por las leyes de procedimiento, obstaculicen el libre acceso a la Jurisdicción"-, ha quedat explicitada encara més diàfanament als anys noranta, en sentències com ara la STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), que resumeix el criteri hermenèutic ara dominant en la doctrina legal, en el sentit de què "estas declaraciones jurisprudenciales afirman que el precepto del artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario debe ser objeto de una interpretación restringida que posibilite al máximo la defensa de los derechos e intereses, pues éstos no deben ser sometidos a limitación alguna en cuanto al acceso a los Tribunales para su defensa". Completant aquesta idea cabdal, l'alt tribunal para una especial atenció al caràcter excepcional de les limitacions que preveu l'esmentat precepte legal, afegint al respecte que "ciertamente estas limitaciones al derecho a la protección jurisdiccional son excepcionales en nuestro ordenamiento y, al encontrarse establecidas por normas preconstitucionales, han de ser objeto de esa interpretación restringida que "a sensu contrario" facilite la protección judicial, siendo éste el sentido que inspira la actual regulación de la función jurisdiccional y más concretamente la normativa que se contiene en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial" (F. J. 1º).

Aquest criteri hermenèutic ha estat confirmat substancialment en moltes altres sentències del TS, entre les que convé destacar les següents, que recullen la doctrina legal vigent:

- La STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), segons la qual l'art. 218.1 "ha de ser objeto de una interpretación acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE)".

- La STS de 12.3.1998 (Arz. 3490), que transcriu idèntic advertiment.

- La STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), que assumeix el criteri de què "en la etapa post-constitucional no puede considerarse vigente el mandato del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario" i remarca que, d'acord amb la interpretació constitucional d'aquest precepte legal, "es posible siempre la impugnación de la

---

547), en el FJ 3 de la qual s'arriba a dir que "el artículo 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, vulnera el derecho de obtener la tutela efectiva de los Tribunales, artículo 24.1 de la Constitución, al limitar el acceso a los Tribunales en función de la lesión sufrida en su expediente de concentración parcelaria ". Aquest enunciat podria dur a la conclusió de què l'esmentat precepte legal ha quedat tàcitament derogat per la Constitució. Tanmateix, entenem que no hom pot arribar a aquesta conclusió tan dràstica, perquè tot seguit la mateixa sentència explica que aqueixes paraules porten causa de les anteriors STS de 6.11.1981 (Arz. 4758) i 6.12.1985 (Arz. 6380). La primera referència deu ser errònia, puix que la citada sentència de 1981 ni tan sols parla de l'art. 218.1. Sí que en parla, en canvi, la de 1985, que, com ja hem indicat, fou la sentència capdavantera en aquesta matèria. El que diu aquesta sentència no és que l'art. 218.1 sigui inconstitucional, sinó que seria inconstitucional qualsevol interpretació que no supedités aquest precepte en l'art. 24.1 de la Constitució. Hem d'entendre, doncs, que l'art. 218.1 de l'LRDA segueix vigent, per bé que supeditat a l'única interpretació que aquesta i totes les sentències que s'hi remeten admeten a hores d'ara.

concentració parcelaria por haberse producido una lesió, no siendo aplicable en consecuencia el artículo 40 de la Ley jurisdiccional pues ello sería contrario a la tutela judicial efectiva".

- La STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), que admet la vigència de l'art. 218.1 de l'LRDA, però en reconduex la validesa del seu contingut, en aquest doble sentit, que constitueix la darrera i més significativa formulació de la doctrina legal vigent en la matèria: en primer lloc, s'assegura que "tiene razón ... la parte actora cuando combate la idea de la inadmisibilidad del recurso que no se funde estrictamente en uno de estos dos motivos", i, en segon lloc, s'afegeix que, "a la luz de la doctrina constitucional, ... es necesario matizar el artículo 218 en el sentido de que, ciertamente, no será posible obtener la anulación del Acuerdo de Concentración si no concurre uno de los dos motivos expresados; mas sí habrá de tutelarse el derecho de los perjudicados en sus intereses económicos aunque la lesión sufrida no alcance el porcentaje expresado, otorgándoseles una compensación que restablezca el principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido, tal como preceptúa el apartado a) del artículo 173 de dicha norma".

3r) D'acord amb aquesta doctrina legal, la interpretació que cal donar a hores d'ara en l'art. 218.1 de l'LRDA es pot resumir en els criteris següents:

a) Efectes dels vicis procedimentals:

- Si el vici és substancial (i sempre ho és quan produeix indefensió), invalida la CP i determina la retroacció de les actuacions al moment procedimental corresponent.

