

Régimen de las parcelaciones en suelo rústico (*)

SUMARIO: I. RAZONES DE LA CONSERVACIÓN DE LAS FINCAS RUSTICAS.—II. TRATAMIENTO NORMATIVO: A) LEGISLACIÓN AGRARIA. B) LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. C) NORMAS AUTONÓMICAS.—III. RÉGIMEN ACTUAL: A) FIJACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO. B) APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA. C) JURISPRUDENCIA: a) *Tribunal Supremo*; b) *Jurisprudencia hipotecaria*. D) OPINIONES DOCTRINALES. E) REFLEJO REGISTRAL DE LA INDIVISIBILIDAD. F) EXCEPCIONES.—IV. UN RETROCESO INQUIETANTE.

I. RAZONES DE LA CONSERVACIÓN DE FINCAS RUSTICAS

Son varias las razones que aconsejan la adopción de medidas de conservación de las fincas rústicas.

En primer lugar, el poso individualista y liberal que se manifiesta en el artículo 1.061 del Código Civil donde se ordena hacer las particiones hereditarias en lotes de igual naturaleza, especie y calidad. En nuestras regiones de Derecho común, en pocas generaciones se han destrozado haciendas hasta convertirlas, en algunos casos, en puros harapos incultivables. Aunque los artículos 1.056 y 1.062 y últimamente el reformado artículo 841 permiten prescindir de las particiones *in natura* y conservar la explotación unida, la realidad es que pocas veces se han utilizado.

A esto ha venido a añadirse recientemente la necesidad de impedir que el suelo rústico sea objeto de invasiones de tinte urbano, con segregaciones y divisiones disparatadas de fincas, a veces situadas en comarcas del mejor cultivo para tratar de destinarlas a edificaciones o urbanizaciones ilegales. La expansión urbana se ha agudizado desde hace algunos años a esta parte, porque ha cambiado la forma de su desarrollo: Antaño la ciudad era un conjunto denso bien delimitado respecto a su entorno inmediato,

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1998.

mientras que ahora, con el desenvolvimiento de los transportes y especialmente por la vulgarización del vehículo particular, la expansión urbana se ha podido efectuar hacia fuera, a lo largo de los ejes de comunicación, a distancias cada vez mayores del viejo conjunto urbano, de forma discontinua y con pequeñas densidades. Resulta así, a la vez, un consumo cada vez mayor del suelo agrícola y un intercambio creciente entre la ciudad y el campo.

Con el aumento de la preocupación por el entorno natural ha comenzado a interesar el estudio de las cuestiones relacionadas con la agricultura periurbana por lo que ésta representa para la colectividad. Los agricultores procuran defender su suelo frente al desarrollo urbano y, por el contrario, los habitantes de la ciudad, sometidos a una degradación continua de su modo de vivir entre aglomeraciones, ansian espacios verdes y construcciones menos densas y más agradables.

La ordenación del territorio y la distribución del uso de los suelos es por tanto un tema de gran importancia que responde a algo más que a puras disquisiciones académicas; no es sólo una cuestión simplemente útil, sino de necesidad apremiante, si no queremos acabar con el suelo que tenemos.

El daño es mucho más sensible cuando se trata de fincas que se han obtenido mediante la concentración parcelaria u otras actuaciones de carácter social, tras una tarea tan difícil como costosa. Es poco admisible malgastar fondos públicos para que después se destroce la propiedad mejorada. Los beneficios que iban destinados a la comunidad no pueden quedar malbaratados por actos ilegales y censurables de particulares.

II. TRATAMIENTO NORMATIVO

Para mejor comprensión de cuál es la orientación de las medidas conservativas actuales, veamos los antecedentes y la normativa, tanto agraria como urbanística, en el ámbito estatal y en el autonómico.

A) LEGISLACIÓN AGRARIA

La normativa se inició en España con la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, de 15 de julio de 1954, en la cual se definían como aquéllas cuya extensión fuese suficiente para dar un rendimiento satisfactorio utilizando los medios normales de producción. Se prescribía la indivisibilidad de las fincas que no alcanzasen tal extensión, pero como única sanción a la contravención se creaba un derecho de adquisición en favor de los colindantes, que no reveló utilidad alguna en la práctica.

Por Decreto de 25 de marzo de 1955, complementado por la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, se fijaron las extensiones de las unidades mínimas de cultivo en secano y regadío para todos los términos municipales de España.

La Ley de Concentración Parcelaria, en defensa de las fincas de reemplazo obtenidas mediante estas operaciones, estableció para ellas un sistema más eficaz y justificado, dado el coste y lo laborioso de la mejora. En su Texto Refundido de 8 de noviembre de 1962 dispuso, en sus artículos 72 a 76, que se consideraban indivisibles las fincas concentradas con extensión inferior al doble de la señalada como unidad mínima para cada zona concentrada y se dictaba, en consecuencia, la nulidad total y absoluta de los actos o contratos que diesen lugar a fincas inferiores a dicha unidad mínima para cada caso establecida.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, refundió en su texto todas las leyes relativas a estructuras agrarias, entre ellas las de Unidades Mínimas de Cultivo y Concentración Parcelaria. Para esa labor de refundición se ordenó, en la Disposición Adicional 4.^a de la ley de creación del IRYDA, de 21 de julio de 1971, que se respetase el contenido sustancial de esas normas a recoger, sin poderse introducir modificaciones o supresiones de normas entonces vigentes. Sin embargo, de modo inexplicable, se excedió el mandato en cuanto que en el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no aparecieron, por supresión, los artículos dichos de la Ley de Concentración Parcelaria que dictaban la nulidad de los fraccionamientos ilegales de las fincas concentradas. En cambio, se incluyó íntegro el texto de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, no sólo dando una extraña marcha atrás en el tiempo, sino, lo que fue peor, volviendo al ineficaz sistema del retracto de colindantes que, para mayor inri y al no distinguir la Ley, se hacía extensivo también a las fincas concentradas, las cuales quedaban prácticamente sin protección. Este sistema era realmente insostenible y ahora ha sido radicalmente modificado por la nueva Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que es la que vamos a estudiar.

B) LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

En la Exposición de Motivos de nuestra primera Ley del Suelo de 1956 ya se justificaba la necesidad de una ordenación territorial en este aspecto, diciendo que la hacían precisa, entre otras causas, la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, pues al construirse arbitrariamente, se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles y, también, la especulación del suelo al exigirse precios de solar por tierras no urbanizadas.

Tanto la Ley del Suelo dicha de 1956, como el Texto Refundido posterior de 1976, recogieron determinadas medidas para evitar tales anarquías y el sistema se perfeccionó en el Texto Refundido de 1992. En ésta se manifestó la protección en el artículo 15 donde se estableció que los terrenos no urbanizables no podrían dedicarse a fines distintos del agrícola, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Y en lo referente al tema concreto de las parcelaciones, que especialmente nos ocupa, sólo se permitían las que se efectuasen sin contravenir lo dispuesto en la legislación agraria, o sea, la de unidades mínimas de cultivo, y se prohibían de modo expreso las urbanizaciones, garantizando con ello la preservación del ámbito rústico del peligro del excesivo e irregular desarrollo urbano. Para estos casos, el artículo 259-3 de dicha Ley, declarado subsistente por la famosa sentencia del Tribunal Constitucional, establece que 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 o la declaración municipal de que no es necesaria.

Tanto las varias leyes autonómicas como la citada Ley del Suelo nacional en los preceptos que se mantienen, después de la sentencia del Tribunal Constitucional y la nueva Ley de 1998, establecen de modo rotundo que en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

El mismo principio se mantiene en la reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en cuyo artículo 20-2 se dispone tajantemente: «En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza».

Así, pues, este precepto confirma la clara tendencia de proteger el suelo rústico y contiene dos prohibiciones bien diferenciadas: realizar edificaciones en terrenos rústicos, por un lado, y por otro, y en todo caso, fraccionar las fincas en contra de lo señalado por la legislación agraria o forestal, o sea, proclamado el respeto a las unidades mínimas. Son los dos aspectos que venimos señalando como facetas protectoras del ámbito rural.

