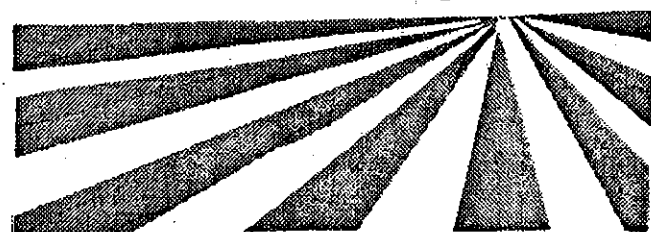


**agro  
consulting, s.l.**



Asesoramiento para compras e inversiones y fincas rústicas.

Estudios de valoración y divisiones de fincas rústicas.

Estudios técnicos y económicos de mejoras territoriales e industrias agroalimentarias.

Estudios de financiación y de viabilidad económica

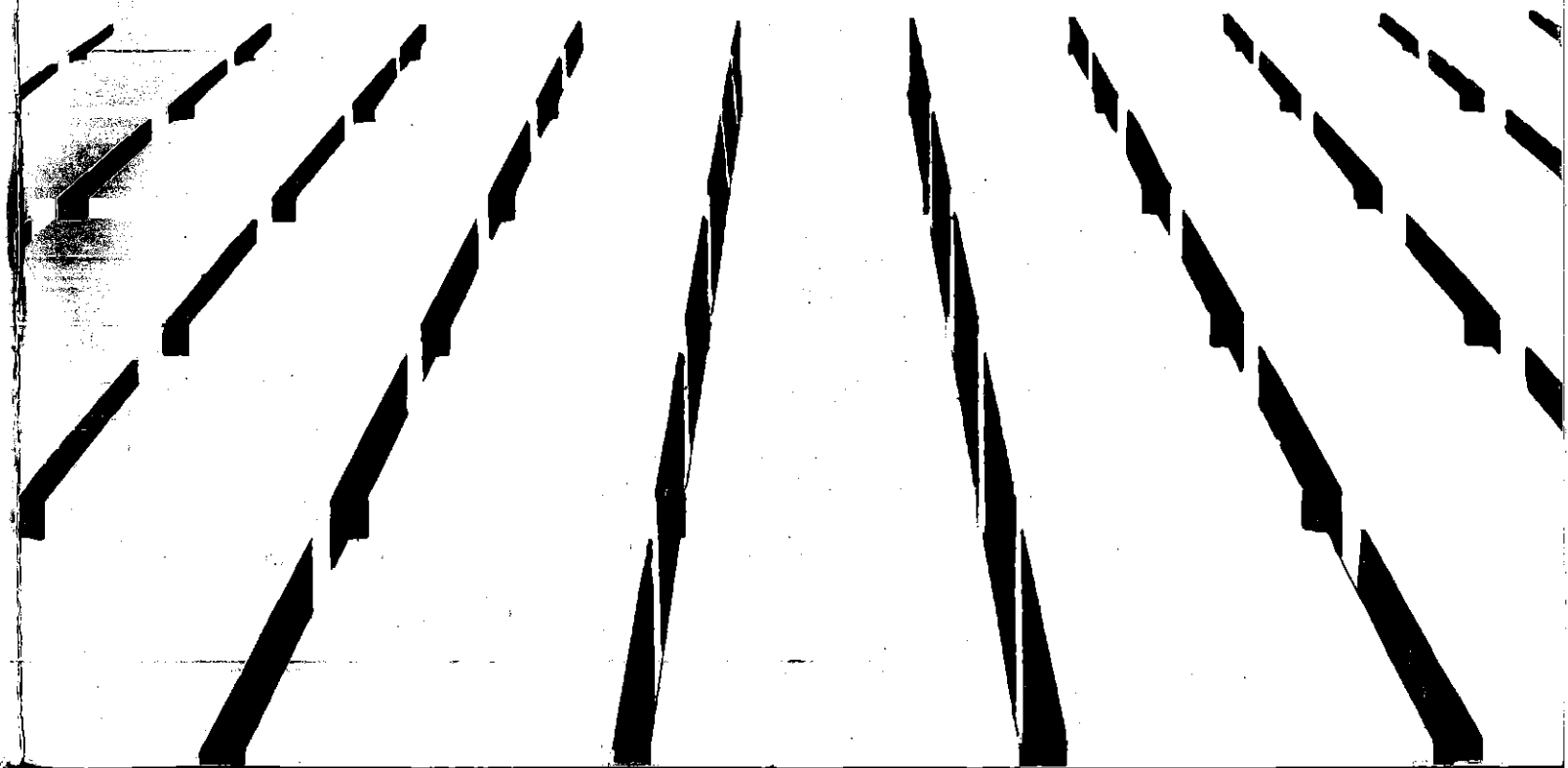
Asesoramiento en gestión, y contabilidad de empresas agrarias.

Santa Engracia, 15, 2º Izqda. 28010 Madrid. Teléfs. 447 25 09 — 447 29 50 y 448 01 10.  
Télex 42890 ETIF E

# **DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO**



AÑO X    Nº 25    JULIO - DICIEMBRE 1994



## SUMARIO

### PARTE I DERECHO AGRARIO GENERAL

#### ESTUDIOS

ALEJANDRO NIETO - CATE-  
DRATICO DE DERECHO ADMINIS-  
TRATIVO.- La Agricultura periur-  
bana 7

CRUZ GONZALO LOPEZ-  
MULLER Y GOMEZ.- NOTARIO.-

Ordenación y uso del suelo rústico. 13  
JOSE ANTONIO OREJAS - PRO-  
FESOR ASOCIADO DE DERECHO  
CIVIL DE LA UNIVERSIDAD DE  
VALLADOLID.- La sucesión testada  
en el Derecho agrario. 44

#### DOCUMENTACION

ALBERTO BALLARIN MAR-  
CIAL.-Presentación del Congreso de  
Madrid IV Congreso Nacional de  
Derecho Agrario. 53

#### CONSULTAS

ALBERTO BALLARIN MAR-  
CIAL.- Derecho del propietario que  
ha dado la finca en aparcería a entrar  
en aquella sin pedir autorización al  
aparcerero. 56

#### LEGISLACION

-Programa de reforestación de las  
tierras agrarias de la Comunidad  
Autónoma de Castilla-León. 58

-Importante aumento de ayudas para  
la modernización de explotaciones  
agrarias. 59

-Solicitud de ayudas por superficie  
para la campaña de producción  
94/95. 59

-Tributación por módulos en 1995.  
Actividades agrícolas y ganaderas. 61

#### JURISPRUDENCIA

JOSE MARIA CABALLERO  
LOZANO.-Tribunal Constitucional. 63

#### BIBLIOGRAFIA

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS.  
REGISTRADOR DE LA PROPIE-  
DAD. Juan José Sanz Jarque  
"Cooperación. Teoría general y régi-

men de sociedades cooperativas". "El  
nuevo Derecho cooperativo". 74

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS.-  
Alberto Ballarín Marcial. "Medio siglo  
de legislación agraria". 75

"Derecho agrario español y de todas  
las Comunidades Autónomas  
(Congreso Internacional e  
Iberoamericano de Derecho Agrario). 76

JOSE MARIA DE LA CUESTA.-  
Alfredo Massart. Síntesis de Derecho  
Agrario 77

#### REVISTAS DE REVISTAS

ESTHER MUÑOZ ESPADA.-  
Revista de Derecho Rural. 79

#### NOTICIAS

-Plátano Canarias 81

-Vino 81

-Medio ambiente 81

-X Congreso Internacional de  
Derecho Alimenticio. 83

### PARTE II DERECHO AGRARIO COMUNI- TARIO

#### DOCUMENTACION

Resolución del Consejero de 16 de  
Junio de 1994 86

#### LEGISLACION

Mº LORETO USERO  
MILLAN.-Legislación agraria comuni-  
taria. 88

#### JURISPRUDENCIA

ESTEBAN PERALTA.-  
Jurisprudencia del Tribunal de Justicia  
y del Tribunal de Primera Instancia de  
las Comunidades Europeas en materia  
agraria. 92

### PARTE III DERECHO INTERNACIONAL AGRARIO

#### BIBLIOGRAFIA

ALBERTO BALLARIN MAR-  
CIAL.- José Luis Roca Aymar. La  
ronda Uruguay sobre negociaciones  
comerciales multilaterales. 99

Publicación trimestral de la Asociación espa-  
ñola de Derecho agrario, de la Sección espa-  
ñola de la Asociación Europea para el Derecho  
alimentario y de la Asociación catalana de  
Derecho agrario.

AÑO X - Nº 25  
JULIO - DICIEMBRE 1994

PRESIDENTE DE HONOR: D. José Luis de  
los Mozos y de los Mozos. *Catedrático de  
Derecho civil y Magistrado del Tribunal  
Constitucional.*

CONSEJO DE REDACCION: **Presidente:** Don Alberto  
Ballarín Marcial, *Notario de Madrid.* **Vicepresidente:** D.  
Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y  
Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.* **Consejeros:** D. Antonio Agundez Fernández,  
*Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Carlos Barros  
Santos, *Profesor de Investigación del CSIC.* D. Francisco  
Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad.* D. Francisco  
Cuenca Anaya, *Notario.* D. Fernando Garrido  
Falla, *Catedrático de Derecho administrativo de la  
Universidad Complutense.* D. Marcelino Gavilán Estelat,  
*Abogado.* D. Salvador Grau Fernández, *Abogado.* Don  
Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal  
Supremo.* D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de  
Comercialización y Divulgación agraria de la  
Universidad Politécnica de Madrid.* D. Alejo Lcal  
García, *Registrador de la propiedad.* D. Jesús López  
Medel, *Registrador de la propiedad.* D. Agustín Luna  
Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad  
de Barcelona (Pedralbes).* D. Carlos J. Maluquer de  
Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la  
Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Sebastián  
Martín Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo  
de la Universidad Complutense.* D. Alejandro Nieto  
García, *Catedrático de Derecho administrativo de la  
Universidad de Alcalá de Henares.* D. Marcelino Toubes  
Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles  
del Estado.* D. Carlos Vázquez Cantero,  
*Abogado.* **Secretario:** D. José Mº de la Cuesta Sáez,  
*Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de  
Valladolid.*

DIRECTOR: D. José Mº de la Cuesta Sáez.

1985, Revista de Derecho agrario y  
Alimentario.

Edita EDIASA  
Ayala, 20  
28001 MADRID

Dirección: General Ruiz, 1. 2º C.  
47004 VALLADOLID

Administración:  
Ayala, 20  
28001 MADRID

Teléfonos: 435 96 41  
435 97 67  
FAX: 578 04 15

Suscripción anual:  
España 4.000 ptas (Más 6% de IVA).  
Extranjero 6.000 ptas.

I.S.S.N.: 0213-2915  
Depósito Legal Z. 647-86

Esta Revista no se solidariza con las  
opiniones de los autores contenidas  
en los originales publicados.

## EDITORIAL

Ante el año 1995 quisiéramos empezar también una  
nueva etapa de la Revista. La primera se caracterizó por la  
inclusión de temas generales de Derecho agrario sin  
distinguir. Pudimos quizá padecer cierta escasez de origina-  
les y ello contribuyó, junto con otras causas, a la irregulari-  
dad en la aparición de los números de la Revista. Más tarde,  
la colaboración de Esteban Peralta y su equipo zaragozano  
nos permitió hacer dos partes en el sumario, una de carácter  
general y otra consagrada de modo específico al Derecho  
comunitario.

Manteniendo esta distinción fundamental nos gusta-  
ría a partir de este momento enriquecer el contenido de  
cada ejemplar, como lo hemos empezado a hacer en el  
presente número, siquiera sea de forma modesta.

La verdad es que cada día aumenta la atención  
prestada al Derecho agrario y al Derecho alimentario en  
nuestra patria. Como puede verse por este número, dos  
importantes Congresos han tenido lugar en el mismo mes de  
Octubre de 1994, uno consagrado al Derecho Alimentario,  
celebrado en Barcelona con carácter de internacional y otro,  
dedicado al Derecho agrario, en Madrid. (El V de los con-  
gresos nacionales que la Asociación Española de Derecho  
agrario viene organizando desde 1987). ¡Y ya está previsto y  
concertado el VI que tendrá lugar en la Universidad de Vigo  
a petición que nos ha formulado ella misma! Las aportacio-  
nes científicas a estos congresos son muy importantes y por  
desgracia no resulta fácil conseguir que se publiquen, por lo  
que nosotros debemos esforzarnos por llenar tal laguna.

Con esta misma intención empezamos hoy una nueva  
Tercera Parte consagrada al Derecho internacional agrario  
y al Derecho agrario comparado ya que no podemos olvidar  
que este primero de Enero de 1995 es la fecha en que han  
empezado a regir los Acuerdos GATT, felizmente aproba-  
dos por el Congreso americano y por los Parlamentos de  
otros países.

Ha sido una lástima que no se publicaran las aporta-  
ciones al Congreso de Zaragoza sobre el Derecho agrario  
de muy diversos países, (Australia y Nueva Zelanda por  
ejemplo) respecto de los cuales poco o nada sabemos los  
agrarios. Trataremos de suplir esa falta en cuanto a los más  
relevantes. La verdad es que existen pocos libros sobre esta  
materia y los que hay son anglosajones, si bien nuestra  
Revista Decana, la de **DIRITTO AGRARIO** no ha dejado  
nunca de publicar noticias sobre este o aquel sistema,  
referidas a países del mundo entero.

Esperamos que nuestros suscriptores y lectores se-  
pan apreciar el esfuerzo que esto representa para la Editó-  
rial agroalimentaria, en el aspecto económico sobre todo y,  
por ello mismo, iniciamos también ahora un proceso de  
captación de nuevas suscripciones que pensamos mantener  
vivo, basándonos en el interés que han de tener los agraris-  
tas fundadores y continuadores de esta Revista en conse-  
guir que otras instituciones y personas se suscriban para  
permitirnos amortizar, aunque sólo sea en parte, el costo  
de la publicación que nos guste o no -y no nos gusta- sigue  
siendo muy minoritaria. En este sentido acompañaremos a  
cada número u dos o tres hojas de suscripción con el ruego  
vehemente a nuestros amigos de que las utilicen y nos las  
devuelvan firmadas.

Quienes fundamos y mantenemos esta Revista  
constituimos en realidad un club de amigos que se reúnen  
ahora anualmente en los Congresos, donde seguirán go-  
zando de Derechos especiales de inscripción y también en  
los internacionales del Comité europeo de Derecho rural  
(el próximo se celebrará en Oxford, en septiembre de este  
año sobre problemas del Medio ambiente). Nos mantene-  
mos unidos de alguna manera al ser, además, socios de la  
Asociación Española de Derecho agrario, (una entidad que  
cuenta con más de 30 años de antigüedad ¡que ya es decir,  
en este país tan poco asociativo!). Intercambiamos infor-  
mación, muchos de nosotros colaboramos en la Revista,  
abierto a todos, fomentamos la amistad personal entre  
nosotros, lo que no deja de ser interesante...

Quisiéramos a partir de ahora que nuestro espíritu  
y nuestro esfuerzo asociativo se centrara en dos actividades  
que son básicas, según nos lo ha mostrado la experiencia: la  
Revista y los Congresos nacionales. Para ello hay que con-  
seguir nuevos socios-suscriptores y este esfuerzo es -lo  
repetiremos una vez más- el que hoy se os pide ya que por  
nuestra parte estamos haciendo también el de mejorar y  
ampliar la Revista.

**RECORDAMOS A TODOS LOS QUE QUIERAN  
COLABORAR EN LA REVISTA QUE DEBEN ENVIAR-  
NOS SUS TRABAJOS EN DISKETTS GRABADOS CON  
EL PROGRAMA WP50** (además de su texto impreso). Como  
regla general, no vamos a admitir lo que se nos envíe  
simplemente mecanografiado, pues no podemos soportar  
el coste de la transcripción informática.

Aparentemente nada hay más adecuado para un Congreso de Derecho Agrario que la cuestión de la agricultura periurbana. No obstante, a poco que reflexionemos sobre ello, podemos constatar que no se trata tanto de un problema de Derecho Agrario sino, más bien, de Derecho urbanístico. Las ciudades, como las costas, se encuentran rodeadas de una zona, ya que no marítimo - terrestre, sí urbano- agraria, en la que se superponen realidades físicas y regímenes jurídicos diferentes y contrarios, aunque con una clara prevalencia de los urbanos. El Ordenamiento jurídico urbanístico es fuerte y contrasta con la debilidad del agrario, de la misma manera que ante los intereses económicos urbanísticos han de ceder indefectiblemente los agrarios.

Y todavía hay más: en este contacto conflictivo entre la agricultura y el urbanismo, no hay que perder de vista a un tercer actor, que para mí es el protagonista, a saber: el medioambiente. En último extremo, la agricultura no cuenta porque está perdida de antemano (en el cinturón de las ciudades y en el resto del territorio). Lo verdaderamente importante es el medioambiente. Si nos preocupa la agricultura periurbana no es por la producción agraria ni por la suerte de los empresarios agrícolas sino por las consecuencias medioambientales, verdaderamente agresivas y graves, que produce el hecho de que la periferia urbana esté rasgada ordinariamente en España por una cicatriz escandalosa que hace aún más insostenible las condiciones de vida, ya de por sí harto duras, de las ciudades. Agricultura, urbanismo y medio ambiente son las caras de una misma cuestión, a las que todavía podrían añadirse otras, según hemos de ver, como es la de la acción social.

## I. EL ESTADO DE LA CUESTION

Para comprender la importancia actual de la agricultura periurbana hay que haber conocido cómo eran antes las cercanías o alrededores de las ciudades. Sin otra limitación que las que imponía la existencia de agua o de orografía, los núcleos urbanos estaban inevitablemente circundados por un cinturón ordinariamente verde, y siempre rico, integrado por los siguientes elementos: a) lo que entonces se llamaban "quintas de recreo" de las clases acomodadas y hoy "segunda vivienda"; b) los huertos donde se cultivaban las hortalizas, frutas y flores

que se vendían en el mercado directamente por los productores; c) las vaquerías y tenadas de ganado menor, cuya leche también se expendía luego directamente por los productores siempre al por menor y con frecuencia a domicilio; d) los corrales de las chozas y barracas, que también las había, y donde se criaba ganado para uso doméstico en condiciones poco estéticas ciertamente, pero de gran valor económico; y en fin, e) los estercoleros y basureros, de gran importancia para el abonado de todas estas tierras. f) Sin olvidar, en lo que atañe a la propiedad pública, la presencia generalizada de alamedas, riberas, sotos, praderas y arbolados de esparcimiento público, y también el cementerio. Espacios poco rentables económicamente pero de gran valor para el ocio y necesidades sociales elementales. g) Y, en lo que atañe a propiedades religiosas, nunca podía faltar alguna ermita propia para romerías y, en su caso, algún monasterio con su emporio de huertos y jardines.

En definitiva, el suelo periurbano contaba con fuertes plusvalías agropecuarias en una economía de mercado local, en la que la distancia era un factor primordial y que contaba también con plusvalías laborales, puesto que el productor agrícola podía compatibilizar su trabajo en el campo con el de la ciudad, de la misma manera que los obreros urbanos podían obtener un complemento para sus ingresos gracias al trabajo agrario (agrícola o pecuario) en la periferia. Sin que, por otra parte, estas plusvalías se vieran compensadas con una amenaza de urbanización, dado que la transformación de lo rústico en urbano se realizaba de manera orgánica y natural, hasta tal punto que muchos propietarios conservaban sus explotaciones agrarias aunque quedaran sus fincas sumergidas entre manzanas edificadas.

Conviene insistir en que no se trata de ofrecer aquí una visión idílica del pasado que nuestros recuerdos suelen falsear. En la realidad existían también bolsas de chavolismo, que en las zonas mesetarias (basta pensar en el sur de Madrid, sin ir más lejos) presentaban un aspecto característicamente subsahariano.

Pero, sin perjuicio de ello, la estructura económica

-----  
\*Catedrático Derecho Administrativo  
Universidad Complutense, Madrid

es la indicada y no podía ser de otro modo mientras la producción agraria se transportaba en carros o a lomo de cabalgaduras y la venta domiciliaria era habitual. En estas condiciones, y sin posibilidades de congelación industrial, los productos perecederos tenían que proceder indefectiblemente de las proximidades de la ciudad, estableciéndose así una relación de dependencia recíproca entre la ciudad y el campo periurbano.

El contraste que ofrece este cuadro con el actual no puede ser más llamativo. Al cambiar las condiciones económicas del mercado, se ha venido abajo la estructura anterior. Hoy (prescindiendo naturalmente de bolsas y excepciones de cualquier signo, positivo o negativo, que sea) se encuentran rodeadas las ciudades por cinturones deprimentes.

El deterioro paisajístico es gravísimo. El suelo se encuentra ocupado por chavolas (sin complemento pecuario doméstico), vertederos incontrolados (escombros más bien) sin posibilidad de reutilización agrícola, coches abandonados, montones de chatarra, desmontes gigantescos para obras públicas en realización o en proyecto. Desde el punto de vista agrícola, la producción es escasísima, puesto que el agua es más rentable para el abastecimiento de la población urbana y no hay apenas oferta laboral, puesto que el trabajo en la ciudad, paro puro y simple, y hasta la mendicidad o la delincuencia son también más rentables que una huerta, cuyos productos tienen que competir con los importados de California, Marruecos o Chile que son mucho más baratos o, por lo menos, están distribuidos por grandes empresas, mientras que los locales ni tienen una adecuada presentación ni, con frecuencia, respetan las garantías de intervención sanitaria. La ganadería se limita a pequeños rebaños de cabras famélicas y de cerdos clandestinos que se alimentan literalmente de basura. Las granjas modernas se ven indefectiblemente empujadas hacia el exterior (y no se permite, en cualquier caso, la instalación de nuevas) por tratarse de industrias clasificadas como molestas, que han de guardar una respetable distancia del núcleo urbano. Y el panorama se cierra con la presencia de pequeñas industrias clandestinas y establecimientos gastronómicos de legalidad más que dudosa.

Las casas rurales que, por excepción, se mantienen son manchas verdes sorprendentes que van desapareciendo verano tras verano. De la misma manera las antiguas "quintas de recreo", puesto que hoy la segunda vivienda cercana a la ciudad se construye en urbanizaciones y el automóvil permite la segunda vivienda en la playa o en la sierra, lejos de la colmena urbana.

Una vez dibujado este cuadro, mi exposición se va a centrar en dos líneas: en primer lugar, el análisis de las causas de este deterioro fáctico (una tarea relativamente fácil de realizar) y, en segundo lugar, la propuesta de una restauración de la agricultura (en sentido amplio entendida, es decir, comprendiendo no sólo los recursos agrícolas sino también los ganaderos, forestales e industriales de esta índole): una tarea singularmente difícil desde el punto de vista técnico y político y que, además, puede cuestionarse incluso antes de ser formulada, o sea, que habrá que preguntarse si efectivamente interesa la realización de tal reforma.

## II. CAUSAS DEL DETERIORO

### 1.- Transformación de la estructura económica

De la somera descripción que acaba de esbozarse se

desprende sin lugar a dudas (o, al menos, ésta es mi opinión) que la primera y más importante causa del deterioro de la agricultura periurbana es la transformación de la estructura económica: en un mercado nacional (o, si se quiere, europeo o universal), los terrenos circundantes a las ciudades pierden automáticamente las plusvalías de proximidad (y otras) que antes gozaban. Pero es que ahora no se trata sólo de eso sino de algo mucho más grave: la agricultura periurbana está en peores condiciones que la del resto del término municipal. Lo cual nos obliga a proseguir el análisis, dejando a un lado esta primera causa que, aun siendo desde luego la más importante, puede considerarse obvia.

### 2.- Transformación del mercado inmobiliario

En la actualidad el suelo rústico (no urbanizable en términos legales) periurbano ha multiplicado su valor en el mercado inmobiliario dado que, si bien es verdad que legalmente carece de valor urbanístico para edificación, de hecho sus expectativas son enormes, dado que se tiene la certidumbre de que, tarde o temprano, va a convertirse en urbanizable, va a ser edificado y se venderá por palmos o metros cuadrados (y otras) para la agricultura se venda en hectáreas.

En estas condiciones es muy difícil conservar el interés en una explotación agraria y a nadie se le ocurre hacer una inversión que habrá de ser demolida.

El suelo periurbano ya no es para los agricultores sino para los inversores, que saben que, andando el tiempo, su valor se multiplicará sin otro mérito que el de la paciencia. Y si el inversor es, además, promotor, sabe (todavía con más certeza) que, en combinación con los políticos responsables del urbanismo, podrá orientarse hacia sus terrenos el crecimiento urbano (aunque ello cueste una repartición clandestina de la plusvalía). En el mercado inmobiliario actual no hay sitio para los agricultores, condenados a vender sus tierras casi por su valor rústico para contemplar cómo luego el comprador -a través de estupendas manipulaciones político urbanísticas- convierte el suelo en urbano.

En esta zona sólo quedan aferrados al terreno y dedicados a la agricultura:

-- los viejos sentimentales, cuyos herederos se ven asediados por los especuladores urbanísticos;

-- los usurpadores: cuando cesa el cultivo, es frecuente que obreros urbanos de inmigración reciente -por distracción o por paro- ocupen el terreno para, si hay agua disponible, establecer pequeños huertos. Los alrededores de Barcelona, en dirección al interior, son un ejemplo vivo de lo que se está diciendo: allí se cultivan en minúsculas parcelas no sólo los suelos rústicos abandonados de propiedad particular sino hasta los terrenos de dominio público, ya que se han invadido los suelos destinados en el plan a parques y jardines y las zonas de colindancia con las carreteras y las autopistas. El usurpador entretiene sus ocios, saca una pequeña renta en lo que destina al consumo doméstico y sabe también, por experiencia, que cuando los Entes públicos titulares del dominio público y los urbanizadores quieren recuperar el terreno para urbanizar de acuerdo con el plan, siempre serán indemnizados, no ya por razones legales sino para evitarse el problema del desalojo.

-- los que se dedican a cultivos de primor que todavía pueden hacer competencia a la producción lejana y retie-

nen una cuota (siquiera sea muy pequeña) de mercado.

-- los que pueden permitirse el lujo de conservar un destino santuario (quintas de recreo). Cosa rara puesto que no es recomendable invertir en ellas para conservación o mejora, dado que, cuando llegue allí el suelo urbano y se conviertan en solares, probablemente haya que derribar para edificar luego en altura.

### 3.- Desprotección

La agricultura periurbana, tal como acaba de verse, es muy vulnerable frente a las agresiones del mercado urbanístico y por supuesto, frente a las transformaciones socioeconómicas; pero su vulnerabilidad no termina ahí dado que se encuentra, además, desprotegida frente a las agresiones de orden público y seguridad ciudadana. El "cinturón verde" de las grandes ciudades no es sólo una pesadilla estética y ecológica sino también criminógena. Por lo que se refiere a los propietarios (que es lo que en este momento interesa), además de la amenaza del chavolismo, sus cultivos se ven arrasados por los rateros cuando no por gamberros ciudadanos. Es impensable poder recoger la cosecha de uva y de fruta y de hortalizas, salvo que se monte un servicio costosísimo de vigilancia privada (de hecho: dormir sobre el terreno). Y nada digamos de las instalaciones pecuarias.

Los alrededores de las ciudades son una zona de nadie: por razones de competencias y de falta de efectivos no se ocupan de ella ni la policía municipal ni la policía nacional. Y tampoco es frecuente que sea vigilada por la Guardia Civil. Sin que, en fin, pueda contarse con los efectivos de la eventual policía rural, a la que no gusta aproximarse a zonas de una peligrosidad tan elevada.

En estas condiciones este factor, sumado a los anteriores, potencia el deterioro. Porque puede protegerse privadamente un chalet y una vaquería, pero no las pequeñas explotaciones y nadie gusta gastar su tiempo, dinero e ilusiones para que el producto se lo lleven -por hambre o por gamberrismo- rateros de ciudad.

### 4.- Agresiones legales

La legislación y el planeamiento urbanístico no protegen ciertamente a la agricultura periurbana pero ni siquiera tampoco neutraliza sino que adoptan una actitud decididamente beligerante en su contra, sumándose así a los obstáculos que han sido ya descritos.

A tal propósito es de tener en cuenta que lo físicamente puede ser considerado como suelo rústico, puede tener una calificación muy distinta desde el punto de vista urbanístico. Es decir, que los alrededores de las ciudades, aunque nada se haya edificado en ellos y estén dedicados realmente al cultivo agrario más o menos deteriorado, son de ordinario (en parte, claro es) suelos urbanizables no programados y también incluso suelos urbanizables programados.

Pues bien, en el suelo urbanizable programado, aunque todavía no se haya empezado la urbanización, no se puede realizar instalaciones de ninguna clase (incluso el tendido de una simple línea de energía eléctrica para la alimentación de motores de elevación de agua) que vaya en contra de las previsiones del plan. Lo que significa una congelación total de las actividades agrarias.

Y en cuanto al suelo urbanizable no programado, equiparado en este punto al suelo no urbanizable, sabido

es que el régimen de licencias es durísimo. Agravado en la Comunidad de Madrid por la circunstancia de exigirse una autorización especial de la propia Comunidad. Como sucede también para parcelar. Licencias que ya son difíciles de obtener para un promotor curtido en el oficio y con conexiones oficiales, pero que para un empresario agrícola son hazañas inalcanzables. Un motivo más para desestimular a los agricultores, a quienes se obliga a ponerse en manos de promotores urbanísticos.

Sumando todas estas circunstancias nada tiene de particular, por tanto, que las ciudades se encuentran rodeadas de un Hinterland desértico, ni cultivado ni urbanizado, propio únicamente para chavolas, desmontes y vertederos, que estremece al visitante cuando no accede por vías privilegiadas, en las que se ha tapado la realidad con una doble bambalina, a lo largo de la carretera, de restaurante y campos de deporte o similares. Lo que asombra es que todavía quede algo verde y se vea a alguien trabajando. Panorama físicamente desolador; pero que si se contempla a través de planos con ojos de empresarios del cemento, ofrece un atractivo irrecusable, puesto que detrás de las botas del labrador aparece la maquinaria urbanizadora, que es la que da dinero.

## III.- REMEDIO NO DESEADO

Ante una situación tan degradada no faltan personas (como las organizadoras de este Congreso y quienes me han encargado la conferencia) que descan su remedio. Vaya por adelantado, sin embargo, que se trata de individualidades aisladas. Si las cosas están así es porque se ha querido que así estén y, por ende, las fuerzas económicas no tienen el menor interés en que cambien. Suponiendo, en efecto que pudiera reformarse lo que está sucediendo ¿a quien beneficiaría?. En primer término a un puñado de agricultores que, por lo común, no tienen la menor gana de ser redimidos y lo que descan es abandonar la tierra cuanto antes: en parte por desidia propia, en parte por comparación con el nivel de vida de los urbanitas y, sobre todo, porque desde el Ministerio de Agricultura de Madrid y desde Bruselas se les está diciendo que hay que dejar la tierra pues son una carga para la economía global. Vistas así las cosas, poco pueden esperar los empresarios y los propietarios agrícolas.

El verdadero beneficio afecta al medio ambiente tan gravemente dañado en los cinturones periurbanos. Y en cuanto tal, los beneficiados no son tanto los agricultores supervivientes como todos los ciudadanos. La baza que está en juego es, pues, importante. Pero no nos engañemos: el medio ambiente sigue siendo en España un tema retórico que nunca ha tenido la menor influencia sobre la tensión entre lo verde y lo blanco, entre la agricultura y el cemento. Algo empieza a cambiar ciertamente las cosas, pero todavía se está muy lejos de los primeros albores de la esperanza. El ciudadano no se preocupa de su periferia. Quien quiere salir de casa, coge el coche y se va más lejos, dejando atrás el horror de los cinturones. En las tardes de domingo aún se ven paseantes por estas zonas: jubilados que cuentan lo que allí había cuando eran niños, señoras que sacan a sus perros, niños que juegan entre los escombros y las hormigoneras. Todos desaparecen atemorizados en cuanto empieza a caer la oscuridad puesto que conocen lo inseguro de estos desmontes. Y en cualquier caso: briznas de marginados, cuya presencia ni siquiera es detectada por la economía.

Las fuerzas económicas, las fuerzas reales, las fuerzas que pesan y deciden tienen interés en que la situación se mantenga, puesto que son ellas mismas las que la han provocado, y no por azar. El labrador que se ponga delan-

te de una pala excavadora, será aplastado. Y el ecologista que penetre con sus ideales en un Ministerio o en un Ayuntamiento no encontrará quien le escuche y ni siquiera quien le oiga.

En definitiva: suponiendo que hubiera remedio, no hay interés en ponerlo.

#### IV.- DIFICULTADES DEL REMEDIO

Imaginemos ahora que cambie la mentalidad ciudadana y política y se desee verdaderamente remediar la situación. ¿Qué habría que hacer a tal efecto?. Quienes en estos momentos me están escuchando y algún día lean el texto escrito, están esperando sin duda una solución más o menos milagrosa. Pues bien, yo no la conozco suponiendo que exista. ¿Quién es un jurista para atreverse a proponer soluciones para un problema físico?

Los juristas no estamos para arreglar problemas técnicos, que corresponden a los expertos en cada materia, sino para implantar en normas o instrumentos jurídicos las soluciones que política o técnicamente se han decidido previamente. Y esto es lo que, con toda modestia, voy a intentar hacer ahora.

En el Derecho español tenemos dos instrumentos de canalización de la acción administrativa: por una lado, el dictado de una norma (Ley, Decreto, etc.), en la que se determinan los derechos y obligaciones de la Administración Pública y de los ciudadanos; y, por otro, planes (o programas) en los que se predetermina lo que las Administraciones y los particulares han de realizar. Pero, atención, porque en este punto es muy fácil incurrir en un error gravísimo, que consiste en confundir el canal o instrumento con el contenido. Nada puede arreglarse con un Decreto sino con las medidas adecuadas que se expresan o canalizan por medio o a través de un Decreto. Y lo mismo sucede con los planes y programas. La diferencia es obvia, y sin embargo, suele pasarse con frecuencia por alto; de tal manera que los políticos acostumbran a abordar los problemas con el Decreto o con un Plan. Y en cuanto éstos aparecen en el Boletín Oficial, ya lo dan por solucionado sin preocuparse de lo que luego sucede en la realidad.

Y todavía hay más: independientemente de la bondad o desacierto de las medidas adoptadas (y luego plasmadas en el Decreto o en el Plan), lo verdaderamente importante es el mecanismo de su implantación o puesta en práctica que, contra lo que antes se creía, no es nada fácil, puesto que ni siquiera la aparentemente poderosa Administración Pública puede imponer unilateralmente una decisión. Antes bien, tiene necesariamente que contar con o negociar. Si no lo hace así, si no cuenta con su colaboración o, al menos, con su neutralidad, las decisiones administrativas están condenadas de antemano al fracaso, como la experiencia enseña. No vivimos en una Administración soberana y autoritaria sino que sólo disponemos de un humilde (aunque sea gigantesco) aparato burocrático, agobiado por presiones sociales externas que condicionan su actividad y que hasta pueden frenarla por completo. Si nos olvidamos de esto, podremos escribir páginas muy ellas en el Boletín Oficial, pero no remediar la situación de la agricultura periurbana ni de nada.

Hasta hace unos años se creía en el mundo que las cosas tenían solución sin más que quererla. Desde que tengo uso de razón he venido oyendo hablar de reformas, de todas las reformas imaginables: de la reforma administrativa, de la reforma de los funcionarios, de la reforma del urbanismo y de la agricultura, de la reforma social

y de las costumbres. Y desde que mis años y mis títulos me han legitimado (con más o menos razón para ello) he estado participando en docenas, quizás cientos, de ilusionados proyectos de este tipo. Los resultados a la vista están. Cambian las cosas, ciertamente, y a veces muy deprisa, pero nunca o casi nunca por impulso oficial. Aunque los políticos quieran engañarse y engañarnos, aunque a los funcionarios nos guste engañarnos y aunque a los ciudadanos se les engañe muy fácilmente, quien se cambia es la sociedad misma como consecuencia de sus propios factores de evolución, entre los que se encuentra el Estado, desde luego, pero sin que sea ni mucho menos decisivo.

La Ciencia de la Administración (y la técnica de análisis y evaluación de las políticas públicas) han tomado, al fin, conciencia de ello y desde hace unas pocas décadas ha hecho suyas dos proposiciones a tal efecto fundamentales: 1a. No se cambia

la sociedad por Decreto. 2a. No se cambia la sociedad por plan ni programa. Sobre tales puntos ya ha dejado de discutirse al haber sido aceptado de manera universal con esta tercera advertencia: 3a. El Decreto y el Plan, aunque no logran nunca un cambio, influyen, claro es, en la evolución, pero unas veces con signo positivo y otras con consecuencias inequívocamente negativas.

El resultado de esta toma de conciencia, el resultado de las tres proposiciones no ha sido, sin embargo, la pasividad intelectual sino la búsqueda de otros instrumentos de reforma y se ha llegado, también con consenso universal, a lo siguiente: el Decreto y el Plan son instrumentos útiles y necesarios, pero demasiado rudimentarios; por lo que hay que utilizar unos instrumentos más penetrantes.

La metodología al efecto debe ser la siguiente: una vez identificado el problema y determinadas sus causas, procede examinar a los actores que intervienen en la situación para determinar hasta qué punto pueden oponerse o colaborar a las medidas que en su momento se adopten. Porque el Estado por sí solo no tiene fuerza para imponer directamente sus decisiones.

Aplicando este proceso a nuestras cuestiones, tenemos que en la lista de colaboradores únicamente podrán encontrarse ecologistas desarticulados, que muy poco ayuda práctica pueden ofrecer y los propios agricultores que, como antes se ha dicho, por lo general no están motivados. En ayuda del proyecto habría que llamar entonces a la opinión pública, informándola de las consecuencias de una reforma y, por otro lado, motivar a los agricultores: bien sea a los propietarios de las tierras o bien a otros que pudieran estar interesado en tal actividad. A cuyo propósito habría que pensar en la entrega de ayudas económicas de todo tipo: para mantener a los que todavía están y para atraer a algunos nuevos. Porque lo que es seguro es que si dejan las cosas como están, el proceso de deterioro continuará irreversiblemente: y a las pruebas de la realidad me remito.

En el bando contrario se encuentran, como ya sabemos, los intereses urbanísticos, cuyo formidable poder no precisa comentarios. Los promotores, urbanizadores, inversores y especuladores consideran la periferia urbana como un terreno generador de plusvalías y no se les puede reprochar que las aprovechen. Sin que se les pueda impedir que lo hagan. Puesto que el plan urbanístico es cera en sus manos, que extienden por donde más les conviene.

Y aquí es donde aparece un nuevo protagonista, cuya intervención puede ser decisiva. Me refiero a la Administración y, sobre todo, a la Administración urbanística.

Los planeadores urbanísticos son los principales causantes del desastre. Una afirmación que solo puede ponerse en duda por quienes no han visto como se redacta un plan. Hay un refrán castellano que dice: "allá van leyes do reyes quieren". Hoy podemos decir con igual autoridad: "allá van los planes do los promotores quieren". Porque los promotores siempre cuentan con la colaboración de los políticos (y, en su caso, de los funcionarios) que redactan el plan.

El plan debiera suponer la seguridad y la previsión. Para ello se hacen: para que cada uno conozca sus expectativas concretas. Y, sin embargo, no es así. Suelos no urbanizables, e incluso protegidos, se convierten de la noche a la mañana en urbanizables; y, por contra, suelos que física y topográficamente ofrecen las mejores condiciones para la urbanización se conservan como no urbanizables (hasta que sus propietarios, desanimados, los enajenan y el adquirente consigue su recalificación en unos meses). Pues bien, esta perversión del planeamiento, que de ser garantía de seguridad y previsión se transforma en palanca de especulación, es obra directa de los planeadores, presionados, claro es, por los inversores. En su consecuencia: si partimos de la base de que un plan objetivo es condición para el establecimiento de una agricultura periurbana, lo primero que habría que hacer sería convencer a los planeadores urbanísticos para que abandonen sus prácticas actuales tenidas (y lo digo en público consciente de su trascendencia) por la corrupción más generalizada. Esta es, desde luego, condición necesaria en cuanto que así se aliviarían las presiones del mercado urbanístico que actualmente asfixian a los agricultores de la periferia; pero no es suficiente.

En cualquier caso ¿cómo podría convencerse a los responsables del planeamiento para que favorecieran los proyectos de asentamientos agrarios?. La respuesta no es fácil. Porque si la causa de la arbitrariedad del planeamiento son los intereses inmobiliarios, siendo éstos infinitamente más poderosos que los agrícolas, es imaginable cuál es el que ha de predominar. Y si la corrupción y el nepotismo no se han cortado por motivos políticos y éticos, no hay razón para suponer que los débiles intereses agrícolas y medioambientales tengan más fuerza que los de la política y la ética.

Además ¿cómo canalizar los deseos de la agricultura? No hay un cauce formal que parezca operativo. No hay responsable de la política agraria que pueda atreverse a entrar en el avispero de los intereses urbanísticos y de edificación. La presentación medioambiental sería más sencilla; pero los resultados serían los mismos.

Hay personas intensamente preocupadas por la cuestión que estamos examinando. Pero, siendo sinceros, hay que reconocer que los responsables de las políticas agrarias de esta país están agobiados por otros problemas mucho más acuciantes. Yo acepto que Ministros y Consejeros autonómicos de Agricultura miren con buenos ojos un proyecto de protección de la agricultura periférica y estoy seguro de que propiciarían de buen grado la aprobación de un Decreto o de un Plan, que pueden preparar unos técnicos en pocos meses y que daría lustre a la acción departamental. Ahora bien, como la sociedad no se reforma no por Decreto no por Plan, estaríamos perdiendo el tiempo (salvo, claro es, la mejora de la imagen política, de la que aquí obviamente no voy a ocuparme). Pero ya es más difícil imaginar a estos responsables dando una batalla en la que tienen enfrente enemigos económicamente muy poderosos y que derivaría a terrenos tan delicados y resbaladizos como el de la corrupción y la política urbanística. En conclusión, pocas esperanzas hay que poner en el apoyo de estos actores.

El panorama, en resumidas cuentas, es el siguiente: A favor de la reforma podemos contar con el débil interés de los directamente afectados junto con el apoyo de personas físicas y órganos administrativos aislados y con escasos medios económicos. Mientras que en el bando contrario se alinean formidables fuerzas económicas, bien organizadas y dispuestas a combatir. En el medio, una Administración Pública que no está dispuesta a intervenir en una contienda que puede ser muy dura y en la que hay mucho que poder. Las perspectivas no pueden ser, pues, más negras.

#### V.- UNA SOLUCION TAN FACIL COMO FALSA

De acuerdo con lo que se está diciendo, mi conjetura es que algún día, -dejando a un lado cuanto acaba de decirse- se adoptará la decisión de aprobar un Decreto o de elaborar un plan de protección de la agricultura periurbana, que servirá, como mínimo, para tranquilizar la conciencia de los responsables políticos, demostrar que se está al día de la problemática del urbanismo moderno, que se es sensible a las exigencias medioambientales y que, en definitiva, el Departamento funciona. Además, así se proporcionará trabajo a un puñado de expertos y a unas oficinas consultoras externas. Con esto y con la creación de una Comisión de coordinación, que se reunirá dos veces al año y que carecerá de presupuesto, la política de fomento de la agricultura periurbana será un hecho.

Si esta es mi conjetura, mi deseo es que la Administración sepa resistir tal tentación y deje las cosas como están. Porque al menos no se escarmentaría a quienes están sinceramente preocupados ni se trataría de engañar a nadie.

#### VI.- LA CUESTION DE FONDO

Hasta ahora me he ocupado de etiología económico-social y de metodología político-administrativa. Parece, pues, que ha llegado el momento de entrar en el examen de las medidas concretas del posible remedio. Lo que no va a hacerse aquí, sin embargo, por las razones que antes se han dicho.

Con esta salvedad puede recordarse, no obstante, que el Ordenamiento jurídico ofrece (además de las normas legales generales) un instrumento formalmente asequible: un plan especial de protección en los términos de la legislación urbanística. La solución es interesante, aunque yo sea personalmente escéptico sobre sus resultados.

En España estamos acostumbrados a los planes especiales de limitación y de imposición. Limitación en cuanto que se prohíbe el ejercicio de determinadas facultades dominicales y el resto se somete a autorización. Y de imposición, en cuanto que se obliga a los propietarios a realizar determinadas actividades positivas bajo la amenaza de una sanción que puede llegar hasta la expropiación. Con esto se conseguiría, ciertamente, molestar aún más a propietarios y empresarios agrícolas, empujándoles con más fuerza a abandonar la tierra en manos de urbanizadores que no se arredran ante un plan general. Y, en cualquier caso, la realidad física no cambiaría nada en beneficio de la agricultura y del medio ambiente.

Personalmente soy escéptico ante la operatividad de cualquier Plan (o Decreto) trivialmente formulado. Pero, de funcionar alguno, sería el de tipo de fomento. A

personas más competentes de la tarea de arbitrar medidas para que la agricultura en el cinturón periférico pueda resultar atractiva.

Hay, con todo, un elemento que no puede ser silenciado: la posibilidad de instalar huertos familiares o de ocio. Sobre ellos se ha escrito mucho y no hay autor de agricultura periurbana que no subraye su importancia. Esto es cierto. Como también lo es que en todas las grandes ciudades se están ocupando de ello, con los resultados que a la vista están, es decir, prácticamente nulos.

Para instalar una red de huertos de ocio hay que contar con una adecuada cultura agrícola o, si se quiere y mucho más modestamente, con una afición previa, con una demanda potencial. Y es el caso, que si esta cultura existe, los huertos aparecen incluso en contra de la legislación (como en el caso del área barcelonesa-vallés oriental). Y si no existe, no hay plan ni decreto que separe a los ciudadanos del televisor dominical para coger la azada y cultivar tomates.

Puede hacerse sin dificultad un plan, pueden crearse terrenos costosos y parcelarse con adjudicaciones previsiblemente escandalosas; pero a la hora de la verdad a

parecerán por detrás inconfesables intereses urbanísticos.

