

CONCENTRACIÓN PARCELARIA Y ORDENACIÓN RURAL

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. RÉGIMEN JURÍDICO: EL "SER" DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA. 1. Notas de interés sobre la legislación de concentración parcelaria. 2. Diferentes tipos de concentración parcelaria: especial referencia a las concentraciones de carácter privado. 3. Descripción del concepto y del procedimiento de concentración parcelaria de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. 4. Problemas generales de la concentración parcelaria. — III. PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS: EL "DEBER SER" DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA. 1. La vinculación funcional de la concentración parcelaria con la modernización de las explotaciones agrícolas. 2. La caracterización de la concentración parcelaria como instrumento de ordenación territorial. 3. El encuadre de la concentración parcelaria en la nueva Política Agrícola Comunitaria. 4. La función ambiental de la concentración parcelaria. 5. La concentración parcelaria como supuesto de obras públicas: sobre las posibilidades de su financiación. — IV. REFLEXIÓN FINAL.

I.— INTRODUCCIÓN

El maltrecho estado del medio rural aragonés es tristemente conocido y lamentado a todos los niveles. Nuestra región se caracteriza por su desagregación y macrocefalia, por la auténtica desertización demográfica de gran parte de su territorio¹. A raíz de estos problemas, que no son privativos de nuestra Comunidad Autónoma, últimamente han proliferado las inquietudes en materia de desarrollo rural desde todos los campos científicos, surgidas en un intento de servir a ese necesario relanzamiento de las zonas rurales. Sobre la base de esas inquietudes se proponen medidas diversas, como el fomento del turismo y de las actividades económicas alternativas a la agricultura y ganadería tradicional, la implementación de políticas sectoriales relativas a la asis-

1. La disparidad de las realidades municipales, unidades administrativas básicas, se comprueba ante el dato de que sólo en Zaragoza vive la mitad de la población aragonesa, hay 110 municipios con población inferior a 100 habitantes, y únicamente 20 municipios superan los 5000 habitantes. En este sentido, vid. Vicente BIELZA DE ORY: *Bases y propuestas para la comarcalización de Aragón*, Zaragoza, ed. Diputación General de Aragón, 1992.

tencia social y la protección del medio ambiente, y hasta la reorganización administrativa para acercar las instancias a la participación de los ciudadanos (mediante la creación de mancomunidades de municipios o la comarcalización). La existencia de estas zonas "de segunda", habitadas por ciudadanos "de segunda", precisa sin embargo de una atención más profunda, integral y seria. No se trata de buscar alternativas, ni de atender estas cuestiones con soluciones residuales. En nuestro Derecho existen suficientes recursos para paliar estos problemas, recursos que deben ser empleados articulada y combinadamente, bajo el signo de una planificación global que ordene, priorice y racionalice todas las acciones encaminadas al desarrollo rural: en definitiva, se impone la necesidad de dinamizar y equilibrar el medio rural, a través de una verdadera *ordenación rural*.

En este contexto, la *ordenación rural* debe erigirse en objetivo prioritario de las políticas de *ordenación territorial*. A mi entender, la *ordenación rural* ha de tener un fundamento territorial, es decir, debe partir de una amplia concepción de la ordenación del territorio como actividad pública, proyectando sus aspectos desde la vertebración física del territorio hasta el desarrollo de ese cúmulo de opciones administrativas que he señalado arriba. Se impone la necesidad de una reestructuración territorial, que dé paso al establecimiento selectivo de infraestructuras, y al progresivo equipamiento económico, social y cultural de las áreas desfavorecidas.

La actividad agraria se encuentra hoy muy mediatizada por las vicisitudes de la estructura económica y comercial mundial, y sobre todo por el proceso de integración europea². La globalización del problema agrario ha incidido en un momento inoportuno, todavía crítico para el desarrollo del medio agrario español y aragonés en particular. Ello impide que se pueda seguir observando la "cuestión agraria" con las ópticas tradicionales, debiéndose abandonar la perspectiva clásica que tanto preocupó a los estudiosos desde los tiempos de la Ilustración hasta prácticamente nuestros días³. Puesto que las

2. Cuyas implicaciones sobre la agricultura ha estudiado recientemente Olga HERRAIZ SE-RRANO: "Reflexiones sobre la evolución de la Política Agrícola Comunitaria", en esta Revista, núm. 11 (1997), pp. 121 y ss.

3. Resulta reveladora la panorámica ofrecida por Luis Alberto MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ: "Apuntes y puntualizaciones a la historia del reformismo agrario español", en *Revista de Derecho Privado*, abril de 1990. Las inquietudes por la "cuestión agraria" desde una óptica ilustrada tienen su origen en el *Informe sobre la Ley Agraria* de Gaspar Melchor de JOVELLANOS; punto de partida del *reformismo agrario* tal como lo entendemos en la actualidad. Se puede considerar a uno de nuestros más ilustres aragoneses, Joaquín COSTA, como el paladín del regeneracionismo agrario, a la vista de sus innumerables y visionarias obras. Ya en nuestros días, aragoneses como Juan José SANZ JARQUE o Alberto BALLARÍN MARCIAL se han dedicado a reflexionar sobre la proyección del Derecho en el desarrollo de la Agricultura. Parece, sin embargo, que últimamente los juristas no profundizan en estas líneas de investigación, para duelo y olvido del medio agrario.

producciones y abastecimientos alimentarios y textiles están en su mayoría aseguradas por la dinámica natural del mercado mundial, la obsesión por construir una estructura agrícola eminentemente productiva debe dar paso al cuidado por una producción competitiva económicamente y de calidad ambiental y alimentaria. Además, la agricultura debe configurarse como una actividad no sólo económica sino también social y ambiental, como un relevante factor de arraigo de poblaciones y de mantenimiento del medio.

Creo que la intervención pública sobre las estructuras agrarias —más rigurosamente, *estructuras fundiarias*—, una vez actualizado su sentido, puede sentar las bases para el logro de este amplio objetivo del desarrollo rural, y, a tales efectos, se justifica plenamente la validez de un útil mecanismo de integración y ordenación rural: la *Reforma Fundiaria*.

El fenómeno de la concentración parcelaria es, en este contexto, un ejemplo modélico de la *Reforma Fundiaria*. La concentración parcelaria es un fenómeno de la intervención administrativa sobre las estructuras agrarias, es uno de los mecanismos que las legislaciones estatal y autonómicas ofrecen como *prius* para la consecución de la ansiada *Reforma Agraria*. El interés que un día tuvo la intervención administrativa en el campo de la agricultura, vistas las casi traumáticas evoluciones del sector en las últimas décadas, debe contemplarse desde otros parámetros: el fomento de una agricultura moderna, selectiva, empresarial, compatible con las exigencias de la Política Agrícola Comunitaria.

Así, reconociendo a la agricultura como fundamento incontestable de la economía del medio rural, y ampliando materialmente el concepto de *Reforma Fundiaria* (partiendo de sus implicaciones estrictamente agrarias hacia las más ambiciosas, de ordenación territorial), la *Reforma Fundiaria* puede tener un carácter determinante en este proceso, como paso previo hacia una renovada *Reforma Agraria*, necesitada de una reformulación conceptual y técnica. La puesta en relación de los mecanismos de reforma de las estructuras agropecuarias, en este caso de la concentración parcelaria, con diversos expedientes jurídico-públicos, bien sean éstos procedentes del sector agrario (por ejemplo, el fomento de la agricultura de grupo) bien externos al mismo (como el de la comarcalización, o el de la ordenación de los espacios urbanos a través de la ejecución del planeamiento urbanístico), pueden alumbrar sugerencias interesantes, de cara a extraer mayor rendimiento y operatividad a la figura de la concentración parcelaria, a potenciarla como factor de reestructuración del medio rural, y no sólo como un mero procedimiento de lucha contra la atomización de fincas de cultivo.

La intervención pública en la estructura territorial agraria viene siendo una constante histórica en España y una necesidad de indudables implicaciones jurídicas, sociológicas y económicas. Sin embargo, parecen minusvalorar-

se doctrinalmente las materias relacionadas con la "cuestión agraria", cuestión que está en la base de nuestra cultura, economía y sociología, y cuya actualidad e importancia es creciente, como lo demuestra la intervención diaria y creciente sobre la misma de las instancias europeas. Lejos de la filosofía clásica del *Reformismo Agrario*, pero ayudados por uno de los mismos instrumentos que éste preconizó —el procedimiento de concentrar las fincas dedicadas a cultivos agrícolas—, los poderes públicos tienen la oportunidad de abordar la acuciante cuestión de la ordenación y el desarrollo del medio rural.

II.— RÉGIMEN JURÍDICO: EL "SER" DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

1.— Notas de interés sobre la legislación de concentración parcelaria

En la reciente experiencia jurídica española, la intervención administrativa sobre las estructuras territoriales agrarias se ha desenvuelto a través de medidas que van desde la realización de obras públicas y expropiaciones hasta el establecimiento de unidades mínimas de cultivo y medidas de fomento⁴. Prácticamente todas las modalidades de la acción administrativa tienen su reflejo en la política de estructuras agrarias que recibe la denominación de "reforma y desarrollo agrario". Colonización agraria, ordenación rural, agricultura de montaña y concentración parcelaria son las cuatro manifestaciones principales de dicha política de estructuras territoriales agrarias⁵.