Y si la legislación del suelo de ámbito nacional se muestra conforme con las normas agrarias, también las varias leyes autonómicas promulgadas sobre urbanismo y suelo mantienen esa tónica. Luego veremos lo legislado en las Autonomías sobre unidades mínimas de cultivo; ahora nos vamos a referir al aspecto de proteger al suelo no urbano de las invasiones ilegales.

C) NORMAS AUTONÓMICAS

Como es sabido, la Constitución, en su artículo 148.1, párrafos 3.º y 7.º atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias, que han asumido en los respectivos Estatutos, sobre la ordenación del territorio y la agricultura, por lo que se hace preciso tener en cuenta las normas emanadas de las Autonomías sobre el particular. Así lo declaró la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Instrucción de 16 de julio de 1984, y también el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia de 20 de marzo de 1997.

En el libro «Normativa Autonómica» editado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a partir de 1985, con apéndices bianuales siguientes y en el Boletín de Información de dicho Colegio se recoge el texto de tales disposiciones. Aquí nos limitamos a reseñar lo importante.

En *Asturias*, la Ley de 8 de abril de 1987, de disciplina urbanística, señala en su artículo 1.º que es precisa licencia para los actos de parcelación del suelo. La Ley de 21 de julio de 1989, de ordenación agraria y desarrollo rural regulaba la materia de unidades mínimas de cultivo en términos paralelos a como lo hacían la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario; entendemos que estos preceptos han sido modificados y sustituidos por las nuevas reglas de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias.

En *Baleares*, su Ley de 23 de octubre de 1990, en el artículo 2.º, número 16, exige la licencia administrativa para las parcelaciones urbanísticas, estableciendo en los artículos 40 y 41 sanciones pecuniarias en los casos de infracción de lo dispuesto en materia de parcelación de terrenos en general y especialmente a las personas que adquieran parcelas procedentes de parcelaciones ilegales, cualquiera que sea la clase de suelo donde estén situadas. Previamente, en el artículo 35, concede a la Administración competente la facultad de proceder a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada. La Ley de 23 de marzo de 1994, sobre condiciones para la construcción en suelo no urbanizable de edificios o instalaciones afectadas por obras públicas, sienta como presupuesto previo en su artículo 1.º que tal edificación en suelo no urbanizable se encuentra sujeta a los requisitos mínimos de parcela y de no formación de núcleo de población, exigible por vía legal o por el planteamiento municipal.

Y en la reciente Ley de 8 de julio de 1997, del suelo rústico de las Islas Baleares, se dispone en el artículo 13 que en dicho suelo rústico sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto o consecuencia la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas cuando sean conformes con lo dispuesto en esta Ley y en la legislación agraria propia de la Comunidad de las Islas Baleares. Los actos a que se refiere el punto anterior estarán sujetos a la

obtención de licencia municipal previa. Serán nulos los que se efectúen sin dicha licencia.

En *Canarias*, la Ley de 29 de julio de 1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección a la naturaleza, considera sujetas a licencia previa las segregaciones y divisiones de fincas rústicas, como se dispone en su artículo 1.º-a). Y la Ley de 7 de abril de 1987, sobre ordenación urbanística del suelo rústico en la Comunidad de Canarias, dedica el artículo 6.º a regular tal materia concreta estableciendo de modo claro y rotundo que las parcelaciones, segregaciones y cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico, requerirán la previa licencia municipal otorgada conforme al ordenamiento jurídico. Se aclara que se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. La licencia municipal será requisito previo para inscribir en el Registro de la Propiedad los actos reseñados, por lo que los Notarios y los Registradores la exigirán para autorizar las escrituras y practicar las inscripciones respectivas. En ningún caso, termina dicho artículo 6.º, se considerarán solares ni se permitirá edificar en los lotes resultantes de una parcelación ilegal.

En *Cantabria* se ocupa del tema la Ley de 29 de septiembre de 1994, sobre usos del suelo en el medio rural. En su artículo 3.º, tras definir lo que considera parcelación urbanística, establece que en suelo no urbanizable podrán realizarse segregaciones o divisiones de terreno cuando tengan por objeto una racionalización de su explotación o sean consecuencia de divisiones-transmisiones *inter vivos* o *mortis causa*, siempre que se mantenga en las fincas resultantes el mismo destino y se respete la unidad mínima de cultivo establecida en cada caso. Se exceptúan las parcelaciones hechas dentro del ámbito del núcleo rural consolidado o delimitado, las cuales deberán contar con la preceptiva licencia. Sigue diciendo este artículo que no podrán otorgarse licencias de construcción sobre suelos procedentes de un lote o cuando en la inscripción registral no figure acreditada la licencia a cuyo amparo se realizó el fraccionamiento del terreno y con independencia de que, en ningún caso, se generarán derechos edificatorios como resultado de las actividades de parcelación ejecutadas con infracción de lo dispuesto en esta Ley.

En *Castilla y León*, el Decreto de 16 de agosto de 1984, que fija las unidades mínimas de cultivo en el modo que después veremos, se resalta la necesidad de establecer estas unidades mínimas para evitar la parcelación de fincas rústicas con la consiguiente degradación de la mejora conseguida con la concentración parcelaria. Junto a estas finalidades agrarias, también se apunta la defensa frente a intromisiones urbanísticas; así, se dice en el preámbulo que se hace preciso acabar con las desviaciones que se producen en muchas

de las mejores tierras hacia otros sectores de la vida económica que no tienen nada que ver con el sector agrario y sus producciones y que hacen que las mejores zonas de cultivo, que son las que presentan mayor necesidad de aporte humano, se vean sometidas a unos factores económicos, valores adicionales que en nada benefician al sector agrario al que pertenecen.

En *Cataluña*, la primera Ley Autonómica que se promulgó en materia de urbanismo fue la de 18 de noviembre de 1981, de Protección a la Legalidad Urbanística. En su Exposición de Motivos se señala que Cataluña se encontraba ante una extensa gama de promociones urbanísticas, tanto residenciales como industriales, carentes de cobertura legal como consecuencia de que la parcelación del suelo y la implantación de unos servicios embrionarios dan lugar a plusvalías no justificadas.

Esta disposición autonómica y otras complementarias posteriores se han recogido y sistematizado en el Decreto Legislativo de 12 de julio de 1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

El artículo 285 del nuevo texto recoge lo que decía el artículo 3.º de la Ley de 1981, reconociendo expresamente que el Registro de la Propiedad, en su función de instrumento de publicidad de las relaciones jurídico-inmobiliarias, debe reforzar la eficacia de los actos administrativos en materia urbanística y debe ser un medio idóneo de información y garantía de la actividad controladora y sancionadora de la Administración.

En su artículo 139 se considera infracción urbanística de parcelación el fraccionamiento simultáneo o sucesivo de terrenos, aunque sólo sea para arrendarlos, cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población y vulnere las previsiones del planeamiento a que afecte; define el núcleo de población como el asentamiento humano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos.

Según los artículos 140 y 141 del mismo Texto Refundido, el Notario debe exigir la licencia de parcelación para autorizar la escritura y el Registrador para inscribir.

Las normas se reiteran, aunque con una dulcificación no aceptable en cuanto a las fincas rústicas, en el artículo 43 del Reglamento aprobado por Decreto de 25 de noviembre de 1997, por oponerse a lo dispuesto en la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias si el fraccionamiento incide en la unidad mínima de cultivo establecida. Otro tanto cabe decir en relación con el Decreto de la Generalidad de Cataluña, de 12 de abril de 1983, sobre unidades mínimas de cultivo que se remite en ciertos aspectos a la antes citada Ley autonómica de 1981: según este Decreto, la división por debajo de la unidad mínima no comportaba la nulidad civil del acto, sino la posibilidad de adquisición de los colindantes. Creo que esto debe entenderse ahora como nulidad de pleno Derecho por disponerlo así la Ley de Moder-

nización de Explotaciones Agrarias, de vigencia en toda España; así opina también el Registrador de Tarragona, FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO, en el *Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña*, número 64, septiembre-octubre 1995, página 167.

