

Primeiros pasos dunha reforma esperada: A TRAMITACIÓN DO PROXECTO DE LEI DE MODIFICACIÓN DA LEI DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA PARA GALICIA

Xosé Antonio Sarmiento Méndez

Letrado da Comisión de Xustiza do Parlamento de Galicia
Profesor de dereito constitucional da Universidade de Vigo

Pretendo con estas liñas salienta-las principais innovacións deste proxecto no noso sistema xurídico agrario, á luz da exposición de motivos que o Goberno galego incorporou no texto do proxecto, e das emendas que os distintos grupos parlamentarios presentaron como importantes documentos de traballo que levarán o texto definitivo da lei. Igualmente creo oportuno sinalar algúns problemas de procedemento no tratamento das emendas que tentan modificar artigos da lei vixente e que non son afectados no proxecto de lei da Xunta.

O propósito inicial do Goberno galego pode sufrir algunha variación se se consolida a transacción proposta sobre a emenda nº 1 do Grupo Parlamentario do BNG e a do nº 2 do G.S. que propón unha modificación do artigo 1 da lei (que non era obxecto de modificación no texto no Executivo galego)¹, consistente en centra-lo obxecto da lei na «concentración

¹ Para unha crítica a esta práctica parlamentaria pódese consulta-lo meu manual: *Dereito parlamentario galego*, Edicións Xerais (en prensa), capítulo XII, no que recollo a xurisprudencia constitucional a este respecto contida na Sentencia 23/90 e no Auto do 13 de setembro de 1993 (sobre a problemática das «wrecking amendments»).

dos predios rústicos, para promover a constitución e mantemento de explotación de dimensións suficientes e características axeitadas, co fin de ampliar a súa superficie territorial e mellorar a súa estrutura productiva se é o caso, respectando o medio natural, e tendo en conta o obxectivo de fixar a poboación no medio rural, con base en facer rendible a súa actividade productiva...».

I. Antecedentes

Ó abeiro do artigo 30.I.1 e 3 do Estatuto de autonomía para Galicia², que lle atribúe á Comunidade Autónoma galega competencia exclusiva en materia de fomento e planificación da actividade económica e en agricultura e gandería³, promulgouse a Lei 10/1985, do 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia, co obxecto de resolver algúns dos problemas que afectaban a rendibilidade económica e social da actividade agraria, de tanta relevancia na vida rural galega.

Esta lei supuxo o recoñecemento do feito diferencial galego coa plasación de figuras que, como xa analicei no seu momento⁴, posteriormente regularía polo miúdo a Lei de dereito civil de Galicia de 1995, como a compañía galega, o patrucio ou o lugar acasado como base das explotacións agrarias galegas, entre outras, ó mesmo tempo que se estableceron disposicións de defensa do patrimonio histórico-artístico de Galicia e das especies de flora autóctona.

Non obstante, desde o ano 1985 véñense producindo notables cambios, tanto técnicos coma de mentalidade, froito do avance tecnolóxico ó que o procedemento de concentración parcelaria non se pode abstraer, polo que se fai necesaria unha reestructuración da regulamentación daquel máis acorde coas novas circunstancias nas que se desenvolverá o anedito proceso, aínda que conservando os aspectos básicos daquela regu-

² Para unha análise das competencias autonómicas conexas pódense consultar os meus traballos sobre a repartición de competencias e o tratamento lexislativo das cámaras agrarias, publicado na *Revista Galega de Administración Pública*, nº 8; e o referente á competencia autonómica en materia gandeira e o seu desenvolvemento lexislativo, publicado na *Revista Xurídica Galega* nº 10 de 1995.

³ MUÑOZ MACHADO entende que a base constitucional contida no artigo 148.1.7 da CE posibilita a asunción polas comunidades autónomas de tódalas intervencións públicas en relación co sector agrario, isto sometido ás excepcións que existen a este principio pola forte implicación doutros aspectos que teñen un réxime de competencia diferente. No seu manual *Dereito Público das Comunidades autónomas*. Páxina 503.

⁴ No traballo: «Notas acerca de la Ley de Derecho civil de Galicia». Publicado en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Volume IV, nº 1. 1995.

lación que seguen a ser válidos, pero modificándoos e adaptándoos ás necesidades actuais da actividade agrícola galega, entre elas o aproveitamento racional das terras obxecto de concentración parcelaria⁵.