La concentración parcelaria es una figura clave dentro de las actuaciones administrativas sobre el territorio (específicamente agrario, esto es, dedicado al cultivo)⁶. Su introducción en nuestro Derecho data de la Ley de 20 de di-

4. Vid. el magnífico resumen que, sobre la régimen jurídico-administrativo de la agricultura y la conexión entre el Derecho Agrario y la Ordenación del Territorio, realiza Javier BARNES VAZQUEZ: *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, ed. Civitas, Madrid, 1988, pp. 489 a 591.

5. La colonización agraria es el instrumento más tradicional, paradigmático de la clásica ideología de la "reforma agraria" aunque hoy ya en desuso, y que estuvo orientado a la transformación de grandes zonas del territorio mediante importantes obras públicas —sobre todo hidráulicas— y la constitución y reparto de explotaciones de tipo medio a partir de tierras expropiadas o pertenecientes a la Administración. La concentración parcelaria se revela sin embargo como un instrumento de lucha contra el minifundio, tendente a posibilitar la reforma integral de las zonas atendidas, zonas que, a diferencia de las afectadas por intervenciones de colonización, presentan una atomización de la propiedad y una fragmentación que dificulta la rentabilidad de las explotaciones.

6. Como destaca, en un escrito de obligada referencia que en este aspecto conserva plenamente su vigencia, Fernando LOPEZ RAMON: "Agricultura", en *Derecho Administrativo Económico tomo II*, Dir. Sebastián MARTIN-RETORTILLO, ed. La Ley, Madrid, 1991.

ciembre de 1952, normativa que se ha ido consolidando definitivamente con la final cristalización en los artículos 171 a 240 del Texto Refundido aprobado por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA en adelante). Hoy esta regulación de la LRDA entraña normas de plena vigencia y aplicabilidad, en calidad de Derecho supletorio —ya que todas las Comunidades Autónomas sin excepción ostentan la competencia exclusiva en materia de agricultura, con los matices que a tales efectos establece la jurisprudencia constitucional⁷. En el caso de Aragón, al igual que muchas legislaciones agrarias autonómicas, existe en este particular una remisión *in totum* a la LRDA y un reconocimiento implícito de su validez y actualidad, salvo lo que se refiere a las concentraciones privadas, que se regulan en los artículos 49 a 63 de la Ley aragonesa 14/1992, de 28 de diciembre, de *patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reformas y de desarrollo agrario* (LPAA en adelante).

La calidad técnica de la normativa estatal sobre concentración parcelaria es el factor determinante para su pervivencia como Derecho común para varias Comunidades Autónomas, ya que la experiencia práctica vivida con esta regulación la ha hecho durable. El hecho de que ciertas Comunidades Autónomas hayan legislado sobre el particular, en uso de sus competencias exclusivas sobre la materia agraria, no niega en ningún caso la validez técnica de base de la figura recogida en la LRDA⁸. En realidad, las legislaciones autonómicas han servido para adecuar el procedimiento a la estructura institucional agraria de cada Comunidad Autónoma, agilizando la praxis administrativa y detallando peculiaridades menores. De hecho, puede decirse que en las legislaciones autonómicas permanecen intactas las bases conceptuales y la mecánica general de este mecanismo de intervención agraria.

Sin embargo, se hace precisa la crítica a una legislación que técnicamente es más que aceptable, pero que se revela como muy vinculada al momento preconstitucional en que fue gestada y nacida. Quizás cabría criticar que es una reglamentación minuciosa en exceso, farragosa y obsoleta, por estar basada sobre categorías jurídicas hoy en desuso, y que hace gala de una ter-

7. En los términos de la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.

8. Como ejemplo, vid. las legislaciones de algunas de las Comunidades Autónomas que han aprobado normativa propia en la materia (artículos 47 a 51 de la Ley andaluza de Reforma Agraria, Ley gallega de Concentración parcelaria de 1985; Ley cántabra de 23 de marzo de 1990; Ley de Castilla y León de 28 de noviembre de 1990, Ley Foral de 9 de diciembre de 1994, de Reforma de las Infraestructuras Agrarias...).

minología en ocasiones mesiánica⁹. La LRDA obviamente desconoce la realidad actual del Estado autonómico, y las evoluciones más recientes en materia de organización administrativa. Asimismo, al proceder de un momento muy anterior al de su refundición, la normativa sobre concentración parcelaria se ve influida por la típica inspiración socializante que impregna a la legislación de los primeros años del régimen franquista, en la que —por ejemplo— se hacen menciones a organismos y corporaciones hoy extintas (Hermandades sindicales de labradores, Obra sindical de colonización, etc.) que deberían encontrar sus homólogos actuales. Pero parece que, a tenor de lo dispuesto en la más reciente y “ruidosa” jurisprudencia constitucional, la situación de la LRDA tiene visos de anquilosarse definitiva y perpetuamente, a la espera de que las Comunidades Autónomas hagan suya definitivamente la responsabilidad de legislar sobre la materia agraria¹⁰.

2.— Diferentes tipos de concentración parcelaria: especial referencia a las concentraciones de carácter privado

Atendiendo a la legislación general de concentración parcelaria, pueden contemplarse, a título ilustrativo, varios tipos de concentraciones parcelarias. Así, en función del sujeto que la inste, existen concentraciones parcelarias *de oficio* (si es la Administración Pública competente quien la impulsa, en el caso de Aragón debe entenderse el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, a instancias del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente) y concentraciones *a instancia de los interesados* (donde la iniciativa puede partir de un determinado porcentaje de propietarios afectados, o si se realiza a través del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, se admi-

9. El uso de múltiples conceptos jurídicos indeterminados, valorativos en exceso, da idea de la ideología legislativa —tecnocrática— del momento, proclive al reconocimiento de una amplia discrecionalidad administrativa técnica. Más ilustrativas de lo “mesiánico” resultan las construcciones lingüísticas que jalonan el articulado, tales como (...) *que ningún cultivador directo sea compelido a abandonar la tierra u obtenga otras de menor valor* (...), art. 174.1, o (...) *la publicación de dichas Bases para que todos puedan formular las observaciones* (...) del art. 183, o el art. 192 cuando menciona a los *pueblos, lugares, aldeas, parroquias, sitios, pagos o partidos afectados*.

10. La nueva interpretación del principio de supletoriedad implica un gran margen de actuación y responsabilidad de las Comunidades Autónomas, por cuanto el Estado ya no puede “fabricar” o “remodelar” el Derecho —hoy supletorio— generado hasta el momento de la integración de las competencias exclusivas sobre la materia concreta en los regímenes estatutarios de cada una de las Comunidades Autónomas. En este sentido, vid. la STC 67/1997, de 27 de marzo, y los comentarios que ha suscitado, entre otros, en Eloísa CARBONELL PORRAS: “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, en *Revista de Administración Pública* núm. 143, mayo-agosto de 1997, pp. 189-209.

te el impulso del Catastro, de los Ayuntamientos de una zona determinada, de la Cámara Agraria Provincial concernida y de las organizaciones agrarias que lo estimen conveniente).

Quizás la distinción más visible sea la de las concentraciones *públicas* y las *privadas*. Las concentraciones parcelarias pueden sujetarse bien a un procedimiento donde la iniciativa e intervención son enteramente públicas o a otro singular, en que la iniciativa es de carácter privado, aunque en cualquier caso se encuentra intervenido por la Administración. Como hemos visto, las concentraciones privadas tienen una regulación propia en la LPAA, y presentan unas características propias y una problemática sobre la que más adelante haré algunas consideraciones.

Por otra parte, las concentraciones parcelarias públicas pueden ejecutarse con arreglo a un procedimiento de *expropiación* de todas las parcelas afectadas por el procedimiento, sistema especial respecto del general, en el que la gestión es administrativa pero se destaca una amplia participación de los interesados. El método *común* de ejecución del procedimiento, como tendremos ocasión de comprobar al describirlo, ha servido de base para la configuración legal de los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico, sobre todo del *sistema de compensación*¹¹.

Las concentraciones de carácter privado se articulan por medio de un procedimiento en el que el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón interviene mediante la aprobación del proyecto y los sucesivos estudios técnicos. Las notas definitivas del procedimiento específico se recogen en el segundo apartado del artículo 49 de la LPAA (que se resumen en la obligatoriedad para los propietarios y titulares de derechos reales sobre parcelas que se aporten voluntariamente una vez acordada la concentración, la posibilidad de formalizar las compensaciones con entregas en metálico con un cierto límite, y la aprobación de los estudios técnicos realizados por los promotores a cargo de la Administración agraria). El procedimiento se inicia por la iniciativa de más de tres agricultores titulares de explotaciones individualizadas, que aglutinen un mínimo de 100 hectáreas de

11. Hoy regulado en los artículos 126 a 130 del revivido Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976: en él los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria y realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el plan o programa de actuación urbanística. La iniciativa debe partir de un número de propietarios que represente, al menos, el 60% de la superficie total del polígono o unidad de ejecución, y la gestión del planeamiento se lleva a cabo a través de una Junta, organismo de “autoadministración” con personalidad propia pero sometido a la supervisión de la autoridad urbanística correspondiente. La Junta aprueba el proyecto de compensación, en el que se reparcela el terreno, se distribuyen los beneficios y cargas, se adjudican las parcelas resultantes y los terrenos de cesión obligatoria y de reserva; y el proyecto de urbanización por el que se realizarán las obras a su cargo.

terreno de secano o 50 de regadío¹². Los agricultores interesados (*promotores* de la concentración, como los califica la LPAA) vienen entonces obligados a constituir una *agrupación con personalidad jurídica* para llevar a cabo la concentración de sus fincas. Sin que la Ley especifique la forma concreta de esa persona jurídica creada *ad hoc*, parece obvio que se trata de una homóloga de la figura de la *Junta de Compensación*, órgano administrativo singular propio de la legislación urbanística, que, trasladado a este ámbito agrario, cumplirá idénticas funciones: la reparcelación y compensación de los terrenos.