En *Galicia*, la Ley Autonómica de Concentración Parcelaria, de 14 de agosto de 1985, en su artículo 3.2 obliga al titular de la propiedad a mantener indivisibles las fincas que puedan resultar inferiores a la unidad mínima de cultivo. Según el artículo 51, la división o segregación de una finca rústica ya concentrada no será válida cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la mínima fijada. Aunque la sanción que se establecía era irrisoria, pues solo se privaba a los infractores de la posibilidad de obtener auxilios o beneficios públicos para la mejora de las explotaciones, igualmente entendemos que ahora se produce la nulidad por decisión de la Ley nacional de 1995 que venimos reseñando.

El artículo 52 de la citada Ley de Concentración Parcelaria gallega insiste en que no será válida la división o segregación de las fincas de reemplazo salvo en los casos de agregación a fincas colindantes o que la porción segregada se destine a usos industriales, vivienda u otros usos no agrarios. Este último inciso se aclara al final del mismo artículo 52, diciéndose que las parcelas afectadas por un planeamiento urbanístico, proyecto de urbanización o reparcelación, se sujetarán a las normas que a tal efecto señale la legislación del suelo y urbanismo.

La Ley del Suelo de Galicia, de 24 de marzo de 1997, regula el régimen del suelo rústico en su artículo 77, señalando que estos terrenos sólo podrán destinarse a usos característicos del medio rural vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Sólo se autorizan construcciones destinadas a actividades agrícolas, forestales o ganaderas o vinculadas al servicio de las obras públicas o de interés general, pero se exige el otorgamiento de la licencia municipal. En el número 7 de este artículo se establece que en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo, no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. En todo caso, se dice en el número 8, la parcela mínima edificable no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecida por la legislación agraria para cada municipio.

Madrid. Los problemas derivados de la proliferación de parcelaciones ilegales y promociones fraudulentas y hasta caóticas se presentaron con amplitud desbordante en los alrededores de Madrid, propiciados por el estallido poblacional de la capital y la facilidad de acceso a las tierras periféricas. Por eso han sido precisas unas actuaciones legales tajantes para tratar de evitar el gran deterioro causado.

La primera Ley sobre la materia publicada por la Comunidad de Madrid fue la de 10 de febrero de 1984, en cuya Exposición de Motivos se explicaba

detalladamente la gravedad del problema y las causas que habían motivado tal situación; en los artículos 14 y 15 se establecía un sistema bastante cerrado de autorizaciones administrativas. Otra Ley especial fue la de 4 de diciembre de 1985, para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, que miraba más bien al pasado.

Actualmente rige la Ley autonómica de 28 de marzo de 1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Su artículo 52 dispone que en suelo no urbanizable sólo podrán realizarse actos que tengan por objeto la parcelación, segregación o división de terrenos o fincas cuando sean plenamente conformes con la legislación agraria y, en particular, respeten la unidad mínima de cultivo en cada caso establecida. Estos actos están sujetos a licencia municipal y serán nulos a todos los efectos legales los actos que se realicen sin previa licencia. Sigue diciendo este artículo que los Notarios y los Registradores de la Propiedad no procederán a autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos sin que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia de parcelación, tanto urbanística como rústica, que los primeros deberán testimoniar en el documento.

Como se ve, estas normas autonómicas se conforman bastante bien con las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Modernización de Explotaciones Agrarias; la división por debajo de la unidad mínima es nula y sólo habrá licencia municipal cuando no se dé la indivisibilidad.

En *Murcia*, la Ley de 20 de diciembre de 1986, de Medidas para la protección de la legalidad urbanística de esta región, dice en su preámbulo que las urbanizaciones ilegales, que algunos califican con los expresivos términos de piratas, clandestinas o salvajes, provocan daños de extremada gravedad, en primer lugar al propio medio físico que degradan, después a los Ayuntamientos a los que crean fuertes problemas, también a los adquirentes de buena fe y, por último, a los promotores y constructores que respetan las reglas establecidas, a quienes hacen una competencia desleal. Por ello se propone la corrección de estas anomalías, contando en este campo, dice, con la siempre leal y eficiente colaboración con la Ley y la Justicia de cuerpos tan capaces y acreditados como Notarios y Registradores de la Propiedad, constituyendo un elemento imprescindible de la maquinaria establecida por esta Ley.

En el artículo 5.º se establece que el Notario, en toda escritura de división y segregación de terrenos exigirá la aportación de la licencia correspondiente. En el artículo 6.º dice que en las escrituras sobre división de fincas situadas en suelo no urbanizable o en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, el Notario hará las advertencias expresas que correspondan. Y aunque en el artículo 7.º parece que se pueden inscribir estos actos con la advertencia expresa, creemos que esto ya no es posible por prohibirlo de modo tajante el artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones.

En *Navarra* existían varias normas sobre ordenación territorial y urbanismo, que han quedado refundidas en la Ley Foral de 4 de julio de 1994. En el artículo 8 se dice que constituyen el suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento determine en razón a su valor agrícola, forestal, ganadero, naturalístico, paisajístico, histórico, cultural, ecológico o para la defensa de la fauna, flora o equilibrio ecológico y, en general, por sus características o vocación rústica. Como se ve, una determinación largamente enumerativa con la que se quiere evitar el simple concepto excluyente de que es rústico lo que no es urbano. Con carácter general se determina en el artículo 221.1.f) que estarán sujetas a licencia las parcelaciones urbanísticas y las segregaciones y divisiones de fincas rústicas.

En *Valencia*, la Ley de 5 de junio de 1992 ha regulado el suelo no urbanizable, del cual da un concepto positivo y no residual realzando para ello las variadas funciones sociales de estos terrenos que son especialmente tutelados por ello.

Según el artículo 1.º se clasifican como suelos no urbanizables, entre otros, los terrenos cuyo uso o aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal actual debe ser mantenido, y aquellos que deben ser objeto de tal uso o aprovechamiento en virtud de los planes o programas de dichos sectores primarios productivos o por razón del modelo social, económico y territorial adoptado.

En el artículo 4.º se establece que la clasificación y calificación del suelo no urbanizable vinculan los terrenos a los correspondientes destinos y usos y definen la función social de la propiedad de los mismos, delimitando el contenido de este derecho.

Toda la Ley se dedica a regular detalladamente los derechos y deberes de los propietarios de estos terrenos, determinando todos los posibles usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable. Pero la norma más importante desde el punto de vista de nuestro estudio está contenida en la Disposición Adicional tercera, tan extensa como enérgica. Según ella, todos los actos de parcelación o segregación de fincas o terrenos de suelo no urbanizable o urbanizable no programado quedarán sujetos, cualquiera que sea su finalidad, a previa licencia municipal. No podrán realizarse, ni por tanto autorizarse en ningún caso, actos de división o segregación de fincas en los supuestos siguientes:

- Cuando pudieran dar lugar a la creación de un mayor número de fincas que sean inferiores a la unidad de cultivo establecida reglamentariamente como mínima.
- Cuando se refieran a fincas en las que ya existan construcciones ilegales, salvo que la segregación no agravara las circunstancias determinantes del incumplimiento de la legislación.

- Cuando la división pretendida sea incompatible con las condiciones de indivisibilidad impuestas por una autorización previa o declaración de interés otorgada a los efectos previstos en el artículo 8 (viviendas, almacenes o instalaciones con finalidad agrícola). Para comprobar este extremo, el Ayuntamiento que otorgue la licencia exigirá, si fuere precisa, certificación negativa del Registro de la Propiedad.
- Cuando deba presumirse legalmente que tiene un fin urbanístico por existir ya de hecho en los terrenos o encontrarse proyectada la instalación de infraestructuras o servicios innecesarios para las actividades a que se refiere el artículo 5.º-a)-1 (actos precisos para la utilización agraria de los terrenos) o de carácter específicamente urbano, así como por proponerse realizar o responder a una división fáctica que, por sus características, pudiera suponer riesgo de formación de un núcleo urbano.