Y si, como parece más sensato, la promoción no fuera pública (que es muy costosa) sino privada, la propia Administración se encarga de dificultarla. Existe una legislación de unidades mínimas de cultivo que habría que tener en cuenta, más las autorizaciones urbanísticas y, en fin, la amenaza fiscal. En estas condiciones volvemos a caer en el círculo de hierro de la realidad: los presuntos hortelanos no estarían pensando en la cosecha del tomate sino en la de plusvalías, que tarde o temprano habrá de llegar. Y estoy seguro, absolutamente seguro, de que al amparo de esta pretendida política de huertos de ocio, terminarían realizándose especulaciones urbanísticas escandalosas.

### Final

Sé de sobra que las anteriores consideraciones han de parecer a muchos excesivamente pesimistas. No hay: son simplemente realistas. Quien ofrece soluciones para todo, sin tener en cuenta la realidad ni calcular las posibilidades de su puesta en marcha, no es un optimista: es un insensato.

## ORDENACION Y USO DEL SUELO RUSTICO

D. Cruz Gonzalo López-Muller y Gómez

### INTRODUCCION:

La presente ponencia tiene por objeto el examen del espacio rural desde la perspectiva de la ordenación del territorio. No deja de resultar significativo que al acotar la cuestión que debe analizarse, el enunciado de la ponencia se refiera a este espacio como "suelo". Es significativo, pero fácilmente comprensible, puesto que en nuestro Derecho la legislación urbanística es el marco jurídico en que se desenvuelve la ordenación del territorio. Esta legislación, sin embargo, constituye una normativa sectorial, centrada en la regulación del proceso de desarrollo urbano. En consecuencia, al abordarse desde esta perspectiva el régimen del espacio rústico, se propicia una concepción negativa y residual del mismo. Este es sin duda el principal problema que se plantea, ya de antemano, en el análisis de toda esta materia.

La legislación urbanística, en efecto, viene teniendo su centro de gravedad en la regulación del proceso de desarrollo o transformación urbanística del territorio, de acuerdo con la impronta marcada por su nacimiento histórico como legislación de "ensanche". Como señalaba Parejo Alfonso a propósito del Texto Refundido de 1976, la Ley del Suelo concibe en último término el urbanismo como urbanización, generación o construcción sistemática de nueva ciudad y, de modo congruente, articula y regula la acción urbanística como un proceso unidireccional y secuencial en un doble sentido: en la lógica misma del proceso (que va desde la parcela al solar) y en las técnicas de que se sirve e instrumentos que en él se aplican. Como resume este autor, la Ley del Suelo centra su atención, hace objeto de su regulación, el proceso dinámico de transformación de la realidad para el aprovechamiento urbanístico del territorio y concentra en él sus técnicas, obviando en lo sustancial el antes (el suelo que no tiene o va a tener destino final urbano) y el después (la ciudad ya creada, en su vida ordinaria), y la relación del sistema urbano con su entorno y con la naturaleza.

Esta concepción del urbanismo sigue presidiendo la reforma operada por la Ley 8/90 y subsiguiente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de Junio de 1992. Como se reconoce en el preámbulo de la primera, es preocupación del legislador poner fin a la excesiva permisividad de que se estima han venido disfrutando los propietarios del suelo en orden a su urbanización y

edificación. En consecuencia, uno de los ejes fundamentales que introduce la nueva normativa es la fijación de un sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, vinculado al previo cumplimiento de los correspondientes deberes y sometido a plazos rígidos y perentorios. Destaca la filosofía expansiva y desarrollista que inspira la norma, mucho más cuando a la misma ha seguido un escenario de aplicación caracterizado por una notable recesión económica.

El suelo rústico, por lo que aquí nos interesa, continúa siendo contemplado de un modo negativo y residual. Se trata de aquel terreno excluido del proceso de desarrollo urbano, de creación de ciudad, que la legislación del suelo sitúa como centro de su regulación sectorial. El suelo rústico se concibe y define, nunca mejor dicho, como un suelo no urbanizable, es decir, como aquella porción del espacio que queda fuera de proceso de desarrollo urbano y que ha de ser defendida y preservada como límite del mismo. Consecuentemente, a la hora de fijar su estatuto regulador interesa definir los límites o prohibiciones a que queda afecto, pero no cuál sea la articulación de su contenido positivo.

Se entiende así que no obstante constituir el suelo no urbanizable la mayor parte del territorio nacional, la Ley del Suelo sólo dedique a su régimen tres artículos (15, 16 y 17), enfocado desde una perspectiva prohibitiva y limitadora, sin concesión alguna a su instrumentación sustantiva. La parquedad de esta regulación, sin embargo, deja un amplio espacio normativo para el desarrollo de esta materia en la legislación autonómica, por cuya vía comienza a avanzarse en la configuración de esta clase de suelo.

La concepción del espacio rústico que describimos resulta sumamente inadecuada desde la óptica de una ordenación integral del territorio. Al desconocerse su formulación sustantiva, acaba por convertirse en un elemento pasivo, receptor de planteamientos urbanísticos. Este proceso se acentúa especialmente en los entornos periurbanos, donde la técnica limitadora resulta particularmente ineficaz.

Una estructuración global y ponderada del territorio exige, por el contrario, partir de una concepción positiva del espacio rural, esto es, no como un espacio subordinado a las eventuales necesidades de la actividad urbanística, sino como un suelo afecto a una finalidad

propia del mismo rango, que ejerce a su vez una comprensión limitadora del desarrollo urbano.

Para el tratamiento de toda esta materia hemos estructurado la presente ponencia en tres partes:

- En la primera, nos centraremos en las cuestiones generales relativas a la configuración del derecho de propiedad sobre el suelo, como presupuesto jurídico fundamental sobre el que debe operar la actividad relativa a la ordenación y uso del suelo rústico. Singularmente, y por su trascendencia en la materia, nos plantearemos el problema de si el "ius aedificandi" se ha disociado o no del contenido del derecho de propiedad, cuestión clásica pero que resulta de relevancia actual. Como veremos, la concepción que deba mantenerse al respecto incide sobre el desarrollo de esta materia, permitiendo fundar importantes consecuencias.

- En la segunda parte realizaremos el obligado análisis de la legalidad vigente, centrándonos en el desarrollo del régimen jurídico del suelo no urbanizable, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, con especial atención dentro de esta última a la de la Comunidad de Madrid.

- Finalmente, en la tercera parte de esta ponencia abordaremos la ordenación del espacio rural desde el punto de vista de su formulación positiva. Aludiremos a la interrelación campo-ciudad, la problemática de las áreas integradas y entornos periurbanos y, en general, a las exigencias de la configuración de este espacio como un elemento estructurante en la definición global del territorio.

## I - LA PROPIEDAD PRIVADA DEL SUELO

### - LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Nuestra vigente Constitución regula el derecho de propiedad en el artículo 33, contenido dentro de la Sección segunda del Capítulo segundo del Título I, bajo la rúbrica de los derechos y deberes de los ciudadanos. Dispone dicho artículo que se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes y que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes. El artículo 53, por su parte, establece que sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos contenidos en el citado capítulo, que tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.A.

La propiedad privada, por tanto, se regula en nuestra constitución como un derecho de los ciudadanos y se reconoce en virtud de un precepto directamente aplicable y que vincula inmediatamente a los poderes públicos sin necesidad de intermediación de Ley (artículo 53).

Se establecen asimismo dos medidas de defensa del derecho: la reserva de Ley y la necesidad de respeto en todo caso de su contenido esencial.

No precisa nuestro Texto Constitucional, sin embargo, cuál deba ser el contenido esencial del derecho

de propiedad. En este punto, resulta comprensible indeterminado y abierto el concepto. Es por ello obligado acudir al respecto a los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional. De modo muy sintético, cabría entresacar los siguientes criterios:

- La Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Abril de 1981 establece dos caminos para definir el contenido esencial de la propiedad, a utilizar conjuntamente: 1) Acudir a la naturaleza jurídica, en cuyo caso por contenido esencial ha de entenderse aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad y deja de ser reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo; 2) Buscar los intereses planteados, en cuyo caso el contenido esencial será aquella parte del contenido del derecho absolutamente necesario para que los intereses resulten real, concreta y efectivamente protegidos.

Esta formulación ha sido reiterada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/87 por lo que ha de considerarse jurisprudencia en la materia.

- La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/87, de veintiséis de marzo, señala que la fijación del contenido esencial debe incluir necesariamente la referencia a la función social como parte integrante del derecho mismo, excluyendo que pueda identificarse tal contenido atendiendo exclusivamente a la concepción abstracta del artículo 348 del Código Civil.

Interesa también de esta sentencia la declaración de que debe quedar salvaguardada la rentabilidad del propietario.

- Finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de Octubre de 1989 utiliza para configurar el contenido esencial la idea del uso tradicional y consolidado.

La determinación del contenido esencial del derecho de propiedad debe conectarse con el alcance de la expresión "Se reconoce" que utiliza el precepto constitucional. Creemos aceptable la postura que en este aspecto sostiene Angel López, quien entiende que con ello se quiere significar el carácter de la propiedad como principio jurídico-político de la constitución material, esto es, como principio de carácter básico que estructura una determinada sociedad. No se trata de un derecho abstracto y de contenido apriorístico que se reconozca al modo iusnaturalista, ni se trata tampoco de una mera creación positiva, puesto que la expresión "Se reconoce" no parece autorizar una desconexión de la norma con los principios efectivos vertebradores de la comunidad.

Recurriendo al sentido político de la norma y a la regulación ordinaria de la propiedad, puede decirse que el dominio de reconoce como un determinado ámbito de poder sobre los bienes económicos, esto es, como un determinado ámbito de apropiación, disfrute y disposición de estos bienes. De este modo, para la definición del contenido de la situación de poder que constituye el derecho conserva su valor como punto de referencia obligado la vigente regulación del Código Civil, y en especial su artículo 348 (aunque para concretar la posición jurídica global en relación con cada categoría de bienes no quepa actualmente una identificación exclusiva con la concepción derivada del mismo). Esta regulación ha de conservarse siempre como una referencia unitaria frente a la pluralidad de estatutos dominicales, referencia unitaria que, como señala Díez Picazo, siguiendo a Rodotá, hay que situar en lo que un sector de la doctrina Alemana ha llamado un contenido atributivo, que significa una reserva en monopolio de los contenidos de extrac-

ción de beneficios que el bien proporciona. La propia Sentencia del Tribunal Constitucional 37/87, debemos recordar, utiliza para la definición del contenido del Derecho sobre cada categoría de bienes, la idea de superposición de la legislación especial sobre la Civil, propiamente dicha.

Díez Picazo se inclina a pensar, avanzando a este respecto, que desde el punto de vista dogmático un derecho de propiedad solo es reconocible como tal si en él se produce la conjunción de los clásicos *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius disponendi*, y que a la misma conclusión se llega desde el punto de vista de la jurisprudencia de intereses. En esta línea, opina Soriano García que "sigue pareciendo necesario mantener que el contenido esencial del derecho de propiedad no es otra cosa que la suma de las facultades de goce y disposición de acuerdo con el régimen jurídico concreto precisado por las Leyes".

El contenido esencial del derecho de propiedad entendemos define una línea divisoria a partir de la cual la situación de poder, manifestada a través de las facultades de goce y disposición de la casa conforme a su naturaleza, deja de ser tal, resultando erosionada la rentabilidad proporcionada y suficiente de la posición del propietario.

Debe medirse en este punto la incidencia de la función social en la configuración actual del derecho de propiedad. De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 33 de la Constitución, la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las Leyes. Este párrafo sólo puede ser lógicamente interpretado entendiendo que en la actividad delimitadora de la propiedad las Leyes han de atenderse al criterio de la función social, y no en el de que dicha función deba determinarse de acuerdo con las Leyes que precisamente ha de inspirar. De ser vicioso y carente de sentido. Como señala Angel López, la función social es un "prius" al que las leyes han de atenderse y no un "posterius" inducido de las mismas a modo de consecuencia.

De acuerdo con ello, y como señala Echevarría, la función social que define la justificación de la conducta colectiva que la justifica. La función social se forma en el seno de la comunidad y se define en cada momento histórico. El mismo Rodotá admite que no cualquier límite u obligación impuesto al propietario puede reconducirse a la función social y constituirse por tanto en el interior del contenido del derecho. Como reconoce, para determinar qué límites u obligaciones pueden reconducirse a la función social no basta una referencia genérica a cualquier tipo de interés relevante para la comunidad.

Debe añadirse que la función social es el único criterio con eficacia delimitadora del contenido normal de la propiedad por razón del interés general que conoce nuestro ordenamiento jurídico (argumento "a contrario" artículo 33.2 de la Constitución, A. López). De este modo, la función social, lejos de ser el instrumento que permita al legislador ordinario vaciar o intervenir libremente en el interior del derecho de propiedad, actúa como un límite sustantivo que dicho legislador ordinario no puede sobrepasar en su actividad delimitadora.

En la actualidad, sin embargo, resulta frecuente que la delimitación legal del dominio de produzca en desconexión con la realidad social precedente en base a una función social declarada en abstracto o por referencia a cualquier interés común que se considere jurídicamente protegible.

Echevarría ha puesto de relieve como en los últimos años se ha negado carácter abstracto a la propiedad

y se le ha dado esa misma configuración a la función que la comprime. Se producen así situaciones evidentemente inseguras e injustas, sustituyéndose el interés social, que da lugar a indemnización, por la función social, como fórmula gratuita.

La cuestión llega a su extremo cuando la función social se pretende utilizar como instrumento para vaciar de contenido el derecho mismo, como aparenta ser el caso de la Ley del Suelo. De esta manera lo que se propicia es la discrecionalidad y falta de control de la actividad de la Administración, que puede actuar libremente al no enfrentarse con un previo contenido en el derecho del ciudadano. Se alza frente a ello la más elemental lógica en la interpretación de nuestra norma constitucional: La función social presupone necesariamente un contenido del derecho, pues sin éste no podría cumplir función social alguna. El contenido esencial es, además y precisamente el límite que el legislador no puede superar en su actividad delimitadora en atención a la función social.

Especial matización debe hacerse en torno a cuál deba ser el papel que la función social desempeñe en la definición del derecho de propiedad. En principio, cabe afirmar que si la delimitación en base a la función social debe respetar en todo caso el contenido esencial del derecho de propiedad, difícilmente puede formar parte de éste. El derecho debe tener un contenido previo que lo defina como tal como presupuesto necesario para que pueda cumplir función alguna. De hecho, en buena técnica, la función social no es propiamente un concepto jurídico que integre la definición del derecho, sino un criterio de intervención o control sobre el ejercicio del mismo.

Son enormemente ilustrativas las palabras de los Mozos al respecto: "La función social de la propiedad no es un concepto jurídico en sentido propio y no se puede poner en el mismo plano que el concepto de propiedad. Si se pudiera poner en el mismo plano, resultaría una condición o requisito de su reconocimiento, como sucede con la causa de respecto del contrato y del reconocimiento, en general, de la autonomía privada, pero esto no es el caso. Concepto de propiedad y función social son, por tanto categorías heterogéneas que no pueden ponerse en el mismo plano. Se opone a ello, además, la noción de derecho subjetivo y la propia unidad del concepto de propiedad por mucho que se aplique o recaiga sobre objetos de la más diversa naturaleza. En una palabra, la función social de la propiedad no es un concepto jurídico, queda fuera del sistema".

La intervención legislativa de acuerdo con la función social del derecho, que nunca puede desvincularse de la previa realidad social e histórica que la forma, se traduce en el control de su ejercicio a través de la modalización de las facultades ejercitables, el establecimiento de un conjunto de condiciones para el ejercicio de las facultades y la fijación de deberes y cargas cuyo incumplimiento puede determinar la pérdida de la titularidad o recortes en el ejercicio de las facultades del derecho. Tal intervención, que se ha venido produciendo por la vía de la superposición de Leyes especiales, incide así en la configuración actual del derecho de propiedad. Pero sólo en este sentido puede decirse que, traslativa, la función social repercute o se integra en la situación jurídica global del propietario, a través de la intervención legal para la que actúa como criterio.

Lo que nos interesa resaltar es que la intervención legislativa en base a la función social define una posición jurídica-pública del propietario, centrada en la esfera de su actuación o ejercicio, dentro de una situación jurídica

compleja. El núcleo esencial de esta situación se encuentra sin embargo en el concepto civil de propiedad, determinante de una posición global de poder, como derecho subjetivo. Dentro de este ámbito, el titular actúa en interés propio y no ajeno, sin perjuicio de que al ejercer el derecho en su exclusivo interés, pero sometido a las limitaciones y deberes impuestos por las normas que atienden a la función social del derecho, contribuya simultáneamente a la realización del bien común.

Por ello, cuando la intervención delimitadora que efectúe el legislador ordinario rompa el equilibrio de la situación de poder en que el derecho consiste, manifestado a través de las facultades de goce y disposición de la cosa conforme a su naturaleza, erosionando la adecuada rentabilidad del titular, el dominio se desnaturaliza, pierde su peculiaridad y deja de ser reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. En estos casos, el propietario se habrá convertido en funcionario u otra cosa, los deberes dejarán de ser técnicamente limitaciones o cargas y, en definitiva, resultará vulnerado el contenido esencial del derecho de propiedad que la Constitución ampara.

#### - INCIDENCIA DE LA LEY DEL SUELO EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD:

Debemos plantearnos en este punto cuál es el alcance que en la configuración del derecho de propiedad inmobiliaria tiene el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas introducido por la Ley 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y que en la actualidad se plasma en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Según el preámbulo de la Ley 8/90 citada, de dicha norma, al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, parte del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleja sólo su rendimiento rústico. El contenido urbanístico, sin embargo, se integra mediante la adquisición sucesiva de los derechos a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar a la edificación.

La vigente regulación legal ha dado pie a que autorizadas voces, como la de González Pérez, concluyan que el derecho de propiedad y que el propietario urbano ha quedado desplazado a la mera condición de agente de la administración pública.

La cuestión fundamental que se plantea es si el nuevo sistema supone la disociación del "ius aedificandi" del contenido del derecho de propiedad, consagrando las tesis de quienes venían concibiéndolo, según la línea trazada por García de Enterría, como mera atribución del planeamiento. Esta era la opinión expresada, por ejemplo, por Tomás Ramón Fernández, quien afirma a propósito de la Ley del Suelo de 1956 que "el ius aedificandi, que era, obviamente, el primero y más importante de los contenidos potenciales del derecho de propiedad, pasó a ser, consiguientemente, una atribución expresa del plan urbanístico, atribución que este hace en consideración a los intereses públicos inherentes a la ordenación del espacio planeado y cuya adquisición efectiva por el titular del suelo se subordina al cumplimiento por el mismo de dos deberes esenciales: contribuir a los gastos de urbanización y edificar en la forma y plazos que el plan precise". En el mismo sentido afirma Parejo Alfonso que las facultades de transformación del suelo "no forman parte del contenido del derecho como tal. No existen facultades como poderes del titular dominical. Existe la función pública urbanística, única capaz de definir y, por tanto, crear dichas facultades".

Creemos, sin embargo, que el "ius aedificandi" es inherente a toda propiedad inmobiliaria y que dicha situación no ha cambiado con la vigente Ley del Suelo. A tal conclusión se llega si se analiza el texto de dicha Ley en congruencia con los imperativos que impone la Constitución y de acuerdo con la configuración general de la propiedad en nuestro derecho. El propio contexto de la Ley, de acuerdo con su sentido y finalidad, abona también esta consecuencia, según tendremos ocasión de examinar.

Ante todo, debe significarse que el sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas con puede suponer, como se pretende, un vaciamiento inicial del contenido del derecho de propiedad. Si todo aprovechamiento urbanístico es una adición de la Ley y del planeamiento al contenido de la propiedad urbana, dicho contenido ha de ser inicialmente igual a cero. Con ello se llega a la tesis de la llamada propiedad inerte o vacía de contenido. El problema de semejante tesis es, claro está, que en nuestro derecho existe, a diferencia del italiano, una reserva del contenido esencial del derecho de propiedad, lo que obliga a presuponer y a respetar en todo dominio tal contenido. La concepción de la propiedad como un mero estatus legal de que la parte la teoría administrativa choca con la limitación de movimientos que para el legislador ordinario supone la supralegalidad constitucional.

Téngase presente que el suelo clasificado como urbanizable ya no es susceptible de aprovechamiento agrícola, ganadero, etc., como tampoco de aprovechamiento urbanístico, en principio, hasta que el propietario vaya recorriendo el irónicamente llamado "Camino de perfección". Tampoco puede sostenerse que el contenido del derecho del propietario quede garantizado por el reconocimiento de su valor inicial, puesto que el derecho no consiste ni puede consistir en su equivalente económico. Además no se prevé que el propietario pueda optar por reclamar tal valor, desenganchándose de los imperativos del sistema, como hubiera sido lo coherente en tal caso.

Por otro lado, resulta llamativa la tendencia a interpretar la configuración del derecho de propiedad por razón de la Ley del Suelo, extralimitando sus consecuencias, en lugar de interpretar esta norma de acuerdo con la concepción general sostenida en nuestro ordenamiento. Nos encontramos ante una norma sectorial que interviene sobre el ejercicio de las facultades urbanísticas en base al criterio reconocido de la función social, determinando la posición jurídico-pública del propietario. Pese a ello, es frecuente la tendencia a extraer del sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas consecuencias directas e indiscriminadas en el orden de las relaciones privadas. De este modo se propicia la distorsión del sistema, posibilitándose el planteamiento de cuestiones que desde este enfoque producen verdadera perplejidad. Así, habría que cuestionarse la situación de un arriendo de vivienda o local de negocio concertado antes de la incorporación de la edificación al patrimonio del arrendador, o la responsabilidad civil por razón de los daños ocasionados por la edificación no incorporada, y así sucesivamente.

Obviamente, la Ley del Suelo se desenvuelve en distinto plano presuponiendo el contenido civil del derecho, que no es el objeto propio de su regulación. En tal sentido, no hay una modificación directa y expresa del Código Civil en materia de acceso, no se establece de modo concluyente el carácter constitutivo de la licencia, no se excluye el juego de los efectos de la prescripción, etc.

Más allá de lo anterior, entendemos que la Ley parte precisamente de la preexistencia del derecho civil de propiedad, cuando menos de modo implícito. Ante todo, hay que tener en cuenta que son los propietarios "Los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y de edificación" (preámbulo Ley 8/80). Siendo ello así, si la Ley del Suelo y los planes de urbanismo no son los que delimitan un "ius aedificandi" se traduce en su asignación gratuita a los propietarios de suelo urbano y urbanizable. La atribución en este caso sería consecuencia de una actuación discrecional y graciosa, al carecer de causa jurídica precedente (en tal sentido, Cabello de los Cobos).

La Ley, sin embargo, apela en diversas ocasiones a la figura del propietario, utiliza los mecanismos de la función social, la expropiación o los derechos de tanteo y retracto, que presuponen el dominio respecto del cual adquieren su sentido. Incluso es sumamente significativo, como señala Vattier Fuenzalida, que a la hora de concretar el aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano sistemático, se marque una preferencia por la propia parcela.

Cabe de este modo afirmar, con dicho autor, "Que el derecho de propiedad privada del suelo es un presupuesto implícito en la Ley y que el propietario es el único sujeto legitimado para intervenir, activa o pasivamente, en el ejercicio de los deberes y derechos previsto en ella. Una buena prueba la constituye el test contrario, esto es, que el suelo no se ha demanializado o nacionalizado de forma expresa..."

Pero no es que ni el suelo ni el "ius aedificandi" se hayan demanializado, es que precisamente se opta por la vía de la delimitación del derecho en base a la función social (artículo 5 de la Ley del Suelo). Coherentemente, la actividad urbanística se refiere a "La intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación" (artículo 26 de la Ley del Suelo). El problema de la Ley es el control y racionalización del ejercicio de las facultades del dominio, no su inherencia o adscripción.

Aplicando este esquema interpretativo al sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, éste ha de entenderse referido a la posición jurídico-pública del propietario y no al contenido privado de su derecho. Desde esta óptica, la Ley y el planeamiento atribuyen facultades urbanísticas en la medida en que legitiman y condicionan, desde la perspectiva de la administración el ejercicio del derecho de propiedad, declarando la posibilidad legal de realizar determinadas actividades privadas (Cabello de los Cobos). Así, es precisamente la preexistencia del derecho civil de propiedad lo que justifica la imposición de determinados usos, delimitando negativamente el contenido del derecho. Siguiendo a dicho autor, para la norma administrativa la atribución de un uso no significa ni debe significar la adición "ex novo" de un nuevo contenido a la propiedad, sino tan sólo de la facultad urbanística que condiciona la eficacia del ejercicio de las facultades civiles del propietario.

Esta línea resulta confirmada por la seguida por la Ley 10/90 de Disciplina Urbanística de Baleares, en la que se dice que la licencia es el acto administrativo mediante el cual adquieren efectividad las posibilidades de parcelación, edificación, etc.

La visión expuesta debe completarse con la consideración de que los conceptos de incorporación patrimonial o "patrimonialización" como apunta Arnaiz Eguren a propósito de este último, tienen un significado más económico que jurídico. No se olvide que el sistema se

introduce en una Ley también destinada a fijar el régimen de valoraciones del Suelo. La patrimonialización se conecta directamente en el contexto de la norma al módulo de valor oponible a la administración a efectos expropiatorios y, en este aspecto, el ejercicio secuencial de las facultades dominicales en la forma y plazo previstos permite su consolidación gradual en el aspecto económico o patrimonial. En este sentido, como afirma Bassols Coma, la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico en el esquema de la Ley no lo es a efectos civiles, sino solamente para determinar su valoración a efectos expropiatorios ordinarios (Art. 71 a 72), a efectos de su reducción por retraso en el cumplimiento de deberes (Art. 18) o de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o enajenación forzosa. Del mismo modo, como señala, la patrimonialización de la edificación concluida lo es fundamentalmente a efectos administrativos de legitimar la actuación de las facultades de restauración de la legalidad urbanística en el caso, simultáneamente y de violación de la disciplina urbanística, al efecto de la demolición de los edificios sin indemnización o aplicar la expropiación forzosa o la enajenación forzosa.

El último argumento a favor de cuanto aquí se sostiene viene a resultar de la disposición final de la Ley del Suelo. En efecto, el legislador estatal apela a su competencia exclusiva en materia de legislación civil (artículo 149.1.8º de la Constitución), lo cual obliga a presuponer un contenido civil previo en el derecho de propietario. Como indicaba en su día Martínez López-Muñiz, con la exclusión de las facultades urbanísticas del contenido del derecho de propiedad, el poder legislativo estatal se queda sin título competencial suficiente para revestir el carácter de Legislación Básica, que ya no podrá ampararse en la materia 1ª del Artículo 149.1 de la Constitución.

En definitiva, no cabe omitir en toda esta cuestión que el preámbulo de la Ley 8/90 expresamente señala que al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad la Ley desarrolla los principios ya consagrados en el sistema vigente, y nada mejor que recordarlo al respecto que como el propio Tribunal Constitucional declara en su Sentencia 37/87 "al igual que la legislación urbanística, respecto de la propiedad urbana, la legislación agraria... se superpone a la legislación civil propiamente dicha".

#### - EL "IUS AEDIFICANDI" EN EL SUELO RÚSTICO.

Si como ha venido manifestándose el "ius aedificandi" no es una atribución del planeamiento, sino que tiene su asiento en el núcleo civil del las facultades del propietario, debe admitirse que tal facultad edificatoria tiene que ser previa al propio planeamiento. De este modo, el plan no atribuye una facultad que antes no se tuviera, aunque delimitada por su función social, sino que establece una prohibición de ejercicio para ciertos terrenos, señalando las condiciones para su desarrollo cuando no se lesione la finalidad a que se orienta el vínculo.

Es sumamente significativo que la vigente Ley del Suelo excluya el suelo no urbanizable del régimen de adquisición de las facultades urbanísticas. Podría en principio pensarse que ello es lo coherente con la concepción de dicho suelo como inhábil para todo aprovechamiento urbanístico, puesto que la Ley solo contempla su uso natural y no precisa por tanto extender el régimen de adquisición de unas facultades que son extrañas a su naturaleza. La argumentación, sin embargo, entendemos ha de discurrir en sentido distinto. El sistema de adquisición gradual de facultades se impone sobre el suelo

urbano y urbanizable como instrumento de intervención sobre el ejercicio de las facultades del dominio a fin de conseguir que se cumpla sin mayores dilaciones la función asignada para esta clase de suelo, con un pretendido efecto beneficioso para el mercado.

Por ello, cuando no se dan las circunstancias que imponen la intervención no se hace preciso extender el sistema de adquisición gradual, subsistiendo el "ius aedificandi" en suelo rústico sujeto al régimen que impone su delimitación por razón de la clasificación efectuada por el planeamiento.

En este sentido, Parejo Gamir, a propósito de la Ley 8/90, afirma que en el suelo no urbanizable existe una prohibición general de edificar, salvo supuestos legales concretos, entendiéndose que sigue vigente para este tipo de suelo la doctrina clásica sobre la licencia como remoción de una prohibición legal previa. Esta orientación tiene su confirmación en la jurisprudencia, afirmándose en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Febrero de 1991 a propósito de la edificación en suelo rústico, "Que estas construcciones no son una concesión graciable de la legislación urbanística, sino el reconocimiento de las justas exigencias del contenido positivo del derecho de propiedad sobre el suelo no urbanizable".

Téngase presente además que las limitadas facultades edificatorias que se reconocen sobre suelo rústico no precisan de la previa aprobación del plan urbanístico para su ejercicio, quedando siempre subordinadas a la limitación cualitativa que impone la función asignada a esta clase de suelo. Es más, como ya señalaba la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de Noviembre de 1981, la Ley impone en cuanto al suelo urbanizable no programado y al no urbanizable un régimen de edificación que los Planes Generales o Normas Subsidiarias no pueden alterar o derogar.

La coherencia del sistema, en suma, nos lleva a admitir de nuevo la conclusión de que la regulación positiva presupone la inherencia del "ius aedificandi" al contenido del derecho del propietario.

Debe también ponerse coto a los excesos de la concepción estatutaria del dominio. La propiedad que se reconoce en nuestro ordenamiento no es una mera creación positiva o estatus legal.

El planeamiento no se enfrenta a un derecho en blanco sobre el que pueda definir estatutos dominicales al margen de un concepto unitario de propiedad. Este concepto se define como tal previamente a la clasificación de los terrenos, permaneciendo como una idea central a partir de la cual los diversos estatutos se enuncian. Obviamente, la técnica del contenido esencial reclama y reconduce a criterios sustantivos.

Al hilo de ello, no podemos estar de acuerdo con la teoría de Barnés Vázquez, para quien a la propiedad privada no pertenecen facultades urbanísticas no agrarias por exigencia del artículo 33 de la Constitución, sino un incoloro aprovechamiento económico (si bien para este autor, desde el momento de la decisión jurídico-pública sobre el tipo estatutario de suelo en virtud de la función social, pertenecen al propietario las facultades características e inherentes del régimen rústico o urbano atribuido). Creemos por contra que el dominio es reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo en la medida en que supone un ámbito de poder concreto que se proyecta sobre las cosas, a través de las facultades de goce y disposición de estas según su naturaleza, y no cuando consista o tenga por objeto un incoloro y abstracto valor económico. Como señala Soriano García, el contenido esencial no es en modo alguno el equi-

valente económico, el justiprecio.

Este tipo de argumentación, como las que entienden que el propietario no tiene más que un derecho a la utilización rústica o "natural" de los terrenos, conduce siempre a la misma arbitrariedad, que denuncia Parada, de justificar la atribución de plusvalías urbanísticas a los propietarios de suelo urbano y urbanizable programado y condenar a la miseria edificadora de los de suelo urbanizable no programado y no urbanizable. Para este autor, el régimen de estos últimos no se adecúa a los principios constitucionales por la privación del "ius aedificandi" sin compensación alguna y en régimen de notoria desigualdad con los suelos urbanos y urbanizables programados. A parecido resultado llega Boquera Oliver, quien afirma que el Plan General que olvida y no equilibra sus efectos sobre el suelo que clasifica de no urbanizable y las diferencias económicas que origina entre una y otras clases de suelo atenta contra el contenido esencial de la propiedad.

Resulta especialmente lúcido a nuestro entender el análisis que de la cuestión realiza Gallego Anabitarte. En su opinión, "El ius aedificandi no puede quedar separado radicalmente, como ocurre en la doctrina dominante, de la titularidad del predio o fundo, lo que no es defendible ni antes ni hoy tampoco. La única posibilidad afirma de que el planeamiento sea el resultado de una ponderación de intereses públicos y privados (mandado immanente a un Estado de Derecho fundado en la propiedad y en la libertad) es que el propietario del suelo no tenga derecho a plantar patatas o a tener ovejas, sino que tenga también potencialmente el derecho a edificar, facultad que es contenido de su derecho de propiedad. Al arrancar de la afirmación de que el propietario del suelo no tiene derecho a edificar, ya que este derecho lo recibe del planeamiento, el planeamiento urbanístico se configura necesariamente como "Soberano", arbitrario". Ello, concluye, "es inadmisibles en un estado de derecho y es un planteamiento que despreja el contenido de la propiedad del suelo".

Entendemos, en suma, que el "ius aedificandi" subsiste en el interior del derecho de propiedad sobre suelo y, desde el mismo, sirve para fundar importantes consecuencias en el ámbito de la ordenación y uso del suelo rústico: opera como límite frente a la discrecionalidad de la Administración en la clasificación del suelo, calificaciones de uso y otorgamiento de licencias, abriendo el paso a criterios objetivos y de interés público fiscalizables judicialmente; sirve de fundamento para la extensión al suelo no urbanizable de mecanismos de redistribución y equilibrio económico; propicia y es consecuente con una concepción de la propiedad del suelo rústico que lo haga apto para servir de asiento para una multiplicidad de usos potenciales virtuales, coordinando potencialidad jurídica y económica.

## II- REGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE

Vamos a centrarnos en el examen de la propiedad rústica desde la perspectiva de su régimen urbanístico. Como ya se ha señalado, la vigente Ley del Suelo dedica al régimen del suelo no urbanizable los artículos números 15 a 17, que integran la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero, dedicado a su vez a fijar el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. A tenor de esta regulación cabe distinguir entre suelo no urbanizable común, no sujeto a ninguna norma de protección especial, a que se refieren los artículos 15 y 16, y suelo no urbanizable especialmente protegido, contemplado en el

artículo 17.

Dentro de los límites y orientación de esta ponencia no podemos extendernos en el desarrollo del régimen del suelo no urbanizable especialmente protegido. Esta categoría supone la máxima expresión del régimen prohibitivo y limitador, en atención a la tutela del equilibrio ecológico y preservación de los valores naturales inherentes a los terrenos afectados. Rige especialmente en la materia de la Ley 4/1989 de 27 de Marzo de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la cual tiene en la mayor parte de sus disposiciones, en cuanto afecta a la protección del medio ambiente, el carácter de legislación básica, con eficacia en las distintas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las facultades de éstas "de establecer normas adicionales de protección".

Como instrumentos de planeamiento se crean las figuras de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Ahora bien, como la legislación urbanística confía a los instrumentos de planeamiento la determinación de medidas dirigidas a la protección de la naturaleza, se produce una dualidad de normativas e instrumentos de protección. Así se reconoce en el artículo 17 de la Ley del Suelo, que se refiere al "Planeamiento Territorial y urbanístico". Como señala González Pérez, la atribución de competencias específicas a órganos distintos a los urbanísticos ha planteado no pocos problemas, que ha de resolverse concordando una y otra normativa. En todo caso, debe tenerse presente que conforme al artículo 5.2 LCEN, las disposiciones de los Planes de ordenación de los Recursos Naturales constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física.

Antes de entrar en el desarrollo del régimen del suelo no urbanizable común hay que recordar que las limitaciones establecidas para el mismo son también aplicables, según el artículo 18 de la Ley del Suelo, al suelo urbanizable no programado. No obstante, como se trata de una categoría de suelo susceptible de ser urbanizado en el futuro, transformándose a través del correspondiente Programa de Actuación Urbanística, se encuentra sujeto también a la necesidad de respetar las incompatibilidades de uso señaladas en el planeamiento.

### - REGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE SIMPLE O COMUN.

En el concepto de la Ley, suelo no urbanizable es aquél que queda excluido del proceso urbanizador. Del artículo 15 se desprende el reconocimiento de una función positiva para este tipo de suelo, consistente en su utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos y, en general, en la utilización racional de sus recursos naturales. Esta función positiva, sin embargo, no deja de ser un mero atisbo carente de mayor desarrollo. De hecho, la propia norma se formula negativamente, preceptuándose que el suelo no urbanizable no podrá ser destinado a fines distintos. Lo que preocupa es que dicho suelo se mantenga en su estado natural, que no sea objeto de actividad urbanística. Por ello, el legislador establece en el artículo 16 una serie de limitaciones a las facultades dominicales, tendentes a la exclusión de todo aprovechamiento urbanístico. Sin perjuicio de la crítica que nos merece el sistema, en lo que se abundará más adelante, es ahora momento oportuno para entrar en el examen de estas limitaciones. A tal efecto, de acuerdo con el indicado artículo 16, cabrá distinguir entre aquellas que afectan a las facultades dispositivas y las que se refieren a las facultades edificatorias.

### A- LIMITACIONES SOBRE LAS FACULTADES DISPOSITIVAS.

La Ley del Suelo incide en el contenido de estas facultades de una doble forma: 1) En protección de las unidades mínimas de cultivo, con remisión en bloque a lo dispuesto en la Legislación Agraria; 2) Estableciendo la prohibición de realizar parcelaciones urbanísticas. Veremos ambos supuestos:

#### 1) PROHIBICIÓN DE FRACCIONAMIENTOS EN CONTRA DE LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA.

##### - ARTICULO 16.1 DE LA LEY DEL SUELO.

Dispone el artículo 16.1 de la Ley del Suelo que "En las transferencias de propiedades, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines".

La norma tiene por finalidad mantener la vinculación de esta clase de suelo a la función que se le entiende asignada, esto es, a la explotación natural de sus recursos, manteniéndola al margen de la actividad urbanizadora. A tal efecto, se realiza una remisión en bloque a la legislación agraria, como legislación especial, que se estima competente para regular los requisitos de idoneidad que han de cubrir los predios para su adecuada explotación.

En un sentido positivo, cabría entender que el precepto no hace sino recoger desde una perspectiva de ordenación territorial la necesidad ya establecida de impedir que, por razón de un excesivo fraccionamiento de los terrenos, puedan surgir fincas inapropiadas para la obtención de un rendimiento satisfactorio, frustrándose la función positiva que debe corresponder a este tipo de suelo. Se cumpliría así la finalidad urbanística de preservar el suelo no urbanizable de los procesos de desarrollo urbano, mediante el mantenimiento de una estructura de la propiedad rústica apta para la adecuada explotación agrícola.

No obstante, en el contexto de la Ley, que como ya se ha reiterado mantiene una concepción negativa y residual del espacio rústico, la prohibición que comentamos, así planteada, queda un tanto aislada y carente de sentido. La verdadera preocupación que late en el contexto de la regulación del suelo no urbanizable es la de evitar que sobre dicho suelo puedan surgir parcelaciones urbanísticas. Ello, sin embargo, ya se prohíbe en el número 2 del mismo artículo, sin perjuicio de que por el juego de la legislación agraria pudiera además obstaculizarse el deslizamiento hacia estructuras urbanísticas, pues obvio que como dice González Pérez las dimensiones mínimas de un terreno destinado a la agricultura son normalmente muy superiores a las que rigen en el ámbito urbanístico. Ahora bien, desde un punto de vista práctico, si de lo que realmente se trata es de prohibir parcelaciones rústicas que contradigan la legislación agraria, a los fines de ésta, no hacía falta declaración alguna al efecto, puesto que para que las Leyes sean observadas no son necesarias otras que así lo digan.

La utilidad de la norma podría buscarse en principio en un triple sentido:

- En primer lugar, cabría entender que el artículo 16.1 de la Ley del Suelo, añade una sanción más enérgica, de nulidad, para aquellas parcelaciones que no respeten la legislación agraria, a diferencia de lo que establece ésta. Aunque más tarde volveremos sobre ello, ya pode-

mos anticipar una opinión contraria al respecto, puesto que la técnica remisoria seguida por la Ley del Suelo conduce a que deba aplicarse la sanción prevista por la legislación agraria, que funciona como ley especial (sin perjuicio de algunas legislaciones autonómicas, como la de la Comunidad de Madrid, sancionen con nulidad radical los fraccionamientos que no respeten las unidades mínimas de cultivo establecidas).

- También podría interpretarse, en segundo lugar, que la disposición del artículo 16.1 de la Ley del Suelo tiene la virtualidad de impedir o dificultar que con arreglo a la legislación urbanística puedan practicarse divisiones de terrenos por debajo de las unidades mínimas de cultivo. Sería el caso de que para un uso urbanístico, por ejemplo, para la construcción de una determinada instalación de utilidad pública o interés social, se realizase la segregación de una finca en suelo no urbanizable se superficie inferior a la permitida por la legislación agraria, aunque en este caso deberían haberse previsto casos excepcionales de edificaciones que necesariamente hubieran de emplazarse en suelo rústico convenientemente justificados.

Esta orientación es la que sigue la legislación de la Comunidad de Madrid, al exigir para la autorización de segregaciones por debajo de la unidad mínima de cultivo un instrumento de planeamiento que así lo permita, dando salida a las construcciones no agrícolas que deban emplazarse en medio rural a través de una "unidad" reducida.

El obstáculo se encuentra, sin embargo, en que la remisión que la Ley del Suelo hace en este punto a la Legislación Agraria de lugar a una especie de "reenvío de retorno" por su parte, que haría inoperante el efecto que se propone, puesto que una de las excepciones que la propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario establece al principio de indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo es precisamente que la porción segregada se destine de modo efectivo, dentro del año siguiente, a cualquier género de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario (así, artículo 44-2 b de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). Desde esta perspectiva, pues, la única utilidad podría venir dada por el requisito o garantía establecida por el citado artículo, esto es, por la necesidad del destino efectivo de la parcela dentro del año siguiente a la segregación. La remisión a la legislación agraria operaría así produciendo un cierto grado de salvaguarda del suelo rústico frente a actividades inmobiliarias frustrada o de dudosa realización que pudiesen tener como secuela el surgimiento de fincas inferiores a las unidades mínimas de cultivo.

De estos modos, la efectividad real de la remisión del Artículo 16.1 de la Ley del Suelo así planteada no deja de ser muy remota por los problemas generales que como veremos plantearla propia operatividad del régimen de las unidades y singularmente, por el derecho de adquisición preferente establecido como sanción, que además presentaría en el caso en cuestión notables dificultades para su ejercicio.

- La ventaja más palpable que ofrece el artículo 16.1 de la Ley del Suelo consiste en la designación de la legislación agraria u otra aplicable como único límite en las divisiones o segregaciones rústicas de terrenos. Con ello se cierra el paso a la fijación de unidades mínimas de cultivo en los planes de urbanismo, puesto que la propia Ley del Suelo inhibe en la materia, con sumisión expresa y en bloque a la Legislación especial.

La cuestión tiene interés por cuanto la Ley del

Suelo de 1956 sembró la confusión en este tema al establecer de una lado, en el artículo 69.1, la prohibición de fraccionamientos que rompieran "La unidad mínima de cultivo señalada en los planes generales"; y de otro, al regular las determinaciones propias de los planes generales en el artículo 9-2-d, señalaba que éstos deberían fijar las unidades mínimas de cultivo en las zonas rurales, determinándolas del modo previsto por la Ley de 15 de Junio de 1954. Ello dio lugar a un cierto debate doctrinal en el que no faltaron autores que, como Roca Sastre, afirmaron que la unidad mínima de cultivo a establecer por los Planes Generales era distinta de la unidad mínima de cultivo regulada en la Ley de 1954. Esta postura es la que, como afirma Pareja i Lozano, parece desprenderse asimismo de forma implícita de la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Noviembre de 1974, según la cual "en suelo rústico no puede parcelarse por debajo de la unidad mínima de cultivo señalada en la Plan General según el artículo 69-1-4".

El texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 vino a aclarar la cuestión al remitirse expresamente a lo dispuesto en la legislación agraria en materia de transferencias de propiedad (artículo 85.1.4), criterio que mantiene el actual artículo 16.1 de la Ley del Suelo.

Esta solución resulta sin duda la más adecuada si se tiene en cuenta la naturaleza claramente agrícola del concepto de unidades mínimas de cultivo y que, en definitiva, la regulación de la explotación agraria del suelo se encierra a una finalidad que el mismo artículo 16.1 de la Ley del Suelo reconoce implícitamente extraña a la propia de su normativa.

En este sentido, afirman Gutierrez-Alviz y Conradi y Romero Candau "que la unidad mínima de cultivo es la fijada conforme a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario o bien por la Comunidad Autónoma correspondiente ajustándose al procedimiento que la Ley aplicable en tal comunidad haya establecido", y que "La disposición contraria contenida en el planeamiento es radicalmente nula por ser contraria a Ley infringiendo el principio de jerarquía normativa y debe ser inaplicable por todos los operadores jurídicos, aunque no hay mediado la oportuna sentencia conforme a la doctrina unánime en la materia".

Estamos de acuerdo en que los principios de legalidad y de jerarquía normativa conducen en el caso que nos ocupa a la inaplicabilidad de las normas de planeamiento que señalen las unidades mínimas de cultivo puesto que la remisión en bloque que la Ley del Suelo efectúa en favor de la legislación agraria no hace posible que la norma de planeamiento traiga causa de la primera. Ello ha de ser así máxime si tenemos presente la peculiar naturaleza de este tipo de normas que no tienen por función sino concretar en el espacio la regulación abstracta de la legislación general, y que dada la redacción del artículo 16.1 de la Ley del Suelo no parece que se encuentre fundamento alguno para pretender limitar el ejercicio de una facultad dominical, lo que desde luego nunca podría hacer por sí una norma de planeamiento.

Esta misma solución estimamos aplicable a los casos en que el planeamiento imponga la necesidad de licencia para las parcelaciones rústicas aún cuando no se fijen unidades mínimas de cultivo distintas a las que deban regir. Siendo estas parcelaciones, por definición, aquéllas que no puedan dar lugar a formación de un núcleo de población, sino que se realizan a los fines del aprovechamiento agrícola o explotación de sus recursos naturales de las fincas, encuentran su límite en la legislación agraria u otra que le sea de aplicación, pero no en la urbanística, que responde a distinta finalidad. Si con arreglo al artículo 16.1 de la Ley del Suelo no pueden

realizarse fraccionamientos de finca en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, es obvio que sí pueden realizarse con arreglo a ésta, sin que haya fundamento para añadir la necesidad de una licencia que no removería obstáculo alguno de naturaleza urbanística. De nuevo se estaría pretendiendo condicionar el ejercicio de facultades dominicales sin el amparo de una ley que, como repetimos, designa como competente otro sector de regulación.