- Cas contrari, no anul·la l'acord, puix que s'hi fa prevaldre el principi de conservació de la CP ja feta, sens perjudici de la compensació que, si escau, es pugui establir pels tribunals. En aquest sentit es manifesten múltiples sentències, entre les que es poden destacar les STS de 28.6.1996 (Arz. 5338) i 12 de març de 1998 (Arz. 3490). Ambdues es pronuncien en el sentit de què cal entendre que, a la vista dels arts. 24.1 i 106 CE, l'art. 218.1 s'ha d'interpretar en el sentit de què "un defecto procedimental de escasa importancia, no causante de indefensió, o una limitada lesió ... no tienen virtualidad invalidante de la concentració parcelaria", remarcant que aquest no és un criteri aïllat, sinó que "en este sentido se ha pronunciado la doctrina de este Tribunal". Al seu torn, la STS de 4.3.1997 (Arz. 928) aplica aquesta jurisprudència al supòsit analitzat del vici procedimental de la manca d'audiència. Basant-se en la doctrina constitucional, el TS declara que, així com quan l'absència d'aquest tràmit genera indefensió és causa de nul·litat de la CP, no s'esdevé el mateix quan el recurrent ha tingut ocasió de fer valdre els seus interessos davant els tribunals. El propi TS explica el perquè d'aquest tractament discriminatori, argumentant que "así se ha pronunciado el TS (SS 24 mayo 1995 y 13 marzo 1991) al, contemplando razones de economía procesal, excluir retroacciones dilatorias cuando, sin menoscabo de las garantías de los interesados, una eventual omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento administrativo resulta subsanado por sede jurisdiccional".

b) Efectes de la lesió econòmica:

- Si la lesió equival o ultrapassa la sisena part del valor de les finques aportades, els interessats, no sols tenen dret a presentar el recurs contenciós administratiu, sinó que, si el recurs prospera, s'ha d'anul·lar l'acord i refer la CP en la part afectada (a diferència del que s'esdevé a Itàlia<sup>69</sup>), sens perjudici de les limitacions que es contemplen en l'art. 218.2 de l'LRDA<sup>70</sup>.

<sup>69</sup>L'art. 28 del Decret 215/1933, de 13 de febrer, disposa taxativament que "*l'autorità giudiziaria non può, tuttavia, con le sue decisioni, provocare una revisione del piano, ma soltanto procedere ad una conversione e liquidazione in danaro dei diritti da essa accertati*". Hi predomina, doncs, el principi de conservació de la CP ja feta, que obliga a transformar en indemnitzacions en metàl·lic tots els drets de compensació que eventualment puguin reconèixer els tribunals.

<sup>70</sup>Segons aquest precepte, "El fallo del recurso contencioso-administrativo se ejecutará, en lo posible, de forma que no implique perjuicio para la concentración. El Ministerio de Agricultura podrá promover la expropiación de los derechos declarados en la sentencia en la medida necesaria para evitar la rectificación de una concentración ya realizada o con el acuerdo de concentración definitivamente aprobado, o proponer al Gobierno, si hubiese causa legal para ello, la suspensión o inejecución del fallo".

- Si la lesió no arriba a la sisena part del valor de les parcel·les aportades, els interessats també tenen dret a presentar el recurs contenciós-administratiu, però amb la diferència de què, si resulta estimat, no s'anul·larà l'acord ni es referà la CP, en virtut de la prevalença del principi de conservació de la CP ja feta<sup>71</sup>. Ara bé, contràriament al que pregonava la jurisprudència tradicional, se'ls haurà de compensar adientment<sup>72</sup>, per tal que, com diu la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), "restablezca el principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido, tal como preceptúa el apartado a) del artículo 173 de dicha norma".

4t) La STS de 14.1.1997 (Arz. 547) no es limita a confirmar aquesta doctrina legal, sinó que, a més a més, la justifica en base a un criteri hermenèutic que, si efectivament s'arriba a implementar, pot causar un impressionant daltabaix en la gestió de la CP espanyola, puix que es pronuncia en el sentit de què s'han d'indemnitzar totes les deduccions que es practiquin en els processos de CP, sigui quin sigui el percentatge que representin sobre el valor de les parcel·les aportades.