Los Notarios y los Registradores de la Propiedad no podrán autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división, parcelación o segregación de fincas o terrenos en cualesquiera de las clases de suelo, incluida la de suelo no urbanizable, sin la acreditación de la preceptiva licencia municipal. Alternativamente podrán exigir y testimoniar el certificado administrativo de la innecesariedad de la licencia.

Por otra Ley de la Generalidad Valenciana, de 13 de junio de 1997, se modifica parcialmente la anterior, para autorizar a título excepcional la construcción de viviendas aisladas en el medio rural. En el preámbulo se insiste en que la alteración por fragmentación sistemática de la estructura parcelaria del suelo rústico, la producción masiva de nuevas fincas adicionales, tanto si se hace en lotes de una hectárea como de menos o más, conlleva a largo plazo el desmembramiento de la estructura productiva agraria propia del espacio rural y su conversión anormal en un espacio urbano, puesto que la parcelación intensa y la urbanización son dos fenómenos íntimamente asociados.

Se da una nueva redacción al artículo 10 de la anterior Ley, para autorizar la construcción de una vivienda aislada, con exigencia de requisitos estrictos, que no es del caso reseñar, y se establece que en todo caso la finca deberá quedar afectada con inscripción registral de la vinculación de la total superficie real a la construcción, que exprese las concretas limitaciones a su divisibilidad y edificabilidad impuestas por la autorización previa de la vivienda.

También se retoca la Disposición Adicional antes dicha de la Ley Valenciana de 1992, estableciéndose rotundamente que no podrán realizarse ni autorizarse actos de división o segregación de fincas en contra de la legis-

lación agraria, haciéndose referencia expresa a la Ley estatal 19/1995, de 5 de julio, o sea, a la de Modernización de Explotaciones Agrarias.

III. RÉGIMEN ACTUAL

Dado el sistema de coexistencia de normas establecido por la Constitución, las cuestiones de competencia entre las estatales y las autonómicas pueden ser frecuentes. Ahí está la repetida sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de marzo de 1997.

La Instrucción de la Dirección General de los Registros, de 16 de julio de 1984, ya se cuidaba de advertir que en materia de parcelación del suelo, sea urbana o rústica, debía estudiarse si con arreglo a las normas respectivas es legal o existen infracciones que impidan a los Notarios la autorización y a los Registradores la inscripción.

Cuando haya normas autonómicas especiales habrá de estarse a ellas, por existir una competencia clara en esta materia. Pero primarán las normas estatales cuando éstas sean de aplicación plena.

Así, se mantiene el artículo 259 de la Ley del Suelo de 1992, que exige la licencia para las parcelaciones en general. Lo mismo cabe decir del artículo 20 de la reciente Ley de 13 de abril de 1998, que ya hemos citado y que tiene aplicación a todo el ámbito nacional. Según este precepto, repetimos su texto, en el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

La legislación agraria está contenida en la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, la cual ha introducido una acertada medida que, si se aplica debidamente, contribuirá de modo decisivo no sólo a mantener la integridad de las fincas, sino también a preservarlas de invasiones urbanísticas. Aunque, como veremos, ya hay un intento de «dulcificar» su efectividad, bordeando una clara ilegalidad.

En el artículo 24-1 de dicha Ley, aplicable a toda España plenamente, se establece que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Hasta aquí, el texto es igual que en las leyes anteriores.

Pero el cambio fundamental se contiene en el número 2 de dicho artículo donde se sienta de modo rotundo y sin lugar a dudas que «serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior».

La norma es aplicable igualmente a los casos de partición de herencia, según el apartado 3 del artículo, aplicándose al efecto las normas establecidas en el Código Civil para la adjudicación de cosas indivisibles si falta la voluntad del testador o el acuerdo de los herederos. El supuesto, como es sabido, se contempla en los artículos 404 y 1.062 de dicho Cuerpo legal, dándole la solución de adjudicar la cosa sin dividirla a uno de los comuneros que deberá compensar en metálico a los demás. No parece necesario aclarar que esta norma del artículo 24 de la nueva Ley deroga cualquier otra disposición más o menos permisiva en esta materia, sea nacional o autonómica. Las Comunidades, como vamos a ver, únicamente pueden determinar la extensión de esas unidades mínimas en el territorio de su ámbito, pero nada más; fijada la extensión, no se puede autorizar ninguna división o segregación por debajo del límite, que sería nula de pleno derecho y sin ninguna duda.

Veamos diversos aspectos de esta regulación:

A) FIJACIÓN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS

El artículo 23 de la Ley entiende por unidad mínima de cultivo la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

Las pautas de carácter técnico vienen a ser las mismas que existían en la legislación anterior: superficie suficiente para obtener un rendimiento que se considere satisfactorio, empleo de medios de cultivo adecuados y consideración de los factores peculiares de las comarcas respectivas. Con estas directrices, a veces cambiantes, habrá que determinar, en cada caso, cuál es la extensión de esas unidades mínimas, que normalmente serán distintas para los cultivos de secano y regadío en razón a su productividad. Y esa misión se encomienda a las Comunidades Autónomas, las cuales concretarán las superficies correspondientes para los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial (art. 23 de la Ley).

Hasta el momento son varias las Comunidades Autónomas que ya han señalado la extensión de las unidades mínimas de cultivo para su territorio; las relacionamos por orden cronológico:

- Cataluña, por Decreto de 12 de abril de 1983, estableció la superficie mínima, oscilando en secano de 3 a 4,4 hectáreas y en regadío de 1 a 1,5 hectáreas.
- Castilla y León, por Decreto de 16 de agosto de 1984, fijó la unidad mínima de cultivo para las provincias comprendidas en esta Comu-

nidad, oscilando en el secano de cuatro hectáreas para el grupo primero, seis en el segundo y ocho hectáreas para el tercer grupo; en el regadío, de una, dos y tres hectáreas respectivamente, para cada uno de los grupos.

- Madrid, en cuya Comunidad tiene gran fuerza el problema de las urbanizaciones ilegales, hubo de afrontarlo con disposiciones legales talantes. Por Decreto de 11 de mayo de 1989 se establece para todos sus municipios una superficie de 0,75 hectáreas para el regadío, 3 hectáreas para el secano y 30 hectáreas para los montes.
- Cantabria, por Ley Autonómica de 23 de marzo de 1990, fija la superficie para el secano en tres zonas que van de 0,60 hectáreas a una hectárea, dada la pluviosidad de la zona, que casi hace equiparable el secano al regadío. Para el regadío, en toda la Comunidad se establece la superficie mínima en media hectárea.
- Asturias. Por Decreto de 30 de diciembre de 1992, se fija la extensión de la unidad mínima para el Principado. Por la misma razón de la pluviosidad no se distingue entre secano y regadío; para el cultivo agrícola en general se señala en la zona de montaña dos grupos de 70 y 60 áreas y para la zona baja entre 40 y 50 áreas. La unidad mínima forestal es de 10 hectáreas.
- Canarias ha fijado, por Decreto de 22 de abril de 1994, una unidad de cultivo de carácter general de una hectárea para todo su territorio.
- Navarra ha fijado la unidad mínima de cultivo para su territorio, por igual para todos los municipios, mediante el Decreto Foral de 6 de mayo de 1996, en la superficie de dos hectáreas para el secano y para el regadío de transformación y de una hectárea para el regadío tradicional.
- Murcia ha rectificado y derogado un Decreto de octubre de 1996, fijando las unidades por otro Decreto Autonómico de 6 de junio de 1997, en el que vuelve de nuevo a los parámetros de la Orden Ministerial de 1958 a la que nos hemos de referir. Se vuelve, por tanto, a las superficies «tradicionales», o sea, 20 áreas para el regadío en todos los municipios; en cuanto al secano se señala el mínimo en 2,50 hectáreas para Abanilla, Bullas, Calasparra, Caravaca, Cehegin, Fortuna, Jumilla, Moratalla y Yecla, siendo de dos hectáreas en el secano para el resto de los municipios de la provincia.
- País Vasco, por Decreto de 8 de junio de 1997, fija la unidad mínima en una hectárea para Guipúzcoa y 75 áreas para Vizcaya, tanto para el secano como para el regadío. En cuanto a Álava se fija desde una hectárea para arriba según las distintas comarcas en el regadío; en cuanto al secano se eleva considerablemente, multiplicando por tres las extensiones que se fijaron en la Orden Ministerial de 1958.