Abunda en esta dirección el artículo 242.2 de la Ley del Suelo que al determinar los actos sujetos a licenciar incluye las parcelaciones urbanas, omitiendo las no urbanas. Ello sin perjuicio, claro está, de respetar la necesidad de licencia para estas últimas cuando así lo establezca la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas, algunas de las cuales así lo tienen establecido, como se verá en un momento posterior. En estos casos es obvio que ha de requerirse la oportuna licencia para la parcelación rústica o no urbana.

Cuestión distinta, pero íntimamente conectada con la anterior, es la determinación de cuándo nos encontramos ante una parcelación rústica y cuando ante una urbana en cada caso, y a quién corresponde valorar el riesgo de formación de un núcleo poblacional. Desde este punto de vista, puede entenderse que no compete a notarios y registradores el control de esta circunstancia, lo que podría reconducir a la necesidad de exigir licencia o declaración de innecesidad para toda parcelación. A esta cuestión nos referiremos al tratar el régimen del artículo 16.2 de la Ley del Suelo y, en concreto, al analizar el artículo 259.3 del mismo texto legal.

#### - REGIMEN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO.

Las unidades mínimas de cultivo vinieron definidas en España por el artículo primero de la Ley de 15 de Julio de 1954 como aquéllas cuya extensión en secano sea la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, y en cuanto a las de regadío situadas en zonas pluviosas, estableciendo que su límite mínimo sería el equivalente al señalado para el huerto familiar.

Con posterioridad a dicha Ley se dictó el Decreto de 25 de Marzo de 1955, por el que se fijaron los límites máximos y mínimos entre los cuales deberían fijarse ulteriormente las citadas unidades, y la orden del Ministerio de Agricultura de 27 de Mayo de 1958, por la que se señalaron por provincias y respectivos municipios las superficies de las unidades mínimas de cultivo en secano y regadío. La vigencia de esta orden fue expresamente declarada por la Ley de 14 de Abril de 1962 sobre explotaciones familiares, que preveía la sustitución de estas unidades por las unidades mínimas de explotaciones familiares, que no llegaron nunca a determinarse, siendo derogada esta Ley por la de 21 de Julio de 1971, creadora del IRYDA.

A la anterior regulación debe añadirse la referencia al Decreto del 22 de Septiembre de 1955, en cuyo artículo segundo se establecía que los notarios y registradores de la propiedad harían constar en el título y en la inscripción, respectivamente, el derecho de adquisición preferente en favor de los colindantes cuando autorizaran o inscribiesen segregaciones o divisiones de fincas que resultasen inferiores a la unidad mínima de cultivo; así como a la Ley de concentración parcelaria de 8 de Noviembre de 1962, que para las fincas concentradas preceptuó la nulidad radical y absoluta de los actos y contratos que dieran lugar a fincas inferiores a la unidad mínima establecida, prohibiendo expresamente a los

notarios autorizar documentos que pudieran contener tales divisiones.

Con estos antecedentes, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario acomete la vigente regulación de las unidades mínimas de cultivo en sus artículos 43 a 45. En ellos se establece la determinación de tales unidades mediante Decreto del Gobierno por el que se señalará y revisará la extensión de dichas unidades, tanto para las tierras de secano como las de regadío, en las distintas zonas y comarcas de cada provincia. La división de fincas rústicas sólo se considera válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, si bien la infracción sólo se sanciona con un derecho de adquisición preferente en favor de los colindantes, distinguiéndose para su ejercicio según cuál hay sido el acto que haya dado origen a la infracción.

El principal problema que plantea el régimen de las unidades mínimas de cultivo desde la perspectiva de la Legislación estatal es el derivado de la falta de determinación reglamentaria de su medida y si, a falta de dicha determinación, debe estimarse subsistente la efectuada por la citada Orden Ministerial de 27 de Mayo de 1958.

La cuestión no es pacífica en la doctrina. Hernández Crespo y Corral Dueñas se pronuncian en favor de la vigencia de la orden argumentado que la disposición derogatoria de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sólo se extiende a aquellas normas referentes a estructuras agrarias de carácter general y con rango de Ley, pero no a las complementarias de rango inferior, debiendo estimarse vigente entre ellas la expresada Orden. A esta última conclusión llega también Pareja i Lozano por la vía de entender que la remisión reglamentaria contenida en el artículo 43.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario parece indicar "Que no se pretendió una derogación inmediata de la referida orden, con la finalidad de no dar lugar al vacío normativo que ello podría suponer, que sin duda resultaría contrario al principio general de conservación de las normas, que parece de necesaria aplicación en este caso a fin de evitar el referido vacío y la consecuente ineficacia del comentado artículo 44-1 de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario".

La solución antes expuesta cuenta a su favor con el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Marzo de 1986, que expresamente estimó vigente la citada orden "Por no quedar comprendida en la derogación prevista en 1971 y operada en 1973 y que afecta únicamente a las disposiciones de carácter general con rango de Ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, mas no a las disposiciones de rango inferior..."

Estimamos, sin embargo, mejor fundada la opinión contraria a la aplicabilidad de la orden de 1958, que parece tomar cuerpo en la doctrina de nuestro Tribunal Supremo merced a las sentencias de 10 de Mayo de 1980 (de la Sala de lo Civil) y 11 de Mayo de 1988 (de la Sala Cuarta). En el primero de dichos pronunciamientos considera el Supremo que la Orden Ministerial se publicó como consecuencia de la primitiva Ley de unidades mínimas de cultivo de 1954, por lo que al haber sido ésta expresamente derogada por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 tal derogación ha de llevar consigo necesariamente la de la Orden de 1958, "pues sabido es que el espíritu derogatorio de una Ley ha de alcanzar, si la nueva ley no dijese expresamente lo contrario, a las disposiciones de inferior rango dependientes de la derogada, como lo son las aclaratorias, complementarias o dictadas para la ejecución de las mismas, y esta condición tiene la Orden Ministerial de 1958 en relación con la ley de 1954. A esta misma conclusión llega la de 11 de Mayo de 1988 "Por el juego derogativo resultante de la inciden-

cia de la Ley de 12 de Enero de 1973 sobre la de 15 de Julio de 1954 y la Orden de 27 de Mayo de 1954...

De acuerdo con este criterio jurisprudencial, frente al argumento de que la derogación operada por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sólo alcanza a las normas de rango legal, cabe oponer que ello precisamente es ya suficiente para estimar derogadas las disposiciones dependientes de la norma de rango legal abrogada.

Pero es que tampoco se dice por ninguna parte que la derogación se extienda solamente a las normas con rango de Ley. La Disposición Derogativa de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se limita a recoger, en su número uno, una serie de Leyes y Decretos-Leyes que expresamente se declaran derogados y a añadir en su número dos, como fórmula de cierre, que quedan igualmente derogadas las disposiciones de carácter general con rango de ley relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria. En ningún momento se dice que "solo" o "exclusivamente" quedan derogadas las normas con rango de Ley que se aluden. Es evidente que la derogación alcanzará también a cuanto en cualesquiera otras leyes anteriores resulte incompatible (artículo 2), así como a las disposiciones de rango inferior a Ley que traigan causa de las derogadas, de las que la disposición simplemente no se ocupa o preocupa. Deducir de ahí que es que se pretende subsistencia en bloque y con carácter general nos parece un pie muy forzado que como criterio hermenéutico universal podría llevar a resultados absurdos o contradictorios.

Mayor consistencia tiene a nuestro parecer el argumento utilizado por López Ramón, quien sostiene que la derogación de la Ley de 1954 no afecta a la Orden de 1958, puesto que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 es un texto refundido, que incorpora precisamente en sus artículos 43-48 el contenido de la Ley de 1954, operación que no puede afectar a la vigencia de los reglamentos de desarrollo de dicha Ley. Sin embargo, hay que tener presente que la propia Ley de Reforma y Desarrollo Agrario reconoce expresamente no haberse conformado con la simple refundición de textos legales y prevé su propio desarrollo en la materia mediante la promulgación de un Decreto del Gobierno por el que "se señalará y revisará" la extensión de las unidades mínimas de cultivo y fija distintas condiciones para su elaboración (artículo 43-1, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

Creemos además que en contra de la aplicabilidad de la Orden de 1958 juega la insuficiencia de rango, pues como se ve el artículo 43-1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario exige la promulgación de un Decreto para el señalamiento de la extensión de dichas unidades. Tampoco creemos que esta exigencia se cobra debidamente mediante el mantenimiento indefinido de los límites mínimos fijados en el Decreto de 25 de Marzo de 1955. A ello hay que añadir que el citado artículo 43-1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario exige que el Decreto sea dictado a propuesta del Ministerio de Agricultura, previo proyecto del Instituto elaborando a la vista de los informes de la Delegación Provincial de Agricultura y de la Cámara Oficial Sindical Agraria; y que además, como sugieren Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, las unidades fijadas en la orden respondían a una situación de la agricultura en que no se pudieron valorar otros factores distintos de la superficie cultivable para determinar el rendimiento satisfactorio a que iba destinada la fijación de tales unidades.

El problema a la hora de pronunciarse sobre la subsistencia de la Orden de 27 de Mayo de 1958 no es si

se produce o no un vacío normativo, sino si este vacío se llena con el desarrollo que legalmente corresponde y no con otro.

En consecuencia, faltando la determinación conforme a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de la extensión de las unidades mínimas de cultivo, el régimen previsto en dicha ley se nos muestra carente de efectividad. Residualmente, será aplicable en aquellas Autonomías que de acuerdo con la Ley aplicable en la Comunidad establezcan la medida de dichas unidades, con respecto a lo establecido al efecto.

Ahora bien, aún en aquellos casos, o si se estima aplicable la determinación contenida en la Orden de 1958, es lo cierto que la operatividad del sistema prevenido en la ley de Reforma y Desarrollo Agrario resulta sumamente inoperante a los fines derivados de la remisión practicada por el artículo 16.1 de la Ley del Suelo. Dos son las principales razones:

a- En primer lugar, la limitación general de efectuar divisiones inferiores a las unidades mínimas de cultivo resulta excepcionada en el artículo 44-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Dejando al margen los supuestos de disposición en favor de colindantes cuando no resulte un número mayor de predios inferiores, las excepciones previstas cuestionan seriamente la virtualidad antes aludida. En concreto, se permiten las segregaciones inferiores a la unidad en los siguientes casos:

1- Destino de la finca a edificaciones permanentes para fines industriales o de carácter no agrario. Ya aludimos a esta excepción a propósito del comentario del Artículo 16.1 de la Ley del Suelo.

2- Destino de la finca a huertos familiares. Permite también la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario los fraccionamientos inferiores a la unidad mínima de cultivo, siempre que los predios resultantes se destinen a huertos familiares de las características que se determinen reglamentariamente.

De nuevo nos encontramos aquí con el problema de que la determinación prevista no se ha realizado hasta la fecha. Ante ello parece que habrá que entender que la falta de determinación de los límites concretos que restrinjan las facultades de propietario debe traducirse en la libre extensión de las mismas. En este sentido se pronuncian Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, para quienes la excepción es hoy una libre facultad del propietario. También para Pareja i Lozano la falta de desarrollo reglamentario no puede impedir la aplicabilidad directa de la autorización, "en cuanto la misma viene a conformar el ámbito de las facultades de disposición atribuidas a los titulares de predios rústicos, ámbito que no puede verse restringido a nuestro juicio por la inactividad administrativa en el desarrollo reglamentario a que se remite el referido precepto legal". Este criterio es el que sostiene la 1ª del Tribunal Supremo de 29 de Febrero de 1988, citada por el mismo autor, al indicarse que la falta de desarrollo reglamentario no puede ser interpretada "como una prohibición de realizar tales divisiones hasta que aquél se lleve a cabo, pues no cabe condicionar, hasta tal punto, el ejercicio de un derecho reconocido por la Legislación Civil...".

Discrepan, sin embargo, los autores antes citados en torno a si es preciso acreditar en cada caso la necesaria identidad entre la realidad objetiva de la división o segregación y su destino específico a huerto familiar. Así lo entiende Pareja i Lozano, para quien no basta la mera manifestación del donante, sino que tal manifestación debe completarse con las circunstancias objetivas que

presente la segregación a fin de acreditar la verdadera naturaleza de las transmisiones y su consecuente adecuación o no a la legislación agraria. Esta misma pauta entiende ha de aplicarse en aquellos supuestos en que pretenda reducirse la extensión de las unidades a los efectos de segregación en base a la transformación de fincas de secano en regadío. En tal sentido, se alude al contenido de las "Normas sobre Actuación Urbanística" aprobadas por el Consejo General Interinsular de Baleares el 29 de Septiembre de 1980, al exigirse que los adquirentes de los huertos familiares sean vecinos del propio término municipal o del colindante, que el notario advierta expresamente sobre la inedificabilidad de estos predios y, en el caso de que en el título adquisitivo constara que la finca es de secano y lo se alegase su condición de regadío, que se acredite esta última circunstancia mediante certificado de la sección de rústica del Catastro o, en su defecto, documento notarial, administrativo o técnico acompañado de instancia dirigida al Catastro solicitando cambio de calificación.

Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, sin embargo, vienen a considerar que la facultad divisoria con destino a huerto familiares es una facultad libre del propietario de fincas rústicas, aunque se la haya intentado limitar, ya exigiendo circunstancias objetivas (como en las referidas normas sobre Actuación Urbanística), ya estableciendo limitaciones legales (como en la redacción primera del artículo 4 del Decreto Catalán 169/83, al circunscribir la facultad divisoria a terrenos de titularidad pública, posteriormente anulado por el Tribunal Supremo).

En nuestra opinión, debe ante todo hacerse un esfuerzo en esta materia, como en general en la de parcelaciones rústicas, por distinguir entre aquellos supuestos que puedan dar lugar al surgimiento de un núcleo residencial de aquellos otros que se desenvuelvan en el ámbito estrictamente agrario. El primero de los casos obligará a enjuiciar el acto desde la perspectiva de la prohibición contenida en el artículo 16.2 de la Ley del Suelo, que luego se analizará, en tanto que el segundo exigirá la consideración del propio acto bajo la óptica de la Legislación Agraria, conforme al artículo 16.1 de la misma ley. Lo que no debe hacerse es extremar este último control con el perjuicio de una prevención urbanística indirecta ajena a la legislación agraria. Con ello se entorpecería sin fundamento el ámbito de las facultades civiles reconocidas al propietario.

Examinando aquí la cuestión, como procede, desde la perspectiva de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, no nos parece aceptable exigir como requisito general y necesario en la actuación notarial y registral que el donante acredite objetivamente la realidad del destino a huerto familiar. Ante todo, hay que señalar la dificultad que deriva de la falta de desarrollo reglamentario del concepto de huerto familiar. Pero es que el propio sistema de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario confía la sanción y reparación de la segregación infractora no tanto a la intervención administrativa como a la actividad de los propietarios colindantes. Por ello, la utilización fraudulenta de la excepción que trata se convierte a su vez en un fraude a los derechos de adquisición preferente de los propietarios colindantes, a quienes incumbe la reacción por los cauces jurídicos ordinarios.

No deja de apreciarse así una indudable analogía con aquellos otros supuestos en que la manifestación incierta o inadecuada del donante pudieran burlar la legalidad omitiendo derechos de adquisición preferente, en los que no se impone un mayor grado de control en la actuación notarial y registral. Salvo en los casos en que lo imponga la norma o lo considere conveniente el notario

en atención a las circunstancias del caso, no puede imponerse como requisito necesario de actuación el control mediato de circunstancias objetivas externas, máxime en casos como éste en que no existen en la práctica medidas específicas de control por parte de la Administración competente en el sector, dejándose pivotar el sistema en torno al derecho de adquisición atribuido al colindante.

Como criterio final, si debemos insistir en la prudencia que debe seguirse en la materia, lo que llevará al notario a exigir de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso la documentación complementaria que estime precisa, sin perjuicio de las oportunas advertencias legales que en cada caso ha de hacer al disponente.

b- La segunda razón por la que no resulta idóneo el mecanismo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario a los fines de la remisión operada por el artículo 16.1 de la Ley del Suelo es, como ya se ha tenido ocasión de aludir, la consecuencia que se anuda a la infracción de las disposiciones sobre la indivisibilidad de las unidades mínimas de cultivo. En efecto, aunque el artículo 44 de la Ley establece que sólo será válida la división o segregación que no dé lugar a parcelas inferiores a la unidad mínima, posteriormente el artículo 45 se encarga de "convalidarlos", puesto que si tales actos se realizan, la única sanción o consecuencia que se establece es el surgimiento de un derecho de adquisición preferente en favor de los colindantes.

No nos vamos a detener aquí en la crítica, sobradamente conocida, que ha merecido el sistema seguido por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Únicamente subrayar que desde la perspectiva del artículo 16.1 de la Ley del Suelo no creemos que se pueda entender añadida una sanción más enérgica para el caso de infracción que la prevé la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Aunque sea cierto que la citada norma urbanística establece una prohibición tajante, la propia técnica remisoria a la Legislación Agraria que utiliza el artículo conduce a que deba ser aplicado el régimen de ésta como Ley especial, "para la consecución de sus correspondientes fines", con la sanción expresamente prevista y que comentamos.

Realizado un examen general de la problemática de la legislación estatal en la materia se perfila con claridad la inoperancia de su encauzamiento a efectos urbanísticos. Mayor relevancia cobra sin duda desde esta perspectiva el régimen establecido en algunas Comunidades Autónomas, según pasamos a analizar.

#### REGIMEN DE LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

##### A) COMUNIDAD DE MADRID.

Las actuaciones en suelo no urbanizable están reguladas en el Título II de la Ley sobre Medidas de Disciplina Urbanística de 10 de Febrero de 1984, cuyo capítulo primero, integrado por el artículo 14, se dedica en concreto a las parcelaciones. Destacan en esta normativa las siguientes especialidades: 1) Exigencia de autorización para las parcelaciones rústicas, que deberá ser conferida por la Comisión de Urbanismo, previo informe favorable de la Consejería de Agricultura y Cooperación e informe del ayuntamiento respectivo (artículo 14-2), así como de licencia municipal de parcelación (artículo 8). 2) Se sanciona con nulidad de pleno derecho las parcelaciones rústicas que se realicen sin autorización y las que no se acomoden a lo dispuesto en la Legislación Agraria, en la propia Ley de Disciplina y demás disposiciones aplicables (Artículo 14.3, en relación con los dos apartados anteriores). 3) sólo se permite la autorización de parce-

laciones rústicas por debajo de la unidad mínima de cultivo "cuando así lo permita un instrumento de planeamiento referido al medio físico". 4) Se establece que notarios y registradores no podrán autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de parcelación de terrenos sin que se acredite previamente el otorgamiento de licencia que los primeros deberán testimoniar en el documento.

La superficie de las unidades mínimas de cultivo fue establecida por el Decreto 65/1989 de 11 de Mayo, fijándose en 0,75 hectáreas para los terrenos de regadío, 3 hectáreas para los de secano, 30 hectáreas para los terrenos considerados como monte, y 2000 metros cuadrados para los terrenos que sean soporte de las instalaciones y construcciones a que se refiere el Decreto. Se añade además como requisito para que puedan autorizarse las parcelaciones rústicas que las parcelas resultantes no solo no sean inferiores a la unidad mínima de cultivo, sino que se destinen a fines agrícolas, forestales o ganadero. Se permiten no obstante las segregaciones inferiores a la unidad mínima de cultivo en casos de expropiación simultánea a finca colindante o resultante de agrupación forzosa.

Posteriormente, la orden de 9 de Marzo de 1992 ha venido a desarrollar el anterior Decreto, estableciendo, por lo que aquí nos interesa, que únicamente tendrán la consideración de finca independiente la inscrita bajo un sólo número en el Registro de la Propiedad, aunque esté constituida por varias parcelas, colindantes o no, conforme al artículo 8 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su reglamento. Asimismo se establece que los notarios y registradores podrán autorizar e inscribir, respectivamente, las escrituras de división de terrenos, sin que se acredite la licencia de parcelación, en aquéllos supuestos que conste fehacientemente que la fecha de la parcelación fue anterior al 1 de Marzo de 1984.

La normativa de la Comunidad de Madrid que comentamos está resueltamente abordada desde el propósito de evitar el aprovechamiento urbano en suelo no urbanizable. No se incluye aquí tanto en una remisión a la Legislación Agraria como en una intervención correctora de las deficiencias de ésta en cuanto se utiliza como instrumento urbanístico. Directamente, se establecen medidas para evitar que al amparo de la normativa agrícola se pueda reconducir fraudulentamente suelo rústico hacia uso residencial; indirectamente, la propia determinación de la superficie mínima de las unidades aleja la perspectiva de su utilización urbanística.

Se ofrece así una solución, que puede gustar más o menos, a no pocas de las cuestiones que como vimos suscita la legislación estatal: Sometimiento de toda parcelación a la necesidad de licencia, exigencia de la justificación de esta con carácter necesario y previo al otorgamiento de la correspondiente escritura, sanción de nulidad de pleno derecho las divisiones infracturas de la Legislación Agraria y Urbanística, etc.. De otro lado, resulta de interés la limitación que se establece a la posibilidad de autorizar segregaciones por debajo de la unidad mínima de cultivo al exigir un instrumento de planeamiento que así lo permita, dando salida a la problemática que suscitarían las construcciones no agrícolas que deban emplazarse en el medio rural, para las que no resulta lógico funcionalmente ni a veces posible exigir una extensión "agrícola", a través de una "unidad" reducida.

No debe terminarse este apartado sin hacer referencia al proyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y

Urbanismo de la Comunidad de Madrid. Las alteraciones de la estructura de la propiedad del suelo no urbanizable mediante actos divisorios de trata en el artículo 52 del citado proyecto. Se prevé la sujeción de las parcelaciones a la licencia municipal, que se solicitará acompañando la documentación escrita y gráfica suficiente para la precisa descripción y total identificación del acto pretendido. El control por parte de la Comunidad se consigue por medio de la necesidad de informe de la Consejería competente en materia de agricultura, que será preceptiva y, además vinculante caso de ser desfavorable. Los mismo efectos de informe se producen a este respecto a través de la calificación urbanística del suelo no urbanizable, que se prevé a fin de legitimar la ejecución de obras en éste, siempre que para la realización de tales obras fuera preciso algún acto de disposición de los contemplados y al tiempo de la solicitud se hubieran precisado las características de dichos actos.

Se excepcionan del cumplimiento del régimen previsto las parcelaciones, segregaciones o divisiones de fincas que se deriven o traigan causa de obras e infraestructuras públicas, servicios públicos o construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento o funcionamiento de unas u otras, así las derivadas de actividades mineras.

## B- OTRAS COMUNIDADES:

Entresacando las regulaciones más significativas a este respecto y siguiendo a Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, cabe hacer la siguiente síntesis:

### I. CATALUÑA:

De acuerdo con el texto refundido sobre legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Derecho Legislativo 1/90 de 12 de Julio, en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la Legislación Agraria y Forestal. Las unidades mínimas de cultivo, por su parte, fueron reguladas mediante Decreto de la Generalidad Catalana de 169/83 de 12 de Abril. La unidad mínima forestal determina por el Decreto 35/90 de 23 de Enero.

A juicio de Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, el régimen de la parcelación rústica, tanto agraria como forestal, difiere sin embargo de la Legislación estatal porque parece exigir como requisito de validez del acto de segregación o división, y salvo supuestos excepcionales contemplado en los mismos Decretos, el respeto de la respectiva unidad mínima.

Por lo demás, no se sujeta o prevé licencia para las parcelaciones rústicas.

### II. GALICIA:

No habiendo sido fijadas las unidades mínimas de cultivo, cabe aludir aquí a la Ley 10/85 de 14 de Agosto sobre Concentración Parcelaria en cuyo artículo 3.2 se establece la indivisibilidad de las parcelas de extensión inferior al doble de la indicada como mínima en el acuerdo de concentración, así como el Artículo 51 de la Ley 11/85 de 22 de agosto de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia, que se establece la invalidez de las segregaciones o divisiones inferiores a la unidad mínima de cultivo una vez finalizada la concentración.

### III. CANARIAS:

De acuerdo con la ley 7/90 de 14 de Mayo sobre Disciplina Urbanística y Territorial, las parcelaciones rústicas están sujetas a licencia (artículo 4.1.a), que deberá acreditarse previamente al otorgamiento de la escritura, donde quedará testimoniada. Ello no obstante, si se llega a autorizar la escritura procede su inscripción en el Registro de la Propiedad con nota marginal expresiva de las circunstancias previstas al respecto en el artículo 15.2.

Las parcelas mínimas a efectos de segregaciones y divisiones se establecieron con carácter provisional por orden de 9 de Junio de 1987. Interesa destacar la presunción de parcelación o división que se contiene en las misma para los casos de enajenación de partes indivisas de una finca rústica con incorporación del derecho de utilización exclusiva de partes concretas de la misma, así como de constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore el derecho de uso exclusivo sobre una parte del predio total.

### IV. COMUNIDAD VALENCIANA:

Se regula especialmente esta materia en la disposición adicional 3ª de la Ley 4/90 de 5 de Junio de la Generalitat Valenciana sobre Suelo no urbanizable, donde exige previa licencia municipal para todos los actos de parcelación o segregación en suelo no urbanizable o urbanizable no programado. Dicha licencia debe ser justificada y testimoniada en la correspondiente escritura pública como requisito para su autorización e inscripción, si bien alternativamente se podrá exigir y testimoniar el certificado administrativo de la innecesidad de la licencia.

Con arreglo a la norma se señalan los supuestos en los que no cabe realizar ni autorizar divisiones o segregaciones de fincas, entre las que se incluyen aquellos que pudieran dar lugar a la creación de un mayor número de fincas que sean inferiores a la unidad mínima de cultivo establecida reglamentariamente o, a falta de esta previsión, que creen un mayor número de fincas inferiores a la parcela mínima fijada para la realización de usos y aprovechamientos previstos por la Ley. Es de citar aquí la disposición del artículo 10, que exige una superficie mínima de una hectárea por vivienda para la parcela que se fije el planeamiento, en relación con las viviendas unifamiliares que puedan realizarse en suelo no urbanizable.

### V. ARAGON:

Ha de aludirse como especialidad a la que deriva del artículo 49.1 del la Ley 5/91 de 25 de Abril del Patrimonio Agrario de Aragón al sujetar a previa autorización del Instituto Aragonés de Patrimonio Agrario todo acto de agrupación, división, segregación o agregación de bienes procedentes del patrimonio agrario de la Comunidad, así como su transformación o cambio de destino, sancionándole la omisión de tal autorización con la nulidad del acto o contrato (artículo 49.2).

Existen también disposiciones en las órdenes por las que se aprueban las normas subsidiarias y complementarias de los municipios sin plan de Zaragoza, Huesca y Teruel, exigiéndose licencia para la división o segregación de fincas rústicas y fijándose la superficie de las unidades mínimas de cultivo por remisión a la orden del Ministerio de Agricultura de 27 de Mayo de 1958. No obstante estas disposiciones, por la vía que se establecen, resultan de más que dudosa aplicabilidad.

### VI. BALEARES:

Es de citar el artículo 2 de la Ley 10/90 de 23 de Octubre sobre Disciplina Urbanística, en cuanto por el mismo se sujetan a licencia previa "Las obras de apertura de caminos y accesos a parcelas en suelo no urbaniza-

ble y en suelo urbanizable no programado sin programa de actuación urbanística aprobado".

El artículo 27 de la misma Ley, por su parte, tipifica entre las infracciones urbanísticas los cierres de parcelas en suelo no urbanizable cuando la división o segregación se hubiere efectuado en contra de lo que disponga la Legislación Agraria en materia de unidades mínimas de cultivo o del planeamiento urbanístico.

### VII. ANDALUCIA:

De acuerdo con el artículo 5.4 de la Ley de Reforma Agraria para Andalucía corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía fijar la extensión de las unidades mínimas de agricultura para comarca, a propuesta del Consejo de Agricultura y Pesca, previo informe del Instituto Andaluz de Reforma Agraria. El reglamento para la ejecución de dicha Ley prevé que en los Decretos de actuación comarcal de reforma agraria se contenga, en su caso, la fijación de unidades mínimas de cultivo y de montes.

### VIII. CANTABRIA:

Rige en Cantabria la Ley 4/90 de 23 de Marzo reguladora de la concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables. De esta norma interesa la fijación de la superficie de las unidades mínimas de cultivo, en secano y regadío, para los distintos términos municipales de la Comunidad. También se establecen normas sobre procedimiento para su revisión y se define el concepto de unidad tipo de aprovechamiento.

### IX. ASTURIAS:

De acuerdo con los artículos 98 o 101 de la Ley 4/89 de 21 de Julio sobre Ordenación Agraria y Desarrollo Rural se regula en Asturias el régimen de las unidades mínimas de cultivo, cuya fijación se prevé mediante Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Agricultura y Pesca. La infracción del régimen de unidades mínimas de cultivo origina un derecho de adquisición preferente en favor de los colindantes.

### X. NAVARRA:

Debe hacerse referencia a la Ley foral 12/1986 de 11 de Noviembre de Ordenación del Territorio y a la Ley foral 6/87 de 10 de Abril sobre Normas Urbanísticas Regionales para Protección y uso del Suelo no Urbanizable. Más específicamente conviene aludir al Derecho Foral 191/88 de 23 de Junio sobre medidas complementarias para la protección de la legalidad urbanística. En este Decreto se preceptúa la necesidad de licencia municipal o concejil para las segregaciones y divisiones de parcelas situadas en suelo no urbanizable o urbanizable no programado, admitiéndose que puedan concederse aún por debajo de las unidades mínimas de cultivo "cuando lo permita el planeamiento vigente". No se permiten sin embargo parcelaciones en suelo no urbanizable de alta productividad agrícola o ganadera que den lugar a parcelas inferiores a las unidades mínimas de cultivo.

Procede también traer a colación la exigencia contenida en el artículo 9 del Decreto Foral 191/88 de que en todo contrato de compraventa de parcelas, recogido en documento público o privado, se haga constar entre otros datos la fecha de concesión de la licencia municipal o concejil de parcelación.

### XI. MURCIA:

La Ley 12/86 de 20 de Diciembre de medidas para

la protección de la legalidad urbanística aborda la regulación de la materia con un doble propósito de coordinar el urbanismo con la actuación de notarios y registradores. Se exige la aportación de licencia de parcelación o declaración de innecesidad para toda escritura de división y segregación de terrenos, si bien según la clasificación urbanística de suelo (artículo 5.2). Para suelo no urbanizable, en relación con ello, ha de tenerse en cuenta que el artículo 6.4 de la Ley contempla el supuesto de otorgamiento de escrituras que contengan divisiones o segregaciones de fincas situadas en suelo no urbanizable o realizadas en contra de lo dispuesto en la Legislación Agraria estableciendo que "el notario, al autorizarlas, hará las advertencias expresas correspondientes"; asimismo el artículo 7.2 prevé la práctica de nota marginal en el registro para hacer constar esta circunstancia.

## XII. CASTILLA-LEÓN:

La Ley 14/90 de 28 de Noviembre regula la concentración parcelaria en esta comunidad. En materia de unidades mínimas de cultivo establece dicha norma que no será válida la segregación o división que no respete su régimen, añadiéndose que no producirán efecto entre las partes ni respecto a terceros los actos o contratos por cuya virtud se efectúen dichas divisiones. Aunque la regulación expuesta se contiene en el Título II de la Ley, bajo la rúbrica del "Régimen de las unidades mínimas de cultivo en las zonas concentradas", del artículo 9 y concordantes de la misma se desprende su aplicación general. Se impone asimismo la obligación del notario de abstenerse de autorizar el documento, si la división o segregación resultase ilegal. Por lo demás, la extensión de las unidades mínimas de cultivo se fijó para esta comunidad en el decreto 76/84 de 16 de Agosto.

## 2-PROHIBICIÓN DE REALIZAR PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO NO URBANIZABLE.

### - ARTICULO 16.2 DE LA LEY DEL SUELO.

La limitación más genuina que desde la perspectiva de la Legislación del Suelo se impone sobre las facultades dispositivas del propietario de suelo rústico es sin duda la que deriva de la interdicción de que es éste se efectúen parcelaciones urbanísticas.

Esta prohibición se establece en nuestra vigente Ley del Suelo en el artículo 16.2, a cuyo tenor "En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo".

Se trata de una prohibición absoluta, pero no de una prohibición de uso cualquiera, sino precisamente de aquella en torno a la cual se define este tipo de suelo. Desde esta perspectiva, el suelo rústico es un suelo no urbanizable, excluido del proceso de desarrollo urbano y que debe por tanto preservarse sujeto a su destino natural.

Dentro de esta concepción, no resulta de extrañar la novedad introducida por el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo al establecer la prohibición de que tratamos no a propósito de la regulación de las parcelaciones, sino dentro de las normas que definen el régimen del suelo no urbanizable.

El concepto de parcelación urbanística, pues, debe

vincularse a la idea de creación de ciudad, de desarrollo urbano, que es exactamente lo que se trata de evitar que acontezca en suelo rústico, al margen de la potestad pública sobre clasificación de los terrenos.

Este es el sentido que se desprende del concepto legal de parcelación urbanística contenido en el artículo 257 de la Ley del Suelo, en cuya virtud se entiende por tal, como es sabido, "La división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando puede dar lugar a la constitución de un núcleo de población". En esta definición se distinguen con claridad los dos elementos que integran el concepto: el elemento genérico, esto es, la división simultánea o sucesiva de una finca en varias independientes, y el elemento específico, que cualifica este tipo de parcelaciones, que es la susceptibilidad de constituir un núcleo de población.

Precisan el concepto de parcelación urbanística, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de Marzo de 1990 y 24 de Diciembre del mismo año. Según esta última, "La parcelación urbanística, o división de una finca en dos o más parcelas independientes destinadas a edificación y que puedan dar lugar a la formación de un núcleo de población, según definición del artículo 94 de la Ley del Suelo -Texto de 1976-, tanto se realice de forma simultánea o sucesiva, modalidades distintas contempladas en dicho artículo, no se produce con la simple división física del terreno, sino que se completa con la división jurídica del derecho de propiedad sobre el suelo, de suerte que éste pase a ser material y jurídicamente fincas independientes, sigan o no perteneciendo a un mismo propietario, constituyendo una actividad continuada a la que cabe considerar compleja."

La parcelación que tratamos implica, por tanto, una modificación tanto física como jurídica de los terrenos, que deriva de estos para constituir un núcleo poblacional (en otro caso, como dice la sentencia de 16 de Octubre de 1984, resulta indiferente que las divisiones o segregaciones, los fraccionamientos en lotes, sean simultáneos o sucesivos).

La consideración de las parcelaciones urbanísticas como actividad continuada y compleja da lugar a que la computación del "dies a quo" del plazo prescriptivo deba fijarse a partir de los actos que pongan fin al proceso total que la constituye.

Pueden revestir también estas parcelaciones una forma más sutil por la vía oblicua del fraude, como sucede en aquellos casos de enajenación de cuotas indivisas de fincas que incorporen derechos de utilización exclusiva de partes del terreno, constitución de sociedades con igual incorporación de derechos a la condición de socios, etc. Estos supuestos, prevenidos en algunas legislaciones autonómicas como la catalana o la canaria, a que aludimos, se combaten por la vía de presumir la parcelación urbanística.

La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Diciembre de 1990, por su parte, señala que "La parcelación es una operación técnica de división del suelo que como ejercicio del derecho de propiedad es lícito con arreglo a las normas de derecho común, pero en cuanto con estas operaciones de división de finca se puede dar lugar a constituir un núcleo de población, como aquí sucede, la parcelación recibe el nombre de urbanística, definida como operación técnico-jurídica sujeta a intervención administrativa".

Nos interesa resaltar en relación con ello la configuración del alcance de las facultades dispositivas del propietario. Tales facultades se entienden sujetas a

"intervención administrativa", determinante de la legitimidad de su ejercicio, en cuanto puedan implicar la formación de un núcleo de población, esto es, en cuanto pudieren interferir la potestad pública sobre ordenación y clasificación de los terrenos, así como de control y racionalización del proceso de desarrollo urbano.

La clave operativa del concepto de parcelación urbanística como límite a las facultades del propietario se encuentra sin duda en qué debe entenderse por "Núcleo de población", problema que pasamos a contemplar.

### - EL CONCEPTO DE NUCLEO DE POBLACIÓN.

No define la Ley del Suelo el concepto de núcleo de población ni remite tal concepto a la determinación reglamentaria, a diferencia de lo que en este último sentido preceptuaba el anterior texto refundido de 1976. Se trata de un concepto jurídico indeterminado y abierto, que debe ser contemplado en función de la concreta localización espacial y de las circunstancias que concurren en cada caso.

Ahora bien, aunque resulta comprensible que desde la generalidad y abstracción de la Ley no se considere oportuno formular un concepto de núcleo urbano, desde la óptica del planeamiento, como pieza de encaje o aplicación de la Ley Urbanística en las concretas partes del territorio, sí es posible abordar la determinación de los requisitos que en cada caso deban perfilar el concepto. En tan sentido, el artículo 76.e) de la Ley del Suelo exige que las normas subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito provincial contengan la definición a efectos de lo previsto en los artículos 13 y 15 del concepto de núcleo de población, exigencia que a su vez repite para las normas subsidiarias de ámbito municipal el artículo 78.1.d). Como señalan Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, con ello no se excluye que también e contengan tales precisiones en los planes generales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72.2D de la Ley del Suelo.

Deben también considerarse vigentes en esta materia, siguiendo a dichos autores, las normas contenidas en el reglamento de planeamiento, cuyos artículos 36, 92 y 93, para el tipo de plan respectivo que cada uno de ellos regula, se preocupan de forma común de que el núcleo de población se defina con base a las características propias de cada municipio "estableciendo las condiciones objetivas que deben dar lugar a su formación" (Artículo 93.1 d) RP).

Por otra parte, como señala Pareja i Lozano, "Las situaciones de ausencia de planeamiento, o de falta de referencias en el mismo a la posibilidad de formación de núcleo de población no restan eficacia a la limitación que de las facultades de disposición establece la Ley del Suelo a los efectos de evitar la formación de dichos núcleos en el suelo no urbanizable".

En efecto, no nos encontramos aquí ante una limitación que precise de ulterior desarrollo para su debida eficacia, sino ante un concepto jurídico indeterminado que opera directamente en la Ley como prohibición esencial, derivada de la propia concepción de esta clase de suelo.

El carácter abierto de la noción no impide, sino más bien facilita la valoración en cada caso concreto de cuándo se vulnera la prohibición contenida en la norma, de acuerdo con su espíritu y finalidad.

Esta es la postura que deriva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, que reiteradamente excluye la aplicación de esquemas predeterminados para

centrarse en la ponderación de las circunstancias objetivas concurrentes en cada caso. De este modo, resultan muy variados los elementos que han permitido deducir la posibilidad de formación de un núcleo de población. Así, en la sentencia de 23 de Julio de 1984 se infiere dicha posibilidad de "La situación de la finca inmediata a la carretera, la existencia de edificaciones próximas a aquella y la inutilidad del cultivo de estos terrenos..."; en la de 10 de Diciembre de 1986 se alude al enclavamiento en un paraje con fuerte demanda para segunda residencia, en zona con buenas comunicaciones. La resolución de 22 de Abril de 1985 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, por su parte, considera aplicable la normativa sobre parcelaciones urbanísticas sobre la base de haberse practicado nueve segregaciones en una finca matriz, ser los terrenos inadecuados para el cultivo agrícola y denotar los linderos un uso urbanístico (se trataba de fincas de reducida extensión, lindantes con la carretera y una calle).

Al hilo de la sentencia del Supremo de 23 de Julio de 1984, antes citada, debe aclararse que la prohibición del artículo 16.2 de la Ley del Suelo resulta aplicable con independencia de que la parcelación se haya llevado a cabo de conformidad con la Legislación Agraria. Así vino a considerar dicho Tribunal en el caso en cuestión, en que no obstante aparecer el proyecto "amparado en principio por una aparente cobertura", es estimó que su realización "comportaría la formación de un autentico núcleo de población con la consiguiente conversión, hasta hacerla ilusoria, de la calificación urbanística de la zona...".

Con ello enlazamos con una cuestión anteriormente planteada a propósito de la actividad notarial y registral y que consiste en la determinación en cada caso de cuándo nos encontramos ante una parcelación rústica y cuándo ante una urbanística y a quién corresponde valorar el riesgo de formación de un núcleo de población.

### - EL CONTROL DE LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS ILEGALES.

La finalidad de impedir que el suelo rústico sea objeto de procesos urbanísticos espontáneos y caóticos plantea la necesidad de arbitrar medidas que en la práctica, permitan evitar que el ejercicio de las facultades dispositivas derive hacia la formación de núcleos poblacionales sin los equipamientos necesarios, al margen de las previsiones del planeamiento.

El examen de la realidad bajo este aspecto no resulta excesivamente reconfortante. La presión del medio urbano ha permitido con excesiva frecuencia el surgimiento de las llamadas urbanizaciones ilegales. Las circunstancias que favorecen esta presión son muy diversas. Aquí lo que interesa destacar es como pese a la regulación claramente restrictiva y limitadora que han seguido la legislación en la materia este tipo de desarrollos no ha dejado de producirse. El problema resulta especialmente agudo en la Comunidad de Madrid, al extremo de haberse publicado en su día, como es sabido, una Ley específica en la materia.

En teoría, el control debe producirse a través de la correspondiente actuación inspectora por los órganos de la administración. A tal efecto, el artículo 260.2 de la Ley del Suelo establece que "El alcalde ejercerá la inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles". La detección de los actos parcelarios ilegales ha de dar lugar a los efectos prevenidos en el artículo 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística, esto es, a la adopción de las medidas precisas para

la restauración de orden jurídico infringido y de la realidad física alterada, imposición de sanciones, indemnizaciones de daños, etc. En concreto, el artículo 262.3 de la Ley del Suelo tipifica como infracción grave la parcelación urbanística en suelo no urbanizable, que en ningún caso puede suponer un beneficio económico para el infractor (artículo 272 de la Ley del Suelo), previendo además el artículo 207.B que procede en estos casos la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, deduciéndose del justiprecio la multa que se imponga.

Lo cierto es, sin embargo, que las parcelaciones ilegales vienen a realizarse a través de actos jurídicos privados y de alteración de la realidad física con frecuencia muy difícilmente detectables por la administración y que presentan frente a ésta como un hecho consolidado. No existe una articulación operativa de medidas de restauración y, como dice Pareja i Lozano, no parece que la tipificación infractora sea el camino más idóneo para el establecimiento de un control adecuado de los procesos de parcelación ilegal en suelo no urbanizable.

La imposición de un régimen más severo en las Leyes Autonómicas, así en la Comunidad de Madrid, no cabe duda que ha servido de freno frente a un proceso urbanizable a cierta escala que resultaba preocupante. Subsisten, sin embargo, circunstancias que propician desarrollo o aprovechamientos urbanísticos de distinto grado, aunque tampoco desdeñables. Al final, suele sucumbirse ante la realidad del medio físico y orden jurídico alterados, tratándose los efectos a través de medidas de actuación o corrección. En este sentido se enmarcó la Ley 9/85 de la Comunidad de Madrid para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, que en buena medida ha dejado subsistente el problema. En la actualidad, es en la revisión de las respectivas normas de planeamiento municipal donde trata de

abordarse la intervención sobre las urbanizaciones o asentamientos ilegales, si bien dentro de una difícil problemática jurídica y económica en orden a la correspondiente actuación.

El tema se complica en cuanto se entrelazan los efectos propios de la relación jurídico-administrativa determinante de la transmisión del dominio con los derivados de la relación e infracción jurídico-administrativa.

Se plantea al respecto si la parcelación ilegal ha de ser tenida por nula de pleno derecho, incluso en la relación inter partes, en base al artículo 6.3 del Código Civil, o si por el contrario es inoponible frente a la Administración en tanto que ilegal a efectos urbanísticos, toda vez que la Ley no declara su nulidad y establece unas determinadas sanciones y consecuencias para el caso de contravención. Creemos que un adecuado planteamiento se este tipo de situaciones obliga a reconocer su carácter complejo en que, en efecto, han de distinguirse dos planos, pero dos planos que se entrelazan. La infracción urbanística tiene por fuerza que repercutir en la relación jurídico-privada, en tanto que ésta a su vez no puede ser absolutamente desconocida por la administración.

La sanción de nulidad absoluta para las parcelaciones urbanísticas, cuando se impone, no deja de plantear problemas de encaje en orden a la relación privada entre las partes sobre las que repercute y produce problemas de legitimación cuando se trata de actuar por vía de corrección de una realidad que ya no se quiere o puede restaurar.

Son muchas las ocasiones, en definitiva, en las que lo que acaba por predominar es la búsqueda de soluciones prácticas caso a caso, haciendo difíciles equilibrios

dentro de las rigideces del sistema.

Un régimen prohibitivo en suelo no urbanizable, sustentado en una eficaz actividad inspectora, con su correspondiente sistema sancionador, es sin duda necesario. Debe favorecerse la adopción de medidas ágiles, que permitan actuar en las etapas iniciales a fin de favorecer la restauración del orden vulnerado. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Una adecuada protección del suelo rústico, sostenible a medio y largo plazo, no puede basarse exclusivamente en un régimen restrictivo y policial, sino que demanda necesariamente una formulación positiva para este espacio dentro de una ordenación plena e integral del territorio.

Pasando a analizar la función notarial y registral dentro de este apartado, es evidente que la sujeción a previa licencia de los actos que impliquen fraccionamiento o segregación de fincas previenen y dificultan las parcelaciones ilegales. Esta es la vía seguida en diversas legislaciones autonómicas, como ya hemos tenido ocasión de comprobar.

La Ley del Suelo, sin embargo, se limita a sujetar a licencia las parcelaciones urbanas (artículo 242), y a exigir que ésta o la declaración de su innecesariedad se acredite para autorizar e inscribir escrituras de división de terrenos, debiendo testimoniarse una u otra en el documento artículo 259.3).