5è) Amb aquesta nova interpretació, en l'art. 218.1 només li resta la doble funció de confirmar el dret dels partícips a impugnar l'acord de CP en seu jurisdiccional - sense establir-hi cap mena de filtres jurídics - i fixar el límit a partir del qual queden invalidades les actuacions de CP, ben entès que les lesions inferiors al límit que s'hi estableix també són indemnitzables. El

FJ 3 de la STS de 12.3.1998 resumeix ambdues funcions romanents, advertint de la necessitat de què "dicho precepto no suponga una exclusión parcial del control jurisdiccional, sino la fijación de los efectos que cabe atribuir a los vicios de que pueda adolecer la actuación administrativa en la concentración parcelaria", ben entès que "ha de considerarse que un defecto procedimental de escasa importancia, no causante de indefensión, o una limitada lesión en la apreciación del valor de las fincas, cuando no llegue a la sexta parte del valor, no tienen virtualidad invalidante de la concentración parcelaria y en este sentido se ha pronunciado la doctrina de este Tribunal".

---

Al nostre parer, aquest segon punt de l'art. 218 LRDA també hauria d'ésser objecte d'una reinterpretació, en el moment actual, puix que no s'adiu massa amb el manament constitucional relatiu a l'execució de les sentències dels tribunals. Cal recordar que, d'acord amb l'art. 118 CE, "es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales ...". Per això ens sorprèn que el TS no s'hagi pronunciat encara en aquest sentit. Ben al contrari, ha confirmat repetidament l'aplicabilitat d'aquest precepte, en sentències com la STS de 10.2.1994 (Arz. 1021), FJ. 3r, *in fine*, i, més explícitament, en la STS de 7.4.1983 (Arz. 2078), en el Cdo. 3r de la qual es justifica el contingut de l'art. 218.2 LRDA, argumentant a l'efecte que "en definitiva [se trata de] no ocasionar perjuicio a la concentración, cuyo mantenimiento a ultranza posibilita expresamente, aun existiendo la indicada lesión en más de la sexta parte". En resum, el TS prima l'efectivitat de la CP (principi de conservació de la CP ja feta) per sobre del manament constitucional relatiu a l'executivitat de les sentències judicials fermes (que, en definitiva, és com dir, per sobre del dret fonamental a la tutela judicial efectiva), la qual cosa ens sembla un greu error de l'alt tribunal.

<sup>71</sup>Cfr. la STS de 12.3.1998 (Arz. 3490). El TS hi apel·la a aquest principi rector de les actuacions de CP, recordant a l'efecte que "la doctrina de este Tribunal ... ha considerado el prevalente interés público en la estabilidad de la concentración ya realizada. En concordancia con esta jurisprudencia, declara que "la eventual lesión causada debe corregirse mediante atribuciones que absorban, en su caso, diferencias económicas conforme a los principios rectores de la propia concentración y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 218.2 de la LRDA".

<sup>72</sup>Així sentit s'expressà ja la STS de 5.2.1985 (Arz. 998), la doctrina de la qual es pot resumir en els termes següents: si la lesió passa de la 6a part, s'anul·la parcialment l'acord. Cas contrari, la lesió no anul·la l'acord, però dona dret a una indemnització, a càrrec de l'Administració gestora (Cdo. 3 TS). Aquesta doctrina ha estat recollida en la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), confirmant que "continúa teniendo relevancia el dato a que alude el artículo 218 citado del Texto Legal en el sentido de que cuando la lesión sea superior a la sexta parte del valor de las fincas aportadas han de rectificarse las operaciones de concentración parcelaria, mientras que si la lesión es inferior a esa sexta parte procede simplemente otorgar al propietario una compensación económica". Poc abans d'aquesta sentència, havien aplicat aquest mateix criteri hermenèutic la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) - el FJ 2 de la qual acaba reconeixent el perjudici causat a un propietari, del que diu que constitueix una "lesión que exige la adecuada compensación económica al no alcanzar la declarada en la sentencia y pedida en la demanda la sexta parte del valor de las fincas aportadas por el recurrente en Primera Instancia" -, i la STS de 28.6.1996 (Arz. 5338), el FJ 2 de la qual es refereix a "las compensaciones restablecedoras del principio de igualdad entre lo aportado y lo recibido a que hubiere lugar".

Finalment, aquests criteris hermenèutics han estat confirmats en la STS d'1.4.1998 (Arz. 3507), en el FJ 2 de la qual es justifica aquesta doctrina legal en la necessitat de restablir el principi d'igualtat entre les aportacions i les finques de reemplaçament assignades a cada propietari, d'acord amb el que a aquests efectes estableix l'art. 173.a) de l'LRDA.