- Para las demás Comunidades Autónomas que no han fijado de modo especial la superficie de las unidades mínimas, creemos que la única norma aplicable es la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, donde se señalaban las superficies para todos los municipios españoles. De modo expreso lo confirman, en el caso de Andalucía, la Resolución de la Consejería competente, de 4 de noviembre de 1996, y en el de Galicia la Instrucción de su Junta Autonómica de 23 de septiembre de 1985. En cuanto a las demás, insistimos en la opinión, ampliamente compartida y que después veremos, de la vigencia y aplicación de las pautas superficiales señaladas en la repetida Orden Ministerial de 1958.

B) APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA

De acuerdo con las disposiciones que hemos señalado, en la práctica de la calificación consideramos que deben seguirse las siguientes directrices:

1.º Para las fincas resultantes de la concentración parcelaria u otras actuaciones de mejoras estructurales de origen público, la unidad mínima de cultivo será la fijada para cada zona o municipio de la actuación por el Decreto o disposición concreta que las regule y que ya se dictan, por razón de competencia, por las Comunidades Autónomas. Se trata de normas especiales que se anteponen y deben aplicarse antes que las normas generales. En los títulos que se expiden de las nuevas fincas, y por tanto en sus correlativas inscripciones, constará la individualidad o divisibilidad de dichas parcelas, según corresponda, y a esta indicación habrá de estarse.

2.º Para las fincas no concentradas ni mejoradas sitas en las citadas Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, las cuales han fijado la extensión de la unidad mínima en sus respectivas disposiciones particulares antes citadas, se estará a lo que en ellas se determina para los actos posteriores a su vigencia; para los actos anteriores debe regir la Orden Ministerial de 1958, única vigente hasta entonces.

3.º Para las fincas no concentradas ni mejoradas en actuaciones públicas, sitas en territorios de Comunidades que no hayan fijado nada al respecto de modo especial, creemos que deben aplicarse las extensiones de la repetida Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958.

No compartimos la opinión de los que creen que esta disposición, por ser complementaria de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, quedó sin valor al ser derogada dicha Ley por la de Reforma y Desarrollo Agrario. La Disposición Derogatoria de esta última contiene una lista detallada de

leyes que más que derogadas quedaban absorbidas en ella; después se explicaba claramente que la derogación se extendía tan sólo a las disposiciones con rango legal y es evidente que la Orden Ministerial no tiene rango de Ley, por lo que no fue derogada, cuanto más que seguía siendo complementaria de unas disposiciones de la misma Ley sobre unidades mínimas que le han servido de base evidente para subsistir.

C) JURISPRUDENCIA

a) *Tribunal Supremo*

La Sala 1.^a ha dictado hasta el momento dos sentencias contradictorias sobre la aplicación de la Orden Ministerial de 1958. Hay otra sentencia, pero ésta de la Sala 4.^a, cuya argumentación es un tanto endeble, en cuanto se trata simplemente de anular una multa impuesta por la Administración, precisamente por infracción de las normas autonómicas sobre unidades mínimas.

Mejor será que hagamos un resumen de dichas sentencias, antes de proceder a su comentario:

1. Sentencia de 10 de mayo de 1980.—La causante de una herencia había dispuesto en su testamento que todos sus hijos recibiesen tierras de secano y regadío por igual. Estos no se pusieron de acuerdo para llevar a cabo la partición, por lo que hubo de realizarse, en juicio de testamentaria, por dos Letrados designados de oficio por el Juzgado. Una de las herederas, la única residente en la localidad y que por ello venía detentando la posesión de todas las fincas, interpone demanda de nulidad de la partición basándose en que algunas de las parcelas se habían dividido por debajo de los límites permitidos en la legislación de unidades mínimas de cultivo, resultando inferiores a la extensión fijada para el municipio en cuestión por la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958. Los otros hermanos, residentes fuera de la localidad, contestaron afirmando —y este argumento pesó en el fallo definitivo, como veremos— que lo que realmente pretendía la actora era seguir disfrutando de todas las fincas de la madre, por lo que había iniciado este pleito sólo con ánimo dilatorio. Contra ponían el argumento de que la partición era válida porque el artículo 46 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, entonces vigente, no declaraba nulidad alguna, lo cual era cierto.

Estimada la demanda en primera instancia por «haberse infringido en la partición normas imperativas y prohibitivas de la Ley», esta sentencia fue revocada por la Audiencia Territorial. Entonces la demandante derrotada insiste en sus pretensiones recurriendo en casación en siete motivos, extensamente razonados, que el Tribunal Supremo rechaza. De los considerandos de la sentencia entresacamos que la Orden Ministerial «se publicó como conse-

cuencia y complemento de la primitiva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (sin duda, se quiere decir Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, es un error), la que en su artículo 1.º dejaba al Ministerio de Agricultura la facultad de señalar por Decreto la extensión de las unidades mínimas de cultivo en cada zona o comarca de la provincia a los efectos de dicha Ley y como ésta ha sido expresamente derogada por la vigente Ley de 1973, tal derogación ha de llevar consigo necesariamente la de la Orden de 27 de mayo de 1958... que fijó la extensión de los referidos mínimos de cultivo, pues es sabido 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 dependiente de la derogada, como lo son las aclaratorias, complementarias o dictadas para la ejecución de la misma y esta condición tiene la Orden Ministerial de 1958 en relación con la Ley de 1954. En el cuarto considerando se dice que «al no existir en la actualidad disposición oficial alguna que haya señalado esos mínimos de cultivo y al haber sido derogada la que anteriormente, y como consecuencia de la Ley de 1954, los había establecido, es clara la inoperancia del precepto legal que como infringido se cita».

2. Sentencia de 10 de marzo de 1986.—Con motivo de ejercitarse el retracto de la Ley de Arrendamientos Rústicos respecto a determinadas parcelas de las que eran colonos los demandantes, los demandados opusieron vanos motivos, uno de los cuales estribaba en que las parcelas a retraer eran inferiores a la unidad mínima de cultivo y por eso no podían segregarse de la matriz. La sentencia de primera instancia sólo accedió al retracto de una parcela superior, denegando el *petitum* respecto a las demás, mientras la Audiencia desestimó totalmente el recurso de apelación.

En el recurso de casación formulado por los demandantes se alegó infracción de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954 y sus disposiciones complementarias, resaltando en especial una supuesta contradicción entre el Decreto de 1955, que tan sólo formulaba unos máximos y mínimos y la Orden Ministerial de 1958, que ya fijó de modo concreto la superficie de las unidades para cada término municipal de España.