El curso del procedimiento no es tan ágil como cabría esperar de una concentración parcelaria en que la responsabilidad administrativa es meramente comprobatoria y autorizatoria. Trámites y plazos contribuyen al establecimiento de una cadena de actos administrativos y de los particulares que en poco envidian a una concentración parcelaria pública, a salvo de lo que se refiere a los afectados por la concentración (que en este caso se encuentran perfectamente individualizados, y, dado que su iniciativa parte de un acuerdo privado, se presume una menor conflictividad en el procedimiento). Así pues, el procedimiento se inicia con la solicitud inicial de formación del expediente administrativo conducente a la reorganización de la propiedad, a la que debe acompañarse un plano perimetral de la zona a concentrar. Ello da lugar a una primera resolución (que la LPAA pretende sea *expresa*) de la Diputación General de Aragón en el plazo máximo de dos meses (equivalente a lo que en otros ámbitos en los que se da una actividad planificadora de la Administración, supone la *aprobación inicial* de instrumentos). En el caso de que la resolución sea estimatoria, se abre un plazo de tres meses para elaborar un *Plan de Trabajo*, documento que recogerá la relación individualizada de las fincas, la indicación de las obras o mejoras necesarias o convenientes —obras y mejoras que, al ser destinadas a un fin de interés social, merecerán una financiación administrativa privilegiada¹³—, un plano detallado de la zona, el presupuesto global y la designación de los técnicos que habrán de encargarse de la ejecución de los trabajos, así como el documento que acredite la conformidad ex-

12. La LPAA admite la posibilidad de que dentro del perímetro sujeto a concentración privada quede una superficie residual que no sea superior al 30% de la que se concentra.

13. La financiación de la concentración parcelaria privada se completa en una cuádruple vía: la aportación del 40% de los honorarios del Proyecto y estudios técnicos y el replanteo en concepto de subvención administrativa, el crédito privilegiado para el pago del restante 60%, a un plazo de cinco años y con un interés anual del 4%, la gratuidad *ope legis* de los gastos notariales y registrales, y la financiación de las obras y mejoras en función de la calificación que éstas hayan merecido a la luz de la Ley 6/1994, de 30 de junio, de Financiación Agraria de Aragón (artículo 3.i), y los artículos 59, 64 y 65 de la propia LPAA, y 61 a 65 de la LRDA.

presa de los participantes —en coherencia con el artículo 50.d) cabe entender esta mención hecha a un acuerdo de la agrupación *ad hoc*—¹⁴.

El Plan de Trabajo se somete a un período de información pública por la ya habitual doble vía: el aviso en periódicos oficiales y en el diario de mayor difusión de la Provincia (aunque sería más apropiado, dada la realidad aragonesa, que se tuviera en cuenta la difusión el diario no de la provincia sino en la provincia, puesto que no existe más que un diario de provincia —en Huesca—, el “Diario del Alto Aragón”, y en cualquier caso, la mayor tirada y difusión corresponde a los diarios de ámbito autonómico o incluso nacional). Tras la información pública, se produce la *aprobación provisional* por parte de la Dirección General competente —con la que no concluye el procedimiento—, que conduce a la formalización del *Proyecto* definitivo, como enseguida veremos¹⁵.

En el plazo de un año, prorrogable a otro, se insta a los promotores a que formalicen lo que será el Proyecto de concentración parcelaria, acompañado en su caso del pertinente *Plan de obras y mejoras territoriales*, cuyo contenido será básicamente el mismo que el del Plan de Trabajo, aunque muy ampliado y concretado. Al igual que lo que sucede en la fase de establecimiento de las *Bases* para el procedimiento público, en el proyecto deberá existir una relación detallada de las fincas aportadas con un plano, cuyo dominio deberá ser justificado suficientemente, una clasificación de las tierras, el establecimiento de los coeficientes precisos para materializar las compensaciones, una relación de las fincas de reemplazo resultantes con su situación jurídica per-

14. Es criticable, en este sentido, que al *Plan de Trabajo* se deba acompañar un plano del estado topográfico actual de la zona, y no exista el deber paralelo de adjuntar ni tan siquiera un croquis aproximado del resultado final que presentaría el perímetro afectado. Ello serviría, en última instancia, para ofrecer una mayor seguridad jurídica y técnica a la Administración encargada de supervisar el proceso, y garantizar los derechos de otros propietarios posiblemente afectados de modo tangencial por el proceso.

15. No puedo pasar por alto el desatino total que suponen los artículos 54.3 y 57.2, paralelos aunque se refieren en cada caso al Plan de Trabajo y al Proyecto de concentración: en ambos se dispone que, *durante los plazos de información pública* (de los instrumentos), *los interesados podrán interponer recurso* de alzada ante el *Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes*. Es sin duda una previsión insólita, que desconoce las normas básicas sobre procedimiento administrativo, pues no está claro en principio cuál sea el acto susceptible de recurso (si la aprobación provisional del Director General en sí misma o las menciones específicas del Plan o del Proyecto), y, en cualquier caso, no parece sea jurídicamente sensato que actos *en trámite*, que se encuentran en período de información pública, sean directamente recurribles. Más cabal parece que sean actos susceptibles de recibir alegaciones por parte de los interesados, pero no de recurso ordinario. De otro modo, y argumentando *a fortiori*, se podría producir el despropósito de que un instrumento en vía de aprobación, no definitivo, terminase en manos de la jurisdicción contencioso-administrativa para su conocimiento antes de haber visto la luz, tras un más o menos dilatado procedimiento de resolución de recurso en vía administrativa.

fectamente diferenciada, la expresión total de las superficies aportadas y a adjudicar así como las compensaciones que deban realizarse mediante entregas de cantidades en metálico, y un Plan que recoja las obras y mejoras territoriales necesarias, incluyendo su presupuesto y la clasificación a los efectos del tratamiento financiero privilegiado que dispone la LRDA.

Tras la correspondiente información pública y la *aprobación definitiva*, tanto del Proyecto como del Plan de obras y mejoras, el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente extiende y autoriza el *acta de reorganización de la propiedad* y los títulos de concentración, enviando dicha documentación a la Notaría y al Registro de la Propiedad, con lo que concluye formalmente el procedimiento de concentración parcelaria.

Las concentraciones parcelarias privadas se configuran, por lo tanto, como fenómenos de *autoadministración*, de iniciativa e intervención de los interesados, y a la vez como procedimientos excepcionales, que se pueden adoptar como solución al colapso y a la carga administrativa que entraña la concentración parcelaria pública. La proverbial falta de recursos económicos que aqueja a la Administración Pública para hacerse cargo de actuaciones de tal envergadura es otro de los factores que juegan a favor de estos supuestos: el extenso número de actividades a realizar por la Administración, formales y materiales, y la dificultad en ocasiones de recabar la colaboración y conformidad de los interesados en las mismas, ha provocado la necesidad de que se contemple legalmente el fenómeno de la concentración parcelaria privada, en el que se produce una simbiosis de recursos humanos, técnicos y financieros procedentes de los particulares y del sector público.

Sin embargo, el riesgo de la generalización de este tipo de concentraciones parcelarias es que, a pesar de la intervención autorizatoria (y controladora por lo tanto) de la Administración competente, su uso puede abocar a virtuales distorsiones, en el supuesto de que exista algún tipo de planeamiento (como las *Directrices Parciales Sectoriales de ordenación territorial*, figura propia de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón que parece idónea a estos efectos, como más adelante desarrollaré) que pretenda una acción programada de la Administración para concentrar terrenos de cultivo. Si la Administración sistematiza, condiciona y planea sus actuaciones sobre las estructuras agrarias territoriales a través de instrumentos generales, cabe la posibilidad que la acción espontánea de los particulares solape la acción de la Administración. La posible solución a este problema práctico sería la de prevenir, ya desde los planes territoriales, la posibilidad de que estas concentraciones se produzcan, primando o acaso desincentivándolas en determinadas zonas del ámbito de aplicación del plan.

3.— Descripción del concepto y del procedimiento de concentración parcelaria de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario

La concentración parcelaria, como hemos visto, reordena la propiedad rústica en un marco geográfico más o menos reducido (coincidente con la delimitación municipal en la mayoría de los casos, aunque no necesariamente), para crear unidades de cultivo individuales adecuadas a una extensión mínima —variable según las zonas— que debe tener una finca para que su explotación agrícola resulte rentable¹⁶. Para ello, las diferentes fincas que pertenecen a un propietario en la zona decretada, son sustituidas por una o varias parcelas concentradas, las *fincas de reemplazo*, donde se asegura administrativamente la conservación en ellas de las *unidades mínimas de cultivo*¹⁷, de manera que por ningún acto *inter vivos* o *mortis causa* pueden reparcelarse las nuevas fincas por debajo de dichas unidades fijadas. Se trata, en definitiva, de racionalizar la estructura parcelaria para hacer competitivas las correspondientes explotaciones agrarias, es decir, sentar las bases físicas de una reconversión industrial-agraria por medio de una reorganización fundiaria. El procedimiento en su conjunto incide en el incremento de la productividad, en el empleo racional de los factores de producción, en los rendimientos de la explotación, en las condiciones de trabajo y en la remuneración de capital y, sobre todo, de la fuerza laboral empleada en la explotación. Pero no es un proceso pacífico, puesto que no todos los propietarios de la zona sujeta a concentración se muestran siempre propicios a aportar sus fincas al proceso, ni tampoco conformes con las valoraciones dadas a sus fincas a los efectos de reemplazo ni a la calidad o extensión de las fincas de reemplazo que reciben a cambio.