Comoquiera que no se exige licencia para las parcelaciones rústicas, sino sólo para las urbanísticas, la cuestión se centra en determinar cuándo nos encontramos en cada caso ante unas u otras. Como el criterio depende de un concepto jurídico indeterminado, el de núcleo de población, resulta de muy difícil valoración por notarios y registradores dado que estos carecen en sus respectivas actuaciones de una visión completa de las circunstancias objetivas concurrentes en cada caso. Ello puede conducir a entender que es la Administración la que debe valorar el riesgo de formación de un núcleo de población, interpretando en tal sentido que la exigencia establecida en el artículo 259.3 de la Ley del Suelo se refiere a todo supuesto de división de terrenos, procediendo en suelo no urbanizable la denegación de la licencia si la parcelación pretendida se estimase urbanística o la declaración de su innecesariedad si fuere rústica. A este resultado parece conducir la interpretación literal de la norma, que hable simplemente de escrituras de división de terrenos, así como la consideración de que la alternativa que se ofrece de la declaración de innecesariedad tiene fácil encaje para los supuestos de parcelaciones rústicas.

Se oponen a esta línea interpretativa Gutiérrez-Alviz y Conradi y Romero Candau, quienes consideran que "La tesis que extiende la declaración municipal de innecesariedad de que habla el precepto al suelo no urbanizable estaría introduciendo por este medio indirecto una limitación al derecho de propiedad que no figura expresada donde se contempla la regulación del suelo no urbanizable". Para estos autores, en el artículo 16.1 de la Ley del Suelo hay una remisión expresa a la legislación agraria para todo lo relativo a los fraccionamientos que puedan realizarse en esta clase de suelo y ello implica una admisión por el texto legal de que el régimen de las parcelaciones agrarias no es de competencia de las autoridades urbanísticas. Razonan asimismo que "si la ley dice de un lado que estos actos no precisan licencia pero, de otro, añade que es la propia administración la que decide si la precisan o no, resulta a la postre que el acto de control, que es en definitiva el sentido de las licencias de parcelación, se produce subrepticamente".

Los citados autores recuerdan que el artículo 259.3 refunde para el nuevo texto el antiguo artículo 96.3 TR, norma que no se vio afectada por la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, concluyendo que el nuevo agregado que en el texto refundido supone la declaración de innecesariedad exigida no hace sino introducir, congruentemente con la misión del refundidor, una aclaración: "La aclaración de que cuando, siendo preceptiva, no se hubiere aportado la licencia deberá sustituirse por la declaración municipal de innecesariedad".

La argumentación que acabamos de intentar extractar nos parece de indudable consistencia. Cabría quizá matizar que bajo el razonamiento subyace el presupuesto de que la parcelación sea rústica, que es precisamente lo que se trata de discernir. En efecto, si partimos de que la parcelación sea rústica es cierto que el artículo 16.1 de la Ley del Suelo se remite en todo lo relativo a fraccionamientos a la legislación agraria y que la exigencia de una declaración de innecesariedad introduciría por este medio indirecto una limitación al derecho de propiedad que no figura expresada donde se contempla la regulación del suelo no urbanizable. Pero si la parcelación es susceptible de dar origen a un núcleo de población entonces es claro que no ha de aplicarse la remisión del artículo 16.1 a la legislación agraria y que el mismo artículo en su número dos establece una limitación evidente sobre las facultades del derecho de propiedad. Si partimos, pues, de una parcelación que pueda ser urbanística no resulta ni mucho menos contrario al régimen del suelo no urbanizable que la Administración deba ejercer un control urbanístico previo que obviamente se resolverá en su caso en la denegación de la declaración.

Existe un problema preliminar en este caso y es el de separar los supuestos de hecho de los número primero y segundo de artículo 16 de la Ley del Suelo, lo que nos reconduce al dilema inicial de a quién corresponde distinguir si la parcelación es rústica o urbanística, puesto que si esto ya lo damos por resuelto a priori es claro que ya no procede en ningún caso a pedir declaración de innecesariedad.

En principio, cabría presumir que quien ejerce sus facultades dominicales lo hace conforme a derecho y que, por tanto, si se realiza una parcelación en suelo no urbanizable ha de entenderse que se trata de una parcelación rústica, a no haber signos contrarios en contrario. Desde esta perspectiva, sintonizable con la línea argumental antes citada, no sería exigible la declaración a que se refiere el artículo 259.3, salvo supuestos determinados a criterio del notario.

Frente a ello es posible argumentar que el artículo 16.2 de la Ley del Suelo establece una clara limitación sobre las facultades dominicales que, por razón de su naturaleza, exige para su eficacia un control de las circunstancias objetivas más amplio que el que pueda desarrollarse en vía notarial. En este sentido, no se haría sino extraer una consecuencia necesaria para la operatividad del sistema, debiendo anteponerse el riesgo de formación de un núcleo de población en suelo rústico sobre el de la perturbación del libre ejercicio de las facultades del propietario, por responder el primero a un interés público y el segundo a uno privado.

La dificultad, en definitiva, deriva de que se busca un criterio de actuación de validez universal cuando no existe un esquema general y predeterminado que permita discernir con el mismo alcance cuándo existe posibilidad de formación de un núcleo de población.

Llegados a este punto, entendemos debe vincularse el requisito de licencia o declaración de innecesariedad a los elementos objetivos que pueda ofrecer el propio sistema, a cuyo efecto deberán tenerse presentes:

1- Las determinaciones del planeamiento, en su caso, en orden a la formación de núcleos de población.

2- El régimen de las unidades mínimas de cultivo, allí donde se fije o resulte fijada su superficie. Este criterio es el asumido por Pretel (quien considera vigente la Orden de 28 de Mayo de 1957), entendiendo precisa la licencia o declaración en las parcelaciones por debajo de las unidades mínimas de cultivo.

Esta pauta de comportamiento entendemos presenta una clara objetividad, con fundamento en la Ley. En efecto, las parcelaciones inferiores a la unidad mínima de cultivo no tienen su fundamento en la legislación agraria, con arreglo a la cual han de entenderse funcionalmente inadecuadas para los fines de la explotación agrícola de los terrenos, que es lo que cualifica a las parcelaciones de fincas o agrarias. Al mismo tiempo, la inhabilidad de las fincas para la obtención de un rendimiento satisfactorio, legalmente tipificada, implica por sí un elemento de riesgo de orientación hacia aprovechamientos urbanísticos.

Los problemas derivados de la determinación superficial de las unidades y del régimen de huertos familiares, sin embargo, hacen escasamente operativo este criterio en la práctica, según la posición que hemos venido sosteniendo.

3- Finalmente, la indeterminación jurídica del concepto que tratamos obligará a formar un juicio que deba reconducirse a criterios jurisprudenciales, contrastando las circunstancias objetivas de que se trate con la que hayan motivado el correspondiente pronunciamiento.

La propia Dirección General de los Registros y del Notariado fija ya un criterio en su citada resolución de 22 de Abril de 1985 al entender exigible la licencia en base al número de segregaciones, la reducida extensión de las fincas (inadecuada para su cultivo agrícola), su colindancia con calles y vías de comunicación, etc, en unos términos de cierta evidencia en el caso.

La falta de firmeza de los elementos objetivos a que deba vincularse la exigencia obligará, sin embargo, en no pocas ocasiones, a que sea potestad del notario autorizante exigir, de acuerdo con las circunstancias del caso, la oportuna declaración.

Esta orientación entendemos es congruente con la derivada de la reciente Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de Mayo de 1994. Se debatía sobre la inscripción de una segregación y compraventa de una finca rústica de cinco mil metros cuadrados procedente de una finca matriz en cuyo folio registral se había inscrito la suspensión y requerimiento de legalización de una parcelación ilegal al amparo de la Disposición Adicional Décima de la LRRUVS. De dicha inscripción resultaba la concurrencia de circunstancias tales como la instalación de un depósito de agua de 400 metros cúbicos, torretas de electricidad con tendido de cables, explanamiento de los terrenos etc. La Resolución, sin embargo, no parte de la extensión general de la exigencia de licencia o declaración de innecesariedad del artículo 259.3 LS, sino que considera justificada la paralización de la inscripción en el caso, en cuanto del contenido del Registro resultaba una fundada adverten-

cia de que la segregación pudiera constituir uno más de los actos integrantes de un proceso de parcelación urbanística ilegal. Tal criterio se funda, por tanto, en la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable del Art. 16.2 de la Ley del Suelo y en la sujeción a licencia de toda parcelación (Art. 242.2 LS), remitiendo la valoración del riesgo a la administración urbanística competente al exigirse como requisito previo para la inscripción solicitada la acreditación de la oportuna licencia o declaración de innecesidad. Nos interesa remarcar que ésta exigencia que se deriva del Artículo 259.3 de la Ley del Suelo, se conecta en la Resolución con las circunstancias objetivas que racionalmente pueda advertir de una posible vulneración de los Artículos 16.2 y 242.2 LS, lo cual permite una aplicación a sensu contrario de la doctrina sentada.

## **-LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.**

### **A) COMUNIDAD DE MADRID.**

Hemos visto que en la Comunidad de Madrid quedan sujetas a previa autorización y licencia las parcelaciones rústicas, no sionándose con nulidad de pleno derecho las que, no se acomoden a lo dispuesto en la legislación agraria y en la propia Ley de Disciplina Urbanística y demás disposiciones aplicables. Se exige además para que puedan autorizarse parcelaciones rústicas que las fincas resultantes no sólo no sean inferiores a la unidad mínima de cultivo, cuya superficie se fija en términos que dificulta la derivación urbanística, sino que además tales fincas se destinen a fines agrícolas, ganaderos o forestales (Artículo 7 del Decreto 65/89 del 11 de Mayo).

No cabe duda de que el régimen expuesto cumple una indudable función preventiva del proceso de parcelación urbanística ilegal dentro de la Comunidad, explicable por los frecuentes abusos cometidos. El endurecimiento del sistema unido a una mayor conciencia de la necesidad de control por parte de los diversos órganos de la administración urbanística han venido así a frenar un proceso de desarrollo urbanizador a cierta escala que resultaba caótico y alarmante.

Con todo, la crítica debe inscribirse dentro de la que con carácter general se sostiene respecto de la insuficiencia de un planteamiento negativo y limitador de régimen del suelo no urbanizable. Esta carencia, no obstante, trata de paliarse como veremos en el proyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Resulta llamativa la prohibición que se establece de autorizar parcelaciones rústicas por encima de la unidad mínima de cultivo cuando las fincas resultantes no se destinen a fines agrícolas, forestales o ganaderos. Sin perjuicio de la rigidez que ello supone desde la comprensión del espacio rural como un espacio abierto a una función polivalente, susceptible de un aprovechamiento múltiple y diversificado, es lo cierto que bajo la óptica del libre ejercicio de las facultades dominicales no se entiende bien a qué interés público responde la prohibición. Por ello, nos inclinamos a interpretar que se trata de una norma que previene un presunto riesgo de desarrollo urbanístico y cuya aplicación debe cesar cuando de acuerdo con las circunstancias objetivas tal riesgo resulte racionalmente excluido.

Por otra parte, es preciso abordar el problema de la propiedad históricamente fraccionada, endémico en ciertas zonas de la comunidad. La prohibición de parcelar tiene que compensarse con el reconocimiento tácito de una propiedad ya parcelada, en muchos casos carente de titulación pública e inscripción registral. Desde esta perspectiva se hace necesario plantear la revitalización

de los procesos de concentración parcelaria, tratando de buscar fórmulas que permitan superar la compleja problemática que la práctica los viene obstaculizando. Ello resulta además ineludible a la hora de dotar a este suelo del soporte necesario para el desarrollo de una función positiva, desde una adecuada óptica de vertebración integral del territorio.

Como es sabido, la intensidad del proceso parcelario ilegal en nuestra Comunidad llevó a la elaboración de un catálogo de urbanizaciones ilegales así, como de un programa de actuación sobre las mismas.

El tratamiento de estas urbanizaciones ilegales ha sido abordado por la Ley 4/1985 de 4 de Diciembre. Como señala Gómez-Ferrer, la Ley prevé como sistema normal de regulación la necesidad de modificar o revisar el planeamiento municipal en el ámbito territorial de las actuaciones urbanísticas. Tal modificación o revisión puede determinar la inclusión de los terrenos en alguna de las clases de suelo previstas en la legislación vigente de acuerdo con los criterios que fija la Ley. De este modo, la Ley prevé que en suelo no urbanizable común puedan delimitarse ámbitos de actuación en los que puedan autorizarse núcleos poblacionales, los cuales se desarrollarán mediante planes de ordenación con las determinaciones señaladas al efecto.

En materia de gestión y ejecución se prevé que los expresados planes de ordenación de núcleos de población puedan ejecutarse por cualquiera de los sistemas contemplados en la Ley del Suelo. No obstante, como dice Gutiérrez Colomina, esta extensión al suelo no urbanizable de los sistemas de actuación supone un distorsión considerable de dichos instrumentos y plantea una serie de problemas de difícil solución. Así, siguiendo a dicho autor, la necesidad de aunar los intereses de los grandes propietarios y los pequeños, poniendo de acuerdo para asumir la ejecución a afectados heterogéneos y numerosos, en el sistema de compensación; o el reparto de responsabilidad entre la administración y los particulares, que normalmente provoca la ineficacia del propio sistema, en el de cooperación. El sistema expropiatorio tampoco parece el adecuado, en la medida en que la administración asuma el protagonismo absoluto. A nuestro entender, la regularización de las urbanizaciones privadas pasa, en general, por la implicación en el sistema tanto de la administración actuante como de los afectados constituidos en asociación. En este sentido, Gutiérrez Colomina se muestra más favorable al sistema de cooperación, que admite puede dar mejores resultados por la equiparación entre la asociación administrativa y las asociaciones de afectados, y al del expropiación, cuando sea concesionaria la asociación de afectados.

Como ya señalamos anteriormente, la actuación sobre este tipo de urbanizaciones plantea una difícil problemática jurídica y económica. Por ello, no debe extrañar que transcurrido el plazo de vigencia de dos años previsto en la disposición final segunda de la Ley, prorrogado por otro año más, el problema siga en buena medida subsistente. De todos modos, la línea abierta por esta norma tiene su lógica continuidad en las revisiones de planeamiento, tendiéndose a buscar soluciones mixtas que tienden a resolver en cada caso los problemas prácticos que plantea el respectivo supuesto.

Un caso particular se desarrolla actualmente con la urbanización "El Retiro" de Torremocha del Jarama, donde se ha optado por seguir un sistema híbrido de expropiación en beneficio de un consorcio mixto ayuntamiento-asociación de afectados, que es el que asumirá bajo la iniciativa y control municipal la gestión de las correspondientes obras urbanizadoras.

Debe también aludirse en este punto a las novedades previstas en el proyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Por lo que aquí interesa, se contempla la actualización del sistema de expropiación, con desarrollo de su gestión indirecta mediante concesión y

previsión de la aplicabilidad de la técnica de la liberación de la expropiación cuando así proceda; y se introduce asimismo un nuevo sistema de actuación, denominado de ejecución forzosa, en el que la administración actúa en sustitución de los propietarios, realizando materialmente la urbanización y distribuyendo entre estos los beneficios y las cargas, como instancia de compensación. También se recoge y regula la figura de los convenios urbanísticos.

### **b) OTRAS COMUNIDADES.**

#### **I. PAIS VASCO.**

La Ley 4/90 de 31 de Mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco no se enfrenta con la materia de las parcelaciones urbanísticas, aludiendo en su Exposición de Motivos al planeamiento establecido por la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 1976 y partiendo de su aplicación.

De esta forma, se aplica en el País Vasco, el actual TRLS.

#### **II. ANDALUCIA.**

Al carecer de régimen urbanístico propio se aplica íntegramente el TRLS.

#### **III. GALICIA.**

La regulación de las parcelaciones urbanísticas, se lleva a cabo por la Ley 11/85 de 22 de Agosto de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia ( LASGA ).

Distingue los siguientes tipos de núcleos de población:

1- Los núcleos urbanos existentes, que pueden constituir suelo urbano o urbanizable programado o no programado o apto para urbanizar.

Estos núcleos serán los definidos por el Plan o Normas de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 12.3 de la LASGA.

2- Los núcleos de población de nueva creación que se contempla para suelo urbanizable programado o no programado o apto para urbanizar. Son aquellos previstos o propuestos por el Plan o norma para completar o mejorar el modelo de asentamiento poblacional existente.

3- Los núcleos rurales existentes de carácter tradicional que pueden existir sobre suelo urbano, urbanizable programado o no programado o apto para urbanizar y sobre suelo no urbanizable y que se definen por la Ley como "... aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el Plan o Norma los definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancias entre edificaciones...". Además de los anteriores constituirán parámetros definitorios de núcleo rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas".

4- Los núcleos rurales de reciente formación son los que reuniendo los requisitos que se acaban de reflejar para la anterior categoría, el Plan o Norma los defina como tal. Podrán existir sobre suelo urbano, urbanizable programado o no programado o suelo apto para urbanizar.

Los usos posibles en dichos núcleos de población se fijan en los artículos 19 y ss., así como el planeamiento de desarrollo preciso en cada caso.

#### **IV. CATALUÑA.**

Mediante Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de Julio se aprueba Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística.

Tras definir la parcelación urbanística en los mismos términos que la Ley estatal, el artículo 139.3 proporciona un concepto de núcleo de población definiéndolo en los siguientes términos "el asentamiento urbano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales de servicios urbanos" y en el número siguiente del mismo precepto se remite al planeamiento de desarrollo para que se enumeren las condiciones objetivas que puedan dar lugar al mismo, en función de las peculiaridades que concurren en cada ámbito municipal y supranacional.

Se contienen Normas específicas sobre actuación de notarios y registradores en los artículos 141.2, 144, 145, y 146 de la citada Ley.

#### **V. ASTURIAS.**

En Asturias, ni la Ley 1/1987, de 30 de Marzo de Coordinación y Ordenación Territorial ni la 3/1987 de 8 de Abril sobre Disciplina Urbanística contienen un régimen específico de los actos de parcelación dejando a salvo la regulación del planeamiento procedente para cada clase de suelo. Tampoco se refieren de forma concreta a la actuación de Notarios y Registradores en relación con la actividad urbanística.

Cabe destacar, sin embargo, la regulación vigente para el medio rural. Así la Ley 6/90 de 20 de Diciembre contiene normas sobre edificación y usos en el medio rural.

Esta Ley define la parcelación urbanística en el artículo 6.1 como "la división simultánea o sucesiva de terrenos efectuada confines edificatorios". Entendiéndose que se da tal finalidad cuando la fragmentación de la finca no responda a requerimientos objetivos de la explotación agraria del terreno o de la actividad económica, que debidamente autorizada, venga desarrollándose en el mismo, correspondiendo al órgano competente en materia de agricultura de la Administración Autonómica la comprobación de tales extremos.

Este precepto proporciona un concepto de parcelación urbanística distinto al contenido en la legislación estatal, prescindiendo de la noción de núcleo de población, lo que resulta lógico ya que esta norma prevé la posibilidad de núcleos de población en suelo no urbanizable, que son los núcleos rurales.

El artículo 7.1 dice que "son núcleos rurales los asentamientos consolidados de población en suelo no urbanizable que el planeamiento municipal configure con tal carácter, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa". Se autoriza, dentro de los núcleos rurales y de sus zonas de influencia la parcelación y edificación conforme al Plan General o las Normas Subsidiarias municipales y, en su caso, las normas de la Comunidad Autónoma.

Pero incluso fuera de los núcleos rurales y de sus zonas de influencia se permite excepcionalmente la parcelación urbanística, pues deja a salvo las divisiones de la cosa común adquirida a título lucrativo sea entre vivos o por causa de muerte, siempre que en primer caso el transmitente esté vinculado con los adquirentes condóminos por relación de parentesco hasta el tercer grado, si bien no se exige de cumplir los requisitos que exija la legislación agraria en vigor (artículo 6.2).

#### **VI. CANTABRIA.**

En esta Comunidad sólo la Ley 7/90 de Marzo sobre normas reguladoras de Ordenación del Territorio tiene cierta influencia en las parcelaciones urbanísticas cuando concreta el contenido de los instrumentos de planificación territorial. El artículo 15 señala que las Directrices Regionales de Ordenación Territorial comprenderá, entre otros extremos:

“...c) El esquema de la distribución y localización de los asentamientos de población.

...g) Las medidas de protección a adoptar, para reservar el suelo y los demás recursos naturales de los procesos de urbanización en la áreas que, por sus características naturales o por su valor agrícola, ganadero, forestal o paisajístico, deban ser excluidas de este proceso.

...i) Las medidas para defender, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones o las obligaciones que, para tal defensa, mejora desarrollo o renovación, correspondan a la Administración”.

Los extremos comprendidos en las citadas letras g) c i) son vinculantes para los planes urbanísticos regulados en la Ley del Suelo, por lo que sólo a través de las determinaciones de tales planes alcanzan a la actuación de los particulares.

## VII. LA RIOJA.

Interesa la resolución de 28 de Junio de 1988, dictada por la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Bajo el Título de “Plan de Protección del Medio Ambiente Natural y Normas Urbanísticas Regionales”, se ocupa en su anejo 11 de las Normas Urbanísticas Regionales.

En esta Comunidad se asume expresamente la regulación estatal, pues dice la citada Resolución que las Normas Urbanísticas Regionales del anejo 11 son Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento amparadas en los preceptos del TR estatal, por lo que debe entenderse que es aplicable el nuevo Texto Refundido en su totalidad por las vías supletoria que resultan de la disposición final del TRLS.

Las citadas Normas no se ocupan directamente de la actuación de Notarios y Registradores pero sí de los conceptos de núcleo de población y de parcelación.

La definición de parcelación urbanística no recoge el concepto de núcleo de población, sino que opta por el más amplio de que la división persiga actividades de construcción y desarrollo urbano.

Pese a ello, el artículo 97 define el núcleo de población como “... todo asentamiento humano que genera objetivamente demandas o necesidades de servicios urbanísticos comunes tales como red de abastecimiento de aguas, red de saneamiento, red de alumbrado público, sistema de accesos viarios, etc.”, que son característicos de las áreas con destino urbano”.

Por su parte, el artículo 98 enumera diversos casos en los que se considera que existe tal núcleo y así, entre otros, la existencia de cuatro o más viviendas contiguas o próximas a menos de ciento cincuenta metros de distancia entre ellas; más de cinco viviendas por hectárea; o instalaciones comunales de centros sociales, sanitarios, deportivos, de ocio, comerciales o análogos para el uso privativo de los usuarios de las parcelas.

## VIII. MURCIA.

La Ley 12/1986 de 20 de Diciembre, de mediadas para la protección de la legalidad urbanística en la Región de Murcia regula aspectos disciplinarios en materia urbanística.

En sus artículos 5 y ss. regula de forma muy completa las actuaciones del Notario y del Registrador en relación con actos de división del suelo que impliquen parcelaciones urbanísticas.

## IX. COMUNIDAD VALENCIANA.

Ya se aludió con anterioridad al régimen de actuación de notarios y registradores. El artículo 10 de la Ley de 5 de Junio de 1992, por su parte, aplica el concepto de parcela mínima al suelo no urbanizable cuando en el mismo procedan usos urbanísticos, exigiendo una superficie no inferior a una hectárea por cada vivienda, sin que pueda rebasarse el dos por ciento de ocupación y estableciendo un sistema de afección mediante la inscripción registral de la vinculación de la total superficie real a la construcción.

## X. ARAGON.

No hay normativa específica en materia urbana, por lo que será de aplicación el TRLS estatal en lo que se refiere a la parcelación urbanística.

## XI. CASTILLA-LA MANCHA.

Se aplica, en materia de parcelación urbanística, el TRLS.

## XII. CANARIAS.

La Ley 7/90 de 14 de Mayo sobre Disciplina Urbanística Territorial, recoge un concepto extraordinariamente amplio de parcelación pues en su artículo 4.1 a) Sujeta a previa licencia municipal, además de los actos enumerados en el Artículo 1/8 de la Ley del Suelo, hoy 242 de TR, “Las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico”. Este criterio se confirma en el artículo 13 que dice que “El Notario solo autorizará una escritura de división, segregación o agrupación de terrenos” cuando el otorgante aporte el documento acreditativo de la licencia de “parcelación correspondiente, que deberá testimoniarse en la misma”.

Pese a la redacción categórica de este precepto, la Ley prevé que la escritura se otorgue y que la misma tenga acceso al Registro, extendiéndose de oficio “una nota a su margen expresiva de la situación urbanística de la finca, de los efectos de su falta de licencia y de las infracciones a que haya lugar si la irregularidad urbanística infringe las disposiciones legales aplicables.”.

Por otra parte, no alude la ley canaria a la declaración de innecesidad para las parcelaciones.

Además de la ley anterior, hay que tener en cuenta, la Ley 5/87 de 7 de Abril sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual define en su artículo 6.2 la parcelación urbanística de forma similar a la ley estatal, pero refiriéndolo al suelo rústico.

El artículo 4.2 de este cuerpo legal exige para no aplicar el régimen propio del suelo rústico a los núcleos urbanos que existan en esta clase de suelo, la doble condición de tener el carácter de núcleos de población consolidados y que se apruebe el correspondiente Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.

En consecuencia, la parcelación urbanística en los núcleos de población consolidados y ya delimitados solo será posible o por un cambio de uso o por una “convalidación” como suelo urbano de superficies que anteriormente no estaban así delimitadas.

El apartado 4 del artículo 6 de la ley dispone “Cualquiera de los actos previstos en el número 1 requerirá, para su inscripción en el Registro de la Propiedad, la

previa licencia municipal.

Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento”.

Por tanto, en el suelo rústico, la licencia es requisito previo, sin la cual no se podrá autorizar la escritura produciéndose el cierre registral.

Para el suelo urbano, sin embargo, su redacción abierta no excluye la actuación del Notario con advertencia y la del Registrador con publicidad positiva de la infracción.

## XIII. NAVARRA.

La Ley 6/1987 de 10 de Abril define en su artículo 46 los siguientes tipos de núcleos de población:

a) Núcleos urbanos, unitarios o complejos.

- Núcleos urbanos unitarios son los constituidos por aquellas agrupaciones de edificaciones que se asientan sobre el territorio formando un conjunto homogéneo con una sola trama, y sin partes o áreas diferenciadas, con características urbanas propias.

- Núcleos urbanos complejos son los constituidos por aquellas agrupaciones con características urbanas propias que aún teniendo una denominación toponímica única y constituyendo una unidad a efectos administrativos, están constituidos en su conformación urbanística y en su asentamiento territorial por partes o elementos diferenciados y con trama propia tales como cascos viejos, ensanches, barrios, polígonos, o urbanizaciones.

b) Núcleos rurales compactos o dispersos.

- Núcleos rurales compactos son los constituidos por aquellas agrupaciones de edificaciones que se asientan sobre el territorio formando un conjunto homogéneo con una sola trama, sin partes o áreas diferenciadas con características rurales propias, de pequeño tamaño y con evolución poblacional estabilizada o regresiva.

- Núcleos rurales dispersos son los constituidos por aquellas agrupaciones de caseríos que formando parte de una unidad administrativa superior se asientan sobre el territorio de forma discontinua e interrelacionada, vinculados a formas de explotación agropecuarias tradicionales.

El artículo 48 precisa la clasificación por el planeamiento del suelo de los núcleos de población como suelo urbano y, en su caso, como suelo urbanizable. No obstante, se prevé la normativa aplicable para la concesión de autorizaciones y licencias para actividades y usos constructivos sobre núcleos urbanos y rurales que no tengan delimitado su suelo urbano a través del correspondiente planeamiento.

## XIV. EXTREMADURA.

No existen normas propias en materia de urbanismo por lo que resulte aplicable el TRLS en su totalidad.

## XV. ISLAS BALEARES.

Aunque en las islas Baleares falta una regulación completa en materia de urbanismo sí son numerosas las disposiciones que afectan al régimen disciplinario. Merece destacarse la Ley 10/90 de 23 de Octubre sobre Disciplina Urbanística en materia de Suelo y Urbanismo, que sujeta a licencia previa las parcelaciones urbanísticas, calificándose de graves las infracciones en materia de parcelaciones, si bien la sanción no alcanza a la nulidad civil del acto parcelatorio.

Tiene también especial interés la regulación contenida en los artículos 13 y ss. en materia de actos de parcelación en suelo urbanizable mediante la correspondiente urbanización de iniciativa particular. En cualquier caso, es clara la exigencia de licencia para las mismas y la aplicación supletoria de la normativa estatal.

## XVI. CASTILLA-LEON

Se regula por el TRLS.

## B) LIMITACIONES SOBRE LAS FACULTADES EDIFICATORIAS.

### - ARTICULO 16.3 DE LA LEY DEL SUELO.

Nos hemos referido al “ius aedificandi” en suelo rústico desde la perspectiva del contenido y configuración del derecho de propiedad. Vamos a detenernos ahora en el examen de su tratamiento positivo en nuestra vigente Ley del Suelo.

Esta materia viene regulada en el artículo 16.3 de la Ley, del que se infiere una prohibición de edificar en esta clase de superficie. No se trata de una prohibición de edificar en esta clase de superficie. No se trata de una prohibición absoluta, sino que inmediatamente se admite la edificación en dos tipos de supuestos: unos, los recogidos en el primer número del apartado, que se autorizan carácter general y quedan sujetos a la obtención de licencia municipal por el procedimiento ordinario; y otros, los referidos bajo el número segundo del mismo apartado, que se autorizan sometidos a un procedimiento especial.

Se reconocen, pues, unas limitadas facultades edificatorias en suelo no urbanizable. A diferencia de la Ley del Suelo de 1956, que reconocía un determinado coeficiente de edificabilidad, la limitación que se establece no es tanto cuantitativa, como cualitativa y funcional: lo que interesa es la tipología de la edificación y su relación teleológica con el adecuado aprovechamiento y utilización del suelo rústico.

Dado el sistema que sigue la Ley, lo importante será precisar en la práctica cuándo la edificación que se pretenda se incardina en alguno de los supuestos contemplados en la norma. De nuevo nos encontramos aquí con conceptos abiertos e indeterminados cuya concreción casuística no deja de ser problemática. Ello nos obliga a referirnos a cada uno de los tipos de construcciones que admite el precepto:

### 1ª.- CONSTRUCCIONES SUJETAS A LICENCIA MUNICIPAL POR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO (ARTICULO 16.3.1ª).

1ª a)- Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas.

El primer supuesto contemplado en el artículo 16.3.1ª es el de las “construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura”.

Resultan así autorizadas, como no podía ser menos, aquellas edificaciones relacionadas funcionalmente con el más típico aprovechamiento del suelo rústico: El aprovechamiento agrícola.

Pese a la redacción literal del precepto, hay que entender incluidas todas aquellas edificaciones destinadas a la concreta explotación del recurso natural de que

se trate y, por tanto, las destinadas a aprovechamientos ganaderos, forestales, mineros, hidráulicos, etc. Así, afirma González Pérez que "como la finca puede estar destinada a otro fin distinto del agrícola, es obvio que, excluido el aprovechamiento urbanístico, siempre serán admisibles aquellas edificaciones destinadas a la explotación a que se dedique la finca". En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Febrero de 1991 afirma que "LA expresa dicción del precepto, referida sólo a las explotaciones agrícolas, ha de ser entendida en sentido amplio, dado que el contenido normal o inicial del derecho de propiedad es el que la naturaleza atribuya al suelo, lo que implica que resultan subsumibles en el precepto que se examina no sólo el uso agrícola, sino también el ganadero, forestal o cinegético".

Lo que en todo caso exige el precepto que comentamos es que, como dice también González Pérez, "exista la explotación como tal explotación", es decir, que nos se trate de una explotación encubierta o ficticia. Es también preciso que la edificación o instalación sea necesaria o se destine a la explotación, lo que condiciona el destino de lo construido, impidiendo su destino a otros usos (Ortega García).

Esta exigencia de relación funcional con la explotación plantea en la práctica situaciones difíciles a falta de una mayor concreción. Así, como pone de manifiesto Pareja i Lozano, existen determinados tipos de industrias de carácter agrícola en las que puede producirse perfectamente la existencia de dicha relación funcional, y cuya proliferación puede llegar a tener un fuerte impacto territorial en cuanto den lugar a la conformación de verdaderas áreas industriales con importantes requerimientos de servicios urbanísticos. Por ello, a falta de planeamiento o previsión al efecto en este, parece razonable el criterio de este autor al entender que debe atenderse al menos a un principio de congruencia, formulado por Argullol Murgadas, conforme al cual en el suelo no urbanizable los índices de edificabilidad "han de ser inferiores en cualquier caso al menor de los previstos en las diversas zonas del suelo urbano o urbanizable", debiéndose exigir asimismo una "proporcionalidad entre la construcción y la explotación agrícola de la finca".

La exigencia de proporcionalidad se conecta con la de accesoria de la construcción respecto a la explotación del predio. En efecto, este tipo de edificaciones han de estar teleológicamente orientadas al aprovechamiento del terreno sobre el que se asientan, como elemento principal de la explotación de que se trate, respecto del cual la instalación cumple una función instrumental. Lo que no cabe por tanto es ubicar en un terreno rústico cualquier tipo de construcción que tenga una función económica relativa al sector agrario, minero, etc., y respecto de la cual el suelo cumpla una función subordinada, como mero soporte físico de la misma y de sus elementos accesorios. En esta línea, afirma Argullol Murgadas que la construcción no puede destinarse a cualquier actividad productiva de carácter agrario, sino exclusivamente a las que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca rústica en la cual se implanten.

Estos criterios han tenido acogida en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Es significativa al respecto la sentencia de 1 de Abril de 1986, en la que se señala que la exigencia legal de que "guarden relación con la naturaleza y destino de la finca indica claramente el carácter meramente accesorio que, en todo caso, han de tener las edificaciones permitidas respecto del objetivo principal de la finca, aludiéndose también al criterio de proporcionalidad y destacando en el caso que el suelo en sí no tenía otro fin que el meramente accesorio que pueda tener el terreno no edificable propio de una explotación industrial (entrada y salida de vehículos, carga y descarga, etc).

Estas pautas de proporcionalidad y accesoria de repercuten también, a falta de determinación del planeamiento, en la tipología de las edificaciones que puedan autorizarse en esta clase de suelo. Deberá tratarse, como toda construcción rústica, de edificaciones de tipo concordante con su carácter aislado, adaptadas al medio donde se sitúan y sin las características propias del medio urbano. Pero junto a ello ha de exigirse además una adecuación a las necesidades objetivas de la explotación de la finca que se trate. También debe seguirse el principio de congruencia con la regulación del suelo urbano y urbanizable, según la formulación de Argullol Murgadas que ya aludimos.

Creemos, con todo, que la necesidad de una relación funcional cualificada respecto de la explotación de la finca no debe ser interpretada del modo más rígido, sino con la flexibilidad que permita el espíritu y finalidad de la norma. De lo que se trata es de evitar distorsiones en la aplicación del precepto que desnaturalicen su contenido, evitando el resultado lesivo para el medio rural derivado, de la proliferación de industrias o instalaciones agrícolas o análogas que sin duda se produciría si se prescindiera de la ponderada relación con la naturaleza y destino de la concreta finca en que se permita su implantación. Pero también hay que constatar que dentro de estos límites es perfectamente posible que una finca rústica pueda ser objeto no sólo de los aprovechamientos tradicionales, muchos de ellos en retroceso, como un "numerus clausus", sino también de todos aquellos que, excluyendo los urbanísticos y, el mero soporte edificatorio, sean compatibles con el medio natural.

De otro lado, siempre que no pervierta la norma, cabría admitir una relación funcional indirecta para salvar por equidad ciertas hipótesis. Sería el caso tratado por Pareja i Lozano de las pequeñas explotaciones destinadas a actividades ganaderas "independientes", esto es, no vinculadas directamente a la finca rústica que constituye su soporte físico, las cuales justifican según dicho autor su relación funcional "en cuanto constituyen un medio de ingresos económicos quizá complementario, pero imprescindible para numerosos agricultores y por tanto para la propia continuidad de las actividades propiamente agrícolas".

Especial problema plantean las viviendas aisladas destinadas a residencia del agricultor o explotador. La cuestión consiste en discernir si tales viviendas han de subsumirse siempre en el último supuesto del Artículo 16.3.2ª, sujetando por tanto su edificación a la autorización por el procedimiento especial, o si por el contrario pueden entenderse comprendidas entre las instalaciones necesarias para la adecuada explotación de la finca y, por tanto, entre las que pueden autorizarse por los ayuntamientos por el procedimiento ordinario.

Aunque el artículo 16.3.2ª no hace distinción alguna, lo que cabría entender hace extensivo su régimen a toda vivienda unifamiliar aislada, nos inclinamos hacia la solución contraria. Hay que constatar que la adecuada explotación de una finca puede hacer necesaria o conveniente la residencia del titular o explotador, por lo que no se ve por qué ha de sujetarse esta instalación a un régimen distinto de las que concurren a un mismo fin. La corrección de abusos debe producirse por la vía de la exigencia de una relación funcional objetiva, bajo las notas de proporcionalidad y accesoria, según el régimen general que analizamos.

En el sentido que se propugna, distinguiendo el régimen de autorización de lo que podríamos denominar

viviendas unifamiliares "autónomas" del de aquellas otras que guardan relación con la explotación agrícola, se pronuncian entre otras las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de Octubre de 1982 y 18 de Julio de 1988.

El último de los requisitos exigidos por el Artículo 16.3 para estas edificaciones es que se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura. Se salva con ello la aplicación de la Ley sectorial en cuanto sea concurrente en la regulación de la materia. No existe sin embargo en esta legislación un régimen propio que con carácter general señale los requisitos constructivos que han de cumplir las edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas. Sí puede existir una incidencia específica de tal normativa en aquellas comarcas o zonas de actuación del INRDA determinadas por Decreto, para las que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrícola prevé la realización, entre otras, de obras de interés agrícola privado, entre las que se incluyen edificios destinados a viviendas y dependencias agrícolas, y obras complementarias, entre las que se incluyen albergues para ganado, almacenes para maquinaria de carácter cooperativo o asociativo sindical. De acuerdo con el Artículo 68 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario estas obras se construirán con sujeción a los proyectos aprobados por el Instituto.

Debe aludirse finalmente en este punto los planes Generales de Transformación de Grandes Zonas. Conforme al Artículo 97.1.6 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario dichos planes han de comprender, para los de la zona regable, la determinación de los "Pueblos, núcleos urbanos y viviendas dispersadas cuyo establecimiento se prevea". Dicha determinación ha de comprender también en los planes de transformación de zonas de secano, según resulta del artículo 124 de la misma Ley.

Creemos con Pareja i Lozano que la actuación en base a estos planes, en cuanto signifique la creación de núcleos de población en suelo no urbanizable, ha de coordinarse con las previsiones propias de los planes de urbanismo, mediante su correspondientes modificaciones y nueva clasificación de los terrenos afectados. Lo contrario supondría una verdadera distorsión del sistema, propiciando desde distinta competencia una actuación unidimensional con trascendencia urbanística que necesariamente ha de repercutir en una acusada falta de integración.

No nos parece que pueda oponerse que el Artículo 16.2 de la Ley del Suelo prohíba las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable "sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de Suelo". Tal salvedad hay que entenderla referida a la normativa urbanística autonómica y no a la Ley sectorial agraria.

Tampoco debe obstar a este criterio el superior rango de los Planes de Transformación respecto de los Planes de Urbanismo puesto que es carácter de "Lex Posterior" que tiene la Ley del Suelo "permite exigir la adecuación de los mencionados planes agrícolas a los principios institucionales derivados del ordenamiento jurídico urbanístico" (Pareja i Lozano).

1ªb)- Construcciones e instalaciones vinculadas a obras públicas.

El segundo supuesto de edificaciones autorizadas con carácter general por el artículo 16.3.1ª de la Ley del Suelo es el de las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras

públicas.

Siguiendo un paralelismo expositivo con el caso anteriormente estudiado podemos decir que el papel desempeñado por la explotación agrícola se cumple aquí por la obra pública. Ahora bien, no basta la existencia de una obra pública cualquiera, sino que, como señala González Pérez, ha de tratarse de obras públicas que, por su naturaleza y finalidad, resulte coherente su ejecución en el suelo no urbanizable. Es este caso típico de las grandes infraestructuras viarias o de las instalaciones hidráulicas. Deben excluirse sin embargo, y por la misma razón que se señala, las obras destinadas al establecimiento de servicios públicos concretos y específicos. Este tipo de obras, como señala Pareja i Lozano, incluyen en sí mismas todas las instalaciones necesarias para su funcionamiento y tienen una distinta funcionalidad, con requerimientos urbanísticos propios de las áreas urbanas.

Es también aquí precisa una relación funcional entre la construcción y la obra pública. Ello incluirá tanto las instalaciones precisas para la realización de la propia obra como las vinculadas a su normal funcionamiento. Así se desprende del propio artículo 16.3.1ª de la Ley del Suelo que autoriza la vinculación con la obra pública tanto por razón de su ejecución, como de su entretenimiento y servicio. Lo que no cabrá es mantener con carácter permanente una instalación vinculada a la construcción de la obra, al margen de la relación funcional exigida.

La necesidad de relación funcional con la obra pública en este tipo de construcciones ha sido puesta de relieve en nuestra jurisprudencia, entre otras, por la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Abril de 1984, a propósito de la construcción de un polvorín (aunque se admite que otra cosa hubiera sido una caseta provisional de explosivos para la construcción de la obra pública). Y por la anterior sentencia de 30 de Abril de 1983, en relación con la autorización de una estación de servicio, donde se mantiene una interpretación restrictiva de este tipo de construcciones por tratarse de una permisión excepcional y restringida.

La principal cuestión estriba precisamente en saber hasta dónde debe extremarse la exigencia de vinculación con la obra pública. Más en concreto, habrá de aclarar si resultan autorizadas sólo aquellas construcciones que sean necesarias o imprescindibles en relación con la ejecución, entretenimiento o servicio de la obra pública, o si por el contrario pueden también tener encaje en la norma aquellas otras que presenten un cierto grado de conveniencia o adecuación funcional.

Nos parece correcta la postura al respecto de Pareja i Lozano para quien, al margen de aquellos casos en que exista una previsión legal como la establecida en el Reglamento General de Carreteras, la existencia de una vinculación funcional directa entre la instalación y el servicio público deberá establecerse a la vista de las circunstancias concurrentes en cada caso, en aplicación de la técnica propia de los conceptos jurídicos indeterminados, debiéndose tener presente las repercusiones de índole urbanística que pueda tener la instalación proyectada.

Entendemos como criterio que debe ser también exigible en estos casos una proporcionalidad entre la construcción y el servicio de la obra pública a que se destina, de acuerdo con la tipología de la construcción y los requerimientos urbanísticos de la misma. Asimismo ha de existir una relación de accesoria, si bien obviamente nos referimos a una accesoria relativa, en el sentido de que debe valorarse en cada caso si prima el

servicio que racionalmente pueda prestarse en relación con las necesidades de la obra pública, o si por el contrario lo que prima es la utilización de esta última como cobertura urbanística de la instalación. Esto es lo que con frecuencia trata de enmascararse en estos supuestos, toda vez que la ubicación de determinados servicios tales como restaurantes u hoteles en las proximidades de áreas públicas, en especial de las carreteras, supone un notable abaratamiento de los costes de instalación e infraestructuras de los mismos, obteniéndose las ventajas urbanísticas sin soportar las correspondientes cargas.

## 2ª- EDIFICACIONES SUJETAS A PROCEDIMIENTO ESPECIAL.

Vienen contempladas estas edificaciones en el artículo 16.3.2ª, el cual las sujeta a un procedimiento de autorización especial que exige además de la correspondiente licencia municipal una resolución definitiva del correspondiente órgano autonómico, previo informe del ayuntamiento y plazo de información pública. Los supuestos contemplados en el precepto son los siguientes:

2ª a)- Edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social.

Dos son los requisitos específicos que para la autorización de este tipo de edificaciones establece el artículo 16.3.2ª de la Ley del Suelo: La existencia de utilidad pública o interés social y la necesidad de que la construcción haya de emplazarse en el medio rural.

En relación con el primero de los requisitos es constante la jurisprudencia que estima que utilidad pública e interés social son conceptos jurídicos indeterminados cuya valoración corresponde a la administración competente, si bien siempre su decisión es revisable en vía jurisdiccional.

Como admite la sentencia de 13 de Julio de 1988, con cita de las de 13 de Julio de 1984, 25 de Febrero de 1985 y 9 de Diciembre de 1986, la declaración de utilidad pública o interés social puede determinarse no sólo en virtud de una habilitación previa y expresa en la normativa específica con base a la cual se pretende efectuar la construcción, sino también por manifestación expresa de la autoridad que tiene competencia para resolver el procedimiento especial, en cuyo momento de decisión habrá que valorar la existencia o no de tal presupuesto.

Esta línea vino marcada por el propio Reglamento de Gestión Urbanística al contemplar la valoración de la utilidad pública o interés social por el órgano competente de la Administración "cuando dicha utilidad o interés no venga atribuido por aplicación de su legislación específica" (artículo 44-2-4 RG).

Debe matizarse en relación con ello el distinto alcance de los dos actos autorizativos a que están sujetos este tipo de construcciones. Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de Diciembre de 1991, la valoración de las circunstancias conforme a las cuales pueda considerarse que existe utilidad o interés es competencia exclusiva de la administración tutelar supramunicipal, en tanto que la licencia municipal de pronunciarse acerca de las determinaciones urbanísticas y características de proyecto de obras presentado que hagan o no jurídicamente viable la edificación de que se trate.

La configuración del requisito apuntado como

concepto jurídico indeterminado ha venido a dar lugar a una copiosa y variada jurisprudencia en la que destaca el casuismo y, con no poca frecuencia, una línea ciertamente abierta. En este sentido, la sentencia de Tribunal Supremo de 13 de Julio de 1984 señala que la existencia del interés social no se limita al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil y no se construye a actividades o sectores determinados, por lo que "constatado el interés social, la instalación puede destinarse a cualquier fin (o actividad) donde quepa la presencia de semejante interés".

Debe resaltarse que la citada sentencia, que admite la ubicación de un hipermercado en suelo no urbanizable, funda el interés social en consideraciones tales como la reforma de nuestro sector comercial, la venta de productos a mejores precios... En igual sentido, también respecto de hipermercados, se pronuncian las sentencias de 25 de Febrero de 1985 y 9 de Diciembre de 1986.