El Fundamento de Derecho número 4 es el más importante porque claramente proclama la efectividad de las normas complementarias que fijan las unidades mínimas de cultivo para los municipios no comprendidos en las Comunidades Autónomas que las hayan determinado especialmente. Dice así: «En este mismo motivo segundo se argumenta también la contradicción existente, a juicio de la parte recurrente, entre la Orden de 27 de mayo de 1958, que aplica la Audiencia, y el Decreto de 25 de marzo de 1955, llamado a prevalecer. Más no existe la contradicción que se alega, ya que el Decreto de 25 de marzo de 1955 estableció únicamente los límites máximos y mínimos que en las diversas provincias habían de asignarse a la unidad mínima de cultivo y a ello corresponde el texto de su artículo primero que el motivo

invoca; más el designio de ese señalamiento no es otro que el fijar los límites dentro de los cuales habían de fijarse ulteriormente las superficies mínimas para cada una de las comarcas, que es justamente lo que efectuó la Orden de 1958, la cual goza de la vigencia que le reconoce la sentencia aquí impugnada, 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, más no a las disposiciones de rango inferior, y por lo que aquí importa la Orden de 27 de mayo de 1958 que habrá de entenderse vigente, no obstando alguna aislada declaración (así, la sentencia de 10 de mayo de 1980), Ínterin no se señalen otras o se revisen las allí fijadas por las Comunidades Autónomas a quienes se halla transferida la materia de reforma y desarrollo agrario».

Como hemos visto, esta sentencia desautoriza expresamente lo que se decidió en la otra sentencia de 1980, reafirmando la vigencia de la Orden Ministerial de 1958 en cuanto a la fijación de las unidades en las Comunidades que aún no la hayan hecho.

3. Sentencia de la Sala 4.^a de lo Contencioso-Administrativo de 11 de mayo de 1988.—La Consejería competente de la Junta Autónoma de Castilla y León impuso una sanción de multa considerable a la propietaria de una finca rústica sita en los municipios de Valladolid y Villanueva de Duero, por haberla dividido en lotes en los cuales se habían construido posteriormente varios chalets, dando origen a una urbanización irregular con infracción tanto de las leyes agrarias como urbanísticas. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valladolid declaró que la sanción no era conforme a Derecho. Y la Sala 4.^a del Tribunal Supremo confirma la decisión absolutoria apoyándose en el débil argumento de que los chalets habían sido construidos por los compradores y no por la propietaria que hizo la división de la finca matriz, declarando a ésta exonerada de culpa y, de paso, se ataca sin necesidad a la legislación de unidades mínimas de cultivo, intentando declararla inefectiva.

En el tercer Fundamento de Derecho se dice: El artículo 85 de la Ley del Suelo (se refiere al texto de 1976), dice que en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria. Por tanto, importa saber si en el presente caso se ha respetado la legislación. Y al respecto debe recordarse que el artículo 43 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario dice que por Decreto del Gobierno... se señalará y revisará la extensión de la unidad mínima de cultivo para el secano y el regadío de las distintas zonas o comarcas de cada provincia. Y el artículo 44 de la misma Ley añade que la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad

mínima de cultivo. Tenemos así reunida la cabecera del grupo normativo aquí aplicable. Se hace necesario ahora conocer cuál sea la unidad mínima de cultivo fijada para cada zona. Y en este sentido debe decirse que la alegación contenida en la demanda de la primera instancia de que desde 1973 a 1984 no existía fijada la unidad mínima de cultivo en la zona no ha sido negada por la Administración que lleva el debate al terreno estrictamente urbanístico: existencia de núcleo de población y congruente existencia de infracción. Pero, en todo caso, a esa conclusión hay que llegar por el fuego derogatorio resultante de la incidencia de la Ley de 12 de enero de 1973, la de Reforma y Desarrollo Agrario, sobre la de 15 de julio de 1954, y la Orden de 27 de mayo de 1958, que había establecido para Valladolid la unidad mínima de cultivo en media hectárea para terrenos de regadío y dos hectáreas para terrenos de secano. La unidad mínima de cultivo se fija luego, en uso de competencias autonómicas asumidas, por Decreto de 16 de agosto de 1984; y como la segregación y venta de que aquí se trata se realizó entre 1978 y 1979, es claro que no podría hablarse nunca de infracción de legislación agraria. Pero es que, además, la Administración admite que la unidad mínima de cultivo aplicable a la zona es de 5.000 metros cuadrados para finca de regadío, y los lotes segregados y vendidos tienen cada uno más de esa extensión, sin que pueda defenderse con argumentos que se apoyan en datos registrales obsoletos y en desacuerdo con la realidad, pues está probado que la finca matriz tiene a su favor una conexión de aprovechamiento de aguas, que parte de aquélla es de secano.

4. Valoración de estas sentencias.—A la vista de los razonamientos que anteceden, nos inclinamos resueltamente por la sentencia de 10 de marzo de 1986, que declara vigente la Orden de 1958 para las Comunidades donde no se haya regulado de modo particular, por lo que la legislación de unidades mínimas de cultivo cuenta actualmente con las precisas disposiciones legales y reglamentarias en pleno vigor para hacer posible la aplicación y eficacia tanto de las normas urbanísticas como de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995.

En una sesión de trabajo sobre estos temas que se celebró en 1986 en el Colegio de Registradores, con asistencia de otros profesionales jurídicos, se recogió el sentir de que, posiblemente, el primer fallo, el negativo de 1980, buscando una solución de equidad para evitar que se prolongase la situación de posesión injusta de la heredera que pretendía perpetuarse en el goce de todos los bienes, se acudió a rebatir sus alegaciones con unas consideraciones que llegaban a estimar inefectiva la legislación protectora de las unidades mínimas.

Y en cuanto a la última sentencia, la de la Sala 4.^a de 1988, es sabida la tendencia de la jurisdicción contencioso-administrativa de paliar en lo posible alguna que otra extralimitación de los órganos administrativos. Aquí

había una multa excesiva y, aunque estaba clara la infracción de la propietaria, se quiso orillar su responsabilidad trasladándola a los constructores de las edificaciones. Pero lo que nos extraña más es que, de paso y sin venir a cuento, pues no era necesario, se atacase a la legislación de unidades mínimas de cultivo intentando declararla inaplicable al caso. Y decimos que no era necesario porque el entonces vigente artículo 45 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario permitía la división de todas las fincas rústicas sin otra sanción que el ineficaz retracto de colindantes que nunca se ejercitó en la práctica. En la sentencia se aduce que la Administración en este caso llevó el debate al terreno estrictamente urbanístico. ¡Y era lo correcto! Pues se había dado lugar a una urbanización ilegal en una finca rústica y de regadío para más inri. Por ello no era preciso, para nada, dar la «gran lanzada a moro muerto» que se propinó a la legislación de unidades mínimas de cultivo. En efecto, si la división de la finca no era nula, según la entonces vigente legislación agraria, no era lógico traer ésta a colación y menos para vapulearla sin necesidad y con argumentos faltos de base. Queda claro, pues, que no nos parece muy aceptable que digamos la argumentación de este fallo a los efectos de contradecir la tesis que mantenemos.

En cambio, consideramos más correcta la argumentación de la segunda sentencia reseñada, o sea, la de 10 de marzo de 1986, que declara vigente la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 para las regiones donde no se haya fijado la unidad mínima por los órganos autonómicos competentes a título particular. La tesis de su nulidad no nos parece aceptable, por lo que vamos a decir: La primitiva Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, nominalmente derogada, quedó incorporada total y literalmente a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, conservando su filosofía y valer, sin interrupción alguna, por lo que las normas que la desarrollaban han seguido vigentes. Esta última Ley, la del IRYDA, sólo derogó las disposiciones sobre la materia que tuvieran rango legal, enumerándolas detalladamente, por lo que la Orden Ministerial de 1958, que no se deroga, no ha perdido nunca su valor ni siquiera después de la última Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, como razonaremos después.

b) *Jurisprudencia hipotecaria*

La Dirección General de los Registros y del Notariado ha declarado en cuatro Resoluciones, que siguen la misma línea, la necesidad de cumplir los requisitos, tanto de la legislación agraria como la urbanística, tendentes a proteger por una parte el destino y por otra la integridad de las fincas rústicas, exigiendo a tal fin la correspondiente licencia para poder inscribir las divisiones o segregaciones pretendidas.