6è) Per a poder comprovar si hi ha o no lesió, s'han d'aplicar els següents criteris:

a) La comparació entre el valor de les aportacions i el de les adjudicacions s'ha de fer, en principi, en base als criteris de valoració emprats en les BDF. Així, si més no, ho confirmaven sengles sentències de l'any 1997: el FJ 1 de la STS de 14.1.1997 (Arz. 547) al·ludeix a "la doctrina de la intangibilidad de los parámetros establecidos en las Bases de concentración parcelaria", alhora que el FJ 6 de la STS de 4.3.1997 (Arz. 928) rebutja els arguments de l'informe pericial analitzat, en el qual s'explicava que "introduciendo otros valores de riqueza de la tierra no tenidos en cuenta en dichas Bases el resultado sería lesivo para el actor". L'alt tribunal hi considera que aquesta conclusió és "irrelevante", atès que "tales Bases firmes y consentidas son punto de referencia inexcusable para examinar la posible lesión económica aducida por el demandante".

Tanmateix, hem d'advertir que les darreres sentències emeses pel Tribunal Suprem demostren una creixent tendència a minusvalorar les presumpcions legals a favor de l'objectivitat i la veracitat de les valoracions incloses en les bases. És una nova tendència que situa a l'Administració gestora en un pla de virtual igualtat amb els participants de la CP, a l'hora d'acreditar la valoració de les parcel·les aportades i de les finques de reemplaçament donades a canvi. Les STS de 22.1.1998 (Arz. 1257) i 1.4.1998 (Arz. 3507) ja apuntaven en aquest sentit. La STS de 7.3.2001 (Arz. 1100) s'hi recolza, remarcant "la importancia de aceptar la valoración efectuada por el Tribunal de instancia cuando ésta se funda en la prueba practicada y en ella se aportan criterios concretos de valoración". Això vol dir que les administracions gestores ja no es poden confiar en què el Tribunal Suprem acabarà recolzant les valoracions per elles incloses en les bases definitives, sinó que el que finalment hi prevaldrà serà la prova feta en judici amb caràcter contradictori.

b) El càlcul de la lesió no ha de tenir en compte únicament el valor atribuït en les BDF a les parcel·les aportades i a les finques adjudicades, sinó també el valor afegit per la CP. Són moltes les sentències que estableixen aquesta fórmula per a l'avaluació de l'abast de la lesió adduïda pels recurrents. Una de les més recents és la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257), que, tot i constatar que el recurrent havia sofert una petita lesió econòmica, desestima el seu recurs per considerar que "se trata de un perjuicio de cuantía económica rotunda y claramente muy inferior al beneficio que obtuvo mediante asignación de fincas de reemplazo en sustitución de las que eran de su propiedad individual".

c) La comparació no s'ha de fer finca per finca, sinó tenint en compte el conjunt de les operacions de la CP. Aquest criteri està molt vinculat amb l'anterior, puix que és fent aquesta comparació de conjunt que es comprova realment el valor afegit per la CP. És aquesta avaluació conjunta la que possibilita que, en la citada STS de 22.1.1998, l'alt tribunal arribi a la conclusió de què el recurrent de torn "no sólo no sufrió lesión ninguna, considerando las operaciones en su conjunto, sino que incluso obtuvo un beneficio". És important tenir ben present aquest criteri hermenèutic, perquè els propietaris que impugnen l'acord solen comparar finques concretes - i no el conjunt de la CP - per a intentar demostrar que han patit un perjudici econòmic.

En resum, d'acord amb la doctrina legal dominant a hores d'ara, els recursos contra l'acord per causa de lesió s'han d'admetre a tràmit, ben entès que la lesió s'ha de demostrar i quantificar (l'Administració gestora que la nega també ha de demostrar la seva inexistència<sup>73</sup>), fent-hi l'avaluació en base als valors establerts en les BDF i tenint-hi en compte el conjunt de les operacions realitzades, així com el valor afegit per la CP.

Aquesta doctrina legal i constitucional demostra ben clarament que l'entrada en vigor de la Constitució ha subvertit de tal manera l'ordre de valors que regia el sistema d'impugnació de

---

<sup>73</sup>El TS sol insistir en què els recurrents han de demostrar i quantificar la lesió que al·leguen, remarcant que les dades que obren a les bases i els informes aportats per l'Administració gestora gaudeixen a aquests efectes d'una presumpció de veracitat. Ara, però, no es pot oblidar que es tracta d'una *praesumptio iuris tantum*, és a dir, que admet prova en contrari, i per tant pot ser destruïda per la corresponent prova pericial practicada en judici. Això vol dir que l'Administració gestora no s'ha de confiar en les presumpcions al seu favor, sinó que ha de procurar demostrar la inexistència de la lesió. Haver oblidat tan elemental criteri processal li va costar a l'Administració gestora de la CP de Castella-la Manxa perdre el recurs d'apel·lació que es va resoldre per STS de 14.1.1997 (Arz. 547).

l'acord de CP, que obliga a fer un radical replantejament de tots els preceptes (estatals i autonòmics) que estableixen limitacions a la presentació d'aquests recursos.