Con razón afirma Argullol Murgadas que ciertamente la única característica específica de esta actividad comercial que explica la tendencia a ubicarla en el suelo no urbanizable es la exigencia de grandes superficies, necesidad que también se plantea en otro tipo de actividades.

Estas consideraciones de tipo espacial ha venido ha incidir en la aplicación jurisprudencial del segundo requisito a cumplir por estas construcciones, esto es, la necesidad de su emplazamiento en el medio rural. Son diversas las sentencias que justifican la ubicación en suelo rústico por razón de la inexistencia de suelo urbano disponible (así la de 8 de Octubre de 1982 o la de 13 de Julio de 1988). Se desnaturaliza con ello el sentido de la exigencia legal, que entendemos no es otra que exigir una adecuación o vinculación funcional directa entre la construcción y su emplazamiento en el medio rural. Las características y destino de las construcciones deben exigir como requisito de idoneidad su ubicación precisamente en suelo rústico, de acuerdo con la naturaleza y función de este.

Al desvirtuarse el requisito que comentamos se propicia la subordinación del espacio rural a las necesidades y presión del medio urbano, desplazando sobre el suelo rústico edificios o instalaciones de muy diverso tipo con olvido de la necesidad de dotar a este tipo de suelo de una estructura coherente e integral.

Debe contrastarse desde esta perspectiva la argumentación de algunas sentencias del Tribunal Supremo que justifican el emplazamiento en suelo rústico por apreciar interés social en el abaratamiento de los costes, la descongestión urbana o el incremento de los puestos de trabajo (así la de 9 de Junio de 1987).

No obstante, dentro de la casuística jurisprudencial nos encontramos también con fallos que siguen un criterio opuesto, más en la línea de la interpretación que preconiza la doctrina. Es el caso significativo de la sentencia de 24 de Marzo de 1986 que sigue un criterio restrictivo en la materia, reconociendo el argumento doctrinal que refiere la necesidad de emplazamiento en el medio rural a aquellas instalaciones vinculadas funcionalmente con dicho ambiente, como una escuela de capacitación agraria. Como señala Argullol Murgadas esta sentencia, de una lado, y la que admite la construcción de hipermercados, de otro, remarcan el campo de oscilación de la doctrina jurisprudencial al respecto.

Analizando los criterios por razón de algunas materias, cabría entresacar los siguientes:

- Tratándose de instalaciones recreativas, campamento de turismo o campings existe una línea favorable a la admisibilidad de su emplazamiento en el medio rural. Es el caso de las sentencias de 27 de Enero de 1982 y 16 de Julio de 1984, en las que viene a considerarse que este tipo de actividad tiene como objetivo facilitar la relación directa con la vida al aire libre y el pleno contacto con el campo y la naturaleza, por lo que no pueden emplazarse en el núcleo urbano de las poblaciones.

- También encuentran favorable acogida las instalaciones referentes a actividades deportivas. En el supuesto contemplado en la sentencia de 16 de Junio de 1986, se considera patente la pertinencia de la ubicación de un club de tiro olímpico en suelo no urbanizable, entre otras consideraciones por tratarse de instalaciones deportivas que requieren un emplazamiento en el medio rural y no ofrecen peligro de que se forme un núcleo de población.

- En materia de instalaciones industriales nos encontramos con una jurisprudencia variable, de la que pueden ser ejemplo las sentencias de 2 de Julio de 1986, que admite al ampliación de una nave industrial en suelo no urbanizable en base a argumento económicos y de salubridad, y la de 14 de Octubre de 1982 que sienta el criterio contrario, por no considerar que la edificación pudiera acogerse a ninguno de los supuestos legales ni aparecer acreditado que la industria exigiera su ubicación precisamente en medio rural.

- Tratándose de equipamientos comunitarios y servicios son también diversos los pronunciamientos. La sentencia de 8 de Octubre de 1982 admite el emplazamiento en suelo rústico de una residencia de la Seguridad Social, la de 20 de Enero de 1987 considera que la construcción en suelo rústico de dos aulas para escuelas y dos viviendas para maestros cumple un indudable destino de utilidad rústica e interés social. También cabe aludir a la sentencia de 13 de Julio de 1988 en relación con un edificio para exámenes de conducir e instalaciones anexas, considerándose idónea su ubicación en suelo no urbanizable por razón de los ruidos y molestias así como por la ausencia de suelo urbano disponible.

En sentido contrario puede citarse la sentencia de 29 de Diciembre de 1986, la cual considera que un control de edificación y formación leonina no supone una construcción cuya naturaleza y fines exigieran su emplazamiento en el medio rural.

- Finalmente, como señala Argullol Murgadas, se ha de tener en cuenta que en algún caso se han canalizado hacia este supuesto determinadas instalaciones relacionadas con explotaciones agrícolas, como en el caso de la sentencia de 15 de Octubre de 1985 en relación con una granja experimental, si bien la jurisprudencia dominante parece orientarse en el sentido de que este tipo de construcciones encuentran el marco adecuado en el supuesto de construcciones agrícolas. En este sentido, cita dicho autor las sentencias de 25 de Noviembre de 1986, de igual postura respecto de una explotación agropecuaria que comprendía, entre otros elementos

2ªb)- Viviendas familiares aisladas.

El segundo supuesto contemplado por el Artículo 16.3.2ª de la Ley del Suelo es el de edificios aislados destinados a vivienda familiar, en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. A diferencia de lo que sucedía en la primitiva Ley del Suelo de 1956, la limitación que se establece para este tipo de construcciones excepcionalmente admisibles en suelo no urbanizable no es propiamente cuantitativa sino más bien

cualitativa y funcional. En este sentido, los requisitos a cumplir en la construcción de esta clase de edificios son los siguientes:

1ª- Destino de vivienda familiar.

Parece obvio que al amparo de esta exigencia legal quedan excluidos del supuesto previsto aquellas edificaciones destinadas a usos hoteleros, turísticos o recreativos. Lo que se discute es el alcance que deba darse al carácter familiar exigido a la vivienda. Ortega García considera que el término "familiar" es equiparable al de "unifamiliar", contraponiéndose la vivienda familiar a la colectiva, pues en otro caso bastaba con haber omitido el calificativo y haber hablado de vivienda. Sigue esta orientación la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de Julio de 1987, entendiendo que la Ley del Suelo "en suelo rústico o no urbanizable prevé únicamente construcciones unifamiliares".

En contra del anterior criterio se pronuncia Gutiérrez Colomina. Para este autor el concepto de familiar ha ampliado de alguna manera el de "unifamiliar" contenido en la anterior Ley, como así lo han entendido algunos planes de ordenación, entre los que cita el de Málaga de 1983.

Estamos, sin embargo, de acuerdo con Pareja i Lozano en que "La valoración de este elemento debe hacerse desde la perspectiva de sus efectos objetivos, en cuanto pretende indicar claramente la exigencia de unas determinadas características que deben concurrir en dichas viviendas, y en cualquier caso no podrán dar lugar, siguiendo el ejemplo expuesto por García de Enterría y Parejo Alfonso, a edificaciones en propiedad horizontal de varias viviendas".

Se ha discutido también a propósito de este requisito si las viviendas autorizables pueden tener un uso autónomo como tales o si por el contrario han de ser accesorias de otros usos permitidos para esta clase de suelo. Esta última interpretación restrictiva, que parece seguir la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de Junio de 1987, entendemos con Argullol Murgadas no tiene peso doctrinal ni jurisprudencial suficiente para que pueda alegarse eficazmente.

De hecho, el artículo 16.3.2ª de la Ley del Suelo permite estos edificios con destino a vivienda como supuesto autónomo y sin añadir ningún otro requisito funcional. Viene también al caso las consideraciones anteriormente efectuadas, desde distinto enfoque, a propósito de las viviendas vinculadas a explotaciones agrícolas, a cuya argumentación nos remitimos.

2ª- Tipología aislada.

En relación con la tipología de este tipo de edificaciones el artículo 36 del Reglamento de Placamiento establece entre las determinaciones a incluir en el Plan General las medidas que impidan la formación de núcleos de población y la normativa a que deben sujetarse las construcciones para garantizar su adaptación al ambiente y al paisaje en que se sitúan y para preservar los valores naturales del terreno afectado por las construcciones. En el primero de los aspectos señalados se exige como mínimo la fijación de la parcela de terreno que haya de quedar afectada a la edificación, en cuanto a superficie y forma, y los retranqueos de la edificación respecto a los límites de la propiedad por su parte.

Además del carácter aislado que ya exige el artículo 26 de la Ley del Suelo, el artículo 135 del mismo texto obliga a que las construcciones se adapten en lo básico al

ambiente en que estuvieran situadas, prohibiéndose en los lugares de paisaje abierto y natural aquellas construcciones que limiten el campo visual, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo.

### 3º- La no formación de núcleos de población.

No nos vamos a detener aquí en el concepto de núcleo de población, que ya ha sido abordado anteriormente a propósito del régimen de las parcelaciones. Si nos interesa destacar ahora si el requisito exigido juega sólo respecto de las viviendas familiares o si es aplicable también a las edificaciones de utilidad pública o interés social. Como señala Argullol Murgadas, a pesar de que en ocasiones se ha negado la extensión de esta exigencia al supuesto mencionado, como en el caso de la sentencia de 29 de Septiembre de 1987, debe seguirse el criterio contrario, que tiene su asiento en el artículo 44.2.1. A ello debe añadirse la necesidad de mantener y preservar la coherencia derivada de la propia clasificación de este tipo de suelo.

## LA EDIFICACION EN SUELO RUSTICO EN LA LEGISLACION AUTONOMICA.

### I. COMUNIDAD DE MADRID.

La Ley de 10 de Febrero de 1984 sobre Medidas de Disciplina Urbanística regula las construcciones en suelo no urbanizable en su artículo 15. Se establece como norma general que en esta clase de suelo no se podrán autorizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas o pecuarias adecuadas a la naturaleza y destino de la finca y ajustadas a la normativa agraria. Por excepción, se autorizan las viviendas unifamiliares siempre que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, queden vinculadas a las mismas y no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. Las edificaciones vinculadas a obras públicas y las de utilidad pública o interés social se rigen por lo dispuesto en la Ley del Suelo.

Los problemas derivados de la aplicación de la Ley, en especial al exigirse que las construcciones se vinculen a fincas independientes que reúnan la condición de unidad mínima de cultivo o unidad superior establecida como parcela mínima en el planeamiento, fueron afrontados por el Decreto 65/1989 de 11 de Mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo. Como vimos, se crea una unidad mínima para actividades que no guarden relación con la explotación de la tierra que en ningún caso podrá ser utilizada para la construcción de viviendas. Se establece la posibilidad de realizar edificaciones destinadas a explotaciones agrícolas o compatibles sobre fincas que previamente inscritas al amparo de lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley Hipotecaria alcancen la superficie de la unidad mínima. Y finalmente, se dificulta la construcción de viviendas vinculadas al exigirse un Plan de Explotación y limitar el valor de la vivienda en relación con la explotación a que se destine.

Para el desarrollo y aplicación de este Decreto se dictó la Orden de 9 de Marzo de 1992, que concreta las condiciones de ejecución de las viviendas anteriormente mencionadas.

Finalmente, el Proyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, manifiesta es su Exposición de Motivos que el régimen urbanístico del suelo no urbanizable se ha mantenido desde 1965 al margen de la realidad, al basarse en la insusceptibilidad de esta clase de suelo para ser soporte de cualquier clase de aprovechamiento urbanístico, omitiendo toda directriz positiva de ordenación.

El régimen de utilización posible del suelo no urbanizable ordinario aparece constituido sobre la base la calificación urbanística (ordenación a partir de la evolución de las necesidades de uso del suelo) y diversificado según las obras y los usos permitidos, que serán aquellos que se consideren compatibles con el destino básico del suelo.

En el artículo 53 del Proyecto se especifican los objetos a que deben destinarse las edificaciones cuya ejecución se legitime mediante la correspondiente calificación urbanística de los terrenos. Se incluyen, junto a las actividades agrícolas, ganaderas y análogas, la extracción y explotación de recursos minerales, depósito de materiales y estacionamiento de vehículos, actividades relativas a infraestructuras o servicios públicos, implantación y funcionamiento de dotaciones o equipamientos colectivos y establecimientos industriales, cuando se acredite la imposibilidad de su ubicación en otra clase de suelo y se resuelvan satisfactoriamente las exigencias urbanísticas, etc.

La calificación que se operé podrá también legitimar en algunos de los casos previstos el uso accesorio de vivienda, siempre que ésta sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de la explotación instalación o dotación de que se trate.

Dentro de régimen de autorización y ejecución de las obras e instalaciones interesa señalar la utilización según los casos de mecanismos tales como la vinculación de las fincas a las construcciones y sus correspondientes usos, la necesidad de cumplimiento del cumplimiento de las condiciones de la calificación y licencia, o la cobertura formal y material por la licencia en vigor, determinando en su caso la caducidad de ésta la de la calificación urbanística previa.

### II. GALICIA.

El artículo 39 de la LASGA señala que será aplicable al suelo no urbanizable los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo (hoy artículos 15 y ss. TRLS), con las especificaciones establecidas en los artículos 40 y 41 de la Ley.

Fuera de los núcleos delimitados con arreglo a la Ley se prohíbe la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, no vinculadas a explotaciones agrícolas, si bien, excepcionalmente podrá autorizarse, siempre que el Plan o Normas así lo establezcan y que se respeten las compatibilidades de uso que los mismo definan y no se trate de terrenos calificados como zonas de especial capacidad productiva u objeto de otro tipo de protección que así lo exiga.

### III. PRINCIPADO DE ASTURIAS.

La Ley 6/90 de 20 de Diciembre contiene normas sobre edificación en el medio rural.

De acuerdo con el artículo 3º, los Planes Generales y Normas Subsidiarias harán necesariamente referencia a los siguientes usos: usos permitidos, sujetos a licencia sin trámites previos; usos autorizables, que necesitan en primer término una modificación del planeamiento que habilite el suelo afectado por la final pretendida; y usos prohibidos, que en ningún caso podrán llevarse a cabo, salvo cambio de criterio urbanístico materializado a través de la oportuna revisión del planeamiento.

### IV. LA RIOJA.

La Resolución de 28 de Junio de 1988 fija la parcela mínima edificable en suelo no urbanizable atendiendo al tipo de uso al que se destina. También recoge la

posibilidad de construir viviendas unifamiliares autónomas siempre que concurren los siguientes requisitos:

- No existencia de vivienda unifamiliar a 150 de otra edificación cualquiera que sea su uso, midiéndose la distancia entre cerramientos.

- Asentamiento en parcelas superiores a 5.000 metros cuadrados en regadío y 20.000 metros cuadrados en secano.

- Solución de vertidos controlados en fosa séptica.

- Tipología constructiva adaptada e integrada en el medio rural.

### V. MURCIA.

Según resulta del artículo 13 de la Ley de 20 de Diciembre de 1986, en suelo no urbanizable se podrán realizar las siguientes construcciones:

- Las destinadas a explotaciones agrarias, sujetas a una relación de proporcionalidad que deberá acreditar-se.

- Las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas a que alude el artículo 68 del Reglamento General de Carreteras.

- Excepcionalmente, se podrán autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, con los requisitos que se determinan.

### VI. COMUNIDAD VALENCIANA.

La Ley 4/1992 de 5 de Junio regula los usos posibles en el suelo no urbanizable.

En suelo no urbanizable común los derechos de la propiedad se articulan en dos planos. Un primer plano lo integrarán las facultades de utilizar el suelo conforme a su destino natural, realizando actividades primarias de carácter agrario o similar. Este derecho es directamente reconocido por la Ley. El segundo plano lo constituirán las facultades precisas para realizar obras o edificaciones que presenten un cariz urbanístico, y que exigirán su previa atribución por la ordenación urbanística.

Esta atribución puede realizarse por el planeamiento, cuando se trata de actividades que la Ley tipifica como más elementales (vivienda familiar, construcciones agrícolas, canteras), si bien condicionándose el cumplimiento de ciertos requisitos a fin de evitar procesos de saturación; o por declaración de interés comunitario, cuando se trate de actuaciones productivas y terciarias.

Tratándose de suelo no urbanizable sujeto a especial protección, se estará a lo dispuesto en esta Ley y, en todo caso y en tanto sea compatible con la mencionada protección se podrá utilizar el suelo para la realización de actividades de carácter agrario, ganadero y otras similares.

### VII. CANARIAS.

Los actos de uso del suelo rústico se contemplan en los artículos 5 y ss. de la Ley 5/1987, de 7 de Abril sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico, que los autoriza siempre que los mismos sean realizados conforme a su naturaleza, sin transformación del mismo y para su explotación agropecuaria y forestal, estando sujetos exclusivamente a las limitaciones establecidas por la legislación civil y administrativa especial aplicable. Sólo la ordenación territorial y urbanística legítima la realización de cualesquiera otros actos y aprovechamientos distintos de los anteriores, así como la de las instalaciones, construcciones o edificaciones que requiera el establecimiento o la explotación de estos últimos (artículo

los 5º).

En el artículo 9º, se establece que en suelo rústico no podrán realizarse construcciones, instalaciones o transformaciones de su naturaleza, uso o destino, cuando las mismas no estuvieren expresamente autorizadas por el planeamiento. Excepcionalmente, se prevé la autorización de construcciones o instalaciones en las categorías o áreas de suelo rústico en las que la legislación sectorial o el planeamiento así lo permitan, o no lo prohiban expresamente, de acuerdo con las determinaciones del planeamiento o de la Ley, referidas a la diversas actividades que se enumeran (explotaciones agrarias y similares, instalaciones vinculadas a obras públicas o de utilidad pública o interés social, vivienda unifamiliar, agrícola y residencial, instalaciones móviles y estacionales de acampada y campamentos de turismo, actividades mineras....).

### VIII. NAVARRA.

La Ley de 10 de Abril de 1987, distingue diversas categorías de suelo no urbanizable, como luego veremos, permitiendo en sus disposiciones generales y sin perjuicio del régimen de protección propio de cada categoría de suelo no urbanizable, entre otras, las construcciones agrícolas, forestales y ganaderas que se expresan, las vinculadas a actividades industriales que deban emplazarse en este suelo y no sean propias del urbano o urbanizable, las necesarias para el entretenimiento y servicio de las obras públicas, las construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones que deban emplazarse en este suelo, y las viviendas directamente vinculadas a explotaciones agropecuarias.

### IX. BALEARES.

La Ley de 30 de Enero de 1991 sobre espacios naturales protegidos, regula esta materia de forma análoga a la ley estatal, exigiendo para las nuevas edificaciones las siguientes condiciones:

- No se podrán situar sobre rocas o acantilados.
- Se realizarán de acuerdo con la tipología edificatorias.

- No podrán tener más de dos plantas ni sobrepasar la altura máxima de siete metros.

## III. LA ORDENACION DEL ESPACIO RURAL

Ha venido siendo tradicional la contraposición entre campo y ciudad como conceptos antitéticos, al extremo de utilizarse cada uno como elemento negativo en la definición del otro. Durante años, como recuerda Bosque Maurel, la ciudad se ha definido negativamente, como un hecho espacial caracterizado por la inexistencia, o la escasa importancia, de actividades rurales, por la limitada significación del campesinado. Históricamente, la ciudad aparece como un núcleo claramente diferenciado del medio rural, tanto legal como físicamente. No existía sin embargo una impermeabilidad funcional, si bien el centro de gravedad de la relación giraba en torno a las necesidades de la organización social y económica derivadas del medio rural. Pirenne, citado por el expresado autor, considera así la ciudad medieval como un elemento nacido y desarrollado en función de y para el campo.

La concepción medieval de la ciudad pervive hasta bien entrado el siglo XIX y, como resalta Tomás Ramón Fernández, no consigue "romper su cáscara" hasta los inicios de la revolución industrial. Con ella,

añade este autor, se produce una tendencia progresiva a la concentración de la población que obliga a buscar mayores espacios para su acomodo físico y, también, para su desenvolvimiento económico y, en consecuencia, a saltar por encima o a destruir materialmente las antiguas cercas que no sólo limitaban el crecimiento físico de la ciudad, sino que constituían todavía una auténtica barrera aduanera. La ciudad ganó en independencia y, más aún, en protagonismo y el campo pasó a ser un elemento subsidiario de un espacio urbano caracterizado por nuevas funciones y por formas de ser y vivir propios y diferenciados (L. Wirth).

En la actualidad puede afirmarse, con Chueca Goitia, que el gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana es uno de los fenómenos que mejor caracterizan nuestra civilización contemporánea. El proceso de transformación verificado a lo largo del siglo pasado y en lo que va de éste va teniendo por consecuencia que una población predominantemente rural se vaya convirtiendo en otra predominante urbana. En concreto, las áreas rurales de la Comunidad Europea suponen el 80% de su superficie y, sin embargo, sólo vive allí un 50% de la población, y su número está disminuyendo.

La expansión de la cultura y formas de organización urbanas en detrimento de las características propias del espacio rural se presenta como un fenómeno constante, desarrollado en múltiples facetas. En principio, al crecimiento vegetativo de la ciudad se añade la absorción de la población rural, dando lugar a lo que Chueca Goitia denomina como "transformación incongruente" de las grandes ciudades. En este proceso, la ausencia de equipamientos, la concentración humana, el nivel de ruidos y agresiones ambientales y, en general, la baja calidad de vida interior en las ciudades, unidos a procesos especulativos, favorecen a su vez un movimiento centrífugo de desconcentración que afecta a los espacios periféricos, dando lugar al fenómeno de urbanización del campo, esto es, a la llamada rururbanización. Surgen así espacios intermedios o de transición, periurbanos, en los que tienden a mezclarse, coexistir y confundirse, como dice Bosque Maurel, fenómenos de todo tipo, formales, funcionales y culturales, del campo y de la ciudad.

Es un contexto de vías de comunicación rápidas, cabe decir que existen zonas de influencia de las grandes ciudades tan amplias que incluso la provincia de Madrid puede considerarse hoy como una gigantesca área metropolitana.

La influencia del medio urbano condiciona y dificulta, a su vez, el aprovechamiento rústico de su entorno. La presión especulativa sobre los terrenos, que impide su estructuración acorde con las necesidades espaciales del uso rústico, y el desplazamiento de la población laboral hacia los próximos sectores industriales o de servicios de la ciudad son algunos de los fenómenos que convergen en tal sentido. A ello debe añadirse el declive de los aprovechamientos rústicos tradicionales, en especial de la agricultura, que no hace sino favorecer la evolución que se describe.

Como se señala en el documento de la Comunidad Europea "El futuro del mundo rural", la agricultura en Europa y en el resto del mundo está sufriendo una profunda mutación. La producción y las cosechas se han incrementado como consecuencia de nuevas tecnologías como la ingeniería genética, de un mayor uso de fertilizantes y otros productos y de unos medios de producción más intensivos. Todo esto provoca, de acuerdo con dicho documento, la existencia de mayores excedentes por un lado y, por otro, la marginación de los titulares de peque-

ñas explotaciones agrarias, incapaces de beneficiarse de esta innovación. Muchos de estos pequeños agricultores están abandonando la tierra porque ya no pueden asegurarse sus subsistencia con ella, y su pérdida tiene un efecto negativo en la economía local. Como se sabe, el número de explotaciones agrarias de la Comunidad ha estado decreciendo a razón de un 3% anual.

La actual política comunitaria se traduce en la retirada de tierras de la producción, concentrando la actividad agraria en las zonas más favorables de la Comunidad. Como se afirma en el documento europeo "Nuestro futuro agrario", la superficie total destinada al cultivo está llamada a seguir reduciéndose a pesar de los esfuerzos realizados en favor de la agricultura extensiva o la cría de ganado al aire libre.

En este contexto, la concepción del régimen urbanístico del suelo rústico en nuestra legislación se muestra, en general, manifiestamente insuficiente para impedir el proceso de transformación medioambiental, social y cultural del medio rústico, especialmente en las llamadas "áreas integradas", tendiéndose a desvirtuar su propia naturaleza.

La excesiva rigidez y la fe inquebrantable en las previsiones y clasificación del planeamiento contrastan con la dudosa eficacia práctica de este en el tiempo. La experiencia demuestra que la ciudad, en buena medida, sigue creciendo al margen de las predicciones.

Al vaciarse de contenido positivo la configuración del suelo rústico se la condena a su subordinación a la lógica del proceso urbano. La vía exclusivamente prohibitiva y limitadora no sólo acaba por chocar con la realidad de los hechos consumados, sino que además sucumbe en el seno del propio sistema. No se trata ya sólo de las sucesivas e imprevisibles reclasificaciones de los terrenos, sino que estos se conciben dentro del régimen del suelo como receptores pasivos de la actividad urbana. Piénsese en el caso de los Patrimonios Municipales del Suelo, que implican una subordinación directa del suelo no urbanizable a las demandas de la vivienda, o en el régimen de edificaciones de utilidad pública o interés social en este suelo, que como vimos implica con no poca frecuencia el sometimiento de éste a intereses ajenos a su peculiar naturaleza.

Es un hecho históricamente comprobable cómo el crecimiento de la ciudad ha venido desarrollándose con frecuencia sin consideración alguna al valor y naturaleza en sí de los terrenos, desde una óptica unidimensional del proceso de desarrollo urbano. Por ejemplo, Chueca Goitia destaca cómo en Zaragoza se han expropiado con fines industriales zonas de huerta de primera calidad cuando a un paso existían otras áridas y esteparias sin aprovechamiento alguno. Lo que sucedía es que estas zonas de huerta estaban al borde de las carreteras y del ferrocarril, gozaban de red de distribución de energía y eran, por tanto, más fáciles de acomodar para el nuevo uso en un plazo breve. Los ejemplos podrían multiplicarse.

No basta con una mera y retórica vinculación de este espacio a su aprovechamiento natural, desentendiéndose de su problemática y situación actuales, sin articular medio alguno que favorezca su instrumentación positiva. Con ello, este medio no deja de ser una tabla rasa frente a la actuación urbanística.

Propiciar una función positiva para el suelo rústico, que garantice la rentabilidad del propietario, no es sólo una exigencia de la posición de éste, sino que además es una necesidad de toda ordenación territorial que se pretende ser integral y sostenible en el tiempo. Ello es

singularmente perceptible en el entorno periurbano, pues en este espacio el radio de influencia de la ciudad hace especialmente difícil la fertilidad de su aprovechamiento, propiciándose a su vez el desarrollo incongruente de los usos urbanos. Incluso desde un punto de vista sectorial debe admitirse que la calidad del entorno de las ciudades guarde una relación funcional con la calidad de vida en éstas, lo que exige la consideración de este espacio como un ámbito estable de transición y síntesis.

Creemos que un adecuado enfoque de la ordenación y uso del suelo rústico no puede desentenderse los siguientes elementos:

- Cambio en la concepción de la propiedad del suelo.

El reconocimiento de un contenido positivo para el suelo rústico, en términos de efectividad y rentabilidad, con valor estructurante en la ordenación del territorio, entendemos exige en primer término partir de una concepción civil unitaria del derecho de propiedad, asiento de la multiplicidad de sus usos potenciales, en los términos que se definen en la primera parte de esta ponencia. No se trata ya sólo de amparar la posición del propietario tal y como nuestra Constitución demanda, sino de reconocer también que una adecuada e integral ordenación del territorio no puede abordarse desde una desmedida y parcial concepción estatutaria del dominio.

De un lado, el principio de proporcionalidad y la ponderación de intereses de que habla Gallego Anabitarte no pueden tener cabida en una configuración de la propiedad donde el planificador se convierte en un poder soberano y discrecional, decidiendo munificamente o no sobre el destino de los bienes, su vinculación y la atribución del concreto aprovechamiento. La concepción estatutaria del dominio, como mera creación positiva choca con la reserva constitucional del contenido esencial del derecho de propiedad.

De otro lado, la quiebra de una concepción unitaria previa del derecho de propiedad sobre los inmuebles se traduce en la regulación y ordenación del territorio desde soluciones sectoriales, incapaces de alcanzar fórmulas omnicomprensivas.

Debe partirse por el contrario de una concepción o estatuto general de la propiedad de suelo para ir deduciendo los diversos regímenes con ponderación global de los intereses en juego y posibilidad de extensión de los mecanismos del sistema.

En particular, sólo desde esta perspectiva entendemos puede proyectarse una adecuada regulación de los espacios de transición y síntesis, superando la insuficiencia estructural de la dicotomía campo-ciudad.

- Reconocimiento del suelo rústico como soporte de una multiplicidad de usos potenciales.

Como señala Gutiérrez Colomina, los terrenos rurales que conforman la categoría de suelo no urbanizable no deben entenderse como algo residual y marginal, sino como una de los valores estructurantes de la ordenación del territorio, con la misma importancia que el suelo urbano y el urbanizable. Para ello es imprescindible la definición de su contenido positivo mediante la comprensión de este espacio como soporte de una pluralidad de usos.

Como afirma este mismo autor, en el espacio rural se viene produciendo una auténtica renovación funcional, cuyo resultado es que no puede identificarse el suelo rural con lo agrario, sino que hay que considerar el campo como "mundo rural" (que engloba lo social, lo

cultural y lo personal) y no como un mundo agrícola (que se limitaría a uno de los medios de trabajo). El sector agrario entendemos es y ha de seguir siendo un elemento clave en la conformación del medio rural, pero éste no puede verse reducido a aquél. De hecho, la estrategia de la Comunidad, en el actual contexto de declive, tiene entre sus prioridades principales el estímulo del aspecto no agrario de la economía rural, especialmente mediante la creación de empleo en otros sectores, el respaldo a nuevas empresas, el lanzamiento de proyectos para proteger el medio ambiente y el desarrollo del potencial turístico del campo (documento sobre "el futuro del mundo rural").

Para que el espacio rural pueda cumplir una función efectiva de equilibrio en el ámbito de la ordenación del territorio debe ser objeto de una diversificación económica, a través de sus renovaciones funcionales. A este respecto, junto a los usos tradicionales, en especial, la agricultura (cuya problemática en el entorno periurbano será tratada en este mismo Congreso), debe aludirse a la silvicultura, el desarrollo de actividades de ocio, culturales y deportivas, el turismo rural, la implantación industrial agraria o de nuevas tecnologías compatibles con el medio.

El citado documento comunitario sobre "el futuro del mundo rural" reconoce que las sociedades rurales constituyen un marco natural para la creación de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de la artesanía local. También se alude al desarrollo del turismo en áreas de belleza natural o con una notable flora o fauna. Los parques tecnológicos I+D (Investigación más Desarrollo) representan hoy, como señala Gutiérrez Colomina, una forma nueva y distinta de entender el proceso de implantación industrial, cuya concepción física pasa por una adecuada integración en el territorio, en un medio de alta calidad paisajística.

La funcionalidad del suelo rústico debe ser contemplada también en tanto que "hábitat, siempre que sus objetivos y finalidad no sean urbanos, y como soporte de actividades y usos exógenos, especialmente de servicios y equipamientos. En estos casos el problema lo será de fijación de aquellas condiciones que impidan el impacto negativo en el medio, así como de utilización de los mecanismos urbanísticos que permitan contemplar un desarrollo armónico y compensado en la ordenación global del territorio, como también en la distribución de las cargas y los beneficios.

- Adecuación de los instrumentos y mecanismos del sistema.

La ordenación sustantiva del espacio rural exige en primer término la fijación de unas directrices positivas que permitan vertebrar la estructura global del territorio, y así como orientar las diversas políticas y regulaciones sectoriales con incidencia en el medio, entre las que destacan las hidráulicas y de vías de comunicación. A tal efecto, habrá que utilizar los instrumentos formales de ordenación que ofrece la legislación vigente, estatal y autonómica. El propio artículo 41 del Reglamento de planeamiento exige que el Plan General establezca las directrices y estrategias de desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito, lo que incluye por tanto el suelo no urbanizable.

Con todo, este suelo ofrece una compleja problemática en la realidad derivada de la incidencia descoordinada o colisión de las diversas legislaciones sectoriales, que se acentúa por la concepción negativa del suelo no urbanizable y por la coexistencia de distintos ámbitos competenciales. Así, como afirma Gutiérrez Colomina, sin duda

hay colisión entre las prescripciones urbanísticas tanto de la legislación básica estatal como de las Comunidades Autónomas y la legislación del Estado que se refiere a aspectos materiales y sectoriales de la ordenación del territorio.

Por otra parte, la clasificación del suelo no urbanizable efectuada en la legislación estatal, que como vimos sólo distingue entre el común y el de especial protección, presenta una notable insuficiencia, propia de la concepción a que obedece, a la hora de asociar a este suelo la compleja diversidad de usos y actividades de que es susceptible. Esta insuficiencia tiende a corregirse, sin embargo, en algunas legislaciones autonómicas:

- En Canarias, la Ley de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de 7 de Abril de 1987 distingue en su artículo 8º las siguientes categorías: suelo rústico forestal, suelo rústico potencialmente productivo, suelo rústico de protección, suelo rústico de litoral y costero, asentamientos rurales y suelo rústico residual.

- En Navarra, la Ley Foral de 10 de Abril de 1987 sobre Protección y Uso del Suelo distingue las categorías de espacio natural de interés, suelo forestal, suelo de alta productividad agrícola o ganadera, suelo de mediana productividad agrícola o ganadera, suelo genérico y suelo de afecciones específicas.

-En Galicia, como ya se refirió, la Ley de 27 de Agosto de 1985 de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia establece una clasificación en virtud de los núcleos poblacionales que se contemplan.

La Ley de 5 de Junio de 1992 sobre Suelo no Urbanizable de la Comunidad Valenciana determina en su artículo 1º la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección del dominio público natural marítimo o hidráulico, los terrenos sujetos a un régimen específico de protección, los que no estando comprendidos en tal supuesto reúnan unos valores o características que los hagan merecedores de una especial protección, los terrenos cuyo uso o aprovechamiento agrícola deba ser mantenido y aquellos que deban ser objeto de tal uso o aprovechamientos, y los terrenos que deban ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo; los terrenos que no sean objeto de clasificación como urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización, por su parte, se clasifican como suelo no urbanizable común.

Especial interés presenta la exigencia del Artículo 1.2 de que la clasificación que se prevé en la Ley deberá ser motivada de forma expresa y suficiente y diferenciar los terrenos sujetos a un régimen de especial protección, los no incluidos en éste último régimen de suelos naturales, seminaturales o incultos deberán ser objeto de justificación promenorizada.

Estas regulaciones suponen sin duda un avance en la concepción del suelo rústico, si bien en términos de ordenación positiva se acusa, en general, una falta de desarrollo suficiente del régimen de cada categoría. Así, en Canarias no se establece un régimen jurídico singularizado para cada categoría. La Ley Foral navarra, por su parte, afronta la clasificación a los efectos de señalar un régimen de protección para cada categoría de suelo no urbanizable.

La Ley valenciana representa un mayor grado de articulación técnica. Como destaca Parejo Alfonso, este texto ha pasado a diferenciar sistemáticamente por vez primera el régimen urbanístico del suelo no urbanizable del propio del suelo urbano y urbanizable, creando así las condiciones para el despliegue por el primero de una lógica propia. Debe también resaltarse, como dice dicho

autor, la novedad que representa la determinación de la operatividad en esta clase de suelo de la calificación.

En el sistema de la citada Ley se distinguen dos planos: El primero, lo integran las facultades de usar el terreno conforme a su destino natural, derecho que es directamente reconocido por la Ley, sin otras limitaciones que las derivadas del derecho civil o administrativo especial; el segundo plano lo constituyen las facultades que, excediendo de aquéllas, presentan un cariz urbanístico. Estas últimas facultades se entienden sujetas a previa atribución por la ordenación urbanística, la cual puede realizarse según los casos por previsión del planeamiento o por la denominada declaración de interés comunitario.

El anteproyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid sigue un sistema de calificación del suelo a los efectos de legitimación de la ejecución de obras, construcciones e instalaciones para la realización de actividades que, estando asociadas a necesidades de la población urbana y siendo compatibles con el medio rural, tengan cualquiera de los objetos que se prevén. En el suelo no urbanizable sujeto a régimen de especial protección sólo podrán producirse las calificaciones urbanísticas que sean congruentes con los aprovechamientos que expresamente permita la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico o la planificación ambiental.

Problema distinto al de la clasificación es el de la gestión del suelo no urbanizable. Ya se ha visto que al amparo del régimen edificatorio previsto para el suelo no urbanizable es frecuente la pretensión de desviar al mismo construcciones e instalaciones diversas, con el propósito de ahorrar los costes inherentes a la ocupación de suelo urbanizado o urbanizable. Reconocida la congruencia en suelo rústico de funciones positivas que deben reportar un efectivo aprovechamiento para el propietario rural, se hace necesario arbitrar los mecanismos de gestión oportunos para que la realización de tales actividades quede sujeta al levantamiento de las correspondientes cargas urbanísticas.

La Ley del Suelo no prevé la gestión del suelo no urbanizable. En el marco de la legislación autonómica destaca el sistema de la Ley valenciana, basado en un canon compensatorio del aprovechamiento urbanístico y en los propios convenios urbanísticos, que podrán suscribirse "para la mejor gestión de la actividad urbanística".

El anteproyecto de Ley de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid exige en relación con las construcciones que en este tipo de suelo se legitimen y tengan por objeto la implantación de cualquier clase de dotación o equipamiento colectivo, así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial que no constituyen proyectos de alcance regional, que con cargo exclusivo a la correspondiente actuación se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de éstos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y funcionalidad de estas. También se consigna en sede de gestión un capítulo destinado a la regulación de los convenios urbanísticos.

Finalmente, y dentro de las perspectivas de futuro, entendemos debería plantearse la extensión selectiva al suelo rústico de mecanismo de redistribución de cargas por razón de la limitación del "ius aedificandi". Una cosa es que imperativos de orden económico hagan utópica una reparcelación universal y otra distinta que existan fincas condenadas a la esterilidad dentro del sistema. Piénsese en el caso de aquellas que por estar sujetas a un régimen de especial protección quedan eliminadas de todo contenido económico. No puede darse la espalda a

la necesidad de hacer viable el contenido esencial del derecho de propiedad. Existen junto a ello un imperativo derivado de los principios de seguridad jurídica e igualdad. Al final, no se acaba de entender por qué si de la preservación de un determinado valor natural o ecológico se beneficia toda la comunidad, la carga sin embargo, recae exclusivamente en el propietario. Mucho menos cuando otros propietarios, sin mayor mérito, se ven premiados con la atribución de generosas plusvalías urbanísticas.

Por lo que interesa dentro del seno de este trabajo, ha de enfocarse desde esta perspectiva la situación de los terrenos del entorno periurbano. En estos casos, el incremento de costes por razón de la proximidad al núcleo urbano, la expectativa de incorporación de plusva-

lías urbanísticas y subsiguiente presión especuladora, el juego cruzado de los diversos regímenes sectoriales y la mayor vinculación urbanística derivada del aumento de riesgo de urbanización, conducen a vaciar de aprovechamiento económico efectivo estos terrenos. Con ello se favorece, a su vez, el desarrollo incongruente de los usos urbanos. Interesa, por tanto, no sólo preservar la rentabilidad de la posición del propietario sino también posibilitar el aprovechamiento efectivo de las fincas, como elemento de transición y ruptura de la continuidad urbana. En este tipo de espacios, la recíproca interrelación entendemos obliga a buscar soluciones de síntesis tanto para equilibrar situaciones de agravio, como para propiciar una compensada y armónica ordenación del conjunto.

# LA SUCESION TESTADA EN EL DERECHO AGRARIO

Jose Antonio OREJAS  
Prof. Asociado de Derecho  
Civil de la Universidad  
de Valladolid

## SUMARIO

### I.- INTRODUCCION. II.- SUCESION TESTADA EN EL CODIGO CIVIL APLICABLE A LA EXPLOTACION AGRARIA.

#### A) Figuras no admitidas por el Código Civil.

- 1- Testamento mancomunado.
- 2- Testamento por comisario.

#### B) Mecanismos del Código Civil para mantener indivisa la explotación.

- 1- Art. 820-2 C.C.
- 2- Art. 829 C.C.
- 3- Art. 831 C.C.
- 4- Art. 882 C.C.
- 5- Art. 1056 C.C.
- 6- Art. 1062 C.C.
- 7- Art. 1407 C.C.

### III.- SUCESION TESTADA EN LAS COMPILACIONES.

- A) PAIS VASCO
- B) CATALUÑA
- C) BALEARES
- D) GALICIA
- E) ARAGON
- F) NAVARRA

### IV.- SUCESION TESTADA EN LA EXPLOTACION FAMILIAR AGRARIA SEGUN LA LEY DE 24-12-1981.

### SUCESION TESTADA EN EL DERECHO SUCESORIO AGRARIO

#### I.- INTRODUCCION.

La situación del campo en España aparece en estos momentos como realmente alarmante. La pérdida total de rentabilidad de la empresa agraria derivada de la baja productividad de nuestras tierras, unido a una política de subvenciones de la Unión Europea C.E. que lejos de incentivar la productividad, potencia el abandono del cultivo de las fincas, replantea la actividad agraria como

actividad económica. En ese sentido Joaquín Costa <sup>1</sup> señalaba hace un siglo "como toda cuestión económica va envuelta en otra jurídica"; de ahí la poca importancia que la materia que nos ocupa tiene actualmente.

No obstante, pienso que toda actividad económica no desaparece de la noche a la mañana sino que se reconvierte.

El planteamiento de este tema de derecho sucesorio agrario ha tendido en nuestro Derecho a una celebre disputa entre el ya anciano Código Civil y las Leyes civiles de las Regiones Forales. Este dualismo representa la lucha decimonónica entre el liberalismo burgués de la revolución industrial y el conservadurismo casi feudal del campo en ciertas regiones del norte de España. Para explicar este dualismo hay que acudir a nuestra más profundas raíces históricas. Frente al Derecho Real de Castilla anterior al Código Civil que protegía la conservación de la gran propiedad familiar, a través de las vinculaciones y mayorazgos (Leyes 40 a 46 de Toro), se alzaba el de las costumbres del noroeste de España recogidas en las actuales Compilaciones y que se basan, en opinión de Castán <sup>2</sup>, en el principio de estabilidad familiar y patrimonial, logrado a través de la pequeña propiedad familiar. Ejemplo de ello lo tenemos en la unidad del caserío en Vizcaya y Alava o en el principio de la Casa en Vizcaya y Navarra.

El Código Civil, influenciado por el Code Civil de Napoleón de 1804, representa un triunfo del sistema legitimario frente al de libertad de testar seguido por la mayoría de nuestras regiones forales. Así frente a los argumentos de Alonso Martínez <sup>3</sup>, alma de nuestro C. Civil, "de que la Naturaleza ha hecho esencialmente iguales a los hermanos", se contraponen el criterio de algunos foralistas como Durán y Bas, quien señalaba que la libertad civil es la verdadera condición de los pueblos libres.

Para evitar la aplicación del C. Civil con su sistema igualitario de legítimas a ciertas regiones sometidas a su ámbito de aplicación, se acudía a soluciones simuladas para evitar la dispersión de sus fondos como señalaba, con relación a Guipúzcoa, Uriarte y Lebario <sup>4</sup> "en la que el padre acudía a ventas simuladas a favor de uno de sus hijos para mantener la unidad del caserío".

¿Cómo se enfoca el problema actualmente?. Como señala Garrido de Palma <sup>5</sup>, "basta recoger titulares de la Prensa diaria informativa: en ella se nos habla del progresivo envejecimiento de la población activa agrícola, de la

despoblación del campo, y ahondando más, de la desaparición del tipo de familia rural, troncal, patriarcal, monárquicamente organizada alrededor de la casa propia de la explotación agrícola propia...; se huye a la ciudad más próxima para introducirse en una sociedad masificada, un una urbe deshumanizada...". Esto representa un fenómeno socioeconómico generalizado a nivel mundial que podríamos llamar "Exodo Rural". Se contraponen así algo que ya señalaba Vallet <sup>6</sup> "el dualismo entre una sociedad de familias, organizada de abajo hacia arriba, como crecen los árboles, y una sociedad de masas, más amorfa, de individuos planificados desde arriba hacia abajo por el Estado".

Este despoblamiento del campo origina problemas que comienzan a detectarse y que dan al agricultor una nueva función como guardián de la naturaleza, representado una clara interconexión como señala Delgado Miguel <sup>7</sup> entre derecho agrario y medio ambiente. Es el campesino como señala Ries <sup>8</sup> quien asume la tarea milenaria de mantener las tierras, las praderas y los montes. La única forma de lograr estos fines es a través de la explotación familiar agraria y su continuidad mediante un sistema sucesorio que asegure su integridad, todo ello complementado con un sistema social y educativo del medio rural.

Todo este planteamiento inicial desemboca en la necesidad de un Derecho sucesorio agrario que garantice la indivisibilidad y permanencia de la explotación agraria. Para su análisis vamos a distinguir tres sistemas sucesorios: el común del C. Civil; el especial de las Regiones Forales y el excepcional de la Ley 24-12-1981 de las explotaciones familiares agrarias.

### II. SUCESION TESTADA EN EL CODIGO CIVIL APLICABLE A UNA EXPLOTACION AGRARIA.-

Para empezar vamos a definir la sucesión testada -siguiendo a Castro Lucini- <sup>9</sup> como "la subrogación de una persona (heredero o legatario) en las relaciones jurídicas transmisibles dejadas a su muerte por otra (testador) en virtud de la libre voluntad de esta última, manifestada en un acto unilateral, solemne y revocable llamado testamento". Por lo tanto, a través de cualquiera de los tipos de testamento recogidos en el C. Civil, comunes, especiales y excepcionales, cabe definir una explotación agraria.

#### A) FIGURAS NO ADMITIDAS POR EL CODIGO CIVIL.

Hay que tener en cuenta, a diferencia de lo que ocurre para las regiones forales que el C. Civil no admite ni el testamento mancomunado ni el testamento por comisario, instrumentos muy valiosos para poder adjudicar íntegra la explotación agraria. Como señala De los Mozos <sup>10</sup> hay recursos en el C. Civil que sirven para la conservación de las unidades agrarias, como por ejemplo el art. 1062 del C.C. y normas que van dirigidas a la conservación de las explotaciones agrícolas por ejemplo el art. 1056-2 del C. Civil. Antes de adentrarnos en el estudio de estas singulares figuras, vamos a analizar los dos tipos de testamento antes aludidos, es decir el testamento mancomunado y el testamento por comisario.