En cuanto al punto concreto de si es aplicable la Orden Ministerial de 1958 para determinar la extensión de las unidades mínimas de cultivo en aquellas Comunidades Autónomas que no la hayan fijado, el Centro Directivo no ha tenido ocasión de pronunciarse por no haberle llegado en apelación ningún recurso gubernativo sobre el particular. Pero tenemos un documentado Auto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Granada que, resolviendo un recurso, sí considera vigente la citada Orden de 1958 para Andalucía y que después reseñamos.

Veamos primero las Resoluciones de la Dirección General, que son las siguientes:

1. Resolución de 13 de mayo de 1994.—En el Registro de la Propiedad de Málaga, número 8, se deniega la inscripción de una escritura de segregación y venta de una parcela por constar en la finca matriz una anotación preventiva en la que aparece la pendencia de un expediente de disciplina urbanística incoado por el Ayuntamiento de aquella capital que denota la existencia de un proceso de urbanización ilegal que se estaba produciendo sobre una finca rústica de regadío.

Aunque el Auto Presidencial revoca la nota aduciendo que una anotación preventiva no obsta a la inscripción pretendida, la Dirección General confirma plenamente la actuación del Registrador que, basándose en los preceptos de la legislación del suelo, ha actuado correctamente en su calificación. Se dice en la Resolución que el Registrador ha de tomar en consideración el contenido del asiento existente que denota el expediente sancionador por parcelación ilegal, pues de él resulta una fundada advertencia de que la segregación efectuada puede constituir uno más de los actos integrantes de un proceso de parcelación urbanística ilegal; ello es conexión con la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, con la sujeción a la licencia de toda parcelación urbana y con la exclusión del Registro de todo acto o negocio jurídico que no reúna los requisitos prescritos por el ordenamiento jurídico para su validez y eficacia. Todo ello justifica sobradamente la paralización de la inscripción pretendida en tanto se acredite la conformidad del negocio jurídico cuestionado a la legalidad urbanística, esto es, en tanto se acredite que dicha segregación cuenta con la preceptiva licencia municipal o que, según la administración urbanística competente, no es necesaria dicha licencia.

2. Resolución de 5 de enero de 1995.—Aunque parece que la cuestión principal se refiere a la inscripción de una obra nueva, uno de los defectos de la nota denegatoria del Registro de la Propiedad de Corcubión es la de falta de la licencia municipal para segregar de un pinar el suelo necesario para edificar. La Dirección General estudia en primer lugar tal defecto y lo confirma como tal declarando que no cabe duda que para la inscripción de

la segregación de un terreno de 1.900 metros cuadrados de una finca que se describe como suelo rústico se requiere la previa obtención de la correspondiente licencia o la declaración municipal de su innecesariedad como previene el artículo 259.3 de la Ley del Suelo.

3. Resolución de 17 de enero de 1995.—En el Registro de la Propiedad de Motril, número 2, se denegó la inscripción de una escritura por la que se dividía una finca de 87 áreas y 18 centiáreas en dieciocho parcelas de cuatro áreas cada una, calificadas como «huerta de riego», resultando además un sobrante de 12 áreas que se decía destinado a ampliación de la carretera de acceso. La nota se basaba en la falta de licencia para la división, siendo revocada por el Auto Presidencial al entender que el artículo 259 de la Ley del Suelo no es aplicable al tratarse de suelo no urbanizable. Pero la Dirección General, acudiendo a los mismos argumentos que en la Resolución precedente, confirma la negativa del Registrador declarando que toda parcelación urbanística exige la licencia correspondiente.

4. Resolución de 16 de junio de 1995.—Se deniega la inscripción en el Registro de la Propiedad de Palencia, número 2, de una escritura por la que el dueño de una finca rústica, procedente de concentración parcelaria, segrega de la misma una parcela destinada, según se dice en el título, a «huerto familiar», porque al existir en el Registro diversas escrituras de otras segregaciones de la misma finca, puede implicar la existencia de una parcelación urbanística, por no acompañarse la licencia o declaración municipal de su innecesariedad. El Auto Presidencial confirmó la nota del Registrador fundándose en que si éste deduce, según las reglas del criterio humano que está en presencia de una parcelación urbanística ilegal, porque así se infiere del contenido de la escritura y de las anteriores segregaciones (art. 1.253 del Código Civil), lo único que ha hecho es cumplir con la Ley suspendiendo la inscripción hasta que se acredite el otorgamiento de la pertinente licencia o se demuestre que ésta no es necesaria, y cualquier otro comportamiento infringiría la normativa que sobre el particular previene la Ley del Suelo. La Dirección General confirma la nota y el Auto, acudiendo a las mismas razones que constan en la Resolución de 17 de enero que antecede; al efecto se citan los preceptos que constituyen la determinante obligación de los Notarios y Registradores de la Propiedad de exigir la acreditación de la licencia o del certificado de innecesariedad.

5. Auto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 7 de marzo de 1996.—Es la única Resolución resolviendo un recurso gubernativo que se refiere de modo concreto a la vigencia de la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, que fija la superficie de las unidades mínimas de cultivo en las Comunidades que no las han determinado. Mejor hubiera sido que el Notario recurrente se hubiese alzado ante la Dirección General para que el Centro Directivo nos diese su autorizada doctrina sobre

el particular; en conversación con el autor de este trabajo, nos dijo que el razonamiento del Auto era tan claro que estaba seguro de que sería confirmado y por ello no recurría de nuevo. Hubiera sido preferible.

La Registradora de Cazalla de la Sierra (Sevilla) denegó la inscripción de una finca rústica de secano de una porción con una superficie de una hectárea, 28 áreas y 70 centiáreas, por el defecto insubsanable de infringir el artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, así como la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, que fija la extensión superficial de las unidades mínimas de cultivo para todas las provincias, quedando fijada por lo que al término municipal de Alanís (donde está la finca) en tres hectáreas y cincuenta áreas para el secano.

El Notario recurrió alegando que la Orden Ministerial de 1958 había que considerarla derogada. La Registradora emitió un extenso y brillante informe, cuyo texto puede verse en la publicación que hizo el Colegio de Registradores con ocasión de la mesa redonda celebrada el 26 de febrero de 1996; no es posible reproducirlo, pero en esencia mantenía la vigencia de la discutida Orden Ministerial y su aplicación a Andalucía. El Auto recoge tales argumentos, declarando que para conceptuar vigente tal Orden Ministerial bastaría con considerar que no quedó comprendida en la derogación de la Ley de IRYDA de 1973, al afectar únicamente aquella a «las disposiciones de carácter general con rango de Ley, relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria», más no a las disposiciones de rango inferior cuales son, entre otras, la Orden que ahora importa, tal y como lo declara la sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de marzo de 1986. En el Auto se dice que tal vigencia se ha dado por supuesta en otras sentencias, como las de 31 de octubre de 1983, 5 de marzo de 1992 y 8 de febrero de 1993. Tan sólo las sentencias de 10 de marzo de 1980 y la de 11 de mayo de 1988 fundaban la derogación de esta norma en la de rango superior de la que era desarrollo, pero tal doctrina, dice, no ha sido tomada en cuenta ya por el Tribunal Supremo, que la han abandonado en las otras sentencias citadas.

El Auto declara de modo rotundo que debe constatar que la Orden Ministerial no ha sido derogada ni expresa ni tácitamente. Lo primero porque no aparece mencionada en la Disposición Derogatoria de la Ley de 1973, ni tampoco en la Ley 19/1995. Lo segundo, porque es patente que no existe incompatibilidad alguna entre el contenido normativo de la una y de la otra, contradicción de todo punto necesaria, entre otros extremos, para el desenvolvimiento de la derogación tácita, de conformidad con la doctrina más autorizada y la jurisprudencia unánime.

En los Fundamentos Jurídicos tercero y cuarto se desarrolla ampliamente la tesis de la pervivencia de la Orden y se concluye desestimando el recurso y confirmando la nota derogatoria.