2. Obxectivos do proxecto de lei

Unha proposta de transacción feita polo relator do Grupo Parlamentario Popular sobre a emenda socialista nº 11 ó artigo 5 pode posibilitar que a finalidade da concentración parcelaria quede configurada dun xeito innovador ó pretende-la constitución de explotacións de estrutura e dimensións axeitadas e a reorganización da propiedade rústica da terra dividida e dispersa, establecendo para o efecto cinco liñas sobre tendencias de actuación no proceso concentrador.

Coas modificacións introducidas por este proxecto de lei preténdese asemade clarifica-lo procedemento ó sistematiza-las súas fases, establecéndose como tales as bases e o acordo de concentración parcelaria, pero regulando con máis claridade todo o proceso desde a solicitude da concentración ata a autorización da acta de reorganización da propiedade, configurándose as antigas fases do procedemento establecidas pola Lei 10/1985 como simples trámites para a consecución daquelas. Este propósito da Xunta no seu proxecto vén de cuestionarse no seo do relatorio coa formulación dun novo artigo 3 transixido sobre a base das emendas nº 3 do BNG e a nº 5 do G.S. e que lle pretende dar outra dimensión máis ampla ó decreto de concentración parcelaria, posto que «determina non só a utilidade pública, senón a función social da propiedade, coa esixencia de que tódalas terras cultivables queden a disposición de producir, polo que o titular dun dereito de propiedade rústica de carácter agrario está obrigado a:...».

A. As xuntas locais de concentración parcelaria

Regúlase a nova composición das xuntas locais de concentración parcelaria, e exclúese destas aqueles axentes dos que lle corresponde a designación das súas funcións á Administración xeral do Estado. Ó meu xuízo, este aspecto é congruente coa recente sentenza do Tribunal Constitucional sobre a Lei autonómica reguladora dos montes veciñais en man común, que lles declarou a inconstitucionalidade da inclusión por lei autonómica en órganos de xestión dos citados montes a funcionarios

⁵ Non se pode esquecer que a finalidade última da concentración é reorganiza-las explotacións agrarias, e resolver, se é o caso, os problemas de carácter social que poidan existir. Cfr. BALLARÍN MARCIAL, «Introducción al estudio de la ley de concentración parcelaria», *REAS*, nº 4, 1953, páx. 78.

alleos á Administración galega⁶. Queda pois a composición no proxecto de lei do seguinte xeito:

- a) Un representante da consellería competente en materia de agricultura competente en materia agraria designado polo seu titular, que actuará como presidente, con voto de calidade.
- b) O xefe do servicio provincial correspondente da delegación da consellería competente en materia de agricultura, que actuará como vicepresidente.
- c) Os alcaldes de cada un dos concellos afectados.
- d) Un representante da cámara agraria provincial, designado polo seu pleno de entre os seus membros.
- e) Dous técnicos agronómicos da consellería competente en materia de agricultura, responsables do proceso concentrador.
- f) Un técnico da unidade comarcal dos servicios comarcais da consellería onde estea enclavada a zona.
- g) Un mínimo de catro representantes dos agricultores, quedando garantida a presenza de dúas persoas por parroquia.

Actuará como secretario, con voz e voto, un funcionario da delegación provincial da consellería competente en materia de agricultura que teña a titulación de licenciado en dereito.

Os técnicos agronómicos e o xefe da unidade comarcal da consellería actuarán con voz pero sen voto.

O vicepresidente substituirá o presidente, en tódalas funcións e con tódalas competencias que a lei lle confire, no caso en que este non poida asistir.

Os representantes dos agricultores que teñan que formar parte da xunta local de zona serán elixidos maioritariamente, coa asistencia polo menos da metade máis un dos propietarios residentes na zona, en asemblea convocada e presidida polo alcalde do concello ou polo presidente da entidade local menor correspondente. A convocatoria será realizada polo menos con quince días de antelación á data de realización, e sinalará o lugar, o día e a hora nos que terá lugar a asemblea, e será publicada nun diario dos de maior tiraxe da provincia e nos lugares de costume da parroquia e do concello. Se non se acadase a maioría referida na primeira asemblea, convocarase unha segunda, que quedará validamente constituída con independencia do número de asistentes.