La transcendència d'aquest canvi és de tal magnitud que ens permet assegurar que s'ha ensorrat totalment l'estructura argumental que pretenia sotmetre la presentació dels recursos contra l'acord de CP en seu jurisdiccional a la *conditio sine qua non* de què es fonamentessin en algun dels dos únics motius d'impugnació (que, en la Llei de CP de 1962 eren tres, com al seu temps solia recordar el TS<sup>74</sup>) establerts en l'art. 218.1 de l'LRDA, segons el qual, el recurs "sólo será admisible por vicio sustancial en el procedimiento y por lesión en la apreciación del valor de las fincas, siempre que la diferencia entre el valor de las parcelas aportadas por el recurrente y las recibidas después de la concentración suponga, cuando menos, perjuicio de la sexta parte del valor de las primeras".

No cal dir que aquest replantejament afecta igualment als preceptes de les lleis autonòmiques de CP vigents a hores d'ara, cap de les quals havia reparat en aquesta incongruència sobrevinguda de l'art. 218.1 de l'LRDA, la dicció del qual havien transcrit o assumit mimèticament, malgrat que ja estava vigent el manament constitucional de l'art. 24.1 CE.

La major part de les sentències del TS dictades de 1985 ençà sobre l'art. 218.1 de l'LRDA centren les seves anàlisis jurisprudencials en la demostració de què la lesió mínima de la sisena part del valor de les aportacions ja no pot actuar com a llindar per a l'admissió dels recursos contra l'acord. Però la transcendència del canvi generat per l'entrada en vigor de la Constitució va molt més enllà, de manera que s'ha de considerar que ja no existeix cap limitació quantitativa per a la presentació dels esmentats recursos, com es reconeix al FJ 1 de la STS de 22.1.1998 (Arz. 1257). En conseqüència, s'han d'admetre a tràmit tots els recursos que els interessats presentin al·legant-hi lesió (i, no cal dir, si al·leguen indefensió), sempre que la presentació es faci dins del termini legal<sup>75</sup>.

En suma, la nova interpretació de l'art. 218.1 comporta un canvi radical en la gestió de les actuacions públiques de CP, que ha de repercutir en un doble sentit:

- Amb caràcter general, suposa una considerable ampliació de la legitimació activa per a la impugnació de l'acord en seu jurisdiccional. A desgrat de la dicció literal de l'LRDA (que, val a dir-ho, no era original, sinó una transcripció quasi literal d'una llei decimonònica reguladora de l'expropiació forçosa<sup>76</sup>), s'han d'admetre a tràmit tots els recursos contra l'acord de CP presentats dins de termini i que es fonamentin en una causa invalidant, especialment quan es tracti de recursos que al·leguin indefensió, quedant totalment bandejat el precedent criteri legal dels dos únics motius admissibles per a la impugnació.

- Més concretament, permet reclamar una indemnització per totes les lesions patrimonials que es derivin de la CP, encara que no arribin a la sisena part del valor reconegut a les parcel·les aportades.

Som conscients de què aquest criteri hermenèutic encara no ha estat assumit ni pel legislador estatal (els arts. 214 i 218.1 de l'LRDA encara romanen immutables), ni per alguns legisladors autonòmics<sup>77</sup>, ni per les administracions gestores de la CP<sup>78</sup>, ni pels autors que

<sup>74</sup> Vid., *inter alia*, les STS de 6.10.1976 (Arz. 4981), 24.11.1976 (Arz. 5956) i 14.12.1976 (Arz. 6011).

<sup>75</sup> Aquest requisit formal no entra en contradicció amb la teoria de la supressió dels obstacles formals, puix que, com ja hem vist més amunt, ha estat el mateix TC el que ha declarat que l'establiment d'un termini per a la interposició de recursos és un condicionament formal admissible constitucionalment (*vid.* la STC 167/1999, de 27 de setembre).

<sup>76</sup> Aquest origen decimonònic dels motius d'impugnació del vigent art. 218.1 de l'LRDA ja el va detectar Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *La concentración parcelaria*, "Anuario de Derecho Civil", Vol. VI, gener-març-1953, p. 165, en el moment de la promulgació de la primera llei espanyola de CP, advertint que "ya nuestra Ley de expropiación forzosa de 1879, en su artículo 35, párrafo cuarto, dispone, de modo parecido a la Ley de 20 de diciembre de 1952, ahora estudiada, que "contra la Real orden que termina el expediente gubernativo procede la vía contenciosa dentro de dos meses de notificada la resolución administrativa, tanto por vicio sustancial en los trámites que establece esta ley, como por lesión en la apreciación del valor del terreno expropiado, si dicha lesión representa, cuando menos, la sexta parte del verdadero justo precio".