Así las cosas, el expediente de la concentración parcelaria consiste en una serie de actos administrativos adoptados conforme a un procedimiento especial¹⁸. Los actos administrativos tienen efectos de Derecho Privado, pues se

16. Vid. una de las primeras aportaciones monográficas al estudio de la concentración parcelaria que realizó en su día Juan José SANZ JARQUE: *Régimen de concentración parcelaria*, ed. Ministerio de Agricultura, Madrid, 1961; amplio trabajo que fue resumido y actualizado en su obra *Derecho Agrario*, ed. Fundación Juan March, Madrid, 1975, pp. 443-454.

17. La determinación de la superficie correspondiente a las *unidades mínimas de cultivo*, de acuerdo con la LMEA, debe ser determinado por las Comunidades Autónomas con carácter general para cada municipio, zona o comarca de su territorio. A falta de una previsión general sobre el particular (los singulares Decretos de concentración establecen las extensiones) el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Aragón propone una unidad mínima (en tanto la Comunidad Autónoma aragonesa no reglamente) de 0,4 hectáreas para fincas de regadío y 2,5 hectáreas para las de secano.

18. Una vez más, de acuerdo con la definición hecha por Fernando LOPEZ RAMON: "Agricultura", en *Derecho...*, ob cit, pp. 328 y ss.

traducen en una *subrogación real* de los propietarios en unas nuevas fincas creadas *ex novo*; tras una *calificación valorativa* de las tierras y una *reparcelación global* del sector territorial afectado.

El régimen jurídico de esta figura se define en los siguientes términos, tal y como viene expresado en la LRDA: la decisión inicial de la concentración parcelaria trae causa de la evaluación de su necesidad y oportunidad, vertida en el informe del órgano competente en materia de agricultura. Dicha decisión se manifiesta mediante Decreto, por el que se efectúa la *Declaración de utilidad pública y urgente ejecución*, y se zonifica la actuación a realizar¹⁹. Este diseño de la concentración parcelaria, en una primera fase, se adopta normalmente a solicitud de determinados porcentajes de propietarios de la zona, aunque si la dispersión parcelaria ofrece “acusados caracteres de gravedad”, o si lo solicitan los Ayuntamientos, el Catastro, las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos o las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, la Administración agraria puede promover de oficio la concentración de las fincas. Desde el momento en que se acuerda la realización de la concentración, todos los propietarios y titulares de derechos reales sobre las fincas afectadas vienen obligados a participar y someterse a la misma.

La fase clave del procedimiento es la fijación de las *Bases* de la concentración, una vez reunidos todos los datos necesarios y realizada una encuesta pública entre los propietarios afectados que conduzcan a una aprobación provisional, que se someterá a la aprobación del departamento de Agricultura y Medio Ambiente. En las Bases se incluye la exacta delimitación de la zona afectada, la relación de parcelas que la componen, la clasificación de las tierras y el establecimiento de *coeficientes* para llevar a cabo las *compensaciones* precisas, la puesta de manifiesto de propietarios de las parcelas y de los gravámenes sobre las mismas²⁰. Las Bases se elaboran por la Comisión Local

19. Las similitudes entre la caracterización jurídica de este instituto con el de la expropiación forzosa son evidentes, a pesar de la opinión de GARCIA DE ENTERRIA, quien se muestra reacio a comparar ambos dado que en la concentración parcelaria, a diferencia de la expropiación forzosa, no se produce una “salida” patrimonial de las fincas de los haberes de los titulares afectados en manos de la Administración, sino que los bienes y derechos revierten inmediatamente en aquéllos. Si bien está claro que nos encontramos ante figuras sustancialmente distintas, la raíz común es incontestable: nótese cómo la articulación formal del procedimiento comienza con una *Declaración de utilidad pública y urgente ejecución* que técnicamente, lo mismo puede servir para legitimar una expropiación de las fincas incluidas en el perímetro a concentrar. De otro modo, se podría haber elegido una terminología neutra: *Declaración de necesidad, de inicio...* Vid. el artículo 174.1 de la LRDA.

20. A las circunstancias jurídicas de las parcelas sometidas a concentración, la LRDA dedica un buen número de extensos artículos (190 a 196), en previsión de los problemas prácticos que pudieren producirse. Este es uno de los rasgos que señalaba anteriormente sobre el carácter experimentado de la legislación estatal.

de Concentración Parcelaria, que es un órgano colegiado vinculado a la Administración actuante, de carácter *ad hoc* y estructura participativa: de los once miembros que normalmente componen la Comisión, sólo tres corresponden a la Administración agraria, otros tres ostentan una posición independiente (juez, notario y registrador) y los cinco restantes se relacionan con los intereses de la zona (Municipio, Cámara Agraria concernida y agricultores elegidos por los propios agricultores de la zona). Hay más; para determinar la clasificación de tierras y su valoración —sin duda, el aspecto más conflictivo de las Bases— la Comisión se vale del auxilio de tres o seis agricultores elegidos en asamblea entre los agricultores de la zona afectados por la concentración.

Tras la aprobación definitiva de las Bases (se exige la firmeza de las mismas para iniciar la siguiente fase del procedimiento), se formaliza por la Administración el Proyecto de Concentración en los términos del artículo 197 de la LRDA (en él se reflejará la transformación parcelaria pretendida, la relación de propietarios y servidumbres prediales). La misma Administración aprueba el *Acuerdo de concentración* sobre la base del Proyecto de Concentración, modulado por el resultado de una segunda *encuesta pública* (no vinculante, pero de gran utilidad ya que según la interpretación literal de la LRDA, está abierta a todos los interesados en la concentración y no sólo a los propietarios). El Acuerdo establece la nueva distribución de la propiedad, su definitiva localización y todas las nuevas circunstancias jurídicas de las fincas de reemplazo (servidumbres, estado de los derechos de pastos, caza y aprovechamientos no estrictamente agrícolas pero compatibles y concurrentes, etc.)²¹. Todos estos aspectos se reflejarán definitivamente en el *Acta de Reorganización de la propiedad*, donde también quedarán fijadas las deducciones y compensaciones precisas para el ajuste de las adjudicaciones, que no podrán exceder del 3% (ante el silencio de la norma, creo que el 3% de límite debe entenderse en relación al valor de las aportaciones realizadas comparado con el de las fincas de reemplazo).

El Acuerdo de Concentración, en cuanto acto administrativo, es plenamente ejecutivo, siendo la última fase del procedimiento la toma de posesión provisional de los titulares, momento en el que incluso puede utilizarse la compulsión directa sobre las personas que se resistieren a permitirla, tras el apercibimiento personal por escrito²². Como medida de última instancia cabe

21. Singularmente se prevé, en el artículo 201 de la LRDA, que se abrevie el procedimiento de manera excepcional, refundiendo las Bases y el Acuerdo, para que ambos trámites sean objeto de una única encuesta y una única resolución.

22. Si el número de recursos presentados contra el Acuerdo excede del 4% del total de los propietarios, cabe por cierto la suspensión del mismo.

utilizar incluso la compulsión directa *sobre aquellos que se resistieran a permitir la toma de posesión de las fincas de reemplazo*. Sin duda, lo extremo de esas medidas coactivas finales (a las que deben sumarse las infracciones previstas en el artículo 225.1 de la LRDA para surtir efectos disuasorios de la obstaculización del procedimiento en curso) proviene del carácter abierto a la participación de los interesados que tiene este procedimiento administrativo, procedimiento en definitiva complejo, compuesto de una variedad de trámites que desembocan en la imposición coactiva de las subrogaciones reales, resultado final de la concentración parcelaria.

4.— Problemas generales de la concentración parcelaria

La concentración parcelaria no es, a pesar de mi opinión laudatoria sobre la misma, una manifestación totalmente idílica de la actividad administrativa sobre las estructuras agrarias. Está lejos de ser desde luego la panacea, y su procedimiento no es nada pacífico. También es cierto que resulta un ejemplo caro de intervención administrativa (pues de la LRDA se desprende que la financiación corre a cargo por entero de la Administración actuante), costosa administrativamente (aunque exista el recurso a la contratación administrativa de las obras necesarias para la concentración).