A redacción que veño de transcribir está a ser sometida a un profundo debate no relatorio que estudia a reforma da lei. Deste xeito unha trans-

⁶ Vid. Sentencia 127/1999 publicada no BOE nº 181, 30-7- 1999.

acción proposta a última hora pretende recupera-la figura do presidente xudicial, con voto de calidade, designado polo Consello Xeral do Poder Xudicial, a instancia da Xunta de Galicia. Ó mesmo tempo preséntanse como vicepresidentes, o xefe provincial do Servizo de Estructuras Agrarias e o alcalde do concello no que maior superficie houbera que concentrar nesa zona. Finalmente resulta subliñable a posible introducción de catro representantes dos agricultores da zona, elixidos libremente en asemblea convocada para o efecto polo concello, de entre tódolos afectados, que terán a condición de vocais ó igual cós técnicos (agronómicos, do Servizo de Estructuras Agrarias, do Servizo de Extensión Agraria, un rexistrador da propiedade e un notario).

B. Os quórumos de iniciación do proceso concentrador

Outra novidade importante refírese ó aumento das maiorías requiridas para inicia-lo proceso concentrador a petición dos interesados, baseando este incremento na maior axilidade que se podería conseguir no procedemento ó presupoñer un maior grao de aceptación dos labores concentradores por parte dos afectados. Trátase dunha mellora que pode propicia-la participación dos afectados no proceso de concentración, aspecto singularmente beneficioso para todos, tal como apuntou no seu día Sánchez Coto⁷ na súa análise da lei.

Nesta liña o artigo 16 apartado 1º do proxecto dispón: «O procedemento de concentración parcelaria poderase iniciar a petición de alome nos as dúas terceiras partes dos propietarios da zona para a que se solicita a mellora ou da maioría dos titulares dos lugares acasarados con actividade agraria e que teñan o principal das súas bases territoriais na zona, da maioría dos agricultores da zona que, como consecuencia da súa actividade, estean afiliados ó réxime especial agrario da Seguridade Social ou ben ó réxime especial de traballadores autónomos en función da súa actividade agraria ou ben dun número calquera deles ós que pertenza máis do sesenta e cinco por cento da superficie que se vai concentrar. Esta porcentaxe quedará reducida ó cincuenta por cento cando os que soliciten a concentración se comprometan a explota-las súas terras de xeito colectivo».

C. Cambios no estudio de viabilidade

Sen dúbida a fase decisiva para levar a cabo un proceso concentrador é o estudio de viabilidade. Entre os requisitos esixidos para forma-lo estudio de viabilidade dunha zona engádese a esixencia de recoller unha

⁷ Así, Emilio SÁNCHEZ COTO: «A concentración parcelaria: réxime e expectativas». *Manual de Dereito galego tomo II*. Páxs. 349 e ss.

relación de áreas de especial importancia polo seu valor xeolóxico, paisaxístico e ambiental, así como unha enumeración dos bens de interese cultural, histórico ou artístico que puidesen resultar afectados pola concentración. Asemade, recóllese a obriga de lles comunica-lo inicio da concentración parcelaria ás consellerías competentes en materia de patrimonio cultural e montes e á Administración hidráulica autonómica co obxecto de preservar e coordinar obras, no seu máis amplo sentido, e especies nobres e autóctonas existentes na zona que se vai concentrar.

No estudio de viabilidade constarán os seguintes extremos:

- a) Grao de división, dispersión e situación xurídica das parcelas, en relación coas explotacións agrarias en actividade na zona.
- b) Descrición dos recursos naturais, con referencia especial ás terras abandonadas ou con aproveitamentos inadecuados.
- c) Relación de áreas de especial importancia polo seu valor xeolóxico, paisaxístico e ambiental. Así mesmo, enumeraranse os bens de interese cultural, histórico e/ou artístico que poidan resultar afectados pola concentración parcelaria.
- d) Valoración das posibilidades de establecer unha nova ordenación de explotacións con dimensións suficientes e estruturas axeitadas a través da concentración parcelaria.
- e) Estudio de avaliación de impacto ambiental dos traballos inherentes ó proceso concentrador.
- f) Determinación do grao de aceptación social das medidas transformadoras previstas.
- g) Avaliación económica e financeira dos investimentos necesarios.

Neste proxecto de lei régúlase asemade a concentración das masas forestais e a posibilidade de lle enviar ó acordo de concentración a existencia de dereitos de plantacións sobre as parcelas de achega. Establécense liñas de axuda para a adquisición de determinados predios e posibilitase a realización dunha valoración de cumprimento dos fins transcorridos catro anos da finalización do proceso concentrador.