<sup>77</sup> Vid., *ad exemplum*, l'art. 41.1 de la gallega LCP-GAL i els arts. 56 i 111 de l'LFRIA de

- aliens a aquest canvi substancial - segueixen publicant treballs en els quals encara es repeteix l'antiga cantilena de l'existència de dos únics motius per a l'admissió a tràmit dels esmentats recursos, en base als tan citats preceptes de l'LRDA o als corresponents preceptes autonòmics<sup>79</sup>. Entenem que, amb la jurisprudència ara disponible, ja no es pot continuar reproduint acríticament els postulats de la doctrina clàssica de la CP, puix que la Constitució ha invalidat algunes de les teories que es van publicar (aleshores, amb fonament jurídic) en base al Dret vigent amb anterioritat a 1978.

Per la nostra part, creiem que la doctrina legal que venim de recopilar és substancialment correcta; tanmateix, *de lege ferenda* i en ares de la seguretat jurídica, fóra millor que es substituís la redacció actual de l'art. 218.1. No és una crítica al TS, perquè ell no pot canviar la redacció dels preceptes de l'LRDA, funció reservada als legisladors. Si un cas, el que hagués pogut fer l'alt tribunal és considerar derogat tàcitament l'article en qüestió, en virtut del punt 3 de la disposició derogatòria del text constitucional. Molt prudentment, tanmateix, ha optat per aplicar el seu habitual criteri de salvar de la derogació per inconstitucionalitat sobrevinguda tot allò que d'alguna manera es pugui salvar.

Aquesta pràctica jurisprudencial té l'efecte indesitjat de què crea inseguretat jurídica, perquè els afectats desconeixen la interpretació que el TS ha donat en l'art. 218.1, i, per tant, el segueixen interpretant en el sentit que s'infereix *prima facie* del seu tenor literal. És per això que, caldria que el poder legislatiu es plantegés la urgent modificació d'aquest precepte, per tal que digui realment el que la jurisprudència ha establert que indefectiblement ha de dir, d'acord amb els principis constitucionals.

#### 4. Les permutes posteriors a l'acord, en el procediment especial de CP

Encara que, d'alguna manera, es podria considerar que tot el procediment produeix l'efecte d'una successió de permutes - com algun cop ha esmentat el TS<sup>80</sup> -, no ens referim ara a aquestes transaccions, sinó a les permutes *a posteriori*, previstes en l'art. 203 de l'LRDA. Les permutes de finques de reemplaçament que s'hi regulen constitueixen una de les tècniques clàssiques d'alteració de l'acord de CP publicat, que el legislador autoritza expresament, disposant que, "antes de que sea firme el acuerdo de concentración, los interesados podrán proponer permutas de fincas de reemplazo, que serán aceptadas siempre que, a juicio del Instituto, no haya perjuicio para la concentración".

En base a aquesta autorització legal, la permuta de finques de reemplaçament entre els propietaris afectats s'ha imposat al nostre país com una pràctica habitual, indestruïble de tots els processos de CP. Tant és així que els gestors d'aquestes actuacions de CP quedarien

---

Navarra. Altres legisladors autonòmics, en canvi, han obviat tota referència als motius d'admissió dels recursos contra l'acord que cita l'art. 218.1 de l'LRDA. Es el cas, en concret, de l'art. 33.2 de l'asturiana LOADR i de l'art. 49 de la castellanolleonesa LCP-CYL.

<sup>78</sup>Vid., per tots, l'anunci oficial de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra "Aviso del Servicio de Estructuras Agrarias, haciendo pública la aprobación del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Imarcoain" (BON núm. 59, de 16.5.1997), en el qual s'inclou el següent peu de recurs: "... durante dicho plazo de un mes podrá entablarse recurso ordinario ..., advirtiéndose que contra el Acuerdo de concentración sólo cabe interponer recurso si no se ajusta a las Bases o si se han infringido las formalidades prescritas para su elaboración ...".