**1-Testamento mancomunado.** El testamento mancomunado, puede ser definido como aquel que otorgan dos o más personas en un mismo instrumento. Su característica esencial es la unidad instrumental. Existen tres clases de testamentos mancomunados:

<sup>1º)</sup> Simultáneo, si se reúnen en un mismo instrumento las últimas voluntades de varias personas sin conexión entre unas y otras.

<sup>2º)</sup> Recíprocos, los otorgantes en el mismo instrumento se instituyen herederos de forma mutua y re-

cíproca, lo que dificulta su revocación.

<sup>3º)</sup> Correspectivos, si las disposiciones de cada otorgante dependen jurídicamente de las disposiciones del otro.

El Código Civil sanciona con nulidad de pleno derecho los testamento mancomunados ya lo hagan los testadores en provecho recíproco o en beneficio de un tercero (Art. 669 C. Civil). La razón de esta prohibición se encuentra en el carácter unipersonal que tiene el testamento y que fué consagrado así por el Código Civil francés y por la mayoría de los Códigos latinos.

Tratándose de una norma prohibitiva, ésta debe de interpretarse de forma restrictiva; de este sentido Cuadrado Iglesias <sup>11</sup>, admite dos supuestos discutibles de testamentos mancomunados:

<sup>1º)</sup> Testamento mancomunado otorgado por varias personas en un mismo papel. No cabe en el caso de testamento abierto ya que debe otorgarse ante Notario en folios separados, formando instrumentos distintos. ¿Cabe en el testamento cerrado, ya que el Notario en el acta de otorgamiento puede hacer constar que las disposiciones de ambos testados son separables?. Personalmente dudo de esto último ya que el notario no puede dar fé de un acto que puede vulnerar un precepto legal, el art. 669 del C. Civil, al desconocer dado su carácter secreto, el contenido de ambas disposiciones. Cabría según opinión del autor citado su admisión en los testamentos excepcionales en peligro de muerte y en caso de epidemia, por su carácter extraordinario, sin embargo, es el testamento ológrafo el que plantea más posibilidades para ser mancomunado, siendo admisible, si cada testador manifiesta su volumen con independencia y los papeles pueden ser separados. Si son indivisibles, anverso y reverso de una misma hoja, Cuadrado Iglesias, sostiene su validez ya que ambos testamentos pueden ser protocolados por separado; esta postura sin embargo es difícilmente mantenible.

<sup>2º)</sup> Testamento mancomunado en que las personas que lo otorgan lo hacen en forma totalmente diferente, es decir, ni en provecho recíproco ni en beneficio de un tercero. Si bien este testamento no cae por su contenido dentro de la prohibición del Art. 669, su nulidad devendría de ser otorgada en un único instrumento.

La jurisprudencia declaró la nulidad de un testamento mancomunado escrito y firmado por el testador y en el que la mujer estampó su huella digital, no admitiendo su conversión en testamento del marido, ya que no se trataba de un defecto de forma sino de fondo, la mancomunación de su otorgamiento con recíproca casualidad entre sus disposiciones (S.T.S. de

29-1-1960). Por el contrario la jurisprudencia declara la inexistencia de testamento mancomunado en relación con unas notas escritas de puño y letra del testador en las que modifica una anterior distribución de bienes de un testamento anterior, notas que en acto o diligencia independiente están aceptadas por la esposa del testado, ya que no se pierde el carácter individual y unilateral del testamento (S.T.S. 13-2-1984).

Finalmente, quisiera resaltar aquí que si bien el testamento mancomunado fue prohibido en el Código Civil, basándose en el peligro de sugerencias de un testador hacia el otro y en la limitación de su revocación, los argumentos carecen de virtualidad como veremos al analizar la Ley de explotaciones familiares agrarias de 1981, y la tendencia actual de creciente conyugalidad hacen pensar a ciertos sectores del Notariado sobre la necesidad y conveniencia de admitir el testamento mancomunado. Si se pueden instituir recíprocamente herederos ambos cónyuges en instrumentos distintos, también deben de reconocérseles ese derecho en un solo instrumento, aunque para ello haya que cambiar su nomenclatura, causalizando y reglamentando adecuadamente su revocación.

**2- Testamento por comisario.** El otro supuesto de testamento prohibido por el Código Civil y que puede

facilitar la unidad familiar y el acierto en la elección de herederos, cuando se trata de una explotación agraria, es el testamento por comisario.

Testamento por comisario es el otorgado por una persona (comisario) en nombre de otra (comitente) en virtud del poder que ésta le confiere para que lo use después de su muerte.

El Código Civil prohíbe este testamento basándose en el carácter personalísimo que tiene el testamento, en clara contradicción con los Derechos forales, donde esta forma de testar permite el acierto en la elección de herederos cuando se trata de una explotación agraria, asegurando además hasta el momento mismo de la designación de heredero, reformar la autoridad de cónyuge comisario. Esta última postura se resalta en la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco de 1-7-1992, con la introducción de la tradicional figura del Alkar-poderoso, en el que el cónyuge comisario puede ejercitar su poder indefinidamente o por los años que viviere (Art. 43).

No obstante y a pesar de la prohibición del Art. 670, el C. Civil contiene diversas disposiciones en las que se atenúa ese carácter personalísimo del testamento, confiriendo a un tercero la posibilidad de ejecutar últimas voluntades por un tercero (arts. 671, 747, 749 y 751 C. C.) y permitiendo en algunos supuestos auténticas fiducias sucesorias como es en el caso de la delegación de la facultad de mejorar recogida en el Art. 831, aunque este precepto se justifique por razones históricas.

La consecuencia de un testamento por comisario es su nulidad de pleno derecho. Así la jurisprudencia declara nula la cláusula en la que el padre en su testamento autoriza a su heredero para elegir las fincas en pago de la mejora, así como la elección que hizo el heredero (S.T.S. de 16-6-1902). También se declaró nulo por la Jurisprudencia, la cláusula en la que el testador deja a la discrecionalidad de su esposa la efectividad y modalidades de un legado, quien a su arbitrio modificó algunos aspectos de ese legado (S.T.S. 31-12-1931).

## B) MECANISMOS PREVISTOS EN EL CODIGO CIVIL PARA MANTENER INDIVISA LA EXPLOTACION.

La sucesión testada regulada en el C. Civil a través de cualquiera de sus formas tiene mecanismos en su articulado que permiten adjudicar íntegramente una explotación agrícola a un sólo heredero. Estos mecanismos son los siguientes:

1º.- El Art. 820-3 del Código Civil que permite como señala Garrido de Palma <sup>12</sup> hablar en nuestro Código Civil, de un usufructo universal de viudedad, superando la ratio del citado precepto. Como dice el autor citado, "el usufructo universal es uno de los medios para lograr la formación de un patrimonio familiar de una economía familiar...", y es que la familia rural el cónyuge viudo debe asumir la gerencia vitalicia del patrimonio doméstico...".

Esta institución tiene el inconveniente de que a veces, si el usufructuario es de avanzada edad y en el testamento no se prevé la conmutación y pago de ese usufructo, se puede frenar el dinamismo que toda empresa agraria requiere.

Finalmente y sin adentrarnos en el tema de la llamada "cautela socini" pues pertenece más al ámbito de la sucesión legítima que al de la testamentaria en la que los legitimarios reciban bienes, por valor igual o superior al de su legítima, gravándole con el usufructo universal a favor normalmente del cónyuge viudo y sin opción alguna; caben dos posturas: <sup>13</sup>

a) González Palomino, partiendo de la naturaleza de la legítima como "pars valoris bonorum", entiende que valorable es el usufructo como la nuda propiedad y que por lo tanto el primero no representa un gravamen

sobre la legítima.

b) Porpeta, Vallet y Puig Brutau, estiman que adjudicar en pago de la legítima bienes gravados con un usufructo, equivale a aplazar el goce de los derechos legitimarios con lo que infringe el Art. 813-2 del C. Civil.

2º.- El Art. 829 del C. Civil. Otro medio que permite al testador atribuir a un solo heredero la totalidad de una explotación agrícola es la mejora en cosa determinada prevista en el Art. 829 del C. Civil. Mediante esta mejora, si el valor de la explotación excede al del tercio de mejora y a la parte de legítima que corresponde al mejorado, deberá éste abonar la diferencia en metálico a los demás interesados. ¿Cabe también imputarla al tercio de libre disposición?

1.- Según la concepción literalista sólo se puede imputar al tercio de mejora y en cuanto al exceso a la parte de legítima que corresponda al mejorado, el exceso se abonará en metálico.

2.- De la Cámara estima que puede imputarse en última instancia al tercio de libre disposición, cuando así quepa deducirlo de la interpretación de la voluntad del testador.

3.- López Jacoiste y Vallet, estiman que a veces el Código Civil da una concepción extensiva del concepto de mejora incluyendo el tercio de libre disposición. En este sentido se manifestó la Sentencia del Tribunal Supremo de 19-5-1951.

Dentro de la cosa determinada deben de incluirse como estima Vallet <sup>14</sup>, las explotaciones agrícolas. En este mismo sentido, se expresa De los Mozos <sup>15</sup> entendiéndolo incluido en el Art. 829 "no sólo la conversión de unidades agrarias sino también las explotaciones agrícolas por la incorporación a la cosa de su destino, lo que justifica la vinculación a la misma del "instrumentum fundi", en el sentido del Art. 334-5 del C. Civil. A través de esta institución se han mantenido indivisas muchas explotaciones agrícolas en territorio de Derecho común; así lo recogen las resoluciones de la Dirección Gral. de los Registros y del Notario de 3-10-1924 y de 23-7-1935 con relación a Guipúzcoa y a ciertas zonas de montaña de Castilla y León".

A veces a esta mejora se agrega la obligación de que el mejorado continúe en la explotación. Según De los Mozos <sup>16</sup>, "el incumplimiento de tal obligación llevará a cabo la revocación de la mejora, pues serían de aplicación las normas establecidas para la institución condicional (791 y 797) del C. Civil y por analogía las normas de reversión de las donaciones (Art. 641 del C. Civil)". Vallet estima por el contrario que nos encontramos ante una institución modal, cuyo incumplimiento faculta a los legitimarios para reclamar su cumplimiento o bien para revocar la mejora. En todo caso la revocación sólo puede tener lugar por falta de continuidad del mejorado en la explotación agrícola y no por incumplimiento de las condiciones del trabajo.

Tanto este Art. 829 como los Arts. 821 y 1056-3 del C. Civil obedecen a la conveniencia manifestada por el testador de conservar indivisa la explotación agrícola. Pero del Art. 821 parece diferenciarse, en el origen más voluntario que legal de la situación y en el límite necesario para que la explotación le sea adjudicada al legatario nunca superior al valor de la porción disponible y de la cuota que por legítima corresponda al legatario.

Del Art. 1056-2 del C. Civil le diferencia la innecesariedad de que el objeto de la mejora sea necesariamente una explotación, ya que la mejora en cosa determinada, la existencia de la explotación la suple el poder configurante del dueño, así lo reconoce la sentencia del T. Supremo de fecha 19-5-1951.

En todo caso, es necesario que el mejorado abone el exceso en metálico a los demás legitimarios.

En cuanto a la valoración de ese exceso y siguiendo a Rivas Martínez <sup>17</sup>, el mejorado en cosa determinada debe abonar a los demás interesados esa diferencia fijan-

do su cuantía, bien de común acuerdo; bien por el contador partidor; bien en el juicio de testamentaria o en el juicio declarativo instado a dicho fin. El momento de su valoración debe ir referido al día del pago.

3º.- El Art. 831 del C. Civil, recoge la delegación en la facultad de mejorar. En principio, el Art. 830 de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 670-1 y 1057 del C. Civil, no admite la delegación de la facultad de mejorar, la excepción la constituye este Art. 831.

El precepto proviene del proyecto isabelino del Código Civil, en el que se introdujo como una concesión a los territorios forales cuyo derecho iba a desaparecer.

Como dice Garrido de Palma <sup>18</sup>, el precepto recoge la figura del fiduciario-distribuidor con tanta raigambre en los Derechos forales... combinando este precepto con el Art. 829 antes examinado, otorga un medio idóneo para que el cónyuge sobreviviente pueda designar al descendiente mejor capacitado para ser titular de la explotación agrícola, fijándole la ley en defecto de voluntad del testador un plazo máximo para poder efectuar la designación, un año desde la apertura de la sucesión, o en su caso, desde la emancipación del último de los hijos comunes. No se introdujo en la reforma un plazo mayor, por el miedo que el legislador tenía a los poderes sucesorios conyugales de larga duración, criterio que contrasta con la reforma de la Compilación vizcaina de 1-7-1992.

Como característica de esta fiducia sucesoria, podemos señalar las siguientes:

1.- Es una fiducia limitada a la distribución de bienes, de los cuales no dispuso expresamente el causante.

2.- Que al admitir que pueda ser otorgado en testamento, se reconoce su carácter unilateral y su posible revocación.

3.- Que está vinculado a la subsistencia del matrimonio extinguiéndose en los casos de divorcio, nulidad y separación y perdiéndose si el viudo o viuda contraen nuevas nupcias.

4.- El caso del fiduciario puede ser fijación de cuota o de asignación de cosa determinada, siendo este último supuesto el aplicable para la conservación de la explotación agrícola.

5.- Mientras no se designe sucesor por el cónyuge fiduciario, nos encontramos ante una situación de herencia yacente, que debe administrarse a falta de acuerdo y según Díaz Fuentes <sup>19</sup> teniendo en cuenta la participación abintestado de cada heredero.

Hay que tener en cuenta que los derechos legitimarios, mejoras y demás disposiciones del causante que deban respetarse implicarán pago de las legítimas en metálico por parte del mejorado a los demás interesados en la herencia.

4º.- El Art. 882 del C. Civil. Este artículo recoge el legado en cosa cierta y determinada distinto del legado en concepto de mejora recogido en el Art. 828 del C. Civil, ya que el primero puede ser utilizado por el testador aunque no tenga herederos forzosos. El hecho de que el Código Civil aluda a cosa determinada y específica, no impide como señala De los Mozos <sup>20</sup> su posible aplicación a la explotación agrícola, ya que según el Art. 883 obliga a entregar la cosa legada con todos sus accesorios, aludiendo según el citado autor al "instrumentum fundi" en el sentido del Art. 334-5 del C. Civil.

En el caso de que el valor de la explotación legada superase la parte de libre disposición y existieran herederos forzosos, será de aplicación lo dispuesto en el Art. 821 del C. Civil e implicará según Vallet <sup>21</sup> las siguientes consecuencias:

1º.- Que el exceso del legado respecto de la parte disponible se imputará a la legítima del legatario.

2º.- Que si el legado excediera del valor de la parte disponible y de la legítima del legatario, éste, para quedarse con la explotación agrícola legada, deberá abonar en dinero a los demás legitimarios el valor que les corres-

ponda en virtud de la pertinente reducción.

3º.- Que en este supuesto, no se exige que al legatario legitimario le corresponda la mayor parte de la cosa para que pueda ejercer la acción de quedarse con toda la explotación agrícola.

5º.- El Art. 1056-2 del C. Civil. Es posiblemente, en la redacción originaria del Código Civil el supuesto más claro para tratar de mantener indivisa una explotación agrícola. Este artículo permitió, como señalan Lacruz y Vallet, pagar la legítimas de los legitimarios no adjudicatarios de la explotación agrícola con dinero extrahereditario, posibilidad recogida tras la reforma del C. Civil de 13 de mayo de 1981 en los artículos 841 a 847.

Esta partición requiere, como ya señaló la célebre sentencia del Tribunal Supremo de 6-3-1945, de la que fue ponente Castán, la existencia de un testamento anterior o posterior a la partición en la que se exprese el deseo del testador de atemperarse a las normas de la sucesión intestada, lo que demuestra, que aún practicada la partición intervivos, no estamos ante una sucesión contractual (donation-partage del Derecho francés) sino ante un acto mortis causa de naturaleza testamentaria que puede ser revocado por un testamento posterior.

En este artículo se permite que el resto de los legitimarios puedan percibir su legítima en metálico, ya que si no el Art. 1156-2 sería superfluo. Estos legitimarios no adjudicatarios de la explotación tienen la condición de legatarios para evitar la responsabilidad solidaria que a los herederos impone el Art. 1084 del C. Civil. Como garantía de pago de su legítima, disponen estos legitimarios de una mención que se hace constar en la inscripción de la explotación en el Registro de la Propiedad, recogida en el Art. 15 de la Ley Hipotecaria.

Como diferencias más substanciales entre el supuesto de pago en metálico de las legítimas previsto en el Art. 1056-2 y el de los artículos 841 a 847 del C. Civil, podemos señalar, siguiendo a Rivas Martínez, <sup>22</sup> las siguientes:

1º.- El Art. 1056 no concede al beneficiario (adjudicatario de la explotación), la opción de pagar en metálico las legítimas.

2º.- No se requiere la confirmación expresa de todos los legitimarios o la aprobación judicial para la validez de la partición.

3º.- No se aplican ni los requisitos formales ni los plazos señalados en el Art. 844-1 del Código Civil.

6º.- Otro supuesto es el del Art. 1062 del C. Civil, que en materia de partición señala: "cuando una cosa sea indivisible o desmerezca mucho por su división, podrá adjudicarse a uno, a calidad de abonar a los otros el exceso de dinero. Pero bastará que no sólo de los herederos pida su venta en pública subasta, y con admisión de licitadores extraños, para que así se haga". La fórmula de este párrafo <sup>23</sup> dice De los Mozos <sup>23</sup> podría ser la siguiente: "se aplicará este criterio a la explotación agrícola, industrial o mercantil, cuando el testador hubiera dispuesto su conservación mediante su adjudicación a uno de sus herederos, o cuando todos estén de acuerdo...".

7º.- Finalmente, quisiera recordar una norma que, aun siendo del régimen de gananciales, puede tener cierto interés a efectos sucesorios si la explotación agrícola tiene carácter ganancial. Esta norma se recoge en el Art. 1406-2 del C. Civil: "cada cónyuge tendrá derecho a que se incluya con preferencia en su haber, hasta donde éste alcance: la explotación agrícola comercial o industrial que hubiera llevado con su trabajo". El objetivo de este artículo señala García Urbano es doble <sup>24</sup>:

1.- Favorece la conservación de la unidad económica.

2.- Favorecer la continuidad de la actividad del empresario.

Este artículo está claramente en la línea de conservar la explotación agraria y evitar su desmembramiento, exigiéndose como requisitos para su aplicación los si-

guientes:

- a) Ser la explotación ganancial.
- b) Constituir una empresa.
- c) Haber sido llevada con su trabajo por el cónyuge adjudicatario; ya sea este trabajo manual, organizativo o direccional.

### III.- SUCESION TESTADA EN LAS COMPILACIONES APLICABLE A UNA EXPLOTACION AGRICOLA

La sucesión testada parte en las regiones forales del principio de la libertad de testar. Decía el Padre Luis Chalbaud<sup>25</sup>: "esa libertad de testar es necesaria para que pueda permanecer íntegro el caserío, sirviendo de base de vida a una familia...". La libertad de testar ha permitido a través de ciertos principios como el de la unidad del caserío en el País Vasco o el principio de la Casa en Aragón y Navarra, que hayan llegado hasta nuestros días explotaciones agrícolas que de otra forma se hubieran pulverizado.

Como ha señalado Flórez de Quiñones<sup>26</sup>, la esencia del Derecho Foral es la de ser un derecho rural puro, como se demuestra en los heredamientos, en los petrucios, en las mejoras largas y en el usufructo universal del cónyuge viudo, y que provee a la unión del propietario a la tierra productiva.

Es en opinión de Lacruz un Derecho hecho para campesinos y que ha sido hecho por los propios campesinos. ¿Qué vigencia tiene este derecho?. Es evidente, como señala De los Mozos, que ninguna de las instituciones Forales han impedido el éxodo masivo del campo a la ciudad. Ni la viudedad universal ni el testamento mancomunado de Aragón han impedido el despoblamiento casi total del Alto Aragón. Por otra parte, instituciones tan arraigadas como los petrucios gallegos no han impedido el progresivo empobrecimiento de la Galicia interior. Sin embargo, uno se pregunta por tanto intento de reforma de las Compilaciones, en las que normalmente se trata de introducir costumbres que totalmente han caído en desuso, obedeciendo a un regionalismo desmedido, poco identificado con las ideas del Códigos uniformes ya sean de carácter nacional o europeo. Pero el Derecho, al igual que el idioma, representa símbolos, idiosincrasia e identidad de un pueblo; de ahí los intentos de resucitar instituciones forales que totalmente han caído en desuso. También se aprecia en las últimas reformas de las Compilaciones, un intento de que sus disposiciones no sólo tengan naturaleza rústica sino también urbana.

Como especialidades más importantes dentro de la sucesión testada en las regiones forales, se encuentran dos modalidades de testamento: el testamento por comisario y los testamentos mancomunados. Vamos a analizar las instituciones en cada una de las regiones forales:

**A) PAIS VASCO.** Dentro de la sucesión testada son dos las instituciones que contribuyen a mantener la unidad del caserío; por una parte el testamento mancomunado y, por otra, el testamento por comisario; a ellos se ha unido en la última reforma el usufructo poderoso. Es de resaltar cómo la Ley de Derecho civil foral del País Vasco alude en su análisis previo a lo siguiente: "es sorprendente que la Ley 24-12-1981 que aprobó el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores, recoge instituciones esenciales a la Ley vizcaína como los testamentos mancomunados o por comisario, los pactos sucesorios, la transmisión íntegra del patrimonio familiar..., desconocidos en el C. Civil".

Parece que los redactores de esta Ley desconocen las normas del C. Civil que permiten transmitir íntegramente una explotación agraria.

Como supuesto más importantes en relación a la sucesión testamentaria, la Ley de Derecho Civil Foral del

País Vasco, contempla las siguientes:

1) **Testamento por comisario** (Arts. 32 al 47). En este Testamento el testador puede encomendar tanto la designación de sucesor como la distribución de la herencia a uno o más comisarios. El nombramiento puede hacerse en testamento ante Notario, que ante la falta de precisión de la Ley puede ser tanto el abierto como el cerrado. También cabe que los cónyuges se nombren recíprocamente comisarios en la escritura de capitulaciones matrimoniales, recogiendo la figura constitutiva del Alkar-poderoso. Bajo la situación de herencia yacente, se administrará y representará la herencia por la persona designada por el testador y en su defecto por el cónyuge viudo. Se amplía el plazo para la designación de heredero que en el caso del cónyuge viudo puede ser indefinido. Comporti<sup>27</sup> critica el mantenimiento del testamento por comisario en una ley dictada para los años 2000, ya que para este autor, la naturaleza personalísima del testamento es incuestionable.

2) **Testamento mancomunado o de hermandad** (Arts. 49 al 52). Es testamento mancomunado recogido en la Ley, es el recíproco entre cónyuges y su forma ha de ser notarial (abierto o cerrado). Su revocación tanto conjunta como unilateral es similar a la de la Ley de 24-12-1981. No se alude a la nulidad, separación y divorcio como causas de su ineficacia, pero sí a la imposibilidad de su revocación unilateral por el cónyuge sobreviviente si el otro falleció en el plazo de un año posterior al otorgamiento del testamento.

3) Como figura legitimaria aplicable a Ayala (Art. 140 a 145), aparece el **usufructo poderoso** que permite al usufructuario disponer a título gratuito intervivos mortis causa, de la totalidad o parte de los bienes, en favor de todos o alguno de los hijos o descendientes del que contribuyó el usufructo, institución que permite conservar íntegro el Caserío.

4) Se reconoce el derecho constitutivo de Guipúzcoa y la posibilidad ya analizada en este trabajo de poder adjudicar a uno solo de los herederos la totalidad del caserío.

**B) CATALUÑA.** Como figura fundamental para la conservación íntegra de la explotación agrícola nos encontramos con la institución de heredero por fiduciario (Arts. 148-149 del Código de Sucesiones de 30-12-1991). Se regula aquí la institución que permite al cónyuge sobreviviente o a los dos más próximos parientes la designación de sucesor. La elección por el cónyuge puede hacerse en testamento, heredamiento o escritura pública; mientras que la elección efectuada por los dos más próximos parientes se hará necesariamente en escritura pública. Como fiducia distribuidora, aparecen los herederos y legatarios de confianza, que tienen como misión dar a los bienes el destino que les haya encomendado confidencialmente de palabra o por escrito el testador.

**C) BALEARES.** Para la isla de Mallorca, se recoge la posibilidad de fiducia sucesoria (Arts. 18 y siguientes) a través de la figura del distribuidor, que permite al testador, encomendar al instituido heredero así como al legatario universal, que por actos intervivos o mortis causa asigne la herencia o la distribuya entre varios de los parientes del aquel o del propio distribuidor. El distribuidor puede ejecutar el encargo por actos intervivos o de última voluntad, formalizándose necesariamente en escritura pública. La facultad de distribuir tiene carácter personalísimo. No obstante, la Sentencia del T. Supremo de 18-10-1977, en un supuesto en que la heredera distribuidora había determinado las porciones en que debían de suceder los favorecidos por la herencia, consideró válido un testamento suyo en el que confía a su hija, para que a su vez la haga en su testamento, la distribución concreta del **quantum** hereditario ya que la fijación de la entidad física de los bienes puede ser delegada.

Aplicable a Menorca, aparece en el Art. 64 la sociedad rural menorquina, entre el titular de la explotación y el cultivador, y que permite el fallecimiento de los consocios que puedan subrogarse sus respectivos sucesores.

En cuanto a las disposiciones aplicables a Ibiza y Formentera, lo más destacado, es el usufructo universal capitular (Art.68) y también se recoge la fiducia sucesoria (Art.71) en la que cada cónyuge puede nombrar fiduciario al otro para que ordene la sucesión de aquel entre sus descendientes comunes, esta disposición deberá de constar en testamento o en escritura pública.

**D) GALICIA.** La institución que permite la conservación de la explotación agrícola en Galicia es el derecho de labrar y poseer, llamado también petrucio (Arts. 84-87). Esta institución permite al ascendiente que quisiera conservar indivisa una explotación agrícola adjudicarla íntegramente a cualquiera de sus hijos o descendientes, bien sea por actos intervivos o de última voluntad. Esta adjudicación tiene el carácter de mejora tácita en las siete quinceavas partes de la herencia a favor del adjudicatario.

La propuesta de Compilación de 22 de marzo de 1991, contempla además de una nueva regulación del petrucio, dos importantes novedades: la introducción del testamento mancomunado abierto entre cónyuges (Arts. 92 a 95) y el usufructo residual universal mediante el cual<sup>28</sup> se pretende conservar indiviso el patrimonio familiar hasta el fallecimiento del cónyuge superstite y evitar en consecuencia la disolución del ente familiar así como garantizar la autoridad sobre los hijos e independencia de la posición económica de éste.

**E) ARAGON.** Hay dos especialidades que tienen mucha raigambre:

1) **Testamento mancomunado.** En el derecho histórico aragonés, solo se admitía el testamento mancomunado entre cónyuges. Con todo, una resolución de la Dirección Gral. de los Registros y del Notariado de 28-10-1894, consideró válido el testamento mancomunado de dos hermanos. La Compilación, modificada por Ley de 21 de mayo de 1985, regula el testamento mancomunado en los Arts. 94 a 98. Este testamento puede revestir cualquier forma; las dificultades se presentan cuando la forma elegida es la ológrafa.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14-2-1969, no desconociendo la doctrina anterior y basándose en el principio **standum est chartae**, admite la posibilidad del testamento mancomunado en forma ológrafa en Aragón. Este criterio no es el de la doctrina mayoritaria: así, Cuadrado Iglesias<sup>29</sup> ha destacado la gran dificultad que entraña la forma ológrafa en el testamento mancomunado, ya que, o se prescinde de la autografía total o de la unidad del instrumento, ya que según el Art. 668 del C. Civil, el testamento ológrafo ha de estar todo el escrito y firmado por el testador. En cuanto a su contenido la institución recíproca entre cónyuges produce los mismos efectos que el pacto al más viviente regulado en el Art. 108 de la Compilación.

En cuanto a su revocación puede ser hecha de dos formas:

1) En vida de los cónyuges ya sea conjuntamente y en un sólo acto o unilateralmente en testamento abierto y con notificación fehaciente al otro cónyuge en el plazo de los ocho días siguientes.

2) Si ha fallecido uno de ellos, el otro no puede modificar o revocar las disposiciones correspondientes que se hallen en vigor. Las sentencias de nulidad, separación o divorcio, producen la ineficacia del testamento mancomunado.

2) **Testamento por comisario o fiducia sucesoria** que puede ser de dos tipos:

1- **Cónyuge fiduciario.** Cada cónyuge puede nom-

brar fiduciario al otro para ordenar la sucesión de aquél entre descendientes y parientes consanguíneos hasta el cuarto grado. Lacruz Berdejo señala que con la cláusula de nombramiento de heredero único o del sobreviviente, el patrimonio familiar, la Casa, ya no puede deshacerse a causa de la divergencia de criterios entre los cónyuges.

2- **Fiducia colectiva.** Para ordenar la sucesión de la Casa entre descendientes o consanguíneos hasta el cuarto grado los ascendientes y colaterales más próximos pueden designar a los sucesores...

**F) NAVARRA.** En Navarra existen dos peculiaridades: el testamento de hermandad mancomunado y la fiducia sucesoria.

1) **El testamento de hermandad** puede ser definido con arreglo a la Ley 199 como el otorgado en un mismo instrumento por dos o más personas. Este testamento puede adoptar cualquier forma excepto la ológrafa. Su contenido admite tres tipos de disposiciones; recíproco con institución común, recíproco sin institución común y con institución común pero sin reciprocidad. Este testamento, por regla general, no entraña limitaciones en las facultades dispositivas a título oneroso de los otorgantes pero sí en los actos a título gratuito.

2) **Los fiduciarios-comisarios.** El causante puede delegar en un fiduciario por vía de testamento, la facultad de designar heredero o donatario universal. Esta delegación se puede conferir al cónyuge o a otras personas individual o conjuntamente; cuando se confiere genéricamente a los parientes, se entenderá reducido a los parientes mayores y deberán de actuar por mayoría, teniendo facultades tanto para designar heredero como para distribuir la herencia. Con esta institución se favorece la conservación de la Casa ya que la legítima (Ley 267) carece de contenido patrimonial y es puramente formula-ria o simbólica; consistiendo en los célebres cinco sueldos fables o carlines para los bienes muebles y en una robada de tierra en los montes comunes cuando se trate de inmuebles.

### IV.- SUCESION TESTADA EN LA EXPLOTACION FAMILIAR AGRARIA SEGUN LA LEY DE 24-12-1981.

Vamos a analizar en este apartado, el estudio del régimen que en la sucesión testada se otorga a la explotación familiar agraria según la Ley de 24-12-1981 por la que se aprobó el Estatuto citado anteriormente. En este supuesto nos encontramos ante un tipo de sucesión especial o excepcional, ya que el legislador, como afirma Winkler<sup>30</sup>, puede tener como objetivo el mantenimiento de la vinculación agraria, atendiendo no sólo al criterio del parentesco con el causante sino también a la necesidad de que la explotación agrícola se mantenga íntegra, quedando asegurada su explotación. Aparte esta sucesión es excepcional por razón del objeto, que es la explotación familiar agraria, que consiste según el Art. 2 de la Ley "en el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, siempre que constituya el medio de vida principal de la familia, pueda tener capacidad para proporcionarle un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores y reúna las siguientes condiciones:

a) Que el titular desarrolle la actividad empresarial agraria o principal, asumiendo directamente el riesgo inherente a la misma.

b) Que los trabajos en la explotación sean realizados personalmente por el titular y su familia, sin que la aportación de mano de obra asalariada fija supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas.

Para poder aplicar las normas sucesorias, es necesaria no sólo que la explotación reúna las condiciones del

Art. 2 de la Ley, sino que además se haya expedido el correspondiente documento administrativo por el MAPA.

Estas normas excepcionales de Derecho sucesorio conllevan una relajación como señala Torres García<sup>31</sup> de los principios básicos que para el ámbito sucesorio fija el Código Civil y que son los siguientes:

1º El de libertad testamentaria.  
2º El sistema de legítimas de los herederos forzosos.

3º El de igualdad *in natura* de los lotes hereditarios en el momento de la partición.

Las características esenciales de esta sucesión testamentaria son para Llombart Boch<sup>32</sup>, las siguientes:

1-El testamento pierde su sentido individual y personal, al admitirse los testamentos mancomunados y por comisario.

2-Se admite la sucesión contractual.

3-Se limita la libertad de disposición del testador ya que siguen existiendo legítimas y debe transmitirse íntegramente la explotación a un sólo heredero.

4-En la condición de heredero se antepone a la cualidad parental la cualidad personal-profesional.

5-Se da un trato especial desde el punto de vista del objeto, atendiendo no al valor sino a su carácter funcional o de destino valorando su cualidad de unidad productiva.

Para Torres García<sup>33</sup> las notas características de dicha sucesión serían las siguientes:

1-Que debido al interés social que late en la idea de conservar la explotación agraria, se acoge la materia sucesoria al principio de Derecho germánico de que el campesino sólo tiene un hijo y con ello se adjudica la explotación a un sólo titular.

Para Vattier Fuenzalida<sup>34</sup> el régimen sucesorio que establece la Ley 24-12-1981 es un régimen único y uniforme, con atribución íntegra de la explotación a un sólo heredero y la consiguiente conmutación de las legítimas en dinero, introduciendo, por importación de normas forales, la sucesión contractual y la fiducia sucesoria.

**SUCESION TESTAMENTARIA.-** Tiene carácter subsidiario respecto de la sucesión contractual como parece reconocer el Art. 21 de la Ley al decir: "en defecto de pacto sucesorio, la sucesión en la explotación familiar agraria se deferirá la persona que el causante hubiese designado en testamento". Es curioso que se llame como heredero testamentario a la persona que designe el testador sin exigírsele ni carácter familiar ni el ser colaborador, criterios que por contrapartida se exigen al heredero contractual. Si existen herederos forzosos el nombramiento deberá recaer en alguno de ellos salvo que hubiesen renunciado, convenido o haber sido desheredados de sus legítimas. Si alguno de estos supuestos no se da y el legitimario no resulta designado en el testamento, pueden aplicarse las normas de la preterición previstas en el Art. 814 del C. Civil, pudiendo dar lugar en caso de preterición no intencional de todos los legitimarios a la apertura de la sucesión intestada, al amparo del Art. 912 del C. Civil. Esta sucesión intestada se regirá por las normas del propio Estatuto.

**CLASES DE TESTAMENTOS:** La Ley introduce, guiada por las legislaciones forales, dos tipos de testamentos totalmente ajenos a la tradición jurídica castellana:

a) Testamento mancomunado. Sin adentrarse en su concepto y clases que quedaron expuestos en las páginas 3 y 4 de este trabajo, vamos a efectuar un análisis del Art. 22 de la Ley.

1.-Sujetos activos. Al amparo del Art. 22-1, sólo pueden otorgar testamento mancomunado los cónyuges, siguiendo en este sentido o dispuesto en el Art. 94-1 de la Compilación aragonesa y distanciándose de lo que señala la Ley 199 de la Compilación navarra. Existe por lo tanto una vinculación entre testamento mancomunado y ma-

trimonio pero sólo a efectos de otorgamiento y no de ineficacia, ya que la disolución y separación del matrimonio no produce *ipso iure* la revocación del testamento. No cabe por lo tanto testamento mancomunado entre personas no casadas ni aún supeditándolo a la celebración de su futuro matrimonio.

2.-Sujetos pasivos.- Pueden ser herederos cualquier persona salvo las limitaciones que señala la Ley:

1º Si existen herederos forzosos debe recaer el nombramiento en alguno de ellos, salvo desheredación, renuncia, convenio o respeto de sus legítimas.

2º Que ambos cónyuges pueden instituirse recíprocamente herederos.

3º El designado, puede serlo según Llombart Boch,<sup>35</sup> a título de heredero o de legatario.

4º Es condición indispensable para la validez de este testamento la inexistencia de pacto sucesorio.

3.- Formas que puede adoptar. El Art. 21-1 sólo permite el Testamento abierto mancomunado, diferenciándose de la Compilación aragonesa que permite cualquier clase de testamento común, especial y excepcional (Art. 94-2), como la Compilación navarra que sólo excluye el testamento ológrafo (Ley 192-2) o la Ley de Derecho civil foral del País Vasco que exige testamento notarial ya sea abierto o cerrado.

La forma abierta que exige el Art. 21-1 de la Ley, abarca tanto los testamentos excepcionales, si el testador está ciego o fuere enteramente sordo, así como si alguno de los cónyuges estuviere en peligro de muerte o en caso de epidemias, supuestos en los que bastará que sólo se otorgue ante cinco testigos idóneos o si es en caso de epidemias ante tres testigos mayores de 16 años.

También son válidos los testamentos especiales militares y marítimos, en los que caben dos modalidades: a) Ordinario, ante Capitán, Comandante, Contador etc... y dos testigos.

b) Extraordinario otorgado en batalla o en caso de naufragio y que sólo exige la intervención de dos testigos. Estos testamentos caducan si el testador se salva del peligro en cuya consideración testó.

En cuanto al testamento otorgado en país extranjero, no es de aplicación el Art. 733 que prohíbe el testamento mancomunado otorgado fuera de España si el objeto del testamento es la explotación familiar agraria.

Las demás formas testamentarias no son válidas para ordenar la sucesión testamentaria en la explotación familiar agraria. Con relación al testamento ológrafo por las razones que ya expusimos en este mismo trabajo será válido el otorgado fuera de España, si el objeto del testamento es la explotación familiar.

Las demás formas testamentarias no son válidas para ordenar la sucesión testamentaria en la explotación familiar agraria. Con relación al testamento ológrafo por las razones que ya expusimos en este mismo lugar y con relación al cerrado, porque de la práctica notarial ha desaparecido casi por entero y de ahí que no lo recoja la ley.

4.-Contenido.- El contenido lo constituye la explotación familiar agraria definida en el Art. 2 y con los elementos que incluye el Art. 3, teniendo en cuenta que entre ellos se encuentran los derechos de arrendamiento sobre tales bienes y que según el Art. 37 de la Ley se van a regir por la misma exclusión de la legislación arrendaticia rústica. Como condición para que la explotación pueda deferirse por testamento mancomunado, está en opinión de Cuadrado Iglesias<sup>36</sup> que pertenezcan a ambos cónyuges.

5.-Revocación y modificación: del análisis del Art. 21 párrafos 1º y 2º de la Ley, podemos sacar las siguientes conclusiones:

1º Que la revocación o modificación debe ser hecha en vida de ambos cónyuges y conjuntamente. No se recoge la posibilidad de revocación después del falleci-

miento de uno de los cónyuges ni tampoco la irrevocabilidad de testamento mancomunado si uno de los cónyuges fallece dentro del año siguiente a su otorgamiento. Tampoco se contempla en la Ley la posible revocación o modificación para el supuesto de que, fallecido uno de los cónyuges, el designado sucesor hubiera devenido incapaz, opinión que mantiene Cuadrado Iglesias, pero que no satisface del todo, ya que en ese caso y por aplicación del Art. 912 se abriría la sucesión intestada.

2º Cabe la revocación o modificación unilateral en los supuestos de disolución en vida del matrimonio declarada judicialmente o de separación efectiva de los cónyuges; además se precisa notificarse mediante documento fehaciente al otro cónyuge; todo ello supone:

a) Existencia de causa: disolución en vida del matrimonio que tendrá lugar por las causas que enumera el Art. 85 del C. Civil de las que sólo el divorcio tendrá una clara aplicación ya que la muerte y la declaración de fallecimiento lo que determinan es la eficacia del testamento, al abrirse la sucesión. Además de la disolución, se recoge la separación efectiva de los cónyuges, lo cual hace alusión tanto a la separación judicial como a la separación de hecho aunque en este último caso sería conveniente incluir como lo hace el Art. 945 del C. Civil que la separación sea acordada mutuamente y conste fehacientemente. La nulidad del matrimonio no conlleva la posibilidad de revocación unilateral del testamento mancomunado sino su invalidez, teniendo en cuenta que ese testamento puede producir efectos al amparo del Art. 79 del C. Civil si la declaración de nulidad se produce después de fallecido uno de los cónyuges.

b) Forma.- La revocación y modificación del testamento habrá de hacer dice el Art. 22-3 de la Ley, con las mismas formalidades con que aquel se otorgó, es decir, mediante un nuevo testamento abierto. Cabe también que la revocación se produzca mediante pacto sucesorio, dado el carácter preferencial de éste y siempre que se haga en escritura pública (Art. 35 de la Ley) afectando a la integridad y totalidad de la explotación.

b) Testamento por comisario. En cuanto al estudio de este testamento podemos seguir el siguiente esquema:

1.-Condiciones del comisario.- La Ley sólo prevee que pueda ser comisario el cónyuge. Ese nombramiento quedará sin efecto tanto en el supuesto de nulidad como en el de divorcio del matrimonio, aunque la Ley guarde silencio al respecto. En caso de separación debe ser de aplicación por tratarse de un poder testatorio lo dispuesto en el Art. 102 del C. Civil en virtud del cual cuando se admite la demanda de separación quedan revocados los consentimientos y poderes que unos de los cónyuges hubiere otorgado al otro. Si el cónyuge comisario contrae nuevas nupcias pierde su condición, salvo disposición expresa del causante.

2.-Nombramiento.- Debe de hacerse forzosamente en testamento abierto.

3.-Facultades.- Le corresponden las mismas que al testador tanto para designar el título y modalidad de la atribución como para designar el título y modalidad de la atribución como para designar heredero, que normalmente será uno pero que excepcionalmente pueden ser dos o más si los elementos que se asignan a cada uno de ellos son suficientes para constituir otras tantas explotaciones familiares independientes.

4.-Ejercicio del poder testatorio.- Hasta que el comisario efectúe la designación, le corresponderá el usufructo de la explotación. La designación de sucesor puede hacerse en testamento abierto o en escritura pública, en este último caso se configura un verdadero pacto sucesorio irrevocable.

El plazo para efectuar la designación de sucesor será el señalado por el testador, en su defecto, si todos los descendientes o a falta de ellos los colaboradores hubieren alcanzado la mayoría de edad, podrán exigir del comisario que en el plazo de un año designe sucesor. Se sigue un

criterio similar a la Ley civil del País Vasco pero no se recoge la posibilidad de un plazo indefinido.

## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS DE DERECHO SUCESORIO AGRARIO.

Joaquín Costa. -La libertad civil y el Congreso de juristas aragoneses. Edit. GUARA. 1981.

Alonso Martínez.- El Código Civil en sus relaciones con las relaciones forales.

Uriarte y Lebario.- El Fuero de Ayala. Madrid. 1912.

Garrido de Palma.- Oportunidad de un derecho sucesorio agrario. R.D.N. nº 104.

Vallet de Goytisolo.-La conservación del Fundus Instructus. A.A.N.N. 1968

Delgado Miguel.-Derecho agrario ambiental. Aranzadi 1991.

Ries.-El Mercado Común Agrícola. MAPA. 1986

De los Mozos.-Propiedad, herencia y división de la explotación agrícola. MAPA. 1977.

Cuadrado Iglesias.-El testamento mancomunado en el ordenamiento jurídico español después de la Ley 24-12-1981. Libro homenaje al Profesor Beltrán de Heredia. Universidad de Salamanca. 1984.

Díaz Fuente.-Excepciones legales al personalismo de las disposiciones mortis causa, II, sobre el artículo 831 C. Civil. A.D.C. 1965.

Luis Chabaud.-La troncalidad en el Fuero de Vizcaya. Sucesión troncal, llamamientos en las transmisiones onerosas.

Florez de Quiñones.-La Ley Hipotecaria y vida rural. A.A.M.N. Tomo XIV.

M. Comporti.-Sucesiones, comunidad familiar, patrimonio: Principios generales europeos e instituciones civiles vascas. Editorial Deusto. 1991.

W. Winkler.-El derecho sucesorio agrario en Alemania. Deusto. 1991.

T.F. Torres García.-Consideraciones al régimen sucesorio de la explotación familiar agraria. MAPA. 1982.

Llombart Boch.-Algunos aspectos de la sucesión testamentaria y en particular el testamento mancomunado. MAPA. 1982.

Vattier Fuenzalida.-La transmisión mortis causa de la explotación familiar agraria. MAPA. 1982.

F.F. Torres García.-La explotación agrícola familiar: su conservación en la sucesión mortis causa del titular. Art.35 de la Ley de reforma y desarrollo agrario.- A.D.C. 1980.

F.J. Lorenzo Martínez. El Derecho Civil de Galicia. Tórculo Ediciones. Año 1992.

## NOTAS

<sup>1</sup> Joaquín Costa: La libertad de testar y las legítimas, publicado en la Libertad Civil y el Congreso de juristas aragoneses. Madrid 1883. Pág. 528. Reedición de 1981, Guara Editorial.

<sup>2</sup> Castán. Derecho Civil Español, común y foral. Vol. I. Tomo 1, Año 1975. Págs. 292 y siguientes.

<sup>3</sup> Alonso Martínez. El C. Civil en sus relaciones con las Legislaciones forales. Pág. 161.

<sup>4</sup> Uriarte y Lebario.- El Fuero de Ayala. Madrid 1912. Pág. 147.

<sup>5</sup> Garrido de Palma.- Oportunidad de un derecho sucesorio agrario. Revista de D. Notarial nº 104. 1979. Págs. 213 y siguientes.

<sup>6</sup> Vallet de Goytisolo.- La conservación de fundus

instructus como explotación familiar, tema básico de los derechos Civiles, forales o especiales españoles. A.A.M.N. 1968.

<sup>7</sup> Delgado Miguel.-Derecho agrario ambiental. Aranzadi.Págs 204 y 205.

<sup>8</sup> Rics.- El Mercado Común agrícola. Lecturas sobre la agricultura española ante la C.E.MAPA.Madrid 1986.Pág.66.

<sup>9</sup> Castro Lucini.-Temas de Derecho sucesorio.Págs.41 y siguientes.

<sup>10</sup> De los Mozos.- Propiedad, herencia y división de la explotación agraria.La sucesión en el Derecho agrario.Publicaciones del Ministerio de Agricultura.Madrid 1977.Págs.109 y siguientes.