D. Un decisivo instrumento da política agraria: o fondo de terras

Modifícase substancialmente o articulado da Lei 10/1985 no referente ó fondo de terras. Así, a titularidade do fondo, toda vez que transcorridos quince anos desde a promulgación da devandita lei non foi operante por non acadaren as parroquias a personalidade xurídica necesaria, así como o destino dos predios integrantes daquel.

O artigo 31 do proxecto regula o instituto do seguinte xeito:

«1. Constituirase un fondo de terras en cada zona que se concentre, que se nutrirá cos sobrantes das adxudicacións dos lotes de substitución e con toda clase de achegas ou adquisicións que por calquera título se fagan a aquel.

2. As finalidades fundamentais do fondo de terras serán:

- a) A corrección de erros manifestos dos que deriven prexuízos para os afectados pola concentración.
- b) Facilita-la ampliación das explotacións da zona concentrada.
- c) Estimula-la implantación de novas explotacións con dimensións e estruturas axeitadas que poidan favorecer-la creación de emprego, e darlles prioridade ós novos agricultores que se establezan na zona e ós emigrantes retornados que así o manifesten e acrediten.
- d) A mellora das explotacións existentes, procurando promover aquelas que ó non acadaren a dimensión economicamente viable poidan demostra-la súa futura eficiencia económica.
- e) As melloras e equipamentos colectivos máis amplos.
- f) A investigación, a través da súa utilización como campos de ensaio e demostración.
- g) A preservación de espazos naturais ou a conservación do patrimonio histórico-artístico de Galicia.

3. A titularidade dos bens e dereitos que constitúen o fondo corresponderalle á Comunidade Autónoma de Galicia. Estes bens e dereitos quedarán adscritos á consellería competente en materia de agricultura, que estará autorizada a exercer-las funcións dominicais sobre este patrimonio segundo o establecido na lexislación patrimonial, agás cando lles estean atribuídas pola dita lexislación ó Parlamento ou ó Consello da Xunta de Galicia, sen prexuízo do informe previo da Consellería de Economía e Facenda para os actos de disposición sobre bens inmobles.

A xestión do aproveitamento e a ordenación e o fomento da produción forestal respecto dos terreos que estean considerados de uso forestal corresponderanlle ó órgano competente en materia de montes.

4. Adxudicaráselle ó concello para o seu destino a equipamentos colectivos que redunden en beneficio da maioría dos propietarios da zona ata un máximo do un por cento da totalidade dos sobrantes das adxudicacións dos lotes de substitución. Se transcorridos cinco anos desde a aprobación da acta de reorganización da propiedade, os predios así adxudicados non se dedicasen ó fin previsto, reverterán no fondo de terras.

5. A Administración autonómica de Galicia poderá establecer sistemas de axudas económicas dirixidas a logralo cumprimento das finalidades previstas no parágrafo segundo deste artigo.

6. A Administración autonómica terá un prazo dun ano para a corrección de erros, que se contará desde que o acordo de concentración sexa firme. Transcorrido o devandito prazo, a adxudicación de predios que como consecuencia desta rectificación se levase a cabo reflectirase nunha acta complementaria da de reorganización da propiedade e inscribírase no rexistro a favor dos adxudicatarios.»

E. O procedemento de concentración e o trámite da enquisa: principais modificacións

Varíase igualmente o sistema de enquisa nos distintos trámites do proceso concentrador, sempre lles tendo como finalidade o dereito de información ós afectados polo procedemento. Nesta liña o artigo 33 do proxecto establece o seguinte réxime xurídico:

«1. Á vista do resultado da enquisa do proxecto de concentración parcelaria, o servizo provincial correspondente redactará o acordo da nova ordenación da propiedade, que se axustará estrictamente ás bases, e no que se incluírá o plan de aproveitamentos de cultivos ou forestal, se é o caso, ó que fai referencia o artigo 30 desta lei.

Na medida en que o permitan as necesidades da concentración, teranse en conta as circunstancias que, aínda non quedando reflectidas na clasificación de terras, concorran no conxunto das achegas de cada participante, así como tamén o rateo de augas.

2. O órgano competente en materia de montes e medio natural verificará que o acordo de concentración parcelaria se axusta ó plan forestal elaborado segundo o disposto no artigo 30, e, no caso contrario, a consellería competente en materia de agricultura tomará as medidas pertinentes para que o acordo de concentración se axuste ó devandito plan.