Una de las manifestaciones regresivas más patentes del procedimiento es que éste entraña una gran conflictividad, causada por diversos factores: en primer lugar, la multitud de intereses e interesados afectados, desde su calidad de propietarios, arrendatarios, cesionarios, aparceros y otras figuras afines. Suponiendo que todas las titularidades posibles estén claras y ordenadas, sin que medien conflictos entre particulares al margen de la concentración (hecho que se previene en la LRDA, en sus artículos 194.1 y 228), surge inmediatamente el problema del proverbial apego a las tierras de los agricultores, lo cual, unido al déficit de participación real y efectiva, obstaculiza en el tiempo los procedimientos usuales²³. Resulta obvia, por otra parte, la dificultad de “volatilizar” la propiedad real y expresarla abstractamente en unos coeficientes, siempre discutibles, que irán a transformarse en nuevas titularidades sobre fin-

23. Como se queja José BERMEJO VERA: “La participación de los administrados en los órganos de la Administración Pública”, en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje a Jesús González Pérez, tomo I*, ed. Cívitas, Madrid, 1993, pp. 639-646, donde, recordando la querrela de PEREZ MORENO, afirma que “la celeridad legislativa en el cumplimiento de postulados constitucionales —y, en consecuencia, el establecimiento de fórmulas orgánicas y funcionales de participación en las normas— no se ve acompañada de la previsión normativa de sus consecuencias jurídicas”. Acerca de los problemas actuales de la participación, vid. Alfonso PEREZ MORENO: “Crisis de la participación administrativa”, en *RAP* n° 119, pp. 91-132.

cas de nuevo cuño, lo cual acrecienta los recelos y desconfianzas de los propietarios.

Otro de los problemas que, dentro del difícil trance de apreciar su necesidad objetiva, aquejan a la concentración parcelaria, es el de la selección de la zona concreta afectada por la misma. La LRDA es ambigua en este punto, refiriéndose indistintamente a la “zona” y a la “comarca” como posibles unidades de medida del territorio a concentrar. En este sentido, sería recomendable que se unificaran criterios a la hora de zonificar las concentraciones, con arreglo a un plan global que dispusiera las prioritarias en la Comunidad Autónoma, y sobre la base real y actual de la organización administrativa aragonesa: más adelante me referiré a esta cuestión.

De modo residual, y para no abundar en estas cuestiones, dejo apuntadas otras controversias que se deducen de la concentración parcelaria. Una de ellas es el fenómeno de la *reconcentración*, es decir, cuando al cabo del tiempo de haber practicado un procedimiento concentrador, se advierte la necesidad de volver a reducir el número de explotaciones. Aunque el procedimiento nuevo será más sencillo, puesto que las titularidades de las fincas y la clasificación de tierras ya no serán discutibles, no deja de ser incómodo administrativamente el encontrar una rentabilidad tan baja en el tiempo para las acciones de intervención sobre estructuras agrarias. La cuestión registral, interesantísima como materia civil, entraña asimismo incontables problemas, cuya mención obvio en este trabajo²⁴.

Finalmente, se hace necesario un *aggiornamento* de los términos con los que la LRDA se viene refiriendo a los sujetos que participan en el procedimiento de concentración parcelaria. Los órganos que menciona la LRDA han sufrido en estos últimos años reformas en su configuración legislativa, o simplemente han desaparecido. Para mantener sin embargo la idea de participación y de transparencia de los procedimientos, se precisa de una actualización de sus roles, dando cabida a las nuevas Cámaras Agrarias, las organizaciones profesionales y sindicales de agricultores y productores, y a las entidades locales de todo tipo. Ante la confusión de términos que se produce en la LRDA (donde en ocasiones no se distingue entre agricultor, cultivador, titular de la explotación), parece ser conveniente que, a modo de lo que se hace en sede de Derecho derivado de la Unión Europea, se defina cada categoría con rigor para ubicarla en la legislación y clarificar sus atribuciones.

24. Estudiada en especial por José Luis DE LOS MOZOS: *Estudios de Derecho Agrario*, ed. Tecnos, Madrid, 1972, pp. 57 a 68.

III.— PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS: EL “DEBER SER” DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA

En este capítulo voy a tratar de reflexionar acerca de las “externalidades”, de los efectos derivables de la concentración parcelaria. Aparte de las bondades que pueden predicarse para el desarrollo agrícola de la zona beneficiada por esta acción territorial, pueden deducirse una multitud de efectos económicos, sociales y ambientales beneficiosos si se diversifica la visión de la concentración parcelaria y se amplían sus perspectivas. Con los siguientes apuntes quiero ofrecer argumentos para relanzar esta figura jurídica, unas propuestas con las que este expediente puede llegar a desarrollar toda su relevancia y operatividad.

1.— La vinculación funcional de la concentración parcelaria con la modernización de las explotaciones agrarias

Las claves a las que se pretende sujetar la modernización de la agricultura española actual se recogen en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA en adelante)²⁵. Empresarialización, clasificación de estructuras, reducción y selección de explotaciones, son los nuevos condicionantes, entre los que no destaca especialmente la promoción de la agricultura de grupo, cuestión relegada en esta Ley, aunque en otras épocas gozó, como veremos, de una gran atención legislativa.

La concentración parcelaria no sólo tiene una función meramente reordenadora y racionalizadora del territorio. En efecto, existe una suerte de vinculación funcional entre la concentración parcelaria y la modernización de las explotaciones agrícolas, que en el momento de su génesis legislativa se cifró en el fomento de la agricultura de grupo. En efecto, la concentración parcelaria tiene un carácter instrumental para ese fin último querido por la tradicional legislación de desarrollo agrario: la promoción del cooperativismo (o de la colectivización de los medios de producción de los sujetos afectados por la intervención administrativa sobre sus estructuras productivas agrarias)²⁶.

Cuando se han concentrado las parcelas en una zona de transformación, simplemente se ha *allanado el terreno* para operar una transformación, no sólo

25. Un sucinto comentario a esta última legislación, suficiente a nuestros efectos, se halla una vez más en Fernando LOPEZ RAMON: “Nuevas perspectivas de la intervención administrativa en la actividad agraria”, en *Revista de Gestión Pública y Privada*, núm. 1, 1996, pp. 89 a 94.

26. Como puede deducirse de los privilegios dispuestos para todas aquellas acciones encaminadas a constituir o favorecer el cooperativismo agrario a raíz del procedimiento de concentración: vid. los arts. 176, 179.2 o 204.1 de la LRDA.

lo estructural, sino también productiva. De poco serviría concentrar parcelas y mantener luego en ellas el mismo número de agricultores individuales previo al procedimiento (a salvo de lo que se establezca para aquellos que no superen la unidad mínima de cultivo), cuando las exigencias del mercado, la PAC y la propia legislación estatal abogan en muchos de sus frentes por la necesidad de cambiar el paisaje productivo agrario, fomentar el paso del tradicional patrimonio familiar-individual de tipo medio (paradigma de la legislación de desarrollo de los años setenta, que hoy precisaría de una revisión integral) a una estructura empresarial, organizada, con medios técnicos que optimicen los recursos²⁷. Dicha transformación productiva puede orientarse hacia dos vías: la del cooperativismo (apuesta de la legislación española de reforma y desarrollo agrario) o la del “mercantilismo” (en busca de la creación de verdaderas sociedades mercantiles). Pero esta distinción no tiene relevancia aquí, aparte de los criterios de política, economía y sociología que podrían abonar una línea u otra de decisión, el hecho es que de algún modo debe operarse ese salto cualitativo y proyectar los efectos de la transformación estructural de las explotaciones hacia ese cambio en la mentalidad y esa mutación en el *corpus* jurídico y económico de los sujetos productores agrarios: de sujetos individuales a sujetos colectivos.

Emplear la concentración parcelaria para este fin indirecto de la colectivización agraria puede ser una oportunidad y una responsabilidad nada desdeñable de los poderes públicos. Oportunidad porque, mediante la selección de zonas a concentrar, la Administración Pública puede ayudar a relanzar económica y socialmente, no sólo el sector agrario, sector primario, sino también el industrial y el de servicios. El establecimiento de empresas productoras agrarias en el lugar de los agricultores eleva la potencia de la economía de un sector. Una concentración parcelaria sin medidas de fomento del asociacionismo productivo reordena el factor primario, contribuye a optimizar los recursos de cada agricultor considerado individualmente. Pero, si se practican esas medidas, se multiplican los efectos beneficiosos de la concentración y además trascienden al crecimiento económico de la comunidad afectada, entendido en términos globales, ya que un tejido empresarial productivo trae consigo el establecimiento de más empresas de transformación, por comodidad, y de servicios, por necesidad.

Todo lo dicho no niega la validez de las medidas contempladas en la LRDA para el fomento del asociacionismo productivo, pero sí su alcance y operatividad, que resultan más bien escasos. Por ejemplo, para la solicitud de iniciación del procedimiento sólo están legitimados los propietarios, si bien el

27. Vid. el parecer de Carlos VATTIER FUENZALIDA: “Reforma de estructuras y concentración parcelaria”, en *Derecho Agrario y Alimentario*, n° 6-7, Madrid, 1987.

porcentaje requerido se reduce del 75% al 50% cuando éstos se comprometan a cultivar las tierras de forma colectiva después de la concentración. Sería más conveniente referir la mención a los *propietarios* y *empresarios* agrarios, para reconocer el derecho de las cooperativas ya creadas a instar de modo global y por todos sus integrantes la iniciación del procedimiento (lo cual supondría una agilización del mismo). También sería útil reservar una superficie final determinada más ventajosa para explotaciones colectivas o empresariales, ampliable quizás en función del número de propietarios o cultivadores que desearan acogerse a este beneficio.