<sup>79</sup>Vid., per tots, Elena IGLESIAS PINEIRO, *Recursos en concentración parcelaria*, en l'obra col·lectiva dirigida per Crecente MASEDA Y CUESTA GARCÍA, *El proceso de ...*, op. cit., p. 84. Resulta decebedor que - a mitjans del anys noranta i en el marc d'un curs universitari dedicat monogràficament a la CP - es segueixi pregonant, contràriament al que indica la jurisprudència aplicable als recursos contra l'acord, que "sólo puede impugnarse si se infringen las formalidades (elaboración y publicación) o si no se ajusta a las bases en cuanto a perímetro, clasificación, gravámenes, etc." (en similar sentit s'expressa també José Francisco ALENZA GARCÍA, op. cit., p. 133 i 134). No és excusa, a aquests efectes, que el ponent s'estigui referint al recurs administratiu i la jurisprudència que hem analitzat s'ocupi preferentment dels recursos contenciosos administratius, perquè, a la fi, tots dos tipus de recursos afecten el mateix dret fonamental a la tutela judicial efectiva. Podríem portar a col·lació - entre moltes altres -, la STC 95/1997, de 19 de maig, en el FJ 4 de la qual s'explicita la doctrina constitucional vigent a l'efecte, tot recordant que "este Tribunal viene declarando que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 de la C. E. son aplicables no sólo en cualquier proceso judicial, sino también en los procedimientos administrativos ..., lo que ha sido recordado por la STC 120/1996 ... y por nuestra reciente STC 39/1997". Els principis processals, doncs, ja s'han de començar a aplicar en seu administrativa.

<sup>80</sup>Vid., *ad exemplum*, la STS de 13.12.1995 (Arz. 9462), en el FJ 1r de la qual, el TS fa esment del "conjunto de operaciones técnicas y de permuta de propiedad de fincas rústicas propia de dicha concentración".

veritablement sorpresos si, després d'haver clos l'*iter* procedimental que ha de seguir-se per a la realització de les actuacions de concentració, no hi hagués cap propietari interessat en permutar totes o part de les finques que li han estat atribuïdes.

D'alguna manera, doncs, podem afirmar que, en el decurs del temps, les permutes han esdevingut un dels trets característics que defineixen l'especialitat del procediment de CP, contribuint-hi en gran mesura a la millor satisfacció dels propietaris afectats, ben entès que, amb aquestes permutes s'arrodoneix la tasca de l'Administració gestora, millorant així el grau d'acceptació final de la concentració per part dels seus partícips.

#### 4.1 Condicionaments legals per a l'autorització de les permutes sol·licitades

Fent una interpretació sistemàtica dels preceptes legals aplicables al cas, es dedueix que les permutes, en el procediment de CP, resten sotmeses a una doble *conditio sine qua non*:

##### a) Requisit temporal

Les permutes s'han de sol·licitar abans de la fermesa de l'acord de CP. Encara que aquesta limitació temporal pugui semblar excessivament breu, entenem que és prou ajustada, per dos motius principals:

- D'una part, cal tenir en compte que l'autorització administrativa d'aquestes permutes constitueix una excepció al règim general de les permutes<sup>81</sup>. Com a tal excepció, ha d'ésser interpretada restrictivament.

- D'altra part, aquest termini legal permet que els propietaris interessats puguin disposar normalment de fins a quatre mesos per a fer la seva proposta a l'Administració gestora: el mes de l'exposició pública de l'acord i els tres mesos que l'LRJAPPAC concedeix a l'òrgan competent per a dictar la corresponent resolució.

D'aquesta manera, es conjuminen d'una manera força encertada els interessos privats dels propietaris interessats en les permutes i l'interès general, que exigeix la urgent execució de la CP, per causa d'utilitat pública (*vid.* art. 172 de l'LRDA).

##### b) Requisit qualitatiu

A més d'ésser proposades dins del termini establert a l'efecte, les permutes han de reunir també un requisit de qualitat: no poden perjudicar la concentració.

Al nostre parer, una permuta perjudica la concentració - i, per tant, no pot ésser autoritzada per l'Administració gestora - quan, per comptes d'agrupar finques de reemplaçament, les segrega. En aquestes circumstàncies, la permuta desnaturalitzaria la concentració, contrariant l'esperit de l'art. 173 de l'LRDA, en virtut del qual la finalitat primordial de la CP és "la constitució de explotacions de estructura y dimensiones adecuadas".

#### 4.2 Supòsits especials

##### 1r) Permutes i unitats mínimes de conreu

Enllaçant amb el segon dels requisits que acabem d'exposar, hem d'afegir que les permutes han de respectar el règim jurídic de les unitats mínimes de conreu<sup>82</sup>.

<sup>81</sup>Emparades per la naturalesa especial del procediment de CP, aquestes permutes constitueixen una excepció a la regulació general per la qual es regeixen la resta de les permutes. En aquest cas, no es paguen els habituals impostos de transmissió de drets reals, ni s'han de formalitzar les corresponents escriptures públiques, amb la qual cosa els propietaris s'estalvien igualment els honoraris de gestors, notaris i registradors de la propietat.