3. O acordo será aprobado pola dirección xeral competente na materia e será publicado na forma que determina o artigo 36.»

F. Conceptuación das obras e melloras territoriais

Outra transformación importante prodúcese no título correspondente ás obras e melloras territoriais, e inclúense como obras inherentes á concentración algunhas que non se recollen na Lei 10/1985 ou que nesta figuran como complementarias. Esta cuestión aparece resolta no artigo 61 que no seu apartado 2º determina:

«As obras contidas nos plans de obras e melloras territoriais clasifícanse nos seguintes grupos:

2.1. Obras e melloras inherentes ou necesarias para a concentración parcelaria, considerando como tales:

- a) Rede de camiños rurais, coas súas obras de fábrica anexas, saneamento de terras, cavadura de montes para o seu destino ó cultivo, eliminación de accidentes naturais e artificiais que impidan o cultivo axeitado dos lotes de substitución, nivelacións e outros traballos de conservación do solo.
- b) Acondicionamento de regadíos xa existentes, canalización de augas e defensa de marxes.
- c) Obras e actuacións para a restauración e conservación de recursos naturais, incluída a posibilidade de adquirir inmobles a particulares para a consecución deste fin. Para este tipo de obras e melloras será necesaria a conformidade previa do órgano competente en materia de medio natural.
- d) Abastecemento de augas, redes de saneamento, aproveitamento comunitario de enerxías alternativas e electrificación de núcleos rurais coa potencia axeitada ás súas necesidades.
- e) En xeral, aquelas obras e melloras que beneficien as condicións agrarias e ecolóxicas da zona ou teñan por obxecto corrixi-los defectos de infraestrutura.

2.2. Obras complementarias, entendéndose as que sen se relacionar directamente coa concentración parcelaria contribúan ó seu satisfactorio desenvolvemento económico e social, que redunde en beneficio de tódolos agricultores ou dalgún deles, incluíndose neste grupo as seguintes:

- a) Cortellos, instalacións para o gando, implantación de praderías e pasteiros, valados e, logo do informe vinculante do órgano competente en materia de montes, repoboación forestal nas áreas correspondentes.
- b) Calquera outra mellora permanente que redunde en beneficio de tódolos labregos da zona ou dalgún grupo deles».

G. Disposicións de dereito sancionador

Novidade importante é a inclusión neste proxecto de lei dun réxime sancionador tendente a acadalo correcto cumprimento das prescricións contidas nela, co que se pretendeu conseguir unha exacta correspondencia entre a infracción administrativa cometida e a sanción que se debe


impoñer, clasificándose metodicamente⁸ as infraccións que se puidesen producir e sendo de especial interese as tendentes a evita-la especulación en solo rústico que sancione o incumprimento dos plans de aproveitamento de cultivos ou forestais, coa regulación que deles se fai no articulado desta modificación, que pola súa banda constitúen outra fundamental innovación.

Entre as conductas prohibidas merécense subliña-las que obteñen a consideración de infraccións moi graves, que son:

1. Impedir ou obstaculiza-la toma de posesión dos novos predios de substitución.
2. Impedir ou obstaculiza-la realización das actuacións comprendidas no plan de obras e melloras territoriais.
3. A comisión de dúas ou máis faltas graves, nun período dun ano.

H. A parte final do proxecto de lei

Na disposición adicional primeira concúlcase a división ou segregación de calquera predio rústico ós preceptos establecidos nesta lei, e tómase coma referencia o establecido no artigo 25 da Lei estatal 19/1995 do 4 de xullo, de modernización das explotacións agrarias.

Finalmente, é de resaltar como particularmente interesante a disposición transitoria primeira por canto lle vén dar solución á situación daquelas zonas de concentración parcelaria, algunhas incluso anteriores á Lei 10/1985, nas que o proceso, por diversos motivos, quedou paralizado despois de se levar a cabo algúns dos seus trámites, sendo legalmente ata agora imposible continua-lo seu procedemento. 

⁸ Resulta particularmente agradable atoparse cun proxecto governamental coma este que respecta os consellos de técnica lexislativa no tocante ó dereito sancionador, cando no dereito autonómico galego contamos con tantas experiencias negativas nesta materia. Así aparecen recollidas no meu traballo: «Lexislación autonómica e técnica normativa», publicado na Revista *Dereito* da Universidade de Santiago de Compostela. Volume 2, nº1, 1993, páxinas 337-343.