En cualquier caso, valga lo dicho para afirmar que debe potenciarse la vinculación funcional de la concentración parcelaria con el fomento de la agricultura de grupo, para superar el concepto de la concentración como instrumento de una simple reforma fundiaria y trascenderlo en aras de una reforma estructural agraria.

2.— La caracterización de la concentración parcelaria como instrumento de ordenación territorial

La ordenación del territorio es una función pública correctora de los desequilibrios territoriales, vertebradora de las infraestructuras y con una gran incidencia en la economía y la población. Con la construcción del Estado Autónomo, esta función pública corresponde competencialmente a las Comunidades Autónomas, lo cual no desvirtúa su carácter global, su inexcusable conexión con la política económica nacional, su proyección estatal y aun transnacional²⁸.

Desde el punto de vista material, los contenidos de la política de ordenación territorial se refieren fundamentalmente a la elaboración de instrumentos de protección de zonas especiales, la promoción de zonas desfavorecidas mediante la planificación de infraestructuras viales y la dotación de servicios públicos. Con ella se pretende un reequilibrio en la asignación de recursos económicos, sociales y culturales a las poblaciones.

Es precisamente esa vertiente planificadora de la ordenación territorial la que interesa destacar aquí para conectarla con la concentración parcelaria (y, en última instancia, con cualesquiera otras medidas de ordenación rural o intervención fundiaria a gran escala). El concepto de ordenación territorial es lo suficientemente amplio para integrar en su seno al de ordenación rural, con to-

28. En este sentido, vid. Fernando LOPEZ RAMON: *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, pp. 197 y ss.

das las consecuencias beneficiosas que ello comporta para su desarrollo y efectividad. Porque incorporar la concentración parcelaria como instrumento de ordenación territorial supone reconocerle ese carácter esencial que tiene como "algo más" que un mero instrumento de reforma fundiaria, elevarla de rango conceptual y permitirle que se acoja a las grandes líneas de las políticas vertebradoras del territorio. La concentración parcelaria podría de este modo sujetarse al sistema eminentemente planificador que impera en la función pública de ordenación territorial, y dado que tanto la agricultura como la ordenación territorial son grandes ámbitos administrativos de responsabilidad autonómica, se racionalizarían las acciones de vertebración rural conectando ambas planificaciones, la estrictamente agraria y la territorial global²⁹. Creo que esta necesidad de dotar a la concentración parcelaria de un protagonismo dentro de la planificación territorial viene exigido por su propia naturaleza mixta, por ser una medida de incidencia múltiple, tanto en la economía como en la población y el medio ambiente, según vengo defendiendo.

Por otra parte, parece claro que esta propuesta de planificar las concentraciones parcelarias insertando esta planificación dentro de las más amplias directrices de ordenación territorial, debe en todo caso entenderse sólo para las concentraciones de oficio, es decir, las que opera la Administración ante los casos de marcada dispersión fundiaria de ciertas zonas. El sentido de esta "planificación incorporada" comporta también que se tengan en cuenta las unidades territoriales sobre las que se va actuar, me refiero al marco administrativo de escala inferior al autonómico. La organización local tiene un destacado papel en la concentración parcelaria, y aún mayor en el proceso actual de traslación de parte del protagonismo de las Provincias a las Comarcas —al menos en Aragón—.

Pero lo que pretendo cuestionar en este momento es la racionalidad del marco geográfico usualmente afectado por los procesos de concentración parcelaria. La concentración parcelaria de oficio, planificada *a priori*, debe atender y adecuarse a las características organizativas del territorio sobre el que actúa, dada su vocación global y su trascendencia económica. En algunos casos, la concentración opera sobre las llamadas "grandes zonas de transformación", generalmente con la finalidad de ordenar las propiedades para seguidamente irrigarlas. En estas zonas de gran transformación es donde la concentración parcelaria despliega toda su efectividad, al tratarse de planes integrales implementados sobre extensiones supramunicipales cuyo objeto es la

29. Han estudiado la planificación agraria Javier BARNES VAZQUEZ: *La propiedad constitucionaleal...*, ob. cit., pp. 508 a 519, y Alberto BALLARIN MARCIAL: *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, ed. Ministerio de Agricultura, Madrid, 1975, pp. 215 a 293. Sobre la concentración parcelaria en especial, se detiene en las páginas 755 a 781 de la misma obra.

mutación de la estructura productiva del territorio en cuestión. Sin embargo, las concentraciones realizadas sobre unidades municipales —aunque a veces en el curso del procedimiento se vean concernidos municipios colindantes que se suman al mismo—, son las más frecuentes, y las más mejorables, a mi juicio. Las concentraciones parcelarias de iniciativa administrativa, han de tender hacia un modelo de planeamiento integral que valore los factores territorial, económico-productivo y poblacional, y que respete y acoja las nuevas líneas de evolución de la organización de las Administraciones locales.

Abogo por la actuación sobre unidades supramunicipales, por razones de eficacia social, administrativa y económica. Debido a la despoblación que le caracteriza en gran parte de su territorio, la Comunidad Autónoma de Aragón asiste hoy a un auge del fenómeno mancomunario. Tanto servicios públicos como gestión administrativa ordinaria son dispensados por estas corporaciones supramunicipales, que suponen un antecedente de la comarcalización. Hay que considerar por otro lado la existencia de Comunidades de Villa y Tierra de mucha raigambre (como por ejemplo, la de Albarracín). En definitiva, estas realidades demuestran la necesidad de cooperación interadministrativa en aras de aunar esfuerzos y de lograr un mayor fortalecimiento de la Administración local del medio rural³⁰.

La unidad estándar ideal para decretar la concentración sería, a mi entender, la comarca, tal como se regula hoy en nuestro ordenamiento autonómico. El papel que la comarca tiene para el fomento y dinamización de las áreas rurales es incuestionable. La comarca puede ser el más adecuado y activo protagonista y gestor de las directrices de política territorial: la defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón. El fenómeno comarcal entra en contacto con numerosos aspectos de la realidad sociopolítica y económica, tales como el turismo, la gestión de competencias administrativas, el fomento del desarrollo empresarial, y por qué no, del agrario. además, algunas titularidades sobre tierras datan de momentos históricos muy anteriores a la delimitación municipal, resultando que el objetivo de dotar de unidad a las explotaciones de cada propietario puede verse frustrado si esto no se contempla.

De hecho, los servicios administrativos agrarios de la Diputación General de Aragón están hoy estructurados sobre la base de las incipientes co-

30. Vid., en este sentido, el Decreto de la Diputación General de Aragón 64/1989, de 30 de mayo, sobre medidas de fomento de las mancomunidades, y el proceso comarcalizador de la Comunidad Autónoma, resumido en las Leyes de las Cortes de Aragón 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, y 8/1996, de 4 de noviembre, de delimitación comarcal de Aragón.

marcas³¹. Parece pues que la infraestructura gestora está sentada, ya que desde las Oficinas Comarcales Agroambientales puede entenderse el procedimiento completo de concentración parcelaria, desde la fase de su iniciativa hasta la final reorganización de la propiedad. La concepción de la comarca como ente local que aglutina en torno a ella un territorio de características muy similares en lo cultural, demográfico y económico, y su carácter favorecedor de la participación ciudadana y la descentralización administrativa, parece abonar mi propuesta³².

3.— El encuadre de la concentración parcelaria en la nueva Política Agrícola Comunitaria

La agricultura es el primer objeto de política común en el momento de la creación de la Comunidad Económica Europea. El Tratado de Roma dedica a la Política Agrícola Común su Título II entero, casi con vocación de exclusividad. En sus inicios esta PAC se configuró como una política de precario (centrada en la recuperación de las estructuras agrarias y la producción ganadera, destruidas tras la II Guerra Mundial), y, en principio, supuso una contradicción, al pretender garantizar un nivel de vida estable al agricultor y un incremento de su renta, a la vez que proteger al consumidor asegurándole un abastecimiento a precios razonables (contradicción necesaria para lograr un equilibrio en el mercado y evitar las fluctuaciones en los precios agrarios). Los tres principios inspiradores de la primera PAC: el de *unidad de mercado*, para asegurar la libre circulación interna de productos agrarios y con ello la renta agrícola; el de *preferencia comunitaria*, articulado con subvenciones a la exportación y gravámenes a productos externos, y el de *financiación comunitaria*, que tomó cuerpo con las tasas de corresponsabilidad o solidaridad financiera y el establecimiento de Fondos comunitarios.

Los objetivos se concretaron históricamente en una intervención sobre los mercados agrarios (es decir, sobre los precios) y a su vez sobre las estruc-

31. Vid. el Decreto 71/1997, de 27 de mayo, del gobierno de Aragón, por el que se regula el funcionamiento de las Oficinas Comarcales Agroambientales, y la Orden del departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y del de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón de 24 de junio de 1997, por la que se delimitan las Oficinas Comarcales Agroambientales y las Áreas de Medio Ambiente.

32. La elección de la unidad comarcal en la iniciativa del procedimiento y en la elaboración de las Bases, y la apreciación conjunta de realidades tales como los tipos y tradición de los cultivos, las características geográficas y poblacionales, estado y tamaño de las explotaciones, son en realidad dos acciones escindibles aunque estimo más recomendable su empleo unitario en el procedimiento.

turas agrarias, mediante el fomento del establecimiento y desarrollo de explotaciones. Lo que se ha dado en llamar la *primera PAC*, promovió un sistema individualista de explotaciones familiares agrarias (realidad harto conocida del Derecho Agrario español, pero hoy sustituida por las figuras protectoras de la LMEA), que considerase al agricultor individual como un ciudadano-empresario digno de especial protección, al cual se ayudara a mejorar y rentabilizar su explotación.