<sup>11</sup> Cuadrado Iglesias.-El Testamento mancomunado en el ordenamiento jurídico español después de la Ley 24-12-1981.Libro homenaje al Profesor Beltrán de Heredia. Univ. Salamanca. 1984. Págs.122 y siguientes.

<sup>12</sup> Garrido de Palma.Obra citada. R.D.N. nº 104; Págs. 221 y siguientes.

<sup>13</sup> Rivas Martínez J.J.Derecho de sucesiones común y foral. TomoII. 1ª Edición. Editorial Dykinson. Año 1987. Pág. 113.

<sup>14</sup> Vallet de Goytisolo.-Comentarios al C. Civil y compilaciones forales. Yomo XI. Editorial EDESA, 2ª Edición 1982. Págs. 377 y siguientes.

<sup>15</sup> De los Mozos.-Derecho sucesorio Agrario.Pág.123

<sup>16</sup> De los Mozos.-Obra citada.Pág.125

<sup>17</sup> Rivas Martínez.Deecho de sucesiones común y foral. TomoII. Pág. 173.

<sup>18</sup> Garrido de Palma. Obra citada. Pág. 222 y 223.

<sup>19</sup> Díaz Fuentes.-Excepciones legales al personalismo de las disposiciones "mortis causa". tomo II, sobre el Art. 831 C. Civil A.D.C. 1965. Pág. 829.

<sup>20</sup> De los Mozos.-Obra citada.Pág.127.

<sup>36</sup> Cuadrado Iglesias.-Obra citada.Págs. 436 y 137.

<sup>21</sup> Vallet de Goytisolo. Comentarios al C. Civil del Ministerio de Justicia.TomoI. Págs. 822 y siguientes.

<sup>22</sup> Rivas Martínez.-Derecho de Sucesiones común y foral. Tomo II. Págs. 153 y siguientes.

<sup>23</sup> De los Mozos.- Obra citada. Págs. 112 y siguientes.

<sup>24</sup> García Urbano.-Comentario al Código Civil. Ministerio de Justicia. Págs. 798 y 799. Fecha 1991.

<sup>25</sup> Luis Chalbaud.-La troncaldad en el fuero de Vizcaya. Sucesión Troncal, llamamientos en las transmisiones onerosas. Pág.23.

<sup>26</sup> Floréz de Quiñones.-Ley Hipotecaria y vida rural. A.A.M.N.Tomo XIV.Págs.162 y siguientes.

<sup>27</sup> M.Comporti.-Sucesiones,comunidad familiar, patrimonio. Principios generales europeos e instituciones civiles vascas. Jornadas internacionales sobre instituciones civiles vascas. Deusto 1991. Págs. 325 a 327.

<sup>28</sup> Lorenzo Merino. El Derecho Civil de Galicia. Año 1992. Pág. 50.

<sup>29</sup> Cuadrado Iglesias.-Obra citada.Págs.130 y 131.

<sup>30</sup> Winkler.El derecho sucesorio agrario en Alemania. Deusto, 1991. Pág. 24.

<sup>31</sup> Torres García.-Consideraciones al régimen sucesorio de la explotación familiar agraria.MAPA.Madrid 1982.Pág.193.

<sup>32</sup> Llobart Boch.-Algunos aspectos de la sucesión testamentaria y en particular el testamento mancomunado... MAPA. Madrid 1982. Pág. 213.

<sup>33</sup> Torres García.-Obra citada.Págs.193 y 194.

<sup>34</sup> Vattier Fuenzalida.-La transmisión mortis causa de la explotación familiar agraria.MAPA.1982.Págs.110 y siguientes.

<sup>35</sup> Llombart Boch.-Obra citada.Pág.226.

## DOCUMENTACION

### PRESENTACION DEL CONGRESO

25 DE OCTUBRE DE 1994

I.-En la línea de continuidad de nuestra labor hay que situar el presente IV Congreso. Estamos convencidos de que nada sirve tanto al impulso de la ciencia jurídica como la aportación de estudios sobre temas dados por ilustres juristas y el debate de los mismos, así como la apertura a cualquier Comunicación que quiera hacer quien se inscriba para seguir día a día los trabajos de la presente reunión.

Primero se trataba, en estos Congresos nacionales, de exponer y estudiar en términos generales el Derecho agrario surgido en las diversas CCAA. que nos traía nuevas instituciones, un nuevo impulso más favorable, ya que las CCAA. consideran a la agricultura, junto con el espacio rural respectivo, como la parte más entrañable de su territorio y de su economía, aquella que debe protegerse a toda costa para evitar su deterioro ambiental, del mismo modo que hay que apoyar a los agricultores y habitantes del medio que son los ocupantes efectivos de ese espacio, no sólo ya cultivadores sino auténticos y celosos guardianes de la naturaleza.

II.-Esa etapa inicial ya ha sido cumplida. Lo atestigua el libro "Derecho Agrario Autonomico" en el que se recogieron los trabajos de Oviedo, el cual alcanzó gran difusión, así como el primer volumen de los tres en que se han de publicar los de Zaragoza, dedicado también al DA de las diversas CCAA. volumen ya aparecido también y que ha venido a completar de modo notable al de Oviedo.

III.-El presente Congreso tiene otras ambiciones y, en mi opinión, puede considerarse un modelo de lo que hemos de hacer de aquí en adelante: estudiar con espíritu crítico científico los problemas más importantes en cada momento, tanto a nivel de Derecho Comunitario como estatal, así como prestar una particular atención a las cuestiones más candentes del agro, del mundo rural y de la conservación de la naturaleza en el ámbito de la CCAA. que sea la patrocinadora de la reunión.

A) Por seguir un orden sistemático, citaré yo en primer término la cuestión de los **Derechos de Producción**, algo verdaderamente característico hoy del nuevo Derecho Comunitario, en especial del surgido tras la reforma Macsharry, plasmada en las medidas del 30 de junio de 1992 y posteriores. No parece que haya otro tema de mayor interés, cuando estamos viendo cómo se aborda en toda la Europa comunitaria, en busca de criterios orientadores para los juristas, y en general, para aquellos que han de aplicar en la práctica la modernísima legislación emanada por Bruselas.

Porque todos nos preguntamos lo mismo: ¿qué son estos derechos, derechos reales o derechos personales,

en este último caso con o sin vocación real, derechos accesorios, elementos incorporales de las explotaciones agrarias, etc.etc...?. Sin resolver el problema de su naturaleza jurídica mal podremos abordar el estudio y la aplicación de la normativa comunitaria y de aquella otra española que ha venido a desarrollarla. Mal podríamos pronunciarnos a propósito de uno de los temas más difíciles que llevan consigo cual es el de su transmisibilidad independiente o accesoria con respecto a la explotación a la que pertenecen. En una palabra, estamos ante una figura nueva que hemos de encajar los juristas en los esquemas clásicos de nuestra disciplina y ello no resulta nada fácil, por lo que consideramos necesario que dos juristas de diversa formación, un administrativista y un civilista -ambos con profunda vocación por el estudio del DA, Palma Fernández y De la Cuesta Saénz, letrado del Consejo de Estado el primero y Catedrático de Derecho Civil el segundo, que ya se había ocupado de las cuotas remolacheras con anterioridad- abordarán en sendas ponencias estas cuestiones. Será la primera vez que tal estudio se lleva a cabo en España de manera tan completa, al abarcar las producciones animales y las vegetales, con referencia a la última normativa. Los frutos doctrinales y de interpretación serán de enorme valor, como ha de verse cuando se expongan tales ponencias.

B) Descendiendo de los comunitario a lo específicamente español y madrileño, elegimos como segundo gran tema el del DA y el fenómeno urbano, es decir, el de las zonas periurbanas, denominación ésta que se ha impuesto en el lenguaje jurídico, tras su definición en 1979 por la OCDE, para aludir a ese espacio de transición entre el Campo y la Ciudad, a esos "cinturones verdes" - que por desgracia ya no ostentan en muchos casos ese color sino el feo gris o el sucio marrón- a esa superficie que nos guste o no se halla bajo la sombra o bajo las luces, según se mire, de la gran ciudad.

Claro está que el fenómeno no es sólo madrileño o barcelonés pues asistimos a un desarrollo de las ciudades en general, de modo que de 1960 a 1990 la población urbana, en España, pasó de 1.000 millones a 3.500 millones y es posible que esta tendencia continúe en los próximos 30 años. En efecto, se habla mucho de **dispersión urbano industrial**, suele repetirse de vez en cuando aquel romántico lema de "la vuelta a la tierra", el **back to the land, le retour a la terre**, pero la verdad es que ello nunca ha tenido lugar. Hay países que han sabido evitar las grandes concentraciones metropolitanas, defendiendo en cambio un tejido de ciudades medias, más humanas, pero este no ha sido el caso de España.

Un Congreso celebrado en Madrid no podía de

ningún modo orillar esta magna cuestión. Para la agricultura y el medio rural próximo a Madrid, que es el de la C.A., este es el problema fundamental y básico. Si, como se nos dice con un bonito slogan, **Madrid también es campo**, debemos resolver si éste es un espacio a se estante o queda convertido en algo meramente residual, definido por exclusión, sin más connotaciones que las negativas tal como lo define la legislación urbanística, cuando en realidad este tipo de regulación debería contenerse en una Ley general de Ordenación del Territorio madrileño, del tipo de aquella inglesa llamada con todo acierto, desde hace muchos años, **town and country planning, una denominación que sitúa en el mismo plano al campo y a la ciudad**, ya que una y otra cumplen funciones distintas, pero de interés equiparable, al menos desde el punto de vista de un planificador, bien que para cualquier constructor, urbanizador o especulador, lo único importante sea el solar y su aprovechamiento urbanístico que es donde va a obtener ganancias. Un Notario que ha ejercido en la zona periurbana de Madrid y que por tanto conoce muy a fondo la realidad -Cruz Gonzalo López-Muller y Gómez- ha sido encargado de esta Ponencia, sobre cuya temática ha de volver el ilustre Catedrático de Derecho Administrativo, Alejandro Nieto.

Es evidente la tendencia al pesimismo en esta materia, ya que no obstante los años transcurridos demandando la paridad a que acaba de aludirse, continuamos en la misma situación de inferioridad manifiesta para el mundo rural. Este pretende instrumentar siempre al servicio del urbanita, para proporcionarle senderos y caminos de tierra, espacios de especial belleza y quietud, huertos de ocio, etc.etc. Pero lo que no se le da es ninguna compensación por la calificación como no urbanizable en beneficio de otros terrenos que, al ser dotados de aprovechamientos urbanísticos, adquieren unas plusvalías espléndidas. ¿Es esto justo?...

Ahora se habla por la UF, tras el análisis llevado a cabo en el Documento "El Porvenir del Mundo Rural" de la multifuncionalidad del agricultor, de que éste ya no ha de limitarse a producir alimentos, los cuales -por cierto- ya se pueden lograr y guardar en fresco muy lejos de la ciudad gracias a la congelación, sino que ha de cumplir otras funciones que son indispensables para la conservación de la naturaleza y para equilibrar la vida de la ciudad con la respiración del aire libre, las vistas del cemento armado con la de bosques y ríos, la estrechez de los pisos y apartamentos modernos con la amplitud de los horizontes abiertos... Pero esta multifuncionalidad ¿va a incluir las residencias para la tercera edad; que siga el desarrollo de la segunda vivienda, aunque de forma más ordenada, los polígonos industriales y de investigación T más D, es decir; va a alcanzar el agroturismo todas sus virtualidades, vamos a repartir las localizaciones humanas e industriales gracias a la informática que nos permite descentralizar manteniendo la conexión entre los creadores...? o por el contrario ¿continuará la situación actual en la que el suelo rústico está regulado por la legislación urbanística, en la que se empieza por negar que el **ius edificandi** forme parte esencial del derecho de propiedad, sin reconocer ni establecer nada positivo para instrumentar aquella famosa multifuncionalidad?...

Es posible que esta sea la primera vez en la que los juristas del Derecho agrario, acompañados en el Congreso por importantes profesores de Derecho civil y Derecho administrativo, por especialistas en Derecho ambiental y Derecho urbanístico, como José Luis de los Mozos, el mismo Alejandro Nieto y Alfredo Gallego Anabitarte, Agustín Luna Serrano, Juan José Sanz Jarque, Luis Amat Escandell, Francisco Corral Dueñas, José Luis Laso Martínez, Javier Gálmez Montes, Carlos Alonso García, Juan Francisco Delgado de Miguel, Domingo Gómez Orca, Marcelino Toubes Herrero, Manuel López-Medel Bascones, nos hayamos atrevido a formular estas preguntas tratando de hallar algunas respuestas

válidas como sin duda las hallará el Congreso, tras los debates correspondientes.

En este punto fuerza es reconocer que algunas legislaciones autonómicas como la valenciana por ejemplo han sabido ya superar el planteamiento legislativo, negativo y residual, de lo rústico.

Un examen comparativo de legislaciones autonómicas debe formar parte siempre de nuestros métodos de trabajo en beneficio de todos. Esa misma legislación, en este caso la de la C.A. catalana ha sabido canalizar la cuestión de los huertos de ocio, con normas dignas de ser tenidas en cuenta.

Podemos estar seguros asimismo de que el Congreso dedicará una atención especialísima a los problemas medioambientales de la C.A. madrileña, ya que, en definitiva, todo el tema de la Ordenación del Territorio, de la reforestación, de la fauna y la flora, de la biodiversidad, del paisaje, la misma legislación urbanística, en buena parte, se tienden cada día más a enfocar desde el punto de mira de lo ambiental.

C) El tercer tema del Congreso, muy importante también para la C.A. madrileña es el de las vías pecuarias, -como lo prueba el caso de la calle de Alcalá o el de las ocupaciones en la Cañada Real- en el que procedera un análisis comparativo entre la legislación de los años 70 y la que trae el Proyecto de Ley ahora en las Cortes, para modernizar definitivamente esta materia a partir de los parámetros que vamos señalando en la presente exposición que he de limitar forzosamente en el tiempo. El tema se confió al Profesor de la F.T.S.I.A. José Luis Sainz Vélez.

D) También podemos esperar que la técnica de la Mesa Redonda, es decir, de un debate abierto y constructivo sobre los problemas jurídico-agrarios de la C. de Madrid acabará por enfocar cualquier otra cuestión y yo aquí me permitiría aludir dado su gran interés a la de las Unidades Mínimas de Cultivo y a la trascendencia jurídica de la transgresión de las normas correspondientes.

La presidencia de tal mesa por parte de Ismael Díaz Yubero, Director General de Agricultura y Alimentación de la C. de Madrid así como la presencia de Joaquín Castillo Sempere, Director General de Acciones Estructurales del M<sup>o</sup>. de Agricultura, Pesca y Alimentación garantizaban que los problemas más vivos y preocupantes serán abordados por el conjunto de juristas citados y por aquellos que se han inscrito. Estos, puede decir ya que han sido tantos y que la cualidad de sus trabajos es de tal orden que está plenamente asegurado el interés que han de tener las Actas de este Congreso para los estudiosos de DA.

Permitaseme, en fin, una penúltima indicación. Es costumbre siempre respetada en nuestros Congresos la de invitar a algún participante extranjero a colaborar en los trabajos, para mantener un cierto tono de apertura internacional. En el presente caso nos honrará con su presencia el profesor Gregory Ristrov, encargado de las cuestiones de Medio ambiente y Derecho agrario en el Instituto de Derecho del Estado de la Federación Rusa, que no ha podido incorporarse a los trabajos del primer día del Congreso. El nos hablará mañana o pasado mañana de la situación actual de la agricultura en su país y más concretamente de la agricultura periurbana de Moscú y San Petersburgo, ciudad esta última cuyo alcalde, el ilustre político y parlamentario Sobchak fue el primero en distribuir tierra privadas a los habitantes para que tuvieran sus huertos de ocio y de aprovisionamiento. Creo que siempre es interesante observar lo que sucede en otros países y también hemos pensado que era una prueba de solidaridad por nuestra parte propiciar la colaboración con los colegas rusos.

Mi última alusión debo hacerla al ex Ministro de Agricultura y Catedrático Jean Monnet de la Universidad Politécnica de Madrid Jaime Lamo de Espinosa, encargado de la Lección inaugural, del mismo modo que el

profesor Nieto lo ha sido de la de clausura, a fin de contar en ambos casos con la voz autorizada de quienes conocen de primera mano esta problemática y pueden aportar al Congreso puntos de vista e informaciones de enorme interés. Al DA, le viene siempre bien una visión interdisciplinaria que nos llegue de los ámbitos de la economía o

de la ingeniería agronómica, sobre todo de quienes tienen responsabilidades políticas en la C.A. y en el Estado por lo que han de esfrentarse a diario con las cuestiones ligadas a los importantes temas a debatir en este Congreso.

# CONSULTAS

## DERECHO DEL CEDENTE EN UN CONTRATO DE APARCERIA A ENTRAR EN LA FINCA OBJETO DE LA MISMA, SIN NECESIDAD DE RECABAR PARA ELLO EL CONSENTIMIENTO DEL APARCERO

### I.-EL PROPIETARIO CEDENTE ES CULTIVADOR DIRECTO DE LA FINCA.

El propietario cedente, al haber aportado más del 25% del valor total del ganado, maquinaria y capital circulante, sin lo cual hoy no podría ser calificado el contrato como aparcería (art.º102 de la vigente Ley) es considerado como cultivador directo, según lo proclama ese mismo precepto. De aquí deriva ya el primer argumento en favor de ese derecho a entrar e inspeccionar la finca en todo momento, pues de otro modo ¿qué sentido tendría esa condición, tan importante, de cultivador directo, es decir, de empresario? Mal podría participar en la dirección y partición de los frutos que, como veremos le corresponde plenamente, sin el derecho a entrar, si tuviera que sufrir la humillación y el obstáculo práctico de necesitar permiso en cada caso y en cada día del aparcero, el cual se lo daría cuando le conviniera, permitiéndole ello ocultar frutos o realizar cualquier tipo de actos fraudulentos.

Ya se comprende la enorme diferencia de la posición que tiene el propietario cedente respecto del arrendador, el cual de ningún modo y en ningún caso es cultivador directo, ni por lo tanto es coempresario, lo cual le impide intervenir en determinar los cultivos, tratamientos de plagas, reparto de frutos, etc.etc. En el arrendamiento, el cultivador directo es únicamente el arrendatario.

### II.-NECESIDAD DE ESE DERECHO DE ENTRADA E INSPECCION PARA PODER EJERCITAR LOS DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN AL PROPIETARIO Y TAMBIEN PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES.

Por teoría general del Derecho sabemos que la titularidad de un derecho lleva implícita la posibilidad de ejercitar cualquier acto necesario para su ejercicio. Examinemos, a guisa de ejemplo, algunos de esos derechos y obligaciones.

#### 1.-EL TIPO Y CLASE DE CULTIVO

El art.111 dispone que la determinación de tipo y clase de cultivo corresponderá al cedente, al aparcero o ambos según lo establecido en el contrato y, en defecto

de pacto, se seguirá el sistema y método de cultivo más usual en la localidad o comarca, salvo que otra cosa viniera impuesta por disposiciones legales o reglamentarias. Desde luego, en el contrato que nos ocupa no está cedido al aparcero el derecho de determinar libremente el tipo de aprovechamiento, antes bien se le limitan las cosas que puede hacer y concretamente se le permite tan sólo introducir en la finca ganado de cría. El cedente tiene pues pleno derecho a inspeccionar si el tal aparcero cumple o no las normas contractuales por la sencilla razón de que de tal cumplimiento derivarán para él mayores o menores beneficios económicos. El cedente tiene derecho a ver si el aparcero ha introducido toros de lidia, que, evidentemente, no son de engorde o para carne, como suele decirse. Si estimamos que el contrato no determina de modo preciso el tipo de cultivo se tendrá que llegar a un acuerdo y ello exigirá como es obvio que el propietario vea sus fincas, para saber cómo están de humedad las tierras, las cosechas en marcha, etc.etc. Todo esto adquiere hoy una importancia extraordinaria por las subvenciones previstas en el Derecho comunitario que impone retirar ciertas tierras, de modo que es de capital interés para ambas partes establecer el plan de cultivos anual más rentable y apropiado.

#### 2.-TRATAMIENTOS DE PLAGAS

El art.114 de la LAR dice en su núm.3 que el tratamiento obligatorio de plagas o similares será satisfecho por ambas partes de conformidad con la ley que lo establezca de común acuerdo y, a falta de ella o de pacto, uso o costumbre, en proporción a su participación en la aparcería. Por lo tanto, el propietario tiene derecho a ver qué tratamientos son necesarios, cual será su posible coste, siquiera sea para llegar a un acuerdo con el aparcero. Obsérvese que la Ley habla de acuerdo, ¿cómo podría plantearse éste sin derecho de entrada del aparcero?...También tendrá que comprobar a posteriori que se han realizado, ya que le incumbe el pago de una parte proporcional del coste, etc.etc. No puede quedar a merced de lo que disponga y haga el aparcero.

#### 3.-REPARACIONES Y MEJORAS

La materia de mejoras nos lleva a una solución idéntica. Refiriéndome tan sólo a los gastos por deterio-

ro que procedan del uso natural de las cosas, ya que ahí podemos observar que existe una obligación a cargo del cedente, el art.116,3-separándose del criterio que inspira para el arrendamiento el art.52-establece que serán pagados por los contratantes en proporción a su participación. (José María Gil-Robles, Comentarios, Madrid 1982, p.116). Ahora bien, repetiré que mal podría informarse el cedente sobre la realidad de ese deterioro y de su eventual coste de reparación si no tuviera el derecho de inspeccionar su finca en todo momento, ya que ese deterioro es algo constante que afectará a las cercas o vallas, a las conducciones de agua, a los edificios, a la nivelación del suelo, al abonado para evitar el esquilmo, etc.etc. Una vez más comprobamos en este punto cómo funciona de modo totalmente distinto la aparcería del arrendamiento.

#### 4.-LA PARTICION DE FRUTOS Y COSECHAS. DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LOS MISMOS.

Ya sabemos que este es el aspecto más importante del contrato y donde con mayor claridad van a surgir las diferencias respecto del arrendamiento.

En primer lugar, diré que estoy totalmente de acuerdo con Gil-Robles cuando, tras citar el núm.3 del art.113 (los frutos y productos separados, sobre los que cedente y aparcero tengan participación, se considerarán bienes comunes de ambos y ninguno de ellos puede retirarlos sin el consentimiento del otro, salvo pacto en contrario) dice: con mayor razón habrán de ser considerados como comunes los que estén por separar, por lo que nos parecían más acertados los textos citados en los antecedentes, que establecían el carácter común de los frutos hasta que se realizase la partición (Ob.cit.p. 113).

Ahora bien, si yo tengo un derecho de propiedad sobre algo, lo que nadie me puede negar es el derecho a verlo, a inspeccionarlo, a controlarlo y, en último término, a llevármelo de acuerdo con lo pactado y con la Ley. Sería verdadero contrafuero que el pobre propietario cedente no pudiese entrar en su finca para ver cómo van los frutos pendientes, si procede o no la separación y distribución de los mismos. ¡Pobre propiedad sería esa, no obstante el art.33 de la Constitución y el art.348 del Código civil!...

Por esa razón un clásico estudioso de las aparcerías, Casas Mercadé, (en su conocido libro, "Las aparcerías y sus problemas", Barcelona 1956, p.120) dice que el aparcero "debe tolerar finalmente, los derechos directivos y de inspección que tiene el propietario".

### III.-DIFERENCIAS ENTRE ARRENDAMIENTO Y APARCERIA A ESTOS EFECTOS

No voy a plantear en esta ocasión si el propietario

arrendador tiene derecho a entrar en su finca arrendada sin permiso del arrendatario. Parece razonable que tenga tal derecho por razón de las obligaciones que ha de cumplir y de la vigilancia que ha de ejercer sobre el modo de cultivo, etc.

Otra cosa es el arrendamiento urbano donde el TS ha aclarado repetidas veces que el propietario no tiene derecho a entrar en la vivienda o local arrendado sin autorización del arrendatario salvo que se haya reservado tal derecho en el contrato. Se comprende que así debe ser, aun cuando sólo pensemos en la intimidad de los hogares.

Ahora bien, extender esa prohibición de la ciudad al campo sólo puede hacerse por quienes ignoren los usos y costumbres campesinos españoles que claro está que permiten al propietario visitar sus fincas arrendadas.

De todos modos el objeto de estas notas no es el arrendamiento rústico sino la aparcería, la cual tiene una naturaleza distinta, cual es la de ser un contrato asociativo (como le llamó antes que nadie el gran agrarista italiano Carrara), de coparticipación, de colaboración entre dos personas, sin llegar a la figura societaria, pero sí, inevitablemente, basada en la comunidad de bienes que alcanza a los frutos, mientras el arrendamiento, como todos lo sabemos, es un contrato de cambio, en el que la renta es la compensación por el goce y disfrute de una finca y, además, tras la nueva Ley, el arrendatario tiene plena libertad para gerenciarla como le convenga.

Por lo tanto, mal puede traerse aquí a colación el precepto del art.106 de la LAR, de remisión a las normas de los arrendamientos como supletorias para las aparcerías alegando, como si de arrendamientos urbanos se tratara, que, cedido el uso y disfrute de una finca, se ha cedido la posesión y, por tanto, el propietario ha perdido el derecho a entrar en la misma. Y digo que mal puede invocarse tal precepto por cuanto es precisamente en él donde se puede basar mejor que en ningún otro la teoría de que la aparcería en el Derecho español tiene una naturaleza distinta del arrendamiento ya que añade al final una coletilla importante, olvidada por quienes hacen una lectura fácil o interesada del texto. La coletilla es ésta: siempre que las normas (del arrendamiento rústico) no resulten contrarias a la naturaleza del contrato de aparcería. Si hay algo que resultaría contrario a la naturaleza de la aparcería sería esa supuesta norma de exigir al propietario rústico que pidiera permiso a su aparcero para entrar en su propiedad, ya que ello implicaría negar de plano que él como cedente es copartícipe en la dirección de la explotación y copropietario de sus frutos y cosechas, todo lo cual exige o lleva consigo de modo ineluctable el derecho constante de inspeccionar la finca en todos sus aspectos de planificación de producciones, seguros, plagas, cumplimiento del contrato y de las leyes vigentes sobre la materia, buen cultivo, buena selección de semillas y de métodos, ausencia de fraudes y deslealtades, etc.etc.

A.B.M.

Juan José SANZ JARQUE.- "COOPERACION. TEORIA GENERAL Y REGIMEN DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS. EL NUEVO DERECHO COOPERATIVO".- Editorial Comares, Granada, 1994.- Un tomo de 1194 páginas.

Hace ya veinte años que este autor publicó un libro importante y completo sobre cooperación, en el cual se recogían las lecciones explicadas en la Universidad Politécnica de Valencia. A partir de entonces, Juan José Sanz Jarque, Catedrático de Derecho Agrario y Sociología, que actualmente es Director de los Centros de Investigación y Enseñanza Cooperativa de la Universidad Politécnica de Madrid y del Instituto Social León XIII, nunca ha cesado de escribir, explicar y publicar trabajos sobre el tema, tanto en España como en América. Uno de los últimos que recordamos, profundo y muy documentado, bajo el título "Las Cooperativas en Iberoamérica", significó una importante colaboración en el número extraordinario de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario que el Colegio de Registradores editó con motivo de la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento.

Sanz Jarque lleva a cabo ahora, en este libro que comentamos, un completo y actualizado estudio de la cooperación, que abarca tanto el aspecto científico y académico de esta figura asociativa como el desarrollo de las normas positivas que la rigen y que, en España, son múltiples como sabemos y veremos.

La obra se divide en tres grandes partes, dedicadas a la teoría general, al régimen legal del nacimiento, funcionamiento y extinción de las cooperativas, y por último, a la sociología de la cooperación.

## Primera parte. Teoría gene-

ral.- Comienza el libro con el estudio de los conceptos fundamentales de la cooperativa, que es considerada inicialmente por el autor como toda agrupación de personas físicas que se unen voluntariamente para atender necesidades comunes de orden económico-social mediante una organización sujeta a unas pautas propias que son los llamados principios cooperativos. Relaciona este concepto con otros afines y estudia las diversas definiciones doctrinales y legales de la cooperativa y pasa después a enumerar los caracteres esenciales que la tipifican, tanto en las regulaciones comparadas como en el ordenamiento jurídico español y que sirven para diferenciarla de otras entidades asociativas y empresariales existentes.

Con eso entra en los que universalmente se conoce con el nombre de principios cooperativos. El autor los considera como las directrices y bases extraídas de la experiencia que informan y asientan la vida de las cooperativas desde su constitución hasta su extinción. Su formulación se ha producido tras una larga evolución y discusiones doctrinales, concretándose por el momento en la enumeración del Congreso de Viena de 1966. Son los principios de adhesión, democracia, interés limitado del capital, retorno de excedentes, educación e integración.

Estos principios se consideran vigentes y casi universalmente aceptados, incorporándose a los ordenamientos jurídicos y produciendo una importante literatura doctrinal. Algo así, creemos, como ocurre con los llamados principios hipotecarios en cuanto al Derecho Inmobiliario Registral. El autor estudia ampliamente los principios cooperativos tanto desde el punto de vista académico como en la aplicación que reciben en las leyes positivas.

Tras los capítulos dedicados a

las varias clasificaciones posibles de las cooperativas, su fundamento y evolución histórica, el autor pasa a estudiar la legislación cooperativa vigente, primero en el Derecho comparado y después en España.

Alguien dijo que España es diferente y en este punto, desde luego, lo es. Nuestro sistema es tan complejo que, según el autor, creará dificultades que solo podrán salvarse con una prudente operación armonizadora de usu múltiples normas. Porque el ansia de apura al máximo las competencias autonómicas que el Título VIII de la Constitución ha atribuido a las Comunidades, se ha manifestado ampliamente en la materia cooperativa, dando lugar a una diversidad normativa confusa y poco edificante.

Junto a las leyes de ámbito nacional como la General de Cooperativas, la de Cooperativas de Crédito y la de Régimen Fiscal de Cooperativas, tenemos nada menos que otras cinco leyes de ámbito regional, cuya aplicación no está claramente coordinada, constituyendo un auténtico semillero de pleitos. No hay más que ver la Disposición Final 1ª de la Ley General que declara su aplicación a todas las cooperativas españolas, pero exceptuando aquellas cuyas relaciones internas se lleven a cabo dentro del territorio de una Comunidad con regulación especial, y sigue diciendo que sin perjuicio de que establezcan relaciones jurídicas por terceros o realicen actividades fuera de su territorio. ¿Cabe mayor oscuridad?

Lo que hace el autor, y con eso sale del atolladero, es exponer en cada uno de los capítulos de su libro, primero la doctrina básica y las disposiciones aplicables de la Ley General de Cooperativas, añadiendo a continuación las particularidades de las normas autonómicas. Aunque se quiera decir que estas normas regionales se aproximan a la realidad

social a la que sirven, la verdad es, como nos dice el propio Sanz Jarque, que resulta indudable que con la pluralidad y excesiva complejidad de estas normas se pierden la armonía, la evolución progresiva y la universalidad que sería deseable, como ocurre con otras leyes de contenido económico-empresarial. Mientras otros ordenamientos nacionales tratan de compaginarse con las normas de las Comunidades Europeas, cuyo Estatuto de la Sociedad Cooperativa está a punto de salir, nosotros seguimos con un cantonalismo injustificable.

**Segunda parte. Régimen de las Sociedad Cooperativas.**- A lo largo de casi 400 páginas el autor desarrolla la regulación legal de la biología de las cooperativas. Se estudia su constitución y requisitos de la misma, destacando la inscripción registral; los socios y asociados, con sus derechos y obligaciones; los órganos soberanos de decisión, los administradores y los interventores; el régimen económico, con estudio del capital social, aportaciones y retornos; la modificación, transformación, fusión y escisión de las cooperativas, así como el escalón final de su extinción.

Comprende también esta parte el estudio detallado y particular de las diversas cooperativas que contemplan las leyes: de trabajo asociado, de consumidores, vivienda, agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, las de servicios, transportes, seguros, sanitarias, de enseñanza y de crédito y las cooperativas de segundo grado.

Termina esta extensa parte con el estudio de la acción administrativa que se ha reflejado recientemente en la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, más conocido con las siglas INFES, que es el órgano gestor de esta política de fomento; también se exponen las materias de las Seguridad Social y los regímenes tributario y jurisdiccional de las cooperativas.

Son doce densos capítulos en los que se analizan los puntos tratados, según la regulación de la Ley General de Cooperativas a la que siguen las normas especiales autonómicas, una por una. O sea, toda la normativa vigente en España respecto a la cooperación, completa, actualizada y debidamente comentada, lo que supone una infomación valiosísima.

**Tercera parte. Sociología de la cooperación.**- Siendo Sanz Jarque también Catedrático de Sociología, no podía faltar en el libro el reflejo de la realidad sociológica cooperativa en los diversos países del Mundo, y especialmente en España. Nos presenta la situación fáctica de nuestras cooperativas hasta 1992, según

las cifras del "Libro Blanco de la Economía Social en España", con datos interesantes para conocer la evolución de estas sociedades.

El libro tiene como anexos los textos completos de la Ley General de Cooperativas, la Ley y Reglamento de las Cooperativas de Crédito, la Ley sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas y además las cinco leyes autonómicas que se han promulgado hasta la fecha, que son las de Andalucía, Cataluña, Navarra, Valencia y Vascongadas.

Y como final algo que puede ser muy útil para quien se tropiece con problemas de Derecho Interregional. El autor, en una labor de chinos, nos proporciona una tabla de concordancias en la que en cada uno de los epígrafes posibles señala los artículos de la Ley General y de las diversas leyes autonómicas.

Como se ve, el libro tiene un gran interés para los cooperativistas a quienes directamente afecta, y también lo tiene, tanto en el aspecto teórico como en el práctico, para los profesionales que hayan de ocuparse de las cooperativas, así como para los Jueces que hayan de actuar en estos casos y los Profesores que se ocupen de su enseñanza. A todos nos ha proporcionado el autor un magnífico instrumento de estudio y trabajo.

Fdo.: Francisco CORRALDUEÑAS

Registrador de la Propiedad

BALLARIN MARCIAL, Alberto.- "MEDIO SIGLO DE LEGISLACION AGRARIA".- Discurso de ingreso en la Real Academia de Doctores de Madrid.- Contestación de Emilio Lamo de Espinosa.- Madrid 1994.- Un tomo de 296 páginas.

El Notario y agrarista Alberto Ballarín Marcial ha sido elegido, por indiscutibles méritos propios, Académico de número en la Real de Doctores de Madrid y ha leído su discurso de ingreso el día 25 de mayo de 1994.

Alberto Ballarín no necesita presentación. Notario de Madrid hasta su reciente jubilación, es Vocal de la Comisión General de Codificación. Ha sido también Letrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado, Profesor de Derecho Agrario en los cursos del Doctorado de la Universidad Complutense, Presidente del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y Presidente del Comité Europeo de Droit Rural; además, y sobre estos títulos, es agricultor por cuna y agra-

rista por vocación. Es presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario, de la que fue fundador y ha sido siempre alma y vida; desde ese puesto ha impulsado los estudios iusagraristas mediante cursos, congresos y publicaciones que le han hecho alcanzar justo prestigio mas allá de las fronteras de España; es una autoridad en este campo tanto en Iberoamérica como en Europa, hasta el punto de sus obras se están traduciendo actualmente al idioma ruso. Ha escrito varios libros: "Derecho Agrario", con dos ediciones, antes y después de la Constitución; "Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria" en el que recogió sus trabajos de los primeros 25 años; otro libro sobre "China, otra perestroika" y otro titulado "Aragón: Discursos sobre su espíritu y su economía". Además ha escrito cientos de artículos en varias revistas jurídicas y agraristas, siendo fundador de la Revista de derecho Agrario y Alimentario.

Con tales antecedentes su discurso no podría versar sobre otra materia que no fuese agrarista. El tema de la legislación agraria en España a lo largo de medio siglo, nos lo expone a partir de la guerra civil hasta la actualidad, comprendiendo desde la agricultura tradicional a la competitiva, actualmente empeñada en conseguir un nuevo mundo rural.

Aparte las palabras preliminares de salutación y agradecimiento por su designación, Ballarín comenzó con su recuerdo infantil de los efectos de la guerra en la zona republicana de Aragón, su tierra, donde se ocuparon las fincas de los huidos y de los fusilados o encarcelados, para formar las llamadas "colectividades", que respondían mejor a la mística anarquista que al tipo de los kholjoses judíos y, que fracasaron rotundamente y además pronto desaparecieron con la derrota.

En la zona nacional, por entonces se liquidaba la reforma agraria republicana y se iniciaba el proteccionismo de los precios agrarios. En el Fuero del Trabajo y después en el de los Españoles se reconocieron la iniciativa privada y el derecho de propiedad, éste moderado por la idea de la función social. En la nueva política de estructuras se promulgaron las leyes de Colonización, la Ley de Explotaciones Agrarias Ejemplares de 1952, la de Concentración Parcelaria también en 1952, aunque con varios textos posteriores hasta el de 1968, la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954 y la de Permutas Forzosas, luego todas ellas refundidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1972, todavía vigente, y cuya efectividad práctica en el campo ha sido muy positiva. Ballarín hizo un balance de resulta-

dos obtenidos por las actuaciones del IRYDA basadas en esta legislación. Además se dieron normas sobre ordenación de producciones, política de precios y sobre organización corporativa como la creación de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos y las Cámaras agrarias. La exposición de Ballarín fue completísima en cuanto a las disposiciones dictadas en esta época y que ya enumeró en su día Alejo Leal en su trabajo de 1965 sobre la legislación de aquellos 5 lustros.

En el capítulo II de su discurso, el nuevo Académico estudia el Mercado Común Europeo y la crisis de la Agricultura tradicional. Desde su inicio por el Tratado de Roma de 1957 pasa a las conclusiones de la conferencia de Stressa donde se vino a proclamar a la agricultura como parte integrante de la economía y factor esencial de la vida social. España, por entonces fuertemente desairada por los comunitarios, se defendía mediante sus planes de estabilización y desarrollo, que en el sector agrario dieron frutos conocidos como los planes de Badajoz, Jaén y Tierra de Campos, como figuras más salientes del desarrollo regional. Otras disposiciones subsiguientes a la planificación fueron la Ordenación Rural y la industrialización agraria. El informe de la O.C.D.E. de 1965 constató que el plan de desarrollo era un tren que funcionaba, arrastrando a la iniciativa privada tal como se había previsto, por lo que la agricultura española marchaba hacia la modernización.

Como disposiciones concretas de este tramo Ballarín estudia el efecto beneficioso que supuso la publicación de diversas Copilaciones de Derecho Civil Foral y el establecimiento del régimen espacial agrario de la Seguridad Social. Hace referencia a los informes del Banco de Reconstrucción y de Fomento y de la FAO de 1966, lo que supuso un gran impacto y resalta la publicación del Código alimentario y la creación del FORPPA, par terminar consignado la importante obra legislativa del Ministro Allende.

La transición a la democracia, la nueva Constitución y la aproximación a la Comunidad Económica Europea son objeto del capítulo III, donde Ballarín destaca la Ley de libertad sindical del 1977, que afectó de modo directo a los sindicatos y organizaciones agraristas, y los llamados pactos de la Moncloa. De modo especial debe señalarse la Constitución de 1978 que ha venido a encarnar nuevos principios, entre ellos la atribución de competencias en materia agraria a las Comunidades Autónomas.

Hace una reseña de la legislación agraria posterior a la Constitu-

ción, resumiendo el contenido de la Ley de seguros agrarios combinados, la de Arrendamientos Rústicos, el Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Agricultores Jóvenes, la de contratación de productos agrarios y la de agricultura de montaña.

En 1986 se produce la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y a este tema dedica el autor el capítulo IV, señalando primero lo que él considera iniciales aproximaciones legislativas y económicas que habían de conducir al acercamiento al Tratado de Roma. Examina el iter hasta llegar a la adhesión y analiza las consecuencias de la firma en el aspecto jurídico constitucional y en la aplicación del Derecho comunitario, lo que impone la necesidad de la armonización legislativa. A continuación estudia como se ha manifestado la introducción en España de ese Derecho comunitario que nos afecta, dando una detallada relación.

Ya se ha dicho y todos sabemos que la materia agraria ha pasado a las competencias de las Comunidades Autónomas. Estos organismos regionales no han quedado remisos a la hora de promulgar sus propias normas especiales y ya ha nacido un Derecho Agrario Autonomo al lado del nacional o general. Ballarín estudia en el capítulo V este conjunto de normas, destacando entre las de ámbito estatal la de Cámaras agrarias, que trató, sin conseguirlo, de suprimir las de carácter local de gran utilidad y arraigo en el campo; es también ley estatal importante la General de Cooperación de 1987, a la que le han nacido nada menos que cinco hijuelas en forma de leyes autonómicas de cooperativas, dando muestras de una confusa multiplicidad normativa poco edificante; otras leyes estatales son también la de conservación de los espacios naturales y la de arrendamientos históricos de 1992. Ballarín recoge también el proyecto de ley de modernización de estructuras agrarias, actualmente en las Cortes, e cuyo borrador hemos trabajado ambos, en unión de otros profesionales amigos.

Al Derecho Agrario Autonomo dedica una gran atención en cuanto que, como se ha dicho, será en adelante la fuente más importante de nacimiento de normas. Señala las grandes líneas de este Derecho para lo que ha tenido como fuente de primera mano los temas estudiados en el último Congreso celebrado en Zaragoza en 1992 y en el que Ballarín mostró su talento de gran conocedor de estos temas, como pudimos ver los que tuvimos la suerte de participar en la reunión.

En el capítulo VI estudia la situación del mundo rural y la agri-

cultura española dentro del ámbito de la Unión Europea. analizando la política agrícola comunitaria, la conocida PAC, y sus nuevos objetivos, tan cambiantes y a veces confusos; lo hace con tanta amplitud como maestría.

Y aprovechando su copioso archivo, enriquecido por los datos que trajeron los agraristas extranjeros al Congreso de Zaragoza, Ballarín cerró su discurso analizando el papel que juega ahora la agricultura española en el marco internacional. Lo recoge ahora todo en el capítulo VII del libro, centrandolo su atención en el tratado del GATT, cuyas reglas se resumen en la cláusula de nación más favorecida, la reducción de aranceles y la eliminación de barreras aduaneras, por lo que considera que estos acuerdos del GATT constituyen unos importantes pilares del orden económico mundial.

Terminó el discurso exponiendo siete conclusiones que considera útiles para conseguir una agricultura sostenible y ecocompatible, pero también rentable, tanto como las demás actividades a las que debe equipararse. Si así lo hacemos, dijo, la agricultura será el oficio más digno, más noble y más propio del hombre libre; porque, según la expresión antigua, las ciudades las hacen los hombres, mientras que el campo lo hizo Dios.

Así habló el agrarista Alberto Ballarín. Enhorabuena al nuevo Académico.

Francisco Corral Dueñas  
Registrador de la Propiedad

Varios autores.- "DERECHO AGRARIO ESPAÑOL Y DE TODAS LAS COMUNIDADES AUTONOMAS" (CONGRESO INTERNACIONAL E IBEROAMERICANO DE DERECHO AGRARIO).- Editado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Comunidad Autónoma de Aragón.-Zaragoza, 1993.- Un tomo de 445 páginas.-

En los últimos días de septiembre y primeros de octubre del 1992 se celebró en Zaragoza este Congreso Internacional bajo el patrocinio del Gobierno de aquella Comunidad, que así quería contribuir a la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América. El Congreso fue un completo éxito cultural y de organización.

Asistieron unos 200 agraristas de todos los países del mundo, todos juristas prestigiosos que con sus ponencias, comunicaciones y aportaciones dieron una completa visión

del iusagrarismo en todo el orbe. Se recibieron ciento once trabajos para los tres temas generales tratados en el Congreso, distribuidos así:

- Ambito de España. Aspectos de las legislaciones propias de sus Comunidades Autónomas.

- Ambito de Iberoamérica.

- Ambito de Europa y el resto del mundo.

En este tomo se han recogido las ponencias y comunicaciones presentadas al primero de los temas y es de desear que pronto aparezcan también las restantes, tan interesantes como éstas. De ello podemos dar fe quienes tuvimos la suerte de asistir a este gran Congreso; representando al Colegio de Registradores de España participaron Manuel Amorós Guardiola y quien escribe este resumen, ambos Registradores de la Propiedad de Madrid.

El libro se abre con un afectuoso saludo de presentación del que era entonces Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, Don Emilio Eiroa García. Después se entra en materia reproduciendo el discurso académico de apertura que corrió a cargo del Director de la Asociación Española de Derecho Agrario, organizadora del Congreso, el Catedrático Don Juan José Sanz Jarque, el cual trató de las instituciones del Derecho Agrario y en especial de la cooperativa, como paradigma del asociacionismo, medio urgente para conseguir la necesaria modernización de nuestra agricultura.

A continuación se recogen las ponencias en las que se exponen y desarrollan las normas especiales que han promulgado las diversas Comunidades del ámbito español, e uso de las competencias que les han atribuido la Constitución en la esfera rural:

- Por Aragón, región organizadora y sede del Congreso, hubo tres ponencias a cargo de Gabriel García Cantero, Manuel García Salete y Luis Martín-Ballesteros Hernández.

- Por Andalucía, Jose-Damián Téllez de Peralta.

- Por el Principado de Asturias, Juan-Francisco Delgado de Miguel.

- Por Baleares, Isabel Burgos Ballesteros.

- Por Canarias, Guadalupe González Taño.

- Por Castilla y León, José María de la Cuesta Saenz.

- Por Castilla - La Mancha, Francisco Corral Dueñas.

- Por Cataluña, Primitivo Borjabad González.

- Por Galicia, José María Franco García.

- Por Madrid, Juan Sánchez Jerez.

- Por Murcia, José María Cid Díaz.

- Por Navarra, Aránzazu Bete-lu Corcuera.

- Por la Comunidad Valenciana, Luis Amat Escandell y Desamparados LLombart Bosch.

- Y por el País Vasco, Juan Martínez de Marigorta Andrés.

En sus trabajos respectivos se exponen las características agronómicas y jurídicas que conforman la estructura de la tierra y sus cultivos en las distintas regiones, según sus particularidades, conteniendo un resumen de la normativa correspondientes, todo ello con vistas a adaptarse a las nuevas exigencias de la sociedad. En varias de estas exposiciones se trasluce también la inquietud por el trato no siempre justo que España recibe de los organismos de las Comunidades Europeas en el sector agrario. En conjunto se articula un completo abanico de necesidades y aspiraciones que reflejan la realidad campesina española con datos de primera mano.