<sup>82</sup>La regulació de les unitats mínimes de conreu està constituïda bàsicament per la Llei 19/1995, de 4 de juliol, de modernització de les explotacions agràries, així com per les normes jurídiques aprovades al respecte per les diferents CA. Sens perjudici de la nostra proposta de què, a les zones de CP, s'augmenti la superfície de les esmentades unitats mínimes de conreu, aqueixa regulació hauria de constituir un suport a la perdurabilitat dels beneficis de la CP, puix que coincideix amb el règim jurídic d'aquesta institució en l'objectiu d'evitar la fragmentació irracional de les terres de

En principi, per tant, hem de considerar que no es poden autoritzar permutes com a conseqüència de les quals es produeixi la creació *ex novo* de finques de superfície inferior a les unitats mínimes de conreu vigents a la zona de què es tracti<sup>83</sup>.

Així i tot, atesa la complexitat del procediment de CP, el legislador ha dotat l'Administració gestora d'un ampli marge de discrecionalitat, a aquest respecte, permetent-li excepcionar el règim general de les unitats mínimes de conreu.

Interpretant *a sensu contrario* l'art. 199 de l'LRDA, s'arriba a la conclusió de què són admissibles legalment les finques de reemplaçament - i, en conseqüència, també les corresponents permutes - de dimensions inferiors a les previstes per a les unitats mínimes de conreu de la zona concentrada "por exigencias topográficas o para evitar una alteración sustancial en las condiciones de las explotaciones y sin perjuicio de las finalidades señaladas a la concentración en el artículo 173 de esta Ley".

No hem oblidar, en tot cas, que es tracta d'una regla excepcional per partida doble, ja que exceptua tant els principis generals de la CP com els de la regulació de les unitats mínimes de conreu. S'ha d'aplicar, doncs, únicament quan concorrin circumstàncies especials que ho justifiquin realment, com fóra el cas de què s'hagués de segregat una petita finca per a deixar-hi pas a un camí, quan l'orografia del terreny no permeti una solució més adient amb les finalitats de la CP. En aquest cas, no hi hauria cap objecció jurídica a oposar-hi, especialment si les finques resultants de la segregació conserven la unitat d'explotació<sup>84</sup>.

## 2n) Permutes amb terrenys de la massa comuna

Les permutes que es sol·liciten a l'empara de l'art. 203 de l'LRDA no sempre tenen per objecte finques de reemplaçament incloses en les corresponents fitxes individuals d'atribució, sinó que, en no poques ocasions, afecten també les que l'LRDA anomena "tierras sobrantes de la concentración" (art. 206) o "masa común" (art. 221).

Podria semblar, *prima facie*, que aquesta condició específica de les finques rústiques constitueix un obstacle per a l'autorització de les permutes instades pels interessats. Al nostre parer, però, aquesta variable de les permutes no planteja cap problema d'especial complexitat jurídica, atès que el precepte legal que autoritza aquest tipus d'expedients (art. 203 de l'LRDA) no especifica a qui han de pertànyer les finques objecte de la permuta.

En aquestes circumstàncies, sembla evident que s'han d'aplicar els principis generals del Dret - i més en concret el que estableix que on la llei no distingeix, no cal distingir -, així com el criteri hermenèutic (tan volgut per a la nostra doctrina legal) segons el qual les normes jurídiques s'han d'interpretar de la forma més favorable per als ciutadans afectats.

En definitiva, fins al moment procedimental de la fermesa de l'acord de CP, es poden admetre tot tipus de permutes - bé sigui entre finques atribuïdes a propietaris individualitzats, bé sigui intervenint-hi terres sobrants de la corresponent massa comuna -, sempre que es respectin els condicionaments legals que acabem d'exposar.

---

conreu. A aital objecte, limita les transmissions de finques rústiques, quan s'hi tracta de fer segregacions com a resultat de les quals es crea una finca de dimensions més reduïdes que les esmentades, per a cada municipi, en l'esmentada normativa. L'art. 24 de l'esmentada Llei 19/1995, en concret, sanciona amb la nul·litat de ple dret les segregacions de finques rústiques que no respectin les unitats mínimes de conreu de la zona afectada.

<sup>83</sup>Obviament, si la zona de CP inclou terrenys rústics de diferents termes municipals (eventualitat prevista explícitament per l'art. 16.5 de l'LRDA i pels preceptes concordants de les regulacions autonòmiques de la CP), s'hauran de tenir en compte les unitats mínimes de conreu aplicables al terme municipal en el qual estiguin localitzades les finques objecte de cada permuta.

<sup>84</sup>Un cop closes les operacions de CP, s'han d'aplicar *stricto sensu* les previsions de la regulació de les unitats mínimes de conreu, atès que les excepcions a aquesta regulació que es podien justificar per necessitats de la concentració esdevenen inaplicables.