El éxito de este modelo fue incuestionable durante un período transitorio de recuperación relativamente amplio, puesto que se multiplicaron las producciones y los consumidores encontraron un mercado abastecido. Pero la eficacia del modelo se vio en crisis con la aparición en los años 80 de los llamados "efectos no deseados", tornándose la producción excedentaria (fundamentalmente en productos como el trigo, la carne de vacuno y la leche).

La reacción de la Unión Europea en este campo se centró en reducir los excedentes y el presupuesto desorbitado. Ante el relativo fracaso europeo en las negociaciones del GATT³³ y en los inicios de los años 90, se modificó el planteamiento de la PAC para evitar los excedentes abrumadores, proponiéndose una serie de nuevos objetivos que sustituyeran el mito de la Reforma Agraria y de la Empresa Familiar como panaceas del desarrollo agrario. Tales son: mantener el número suficiente de agricultores en el medio rural para preservar el medio ambiente y el paisaje, así como para producir alimentos y materias primas de uso no alimentario (se invierte así el papel del agricultor, de *productor a conservador del medio*); fomentar la explotación agropecuaria *extensiva*, a la par que otras actividades económicas rurales alternativas; subvencionar la *retirada de tierras del cultivo* y su *reforestación*, y también el retiro de los cultivadores a edades más tempranas que la de jubilación para incorporar a los jóvenes; se promociona la *gestión agrícola biológica o no contaminante*... La Unión Europea trata con estas medidas de reducir las producciones y los costes financieros de la intervención pública en el sector agrario dentro del espacio comunitario, en suma, controla la oferta con medidas de retirada de productos y factores de producción del mercado, en busca de su equilibrio.

La PAC tras la reforma de 1992, y con la perspectiva de la "Agenda 2000", se basa en el *mantenimiento del status agrario y ambiental*. Ante la imposibilidad de mantener un esquema agropecuario como el que existía (tan poco rentable de por sí y además amenazado por la evolución del comercio alimentario mundial), parece claro que la política de la Unión Europea en

33. Ronda Uruguay del Tratado Mundial de Libre Comercio, 1986-1994..

materia agraria ha optado por el reto de la extensivización³⁴. La transformación de la economía agraria de los Estados europeos se cifra en la selección y fomento de las explotaciones viables, la progresiva exterminación de los pequeños patrimonios familiares (mediante un cambio de orientación económica y organizativa en la empresa agraria), la mutación espacial de explotaciones económicas a reservas ambientales, los intentos de reforestación, y la introducción de criterios empresariales e industriales en la vida profesional de los cultivadores. Se propone un cambio de mentalidad, una reconversión del sector agrario que necesita de un relevo generacional, una recomposición racional del mosaico agrario y rural al nivel tanto de recursos humanos como materiales.

En este sentido, la PAC apuesta por el mantenimiento de dos grandes tipos de agricultura: una agricultura tradicional basada en la figura del cultivador directo (*jardinero del medio ambiente* como se le ha dado en llamar) que responda a las necesidades de conservación ambiental y poblacional en el medio rural; y una agricultura extensiva, industrial, mecanizada, de bajos costes y de estructura empresarial, que subvenga a las necesidades económicas y alimentarias de los países miembros. Esta realidad no puede ser desconocida en modo alguno a la hora de reinterpretar la normativa referente a la cuestión agraria, los objetivos de la LRDA o la praxis administrativa en materia de planificación y transformación de estructuras, por ejemplo³⁵.

En especial, el examen de las grandes líneas de la reciente política europea de estructuras agrarias (y su puesta en relación con la concentración parcelaria), revela una de las claves que abundan en una mayor atención sobre esta figura jurídica de ordenación rural incluso dentro del marco de la Política Agrícola Común.

Las políticas estructurales son, por definición, acciones públicas dirigidas a modificar las estructuras de producción de un sector para adaptarlas a su entorno económico. En el sector agrario, se entiende por *estructura* el conjun-

34. Como destacan en sus obras José María DIAZ FRAILE: *El Derecho Comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo en el Derecho español*, ed. CRPM-CER, 1990, y Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL: *Derecho Agrario de la Unión Europea*, ed. Thebook, Oviedo, 1996.

35. De hecho, recuérdese que el objetivo fundamental de la PAC a efectos de mantenimiento de población rural no habla en ningún momento de propietarios o titulares de fincas. Con el mantenimiento de personas vinculadas de cualquier modo al medio rural (aparte de los que ya se dedican a actividades alternativas o distintas de la agricultura y la ganadería), tales como trabajadores o comerciantes agrarios o arrendatarios, el ideal se vería igualmente satisfecho, sin necesidad de que los habitantes del medio rural deban ser por sistema titulares de explotaciones agropecuarias comerciales de tipo medio.

to de elementos inherentes a una unidad de producción, es decir, la combinación cuantitativa y cualitativa de los factores fijos de la producción: la tierra, el trabajo y el capital (maquinaria, elementos afectos a la explotación, eventuales contratos del cultivador con terceros para una mejor comercialización de sus productos, etc.). La dimensión y características de la base física de una explotación agraria es, sin embargo, determinante para su desarrollo y funcionamiento: normalmente se conviene en que es la tierra quien produce, el elemento fundamental, hecho que no sucede en otras estructuras productivas (industrias, oficinas, comercios) donde la base empresarial no descansa casi exclusivamente sobre un espacio físico. Así pues, en el ámbito agrario, puede afirmarse que hacer política territorial o política estructural, es sinónimo de hacer política económica.

El examen de las nuevas directrices de la Política Agrícola Comunitaria a nivel macroscópico ofrece una idea de cómo se pretende modernizar, desde la instancia europea, el tejido empresarial agrario. La legislación europea derivada ha atendido por el momento al fomento económico de la retirada de tierras del cultivo, la producción agrícola compatible con el medio ambiente, la jubilación anticipada de cultivadores directos, el fomento de actividades alternativas, la reforma de los mercados... La PAC afronta la reforma de las estructuras agrarias contemplándolas como unidades empresariales, sin atender directamente al sustento físico de dichas empresas como es la tierra. Se da por supuesto que son las instancias nacionales, que tienen el armazón administrativo suficiente para esta tarea, las que deben llevar a cabo las políticas de ordenación territorial de la propiedad rústica.

Como hemos visto, es necesario —a la luz de la reforma de la PAC— reinterpretar nuestro modelo de economía agraria. En el contexto del cultivo de cereales de secano, marco temático en el que se inserta especialmente la construcción teórica que aquí expongo, la reformulación es urgente, perentoria. Se debe fomentar la empresa *rentable*, la empresa agraria moderna, extensiva, comercial y competitiva. Parece que los poderes públicos tienen un compromiso que cumplir en este aspecto con las precarias explotaciones tradicionales. La misión de la figura de la concentración parcelaria es la de racionalizar la estructura física de las unidades productivas, lo cual repercute sin duda en la consecución de los nuevos objetivos comunitarios. La concentración parcelaria sería de algún modo un instrumento jurídico-público que contribuiría a la modernización de las explotaciones agrarias desde la base física de las mismas, esa modernización requerida por la PAC. Sólo que en lugar de contribuir mediante el fomento, o la promoción *a posteriori* de las explotaciones prioritarias (sistema que articula la LMEA, a través de la calificación de las explotaciones y la correspondiente adjudicación de beneficios fiscales y subvenciones), la Administración Pública tiene la oportunidad de construir, o de ayudar a los particulares a crear dichas explotaciones modernizadas *ex initio*, me-

dante la política activa de concentración parcelaria. La concentración parcelaria se convierte así en un mecanismo, no sólo de promoción indirecta de la modernización de explotaciones agrarias, sino también de *ordenación rural*.

4.— La función ambiental de la concentración parcelaria

A pesar de los visibles efectos —traumáticos para el paisaje, aunque este valor ecológico sea indudablemente de menor relieve dentro del elenco de recursos naturales— que entraña esta transformación agraria, las medidas de concentración parcelaria son susceptibles también de producir efectos positivos sobre el *status* ambiental del territorio sobre el cual operan. Es cierto, sin embargo, que la ejecución de las obras y mejoras territoriales necesarias para la concentración parcelaria debe ser también tenida en cuenta como un factor de alteración puntual del equilibrio ecológico de la zona afectada, así como la mayor incidencia que supone la concentración parcelaria como presupuesto de la transformación en regadío (como es el caso del Plan de transformación de la gran zona regable de Monegros II, en fase de ejecución en estos momentos).

Aunque esta *función ambiental* de la concentración parcelaria es un aspecto menor de la misma, merece la pena dedicarle unas breves consideraciones. Desde un principio, la concentración parcelaria ejerce de por sí una función de control o intervención de las tierras sujetas al procedimiento, un control no sólo catastral-fiscal (en lo que se refiere a la investigación de la propiedad de las fincas y las circunstancias jurídicas que las afecten) sino también de *calidad*. Las tierras, a lo largo del proceso de elaboración de las Bases, se valoran exhaustivamente y se clasifican con arreglo a los criterios y coeficientes en ellas sentados. Sin abundar en esta cuestión, creo interesante apuntar que esa clasificación de fincas puede resultar muy útil para seleccionar luego los cultivos más idóneos (o sea, como presupuesto para adoptar virtuales medidas de fomento y promoción fiscal de cultivos) o simplemente para tomar razón minuciosa de las características geológicas y edafológicas del suelo.