Las novedades que trajo el año 1992 en materia de Derecho Agrario en el ámbito español fueron recogidas por el profesor Carlos Valtier Fuenzalida en su conferencia, pasando después a estudiar los principios del Derecho autonómico a la vista de las exposiciones antes relacionadas.

También se presentaron muchísimas comunicaciones, ya hemos dicho que alrededor del centenar, aunque aquí solo se reproducen las referentes al ámbito español, agrupadas por temas: constitucionalidad, particularidades autonómicas, modernización de la agricultura, cooperativas, pastos, bosques y medio ambiente, aguas, crédito agrario, materia fiscal y tributaria, procesal y hasta turismo y consumo.

El Notario y gran agrarista Alberto Ballarín Marcial pronunció como final una extensa y magnífica conferencia de síntesis de lo tratado en este Congreso, que se reproduce íntegramente en el libro, ocupando cuarenta páginas de apretada letra. Hizo un planteamiento científico del Derecho Agrario estudiando sus principios generales, entre ellos lo que llamó "el gran respeto a los derechos humanos". A continuación resaltó la internacionalización del Derecho agroalimentario, lo que supone una gran renovación y ampliación del viejo Derecho Agrario, tanto en su contenido como en su perspectiva de ámbito internacional, así estudió los últimos tratados sobre la materia, cada vez más frecuentes e importantes, como también las condiciones actuales para el progreso de este Derecho internacional agrario.

En el apartado del Derecho

Agrario español estudió la básica normativa nacional, o estatal como se dice ahora impropriadamente, que es la general y en todo caso supletoria. Después estudió el Derecho autonómico resumiendo y comentando las aportaciones de los ponentes y construyendo sobre ellas una teoría de las tendencias generales que se manifiestan en las normas regionales.

Finaliza su magnífico estudio con un resumen de la agricultura en Africa y Asia y con especial atención de la Iberoamericana, tema central en definitiva de este Congreso conmemorativo. Repasa el Derecho indiano, el mestizaje jurídico, las reformas agrarias, el reconocimiento de la propiedad individual, la importancia de los recursos naturales renovables, los derechos del campesino, la lucha contra la droga y los grupos étnicos, todo ello en nuestra América. Un completísimo y documentado trabajo, tal como corresponde a la indudable talla internacional del autor.

Este libro que ha llegado a nuestras manos con bastante retraso por diversas y complejas causas, nos ha hecho revivir unas gratas jornadas en las que a la brillantez de los estudios aportados y el gratificante y constructivo diálogo con participantes extranjeros y españoles se unieron las grandes atenciones prodigadas por los aragoneses, autoridades y particulares, que agradecemos muy de verdad.

El tomo, denso de contenido, es un completo trasunto de lo que fue y significó aquel Congreso Internacional e Iberoamericano de Derecho Agrario de Zaragoza, de feliz recordación.

Francisco Corral Dueñas  
Registrador de la Propiedad.

A. Massart. Síntesis de Derecho Agrario, un vol. de 193 págs., Ed. Sapiencia, San José de Costa Rica. 1993.

La obra, editada por el postgrado en Derecho de la Universidad de San José. con prólogo del director de ese centro, el conocido agrarista y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica D. Ricardo Zeledón Zeledón, recoge la versión española de una serie de trabajos del Prof. Massart, publicados a lo largo de los últimos veinte años sobre los problemas capitales de la disciplina jurídica que conocemos como Derecho Agrario.

Ordenados sistemáticamente, los trabajos indicados vienen enca-

bezados por un estudio sobre la propia noción jurídica de agricultura que defiende la doctrina de su vinculación al dato prejurídico de ciclo biológico. Sigue un trabajo en el que, desde el mismo punto de partida, se estudia el instituto de la empresa zootécnica, que plantea una problemática específica en la que las aportaciones del Prof. Massart y de algunos de sus discípulos han contribuido muy notablemente a despejar la incertidumbre en que la legislación mantenía a los operadores económicos.

A continuación el capítulo III, continúa abordando temas fundamentales como el nacimiento y evolución metodológica del Derecho Agrario, defendiendo con sagacidad el punto de vista sistemático que caracteriza a su escuela y también al trabajo de buena parte de los agraristas hispanoamericanos.

El capítulo IV, aborda ya un aspecto, no por concreto menos importante en el Derecho Agrario, como lo es la consideración personalista del Derecho Agrario como defensor de las posiciones del trabajo y de la profesionalidad en la actividad agraria, tema que continúa siendo y continuará por mucho tiempo, una cuestión cardinal del Derecho Agrario en todo el mundo.

Los capítulos V, VI y VII, abordan institutos relativos, los dos primeros a los contratos agrarios, y el tercero a la agricultura de grupo. Descendiendo más a lo concreto, y tratando ya de un contrato en particular, el capítulo VI, bien

conocido de los agraristas españoles, puesto que se basa en una ponencia desarrollada por el autor en las Jornadas Italo-españolas de 1972 celebradas en Valladolid y Salamanca, estudia la evolución legislativa

También en este punto el orden sistemático comienza por los estudios más fundamentales, por lo que el capítulo V se dedica a la naturaleza jurídica del contrato agrario, sobre la cual mantiene su estrecha vinculación con la propia noción de empresa agraria, que sería en último término la piedra de toque para calificar un contrato como agrario. del tratamiento de las mejoras en el arrendamiento rústico.

El capítulo VII, titulado "Reflexiones de un agrarista sobre la evolución de las formas de gestión productiva de la tierra", se dedica como se indicó, a examinar la evolución de la agricultura asociativa, desde la expulsión del ordenamiento italiano de sus formas tradicionales, a la concentración en algunas pocas formas asociativas civiles y mercantiles, deteniendo su atención en la poco estudiada figura de las cuentas en participación, que presenta perfiles interesantes en el momento presente, como contrato agrario de origen mercantil.

Por último, por lo que se refiere al autor principal, el libro contiene un capítulo VII que se plantea el rol del Estado, en cuanto a las tierras incultas, en la legislación italiana. En este trabajo, que pudiéramos calificar como de Derecho agrario constitucional, el problema que

se aborda es el de una legislación que concretando la función social de la propiedad, entra en posible fricción con la propia norma fundamental, haciendo muy azaroso su desarrollo y aplicación. La problemática no resulta ni mucho menos ajena a los agraristas españoles, que casi coincidiendo en el tiempo han visto surgir una legislación de "fincas manifiestamente mejorables" y de reforma agraria que suscita parecidas dudas, y que hace inevitable pensar si de verdad tiene alguna utilidad social forzar el papel del Estado hasta esos límites. De nuevo en el capítulo IX se retorna a temas metodológicos para examinar en la manualística italiana más reciente la evolución de las instituciones de Derecho Agrario.

Cierra brillantemente esta publicación el trabajo de la Profesora P. Ercoli sobre los empresarios agrícolas que estudia la evolución del empresario individual y la creciente utilización de formas asociativas tanto de empresa, como de uniones de empresas que se potencian así económicamente.

En suma, constituye el libro que nos ocupa un buen resumen de las variadas aportaciones del Prof. Massart al Derecho Agrario, en temas de singular interés para los agraristas hispanoamericanos, por lo que no puede sino felicitarse desde aquí a los coautores, al traductor y a la Universidad editora, por tan provechosa iniciativa.

Jose de la Cuesta

## REVISTA DE REVISTAS

SECCION REVISTA DE REVISTAS para la Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

### REVUE DE DROIT RURAL.

Por lo que respecta la sección de estudios son destacables los trabajos de:

En el nº 212, abril 1993.

J. HUDAULT, ¿Qué perjuicios para qué espacios?

Relación que aborda los problemas de los daños y del espacio rural bajo un aspecto técnico. Y constituye un extracto de los trabajos del X Congreso Nacional de la Asociación francesa de Derecho Rural, organizado en Tolouse los días 6 y 7 de noviembre de 1992 sobre el tema La disposición del espacio rural, ¿qué lugar para la agricultura?

J-F. GAUTIER, El derecho vitivinícola.

Que supone una aportación más el tema, de este experto en la materia.

Nº 213, abril 1993.

P. OURLIAC, Cincuenta años de Derecho rural.

Nº 214, junio-julio 1993.

H. FOUNAL - G. CABOCHE, Motivo de las decisiones relativas a la cesión del contrato de arriendo en beneficio de un descendiente.

R. SCHWARTZ, La necesaria motivación de las medidas de policía sanitaria.

Nº 217, noviembre 1993.

J. DE MALAFOSSE, El cercado y el territorio de caza.

J. LACHAUD, Siempre a propósito del orden público y de sus consecuencias nefastas.

Nº 218, diciembre 1993.

J-L. GAZZANINGA, La Ley de 3 de enero de 1992: ¿una nueva política del agua?

R. LE MOAL, Los derechos sobre el agua.

J. JIANG, Las colectividades locales y el derecho del agua.

P. SEGUR, El acrecentamiento de los poderes del prefecto en el

cuadro de la Ley sobre el agua de 3 de enero de 1992.

### RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

Año LXXII, fasc. 1, enero-marzo 1993.

M. TAMPONI, Familia cultivadora y representación.

A. FONTANA, Tradición y renovación en la familia campesina italiana.

En dicho trabajo se trata, entre otros, el tema de la empresa familiar en relación al sector de la agricultura; los diversos tipos de familia y sus relaciones de autoridad en el interior de la misma; las relaciones entre el empleo de trabajo requerido por el fundo y la estructura de la familia; la familia directo-cultivadora como comunidad de trabajo; la relevancia del trabajo familiar en la actual disciplina del contrato de arrendamiento del fundo rústico; las características de la familia campesina en las regiones de italiana meridional; etc.

A. CARROZZA, Reflexiones preliminares sobre la calidad de los productos agrícolas.

Cuestiones como la relación calidad-cantidad, producción y productividad, el antiproduccionismo y sus límites, costes, precios, calidad de los productos transformados y calidad de los productos naturales, factores de los que resulta la calidad, son analizados en este trabajo, determinando cómo se pueden situar estas nociones en el organismo del derecho agrario.

E. CASADEI, El derecho de propiedad en la disciplina de los contratos agrarios sucesiva al Código civil.

También es posible destacar en esta revista los trabajos de N. BOUDERBALA, Una clase campesina mal conocida y a veces despreciada; y el de G. AMADEI, Un sistema agrícola poco competitivo, en la sección "Miscelánea"; en la sección "investigaciones y documentaciones" el trabajo de L. COSTATO, La polí

tica agrícola común en 1992; y en el apartado de "Legislación extranjera" A. LICHOROWICZ, Las nuevas normas en materia de privatización de fondos rústicos en Polonia.

Año LXXII, fasc. 2, abril-junio 1993.

F. GALGANO, Sobre la naturaleza jurídica de las participaciones agrarias emilianas.

Trabajo en el que se propone examinar el problema de la naturaleza jurídica de la participación agraria y, en particular, del Consorcio de los participantes de S. Giovanni in Persiceto. Trabajo que está destinado a la reunión de los estudios en honor a E. Basanelli.

A.P. CASELLA, El derecho sucesorio agrario en los Códigos civiles y la legislación especial latinoamericana.

Se trata de una investigación dirigida a descubrir en los ordenamientos de los estados hispanoamericanos los elementos de una especial institución o de un conjunto de instituciones que constituyen el Código de derecho agrario hereditario. Lo que representa una excelente contribución al estudio comparado de la materia, como reconoce A. CARROZZA al hacer una recepción del trabajo.

En la sección de "reseñas de jurisprudencia" cabe destacar el trabajo de C. CORTI, EL contrato preliminar de venta del fundo por persona a nombrar y prelación agraria.

En cuanto que este es uno de los temas más debatidos dentro de la disciplina de la prelación y el retracto agrario italiano.

Año LXXII, fasc. 3, julio-septiembre 1993.

A. FANTOZZI, Perspectiva del instrumento societario en agricultura (perfiles fiscales).

E. ROOK BASILE, Marcas y certificaciones de los productos agrícolas y agroalimentarios.

L. CALVOSA, La sucesión en la empresa agraria y la prohibición

de pactos sucesorios.

En la sección de "Miscelánea" un trabajo de J.F. GAUTIER, sobre La definición del vino.

Que constituye una aportación más de este experto en la materia.

Año LXXII, fasc. 4, octubre-diciembre 1993.

P. OURLIAC, Cincuenta años de derecho agrario en Francia.

Supone un diagnóstico de la evolución del derecho agrario francés, con un tono un tanto pesimista, reparando en el tipo de redacción de las leyes, método, reformas, problemas, errores y defectos de las estructuras agrarias, así como propuestas para un nuevo derecho agrario.

C. MARTORANA, La responsabilidad por el ejercicio de la apicultura.

En el apartado rubricado como "didáctica", A. SOLDEVILLA Y VILLAR hace referencia a la enseñanza del derecho agrario en España.

En la sección "Legislación comunitaria", L. COSTATO, hace una referencia al Agricultor profesional. Y R. PELLICER, trata Los primeros pasos de una política comunitaria de defensa de la calidad de los productos alimenticios.

Que consta, este último, de dos partes, la primera dedicada al reglamento comunitario sobre especificidad de los productos agrícolas, y la segunda, en un próximo fascículo de la revista, se ocupa del reglamento sobre denominaciones de origen e indicaciones geográficas.

En la sección "jurisprudencia" es destacable el trabajo del prof. CARROZZA, sobre La lógica profesional y la lógica patrimonial en la disciplina de las transformaciones del arrendatario del fundo rústico. Y del mismo autor en la sección "sentencias y máximas señaladas" una referencia a la propiedad fundiaria.

#### IL DIRITTO DELL'AGRICOLTURA

Nº 1, 1993.

Centrándonos en la sección de estudios aparecen los trabajos de:

R. ALESSI, Nuevas direcciones de la política comunitaria, tutela de la calidad de los productos y rol de las regiones.

Tratado destinado a los estudios en honor del prof. CARROZZA.

A. ZIMATORE, La Ley nº 203 de 1982 y el Código civil.

Un estudio sobre la relación entre el Código civil y la Ley de reforma de los contratos agrarios.

E. ROOK BASILE, Sobre el comercio internacional de los productos agrícolas: problemas jurídicos entre las reglas del GATT y la política agraria comunitaria.

Trabajo con ocasión de la participación en el Symposium International agriculture, organizado por la universidad de Tulsa, College of law, sobre General Agreement on Tariffs and Trade.

Nº 2-3, 1993.

Dedicado a la reforma de la administración de la agricultura.

F. ADORNATO - C. DESIDERI, La reforma de la administración de la agricultura: tanto rumor para (casi) nada.

A. PICCHI, Más allá de la reforma.

A. FIORITTO - M.S. MASINI, El gobierno de la agricultura: una breve comparación.

A. JANNARELLI, Los sindicatos agrícolas en la reorganización institucional del sistema agro-industrial.

C. RONDONI, La represión de los fraudes agro-alimentarios en Italia.

Sobre los organismos inspectores, su organización y actividad.

#### AGRARRECHT

Pueden destacarse los siguientes números y los siguientes artículos:

Nº4, Abril 1993.

NIES, Aplicación del Derecho respecto del Decreto de la cuota lechera.

BRINKER, Respecto a los daños sobre superficies agrarias útiles tras la reforma agraria de la C.E.

Nº 5, mayo 1993.

STEFFEN, La Ley de protección y especial derecho de sucesión agrícola.

Nº6, junio 1993.

KRÜGER, Cuestiones jurídicas de estructuras en los nuevos estados federales.

HENZE, Problemas actuales del derecho social agrario.

Nº7, julio 1993.

BATTIS/DIEHL, Agricultura y construcción de viviendas cercanas.

Nº8, agosto 1993.

DITTMANN, El decreto "BIO" de la C.E.

NIES, Posibles repercusiones de la C.E.- Reforma agraria sobre el precio del arrendamiento agrario.

Nº9, septiembre 1993.

HOECHT, Cuarenta años de la Ley de saneamiento del campo.

ZILLIEN, Administración del saneamiento del campo y reforma de la administración.

FREYTAG, protección de los nombres de mercancías registrados para especialidades alimenticias.

Nº 10, octubre 1993.

APP, Medidas de contribución para la mitigación de pérdidas de producto de la explotación silvícola debidos a daños en la silvicultura.

WINKLER, Simposio germa-

no-japonés sobre política estructural agraria y derecho estructural agrario.

Nº 11, noviembre 1993.

SCHOLZ, Para el desarrollo de la agricultura en los nuevos estados federales.

TSCHANTURIA, La propiedad del suelo agrario en Georgia.

Nº12, diciembre 1993.

LOHELEIN, Inscripción de cooperativas de producción agrícola.

SOJKA, La nueva Ley de protección del campo de Schleswig-Holsteins.

AROLT, Tres organizaciones para el desarrollo agrario americano.

#### REVUE D'ETUDES COMPARATIVES EST-OUEST.

Vol. 24, nº 2, 1993.

BLOTNICKI, Reestructuración agraria en Europa central y oriental.

En este estudio se reconoce la necesidad de una reestructuración en profundidad de las agriculturas del este europeo como consecuencia del nuevo cambio, analizándose los distintos dispositivos jurídicos, los problemas concretos para las necesarias transformaciones, y las grandes incertidumbres que pesan sobre los agricultores de este entorno en cuanto la elección de un nuevo modelo agrario no está todavía claramente definido.

#### REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACION PUBLICA. ADMINISTRACION DE ANDALUCIA.

Nº15, julio-agosto 1993.

J. OLIVAN DEL CACHO, Consideraciones sobre el desarrollo rural en Andalucía y Extremadura.

A través de este estudio se quiere dar cuenta del cambio cualitativo de las intervenciones públicas en la agricultura que se han producido en los últimos años en la parte meridional del territorio español.

Proponiéndose algunas ideas que canalicen mejor las inversiones hacia la idea de rentabilidad económica y social.

#### REVISTA DE DERECHO PRIVADO.

Mayo 1993.

J. DE LA CUESTA SAENZ, Vicisitudes actuales de la normativa de arrendamientos rústicos.

Se trata de un completo e interesante estudio cuyo propósito central es contrastar los perfiles del contrato de arrendamiento rústico de acuerdo con la Ley arrendaticia de 1980 con otras realidades, tanto normativas como de otra naturaleza, que la adhesión de España a la C.E.E. ha venido generando con el paso del tiempo. Estructurándose el trabajo en cuatro apartados, en los que se

analizan las fuertes presiones que la P.A.C. y su reforma ejercen sobre la regulación del contrato de arrendamiento y sobre el equilibrio de cada contrato en particular; las disposiciones que el Gobierno español ha tenido que dictar para la aplicación de algunos Reglamentos de la C.E.E. que afectan a dicho contrato; el posible desequilibrio contractual de ciertos arrendamientos rústicos generados por la reforma de la P.A.C., así como de sus consecuencias a la luz de la vigente regulación de la renta; y la inadecuación de la normativa vigente a los verdaderos problemas del contrato, proponiendo la conveniencia de una pronta adaptación de la normativa arrendaticia a las necesidades de mejora de las estructuras agrarias españolas.

Junio 1993.

MARTIN VILLA, Breve nota en torno a los derechos de acceso a la propiedad establecidos en la vigente ley de arrendamientos rústicos.

#### NOTICIAS/C.E.E.

Nº97, febrero 1993.

MASSOT MARTI, La transición hacia una nueva P.A.C. y un nuevo derecho agrario en la perspectiva de la unión económica y monetaria.

Nº 98, marzo 1993.

MUSLERA PARDO - COLETO MARTINEZ - PULIDO GARCIA, La agricultura extremeña y la P.A.C.

Nº 101, junio 1993.

ANDREURIERA, La infraestructura de regadío y la política comunitaria.

LAGUNA MARTINEZ, La reforma de la P.A.C. en los sectores de vacuno y ovino de carne.

Esther MUÑIZ ESPADA.  
Universidad de Valladolid.

E. ROOK BASILE,

#### NOTICIAS

Madrid, 17 de octubre de 1995

#### VICTORIA DEL PLATANO CANARIO

La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la pretensión alemana de suprimir la OCM del sector del plátano por considerar que protegía en exceso este producto, ha venido a dar la razón a los productos europeos, y de forma especial a los canarios, pues era hacia ellos a los que fundamentalmente se dirigen las críticas.

En efecto, Alemania con esta sentencia pierde el privilegio de importar anualmente un importante contingente de plátanos desde países no comunitarios -en especial del área productiva conocida como zona dólar (Colombia, Ecuador, Costa Rica)- con franquicia de derechos de aduana.

Por la sentencia resultan especialmente beneficiados los productores comunitarios y de los Territorios de Ultramar, es decir Canarias, Madeira (Portugal), Martinica y Reunión (Francia) y Creta (Grecia). Sin embargo Canarias con una producción de 325 -350.000 toneladas produce aproximadamente el 50 por 100 de toda la cosecha de plátano en la Comunidad. El resto hasta completar el abastecimiento de la UE procede de los Países ACP (Africa, Caribe y Pacifico), que podrán seguir con sus exportaciones tradicionales, hasta 857.700 tm. libres de tasa, mientras que las exportaciones no tradicionales de los países ACP y las de otros países de la zona dólar se someten a un contingente de 2 millones de toneladas con un gravamen de 100 ecus/tm, mientras que las cantidades que superen este porcentaje se gravaran con 750 ecus/Tm.

Con esta sentencia se falló en contra de los países más aperturistas en materia de liberación de este sector (Alemania y Países Bajos).

Fuente: Elaboración Propia

#### VINO

#### PRECIOS TESTIGO

|                    | BLANCO  | TINTO   |
|--------------------|---------|---------|
| -Ptas/Hgdo.        | 470,63  | 514,40  |
| -Variación semanal | +8,34   | +28,92  |
| -Variación mensual | +30,49  | +45,02  |
| -Variación anual   | +188,16 | +133,25 |

#### COMENTARIO

En la zona Centro ya se habla de algunas operaciones de compra de vino blanco nuevo entre 490 y 500 ptas/hgdo., aunque en algunos casos se encuentre vinos a precio inferior, con la condición de retirada y pago

inmediata, comenzando por los viejos y a su término los nuevos. Por los que se refiere a la nueva cosecha puede estimarse como muy baja considerándose en algunas fuentes que podría ser el 50% de la pasada campaña.

En Extremadura reina la tranquilidad tras el nerviosismo imperante en las pasadas semanas. La vendimia puede considerarse como finalizada. En el Condado de Huelva, la calidad del fruto resulta muy buena, aunque los bajos rendimientos y la merma en el volumen agravan la situación. En la Rioja, la producción parece similar a la de la pasada campaña, que resultó bastante baja.

Madrid, 17 de octubre de 1994

#### MEDIO AMBIENTE

España presentó en Julio de 1993 un programa de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural como respuesta al Reglamento comunitario 2078/1992, de 30 de junio.

Los objetivos de dicho programa son los siguientes:

-Realización de los cambios previstos en el contexto de las OCM, paliando los efectos negativos sobre los agricultores, y aprovechar la disminución de producciones para mejorar las condiciones medioambientales.

-Contribuir a la realización de la política comunitaria en materia de agricultura y medio ambiente.

-Garantizar a los agricultores una compensación a sus pérdidas de renta para contribuir a dicha política.

Este programa de ayudas, desarrollado en colaboración por el MAPA y las Comunidades Autónomas pretende poner en marcha algunas medidas horizontales en todo el territorio nacional, así como resolver algunos problemas medioambientales en una serie de zonas seleccionadas por la Administración en función de la gravedad de dichos problemas. Del total de subvenciones aprobadas por el Comité Star, (Comité de Estructuras y Medio Ambiente) el 70% proceden de fondos europeos.

El ámbito de actuación de dicho programa tiene unos puntos marcados:

#### BARBECHO BLANCO

En España, la superficie de barbecho blanco es de 4 millones de ha. aproximadamente (20% de la tierra de cultivo), con una incidencia especial en 11 de las 17 Comunidades Autónomas, en las que se encuentra el 97% de la superficie de barbecho. De estas 11, en 5 de ellas se encuentra más del 80% del barbecho español (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura).

Los objetivos que se pretende alcanzar son los siguientes:

-Limitar la degradación de los suelos.

-Evitar la tendencia a la regresión del barbecho por los riesgos de intensificación que suponen determinados estímulos.

-Mantener habitats favorables para la reproducción y supervivencia de especies protegidas y de caza.

-Aprovechar los pastos y rastrojos de estas superficies con ganadería extensiva de ovino y bovino.

#### Condiciones de concesión de las ayudas

Se concederá una ayuda a las explotaciones que se comprometan durante 5 años a mantener retirada de cultivo en cada campaña agrícola una superficie de la explotación que supere un índice de barbecho de 10. Este índice se calculará como el cociente de la superficie destinada a barbecho entre la suma de las superficies destinadas a cultivos herbáceos y al barbecho obligatorio establecido en el reglamento, multiplicado por cien.

Los beneficiarios de las ayudas de comprometerán a:

-No cultivar cereales en una superficie de la explotación de al menos 3 ha.

-No proceder a la quema de rastrojos en la superficie para la que se ha solicitado ayuda.

-Mantener la superficie no cultivada durante un período de tiempo mínimo que permita su aprovechamiento por las aves de la zona y el pastoreo del ganado, enterrando en el momento adecuado los rastrojos.

Existen 3 modalidades:

#### Modalidad A:

Se aplicará cuando el índice de barbecho sea superior a

10 e igual o inferior a 50. Además, la superficie en la que se practica el no cultivo no se repetirá hasta que hayan transcurrido dos campañas agrícolas sucesivas.

#### Modalidad B:

El índice de barbecho será mayor de 50 y menor de 100. Además de cumplir los requisitos generales, se compromete a que la superficie en la que se practica el no cultivo no se repita en la campaña siguiente.

#### Modalidad C:

Se aplicará cuando el índice sea mayor o igual a 100. En esta modalidad solamente tiene que cumplir los requisitos generales.

Cuando en cualquiera de las tres modalidades se siembre una leguminosa para utilización de la semilla para alimentación de las aves esteparias o para el pastoreo, sin incremento de la cabaña ganadera, o bien para enterrar en verde, las primas podrán ser incrementadas hasta un 40%.

Alrededor de 2.450.000 ha. pueden acogerse a esta medida, afectando a unos 100.000 agricultores.

#### Tratamientos integrados de lucha contra plagas y enfermedad

Se pretende alcanzar una reducción de las utilizaciones de productos fitosanitarios, así como una mayor eficacia en los procedimientos empleados con un ahorro de consumo y una menor contaminación.

Actualmente existen alrededor de 400 agrupaciones de agricultores utilizando tratamientos integrados, y se pretende que entre 1.993 y 1.997 se incorporen como mínimo 400 agrupaciones más.

Para que una agrupación pueda ser ayudada, se exige un mínimo de 10 socios, pudiendo ser las ayudas de hasta 2 millones de ptas.

#### Formación agroambiental

Se pretende formar a la población agraria en las nuevas prácticas de cultivo que se ponen en marcha con la aplicación del reglamento 2.078/92.

Se formarán monitores que impartirán posteriormente cursillos. Se intentará formar, en un período de 5 años, a 5.000 alumnos en las prácticas medioambientales, los

cursos podrán ser impartidos por las Administraciones públicas con la colaboración de las Organizaciones profesionales.

El Comité Star recoge unas 200.000 ptas. de media por agricultor para formación.

#### Mantenimiento de razas autóctonas de ganado y de especies vegetales

Se pretende conceder ayudas a los titulares de explotaciones ganaderas que se encarguen de explotar, en condiciones generalmente difíciles a las razas autóctonas para evitar su desaparición.

Las especies vegetales no se contemplan como medida horizontal, pues al ser casos muy particulares y localizados se considera que deben ser incluidos en programas de zona.

El Comité Star ha aprobado una subvención de 10.000 ptas. por unidad de ganado mayor (U.G.M.) para el mantenimiento de razas autóctonas. Este punto puede afectar a unos 10.000 trabajadores, que deberán participar en un programa de mejora genética y de la explotación para acceder a las primas.

#### Agricultura ecológica

Este tipo de agricultura, al establecer métodos de cultivo compatibles con el medio ambiente, justifica los enormes gastos y el gran esfuerzo que requiere esta labor de "atención de la naturaleza".

Se establecerá una prima por ha., según cultivo, que compense al agricultor por la obtención de una mayor cosecha o de un menor precio, al prescindir de determinadas prácticas con objeto de lograr alguno de los siguientes objetivos:

-Introducir métodos de cultivo que respeten el medioambiente, prescindiendo del uso de productos fitosanitarios y abonos químicos, de acuerdo con las exigencias del Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica.

-Abastecer a un mercado nacional potencialmente muy importante.

-Conseguir una producción adecuada que logre el equilibrio entre la oferta y la demanda a efectos de que el precio llegue a ser rentable para el productor ecológico.

El número total de ha. afectadas por este punto es de 28.130, y el de agricultores de 2.700.

En los próximos 5 años se

invertirán en España hasta 71.000 millones de pesetas para poner en marcha las medidas horizontales del programa de ayudas por fomentar métodos de producción compatibles con las exigencias de protección y conservación del medio natural, aprobadas por el Comité Star el pasado 27 de septiembre (el 70% saldrá de fondos europeos).

En total, podrán beneficiarse de este programa unos 140.000 agricultores y 2,5 millones de ha.

Gasto anual de las medidas horizontales. (en millones de ptas)

Sistemas extensivos en tierras cerealistas .....12.092

Razas autóctonas en peligro de extinción .....529

Agricultura ecológica ..... 922

Formación .....640

TOTAL ..... 14.183

COSTEQUINQUENAL.. 70.914

FEOGA-GARANTIA..... 49.845

Fuente: Elaboración propia

#### El X Congreso Internacional de Derecho alimentario

Se celebró en Barcelona, durante los días 19 al 21 de octubre de 1994, sobre el tema general

"LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN EL MERCADO UNICO DE LA UNION EUROPEA". Lo organizó la ASOCIACION EUROPEA PARA EL DERECHO ALIMENTARIO con el apoyo de la COMISION EUROPEA.

Tuvieron en el mismo una intervención destacada el Presidente de la Sección española de aquella Asociación europea para el Derecho alimentario Excmo. Sr. D. Alberto Ballarín Marcial y, sobre todo, el Presidente de Honor de la AEDA D. Carlos Barros encargado de la primera Ponencia sobre "Aspectos generales del control alimentario".

La segunda ponencia trató sobre "Balance crítico. Problemática actual de los sistemas de control alimentario", a cargo del Dr. A. Boixareu y la tercera se consagró a la "Prospección de los sistemas de control alimentario. Necesidades y propuestas", siendo desarrollada por el Dr. Ch. Castang, Presidente de la AEDA.

La cuarta Ponencia llevaba por título "Principios de autocontrol en los establecimientos sanitarios", por el Dr. A. Mariné-Font. La quinta sobre "Aseguramiento de la calidad y de la responsabilidad referidas a los productos", por A. Gorny y la sexta sobre "¿Espacio administrativo unificado programas coordinados interestados?", desarrollada por el destacado jurista miembro de la Sección española de la Aeda L. María González-Vaqué, jefe de División de la Comisión de las Comunidades europeas.

Como puede apreciarse por esta simple enunciación el trabajo que se desarrolló en las sesiones del Congreso fue muy intenso y congregó a representantes de toda Europa y algún país extracontinental como Argentina.

De lo más interesante fueron los debates sobre el "auto-control" a realizar por las propias empresas o por federaciones de cooperativas o empresas especializadas, de modo que ello permite aligerar enormemente la carga de la Administración comunitaria y de las Administraciones nacionales, inscribiéndose esta técnica en la perspectiva de lo que ahora se llama desregulación.

## DOCUMENTACION

### CONSEJO RESOLUCION DEL CONSEJO de 16 de junio de 1994

Sobre el desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior

(94/C 179/01)

EL CONSEJO DE LA UNION EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Vista la Declaración relativa a la aplicación del Derecho comunitario aprobada por la Conferencia Intergubernamental el 7 de febrero de 1992 y aneja al Tratado de la Unión Europea,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 1992, titulada "El funcionamiento del mercado interior después de 1992" (seguimiento del Informe Sutherland),

Vista la Resolución del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, relativa al funcionamiento del mercado único,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo, de 22 de diciembre de 1993, relativa al programa estratégico "Aprovechar al máximo el mercado interior",

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 1994, relativa al desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior,

Vista la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 16 de diciembre de 1993, relativa al tratamiento de los casos de urgencia en el contexto de la aplicación de las normas comunitarias,

Vista la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 1994, relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo titulada "Aprovechar al máximo el mercado interior: programa estratégico"

Vista la Resolución adoptada por el Consejo, el 30 de mayo de 1994, relativa a la coordinación en materia de intercambio de información entre administradores,

Considerando que, en virtud del art. 5 del Tratado, los Estados miembros están obligados a facilitar el cumplimiento de la misión de la Comunidad y que, con este fin, deben cooperar entre sí y con las instituciones comunitarias;

Considerando que es esencial para el adecuado funcionamiento de la Comunidad aumentar la confianza mutua y la transparencia entre administraciones y asegurar así, que la legislación comunitaria se cumpla de manera efectiva, eficaz y homogénea en todos los Estados miembros;

Considerando que la cooperación administrativa debe redundar en beneficio de las empresas y los consumidores al facilitar el pleno ejercicio de sus derechos en el mercado interior;

Considerando que el establecimiento del mercado interior requiere una mayor cooperación entre administraciones para garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria;

Considerando que la cooperación administrativa, por una parte, debe respetar el principio de proporcionalidad entre el esfuerzo que supone para las administraciones y los beneficios que se obtendrían de tal cooperación, así como el principio de la confidencialidad y del secreto comercial y profesional necesarios, y, por otra parte, debe evitar complicaciones burocráticas innecesarias y la duplicación de los sistemas actuales y respetar las estructuras administrativas de los Estados miembros;

Considerando que la cooperación administrativa debe ponerse en práctica de conformidad con las disposiciones comunitarias y nacionales en vigor sobre la protección de datos personales,

ACOGUE CON SATISFACCION la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior;

ACOGUE CON SATISFACCION la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativa al tratamiento de los casos de urgencia en el contexto de la aplicación de las normas comunitarias, así como las propuestas hechas por la Comisión para la mejora de los mecanismos existentes;

ACOGUE CON SATISFACCION la iniciativa de la Comisión de llevar a cabo un programa de debates con funcionarios de los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación, a fin de determinar las necesidades de cooperación administrativa en los diversos ámbitos;

CONVIENE en que se requiere un esfuerzo continuado para mejorar la comunicación entre administraciones para una aplicación efectiva, eficiente y homogénea de la legislación comunitaria sobre el mercado interior, y en que deben considerarse separadamente las necesidades de cada ámbito;

INSTA a los Estados miembros a que faciliten esta cooperación entre sus administraciones, y entre dichas administraciones y la Comisión, en particular, notificando a la Comisión, antes de finales de 1994, los puntos de contacto y la información esencial para conseguir una mayor comprensión de las estructuras administrativas de cada Estado miembro en los ámbitos indicados en el Anexo, excepto cuando la Comisión indique que ya se ha hecho dicha notificación;

CONFIRMA que por punto de contacto deben entenderse las personas o servicios que los Estados miembros pongan expresamente a cargo de la coordinación interna en los ámbitos enumerados en el Anexo, con el fin de asegurar un enlace entre las autoridades nacionales administrativas encargadas del cumplimiento de la legislación relativa al mercado interior, así como entre éstas y la Comisión;

RECONOCE que la función principal de estos puntos de contacto es cooperar a través de un intercambio de información flexible, pragmático y económico, y fomentar la confianza mutua acerca del cumplimiento de la legislación comunitaria, evitando, al mismo tiempo, complicaciones burocráticas innecesarias y la duplicación de los sistemas actuales, y respetando las estructuras administrativas de los Estados miembros y los requisitos de proporcionalidad, de confidencialidad, de secreto comercial y profesional y de protección de los datos personales;

INVITA a la Comisión y a los Estados miembros:

a) a que continúen activamente con su programa de debates en los comités correspondientes, cuando existan, para determinar cuáles son las necesidades y ponerse de acuerdo sobre prácticas y procedimientos adecuados en cada ámbito;

b) a que continúen trabajando en los organismos pertinentes con el fin de establecer prioridades para el establecimiento de redes telemáticas entre administraciones;

INVITA a la Comisión:

a) a que desempeñe un papel determinante en la organización práctica de la cooperación entre las administraciones competentes de los Estados miembros y los servicios de la Comisión, y lo haga de forma prioritaria en el marco de las instancias y Comités existentes;

b) a que proponga las modificaciones en la legislación comunitaria que resulten necesarias como consecuencia de las experiencias extraídas de la cooperación administrativa;

c) a que tome, cuando proceda, mediante adicionales en apoyo de la cooperación administrativa, por ejemplo, la organización de seminarios y la publicación de guías interpretativas;

d) a que informe sobre la evolución de la cooperación administrativa en el informe anual de la Comisión sobre el mercado interior;

TOMA NOTA de que, si ha lugar, la Comisión presentará las propuestas pertinentes sobre los recursos adicionales que puedan necesitarse para las medidas de apoyo;

SE COMPROMETE a estudiar las propuestas de la Comisión destinadas a mejorar los contactos administrativos entre Estados miembros, y entre éstos y la Comisión, para fomentar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

## BIBLIOGRAFIA

### LA RONDA URUGUAY SOBRE NEGOCIACIONES COMERCIALES - MULTILATERALES

JOSE LUIS ROCA AYMAR  
EDITORIAL CRISA, 1994

Una de las personas que conozco mejor enteradas en España de las estructuras de comercialización agroalimentaria, incluidas las de orden internacional, es el profesor de Barcelona José Luis Roca Aymar, a quien pude escuchar una magnífica conferencia sobre el Mercado de Futuros en España, con ocasión del Congreso de Derecho agrario de Almería (abril de 1994).

Me parece un gran acierto suyo y de la prestigiosa editorial Mundi-Prensa haber editado este libro que recopila todos los Acuerdos, Decisiones y Entendimientos de la Ronda Uruguay, con sus correspondientes anexos, fruto de las negociaciones concluidas en Ginebra el pasado 15 de diciembre de 1993. Aspectos tan importantes como la creación de la Organización Mundial del Comercio hasta los obstáculos técnicos

de carácter comercial pasando por la valoración en aduana de las mercancías y aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, incluido el que afecta a las mercancías falsificadas, son tan solo unos ejemplos.

Con una finalidad básicamente de divulgación e información a todo el amplio universo de los hombres de negocios, profesionales, postgraduados y universitarios, interesados todos ellos por estos temas relacionados con el Comercio Internacional y con el mundo de la Economía, se ha realizado la presente obra. La importancia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), y la gran novedad del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de 1994 (GATS), ha dado lugar al rápido posicionamiento de las empresas exportadoras e importadoras de la práctica totalidad de los cinco continentes, para poder obtener del nuevo marco comercial y de servicios,

los beneficios que comporta la liberación de productos y mercados a medio y largo plazo ante la mayor competitividad comercial.

El autor resume globalmente las posibles consecuencias y efectos, sin perder de vista el papel que la internacionalización de la empresa española puede y debe jugar en el nuevo marco del Comercio Internacional.

El profesor Roca señala con todo acierto (p.13) "la aportación de la ronda uruguaya al comercio de productos y de servicios" considerándola como muy positiva, en lo que estoy de acuerdo con él, pues igual que mi maestro Joaquín Costa me siento librecambista, si bien lo soy sin radicalismo, admitiendo que ese, como todos los ismos debe ser convenientemente modalizado y mitigado, pues lo que no ha dejado de ser un dogma inquebrantable hasta el momento actual es la necesidad de proteger la agricultura.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

## FUNDADORES

Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Eusebio Albareda Jove, *Presidente de Lactanimal.* José Luis Aljibez Cortés, *Abogado.* Carlos Alonso García, *Abogado, Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis Alvarez Alvarez, *Notario.* Federico Alvarez Vega, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Rafael Alvarez Vigaray, *Catedrático de Derecho civil.* Luis Amat Escandel, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología.* Manuel Amorós Guardiola, *Catedrático de Derecho civil, Registrador de la Propiedad.* José Ramón Antón Riesgo, *Notario.* Eulogio Astudillo Díez, *Abogado.* Alberto Ballarín Marcial, *Notario, Presidente de la Asociación española de Derecho Agrario.* Ignacio Ballarín Iribarren, *Biólogo del ICONA.* José Javier Ballarín Iribarren, *Letrado de las Cortes.* Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C. Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Emilio Bonelli García Morente, *Letrado Superior del Estado.* Efrén Borrajo Dacruz, *Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid.* José María Caballero González, *Doctor en Derecho.* Vicente Caneque Martínez, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Carpio Mateos, *Notario.* José María Castán Vázquez, *Profesor de Derecho Civil. Académico de la R.A.L.J.* José Manuel Cid Díaz, *Veterinario, Profesor de Nutrición y Alimentación.* José Antonio Cobacho Gómez, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco Cuenca Anaya, *Notario.* José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil.* José María Chico de Guzmán, *Registrador de la Propiedad.* Juan Francisco Delgado de Miguel, *Notario.* Rafael Dendariena, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* José Antonio Escartín Ipiens, *Notario.* Diego Espín Cánovas, *Catedrático de Derecho civil, Magistrado del Tribunal Supremo.* José María Espuny Moyano, *Industrial.* Francisco Fernández Payán de Tejada, *Economista.* Francisco Javier Fernández Costales, *Profesor titular de Derecho civil, Catedrático de Derecho civil.* Fernando Garrido Palla, *Catedrático de Derecho Administrativo, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José María Gil-Robles y Gil-Delgado, *Letrado de las Cortes.* Tomás Giménez Lorente, *Abogado.* Manuel Gítrama González, *Catedrático de Derecho civil.* Francisco Gómez Gómez-Jordana, *Letrado Superior del Estado.* Luis María González Vaqué, *Vicepresidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Salvador Grau Fernández, *Abogado, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo. Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco J. Herrero Velarde, *Economista.* Jorge Jordana Buticaz, *Vocal de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Félix José López, *Notario.* José Luis Lacruz Berdejo, *Catedrático de Derecho civil.* Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria.* Joaquín Lanzas Galvache, *Registrador de la Propiedad.* José Luis Laso Martínez, *Registrador de la Propiedad.* Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Rafael Leña Fernández, *Notario.* Jesús Lobato de Blas, *Catedrático de Derecho de Empresariales.* Fermín S. León Díaz, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Arturo López-Francos Bustamante, *Notario.* Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* Francisco Lucas Fernández, *Notario.* Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil.*

*Presidente de la Asociación catalana de Derecho agrario.* María de los Desamparados LLompart, *Doctor en Derecho.* Victorio Magariños Blanco, *Notario.* Joaquín Madruga Méndez, *Profesor titular de Derecho civil.* Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil.* Rubén de Marino y Dorrego, *Profesor titular de Derecho civil.* Magistrado. José Martín Blanco, *Profesor titular de Derecho civil.* Luis A. Martín-Ballester Hernández, *Profesor titular de Derecho civil.* María Reyes Martín Santamaría, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* Francisco Maroto Ruiz, *Notario.* Manuel Martín Arnáiz, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* José Millán García-Patiño, *Notario.* José Luis Martínez López-Muñiz, *Profesor titular de Derecho administrativo.* Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *Catedrático de Derecho administrativo, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* A. Mohino Sánchez, *Secretario de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Florencio Montalvo Medrano, *Abogado.* José María Montolio Hernández, *Abogado.* Enrique Moreno de Acevedo, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Luis de los Mozos y de los Mozos, *Catedrático de Derecho civil, Vocal de la J.D.A.E.D.A.* José Luis Múzquiz Vicente-Arche, *Abogado.* Angel Olavarria Téllez, *Notario.* Rafael Pérez González, *Industrial.* José Luis Perona Larraz, *Presidente de la Asociación europea para el Derecho alimentario.* Julián Peinado Ruano, *Notario.* Félix Pastor Ridruejo, *Notario.* María Teresa Puente Muñoz, *Profesor titular de Derecho civil.* Antonio Román García, *Profesor titular de Derecho civil.* Francisco Rosales de Salamanca, *Notario.* José Ramón Rubio Roffignae, *Letrado del I.R.Y.D.A.* Pedro Rubio Tardío, *Abogado.* María del Carmen Sanz Escorihuela, *Abogado.* María José Sanz Escorihuela, *Abogado.* Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y sociología.* Vicepresidente de la A.E.D.A., Francisco Sapena Grau, *Abogado.* Juan José Segarra Llido, *Dr. Ingeniero Agrónomo.* Francisco Sierra Molina, *Abogado.* Antonio Soldevilla y Villar, *Profesor de Derecho agrario, Abogado.* Josefa Soler Perola, *Abogado.* Eduardo Serrano Alonso, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano García, *Catedrático de Derecho civil.* Ignacio Serrano y Serrano, *Catedrático de Derecho civil.* José Soto García -Camacho, *Notario.* José Daniel Téllez Peralta, *Letrado del I.R.Y.D.A.* José Manuel de Torres Puente, *Notario.* Marcelino Toubes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores civiles del Estado.* Fernando C. de Valdivia González, *Profesor A. de Derecho civil.* Juan Vallet de Goytisolo, *Notario, Académico de la R.A.L.J.* Carlos Vattier Funzalida, *Profesor Titular de Derecho civil.* Jesús María Vázquez Cantero, *Abogado.* Valeriano Vega Valín, *Industrial.* María Dolores Verguez Fernández, *Abogado.* Segundo Velasco Fernández, *Profesor titular de Derecho civil.*

Gimeno Hermanos, S.A. Aceites y Proteínas, S.A., Aceites Vegetales, S.A., Alcoholicas Reunidas, S.A., Asociación Nacional de Fabricantes de Cerveza, Asociación Nacional de Refinadores de Aceites, Compañía Coca-Cola, S.A., Compañía Castellana de Bebidas Gaseosas, S.A., Compañía Hispano-Suiza de F.V.Y.B.A. F.Y.A.B. Hispano Química, S.A., MOISA, Helados y Congelados, S.A., Jesús Ramírez, S.A., KOIPE, S.A., La Bella Esca, Lacasa, S.A., Nidel, S.A., Vinumar, S.A., ASO-CARNE, Cereales de España, S.A.