El examen del suelo, necesario por otra parte para aplicar el régimen de valoraciones y deducciones de la LRDA a la hora de practicar el reemplazo de fincas, se convierte por tanto en un *efecto derivado* de la concentración parcelaria de cierta entidad ambiental, que puede ser usado para diversos propósitos, más o menos intervencionistas: desde la ordenación o fomento de cultivos autóctonos, como la programación y selección de la retirada de tierras del cultivo por razón su improductividad, o la planificación de recursos naturales para limitar el uso de determinadas técnicas de cultivo agresivas en exceso con el medio natural. De todos modos, la clasificación de todas las tierras de una zona es ya de por sí interesante como actividad tendente a la formación de una especie de *inventario* de los recursos geológicos de un área determinada, a

modo de lo que se realiza en el curso del *estudio de una declaración de impacto ambiental*.

5.— La concentración parcelaria como supuesto de obras públicas: sobre las posibilidades de su financiación.

Aquí pretendo plantear una propuesta que sirva como alternativa al actual artículo 171.4 de la LRDA, que dispone la responsabilidad pública de la financiación de todo el proceso de concentración parcelaria (del Estado, a través del extinto IRYDA, hoy debe entenderse responsable de la financiación la Comunidad Autónoma, a través del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón). A la luz de las más recientes y criticadas reformas de nuestro Derecho concesional, pueden extrapolarse algunas cuestiones de interés para nuestro ámbito de reflexión³⁶.

Dada la regulación actual, la Administración tiene el deber de sufragar los gastos que originen las obras, con arreglo a las especialidades dispuestas por los artículos 61 a 65 de la LRDA, y los concordantes 64 y 65 de la LPAA. Lo mismo sucede, como he apuntado, en el caso de los estudios técnicos, algunas de las obras y los gastos notariales y registrales originados por las concentraciones parcelarias de carácter privado.

La atribución al erario público de la financiación de esta modalidad de reforma agraria tiene sentido desde la perspectiva histórica del momento en que nació: en el contexto de un Estado fuertemente intervencionista, preocupado por operar una profunda transformación de la estructura productiva agraria bajo el signo de la transformación y mejora territorial como competencia

36. Las reformas mencionadas se han vertido en la vulgarmente conocida como "Ley de Acompañamiento de 1996". Aparte de las críticas que han suscitado en Antonio EMBID IRUJO: "Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas", en *RAP* núm. 143, págs. 43 a 58, y José María GIMENO FELIU: "Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública", en *RAP* núm. 144, págs. 135 a 141. La novedad que aquí destaco se refiere a la figura del *contrato de concesión y explotación de obra hidráulica*, recogido en el artículo 173 de la polémica Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta nueva modalidad de ejecución y gestión de las obras hidráulicas abre la "caja de Pandora" en lo que se refiere al horizonte de las obras públicas, ya que supone un avance en la desmonopolización pública de una categoría de obras que han venido siendo definidas incontestablemente como de carácter público en nuestra legislación jurídico-administrativa. Parece que esta puede llegar a arrastrar al resto de clases de obras tradicionalmente públicas, salvando las diferencias que singularizan a las hidráulicas —la posibilidad de que el ejecutor recupere el coste de la obra mediante el establecimiento de una tarifa socialmente aceptable—. De este modo, nos encaminamos hacia un modelo de planeamiento público pero con ejecución y gestión privada de obras acaso de infraestructura viaria, agrícola, portuaria, etc.

irrenunciable del Estado. De este modo, ni siquiera se prevé la posibilidad de que puedan imponerse contribuciones especiales a los titulares beneficiados por la concentración parcelaria, cuyo carácter de *obra pública* podría justificar su establecimiento para aliviar las cargas del presupuesto público y recuperar la fuerte inversión que supone mediante la participación de los "muy agraciados" —en principio— agricultores afectados en la misma³⁷.

Es usual, de cualquier modo, que las obras —y no sólo las obras, sino también todos los estudios técnicos y proyectos necesarios, y hasta la fijación de los coeficientes que dan lugar a las Bases de la concentración— se adjudiquen mediante contrato administrativo. Pero las reformas legales en materia de obras públicas van más allá: en el supuesto —no idéntico, pero sí paralelo— de las obras hidráulicas, se ha articulado un mecanismo que, hechas las salvedades pertinentes, puede servir para abaratar los costes de la transformación agraria y fomentar la participación financiera privada en la ejecución de las obras. Toda vez que no se desconozcan desde la Administración actuante las responsabilidades públicas respecto del procedimiento administrativo de concentración parcelaria o el de adjudicación de los contratos de ejecución de los trabajos, la nueva figura del *contrato de concesión y explotación de obra hidráulica* puede ser trasladable al ámbito agrario, aunque habrá que estar al desenvolvimiento de esta modalidad contractual en los dominios del Derecho de Aguas³⁸.

El recurso de la Administración actuante a la contratación pública de las obras necesarias para la concentración parcelaria se hace casi imprescindible ante la inmensa carga administrativa que supone la creación o la reforma de una nueva infraestructura. De otro modo, las responsabilidades públicas se verían sobredimensionadas, y los organismos administrativos competentes, colapsados. Si a esa colaboración en la ejecución de obras entre los sectores público y privado añadimos la colaboración directa en la financiación de las

37. Las contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por parte del sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 26.1.b) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria; y también recogido, específicamente para las Corporaciones Locales, en el artículo 28 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

38. También en la misma ley que recoge el contrato de *contrato de concesión y explotación de obra hidráulica*, existe la posibilidad de favorecer la iniciativa privada en las grandes obras de o infraestructuras de interés público, regulándose una nueva modalidad del pago en los contratos públicos de obras, entre otros aspectos. Así, en el artículo 147 se define y regula el contrato de obra bajo modalidad de abono total del precio, a cuyo régimen legal me remito. Esta previsión resulta sin embargo excepcional, aunque su uso para la ejecución de transformaciones agrarias podría ser igualmente sugerente.

obras, que a su vez implique a los destinatarios o usuarios finales de las mismas, se habrá dado un paso importante en la transformación y reforma de un sector en cierta regresión, que no puede justificar hoy por hoy un gasto exclusivamente público dada su escasa rentabilidad relativa a la inversión necesaria.

IV. — REFLEXION FINAL

Ante un panorama de subdesarrollo y desequilibrio rural, cifrado en una despoblación del medio, una falta de infraestructuras, un debilitamiento de la estructura económica en general (por su excesiva dependencia de un frágil y desfavorecido sector agropecuario, obsolecente cada día a la luz de las perspectivas de la PAC), parece necesario dedicar nuestros mayores esfuerzos, encaminados a la vertebración y fortalecimiento de nuestras áreas rurales.

El papel de la Administración Pública autonómica en este particular es crucial, y debe desarrollarse de tal manera que las medidas a tomar sean durables, estables en el tiempo, para asegurar el progresivo afianzamiento de las comunidades rurales en el conjunto de Aragón.

Desde este propósito de actuación sistémica, integral, que no se limite a maquillar con soluciones más o menos imaginativas los problemas reales, propongo una nueva visión de los diferentes mecanismos de intervención pública en la agricultura, en concreto de la concentración parcelaria. La concentración parcelaria, original y exclusivamente concebida para dar respuesta a una serie de problemas relacionados con las necesidades productivas de una sociedad autárquica en busca de la Reforma Agraria, puede y debe observarse hoy con otra óptica. La concentración parcelaria se convierte entonces en un *prius* para un proyecto más amplio de ordenación rural, combinando así sus dos aspectos paralelos: el componente de racionalización económica, desdoblado en todos los elementos que he detallado en el texto, y el componente de ordenación territorial a gran escala.

La concentración parcelaria puede ser un mecanismo de reforma fundiaria idóneo como paso previo para una reconversión global del sector agrario (y rural por extensión), que precisará de otra atención más profunda. La reorganización de las estructuras fundiarias, tiene una proyección directa en la modernización de las explotaciones agrarias a todos los niveles (económico y social), en la optimización de la calidad de vida en el medio rural.

Como he intentado destacar en el presente trabajo, el expediente de la concentración parcelaria debe contemplarse de manera comprensiva y abierta, con mayor ambición y audacia por parte de la Administración Pública y también de los particulares, cada cual en su parcela de responsabilidad y protagonismo. La concentración parcelaria puede cumplir muchas más funciones

de las que actualmente cumple. Es más que una medida de ordenación fundiaria o incluso ordenación rural, puede ser contemplada desde la perspectiva de la Planificación territorial y subvenir a muchas necesidades de vertebración económica, poblacional y ambiental del marco geográfico en que actúa. Empleada con una óptica planificadora, puede impulsar el cambio en la estructura productiva agraria y poblacional, el matrimonio entre la agricultura y el medio ambiente, a través del reto de la extensivización.

En cualquier caso, la intervención administrativa sobre las estructuras agrarias (en su concreción de la concentración parcelaria como modalidad privilegiada de intervención) es un factor clave que puede servir, adoptada racional y programadamente, al fin último y necesario de hacer más vivible y digno el medio rural aragonés.