Precisamente la Junta de Andalucía ha venido a confirmar la tesis del precedente Auto en su Resolución de 4 de noviembre de 1996, que antes hemos citado, en la cual se dan por válidas las superficies mínimas de cultivo que estaban fijadas por la Orden Ministerial de 1958.

D) OPINIONES DOCTRINALES

En cuanto a las opiniones doctrinales, son varios los autores, de indudable prestigio profesional, que han defendido la vigencia y aplicación como disposición complementaria utilizable de la Orden Ministerial. Entre los Registradores de la Propiedad empezamos por CARLOS HERNÁNDEZ CRESPO, en su trabajo «La legislación de Reforma Agraria y el Registro de la Propiedad» (RCDJ, núm. 499, noviembre-diciembre 1973). Igual opina JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA en la ponencia *La legislación de unidades mínimas de cultivo y las limitaciones legales del dominio*, presentada al VI Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1984, tomo I, páginas 110 y siguientes del libro editado por el Colegio de Registradores; nos dice que sería absurdo que se predicase la vigencia del nuevo texto legal y por otra parte se suspendiese su vigencia ante la «disculpa» de que no se ha dictado ninguna otra sobre unidades mínimas desde el año 1958; termina su alegato diciendo que no considera suficiente la argumentación de la sentencia del Tribunal Supremo de 1980. MANUEL PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, en su obra *Derecho Civil (Derechos Reales y Derecho Hipotecario)*, y JUAN JOSÉ PRETEL SERRANO, en su conferencia en el Colegio Notarial de Madrid (*Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo 32, año 1991), también consideran vigentes las superficies de la Orden Ministerial de 1958 donde no haya normas autonómicas.

Entre el profesorado universitario podemos señalar al Catedrático de Derecho Agrario de Madrid, don JUAN JOSÉ SANZ JARQUE, que en su libro *Derecho Agrario*, página 327, considera vigente la repetida Orden de 1958, y lo mismo hace CARLOS PAREJA LOZANO, Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, quien nos dice que al promulgarse la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario no se produjo una derogación de la mencionada Orden que hubiera dado lugar a un vacío normativo. También aboga por la vigencia de la Orden el Profesor de Valladolid, ANTONIO SOLDEVILLA VILLAR (*Derecho Agrario*, tomo II, pág. 505), así como la Profesora de Valencia, MARÍA DE LOS DESAMPARADOS LLOMPART, en su libro *Derecho Agrario*, editado por la Universidad de esa capital en 1995.

Por último, entre el Notariado recogemos, en primer lugar, la valiosa opinión favorable de ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, que es además Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario y autoridad indiscutible en la

materia; la expresó en la Jornada de Estudio de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, celebrada en Ciudad Real el 31 de octubre de 1995, organizada por el Colegio Notarial de Albacete y el Centro de Estudios Registrales de Castilla-La Mancha, con asistencia e intervención de numerosos compañeros. Igual opinión mantiene el Notario de Sevilla, FRANCISCO CUENCA ANAYA, quien se manifiesta al respecto en tonos convincentes en su trabajo «Notas sobre la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias» publicada en el *Boletín de Información del Colegio Notarial de Granada*, número 176, septiembre de 1995; nos dice que la doctrina, sobre todo la registral, se inclina mayoritariamente por la vigencia de la Orden de 1958, y confirma su opinión de que donde no haya normas especiales dictadas por las Comunidades Autónomas rige la repetida Orden de 1958. Y lo cree así: 1.º Porque la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es sólo un texto refundido, por lo que no derogó, sino que incorporó a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, y si esto es así no ve razón para que no subsistan sus normas complementarias el argumento de la sentencia de 10 de mayo de 1980 es puramente formalista. 2.º Porque el párrafo 2.º de la Disposición Adicional 4.ª de la Ley creadora del IRYDA se refiere a las disposiciones con rango de Ley, pero nada dice de las que no tengan ese rango. Y 3.º Porque si no hay unidades mínimas de cultivo quedarían sin vigencia no sólo los artículos de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias sino también las disposiciones de la legislación del suelo que prohíben las segregaciones y divisiones en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Publicada la nueva Ley de 4 de julio de 1995, se pregunta CUENCA ANAYA si se mantiene vigente la tan repetida Orden Ministerial de 1958. Ya no hay paridad de normas básicas, sino que se establecen modificaciones tan fundamentales como sancionar con nulidad los actos de parcelación con resultados no permitidos. Pero, sigue diciendo, si no subsistiese la Orden no habría unidad mínima fijada para gran parte del territorio nacional y llegaríamos al resultado absurdo de que, salvo en las Comunidades citadas, la Ley que pretende reforzar la indivisibilidad de las fincas quedaría inaplicable, con lo que se conseguiría exactamente lo contrario, ya que podrían dividirse libremente.

Por todo lo que hemos dicho, después de sopesar las opiniones doctrinales y la no clara jurisprudencia y teniendo en cuenta, sobre todo, la finalidad y los propósitos de la nueva Ley, nos inclinamos decididamente por la tendencia que permite defender la integridad de las fincas mediante el reconocimiento de la vigencia de la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958, como complementaria en los territorios donde no se haya fijado la unidad mínima por disposición especial autonómica. Con ello reafirmamos y repetimos lo que machaconamente hemos proclamado en varias notas publicadas en el *Boletín de Información del Colegio de Registradores*, a que

nos remitimos. Ya no sólo se trata de conseguir el mantenimiento de fincas viables para su buen cultivo, sino protegerlas de la invasión anormal para fines urbanísticos fuera de ordenamiento. Las leyes del suelo son rotundas al prohibir las parcelaciones que dan lugar a urbanizaciones ilegales y al declarar indivisibles aquéllas que contravengan la legislación agraria. ¿Por qué nos vamos a empeñar en dejar inservible una Ley que cuenta con todos sus elementos para ser efectiva?

E) REFLEJO REGISTRAL DE LA INDIVISIBILIDAD

La Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias trata de proteger la indivisibilidad de las fincas mediante la correspondiente publicidad que corresponde, es natural, al Registro de la Propiedad, con lo cual no sólo se avisa a terceros, sino que se consigue la efectividad que busca la norma.

En el artículo 26-1 se dispone que en toda inscripción de finca rústica en el Registro de la Propiedad se expresará si es de secano o regadío, su extensión superficial y que sólo puede ser susceptible de división o segregación respetando la extensión de la unidad mínima de cultivo.

Creemos que la exigencia legal ha de cumplirse haciendo constar en el asiento que se practique, tras la descripción de la finca en su caso, la expresión concreta de «divisible» o «indivisible» que corresponda en cada caso, en concordancia con la extensión de la finca bajo el prisma de la extensión mínima de cultivo que corresponda, según las directrices que antes hemos detallado.

El número 2 del mismo artículo 26 declara que la inexactitud de estos datos no puede favorecer a la parte que ocasionó la falsedad, ni enervar los derechos establecidos, aunque deja a salvo la protección que brinda al tercero el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Este último inciso supone situar en los justos términos la publicidad registral, de modo que habrá nulidad en todo caso, pero respetando los derechos de los adquirentes de buena fe. Pero cuando aparezca la calificación de indivisibilidad en la finca, el adquirente queda afectado en cuanto que la causa de nulidad resulta del mismo Registro.

El caso es que se corrige de modo radical lo que disponía antes el artículo 47-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para el cual la inexactitud de los datos no impedía el ejercicio de los derechos, lo que podría hacerse sin necesidad de anular la inscripción. Ahora sí hay nulidad del acto y ello implica la cancelación o rectificación de la inscripción, según el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, dejando a salvo sólo los supuestos de protección especial del artículo 34 de la misma Ley.

F) EXCEPCIONES

Se enumeran en el artículo 25 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, que modifica sustancialmente el texto que tenía el artículo 44-2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Se suprime en buena hora la segregación que antes se autorizaba para los célebres «huertos familiares», recurso fraudulento del que se había abusado tanto, hasta que la Ley del Suelo empezó a poner remedio a estas parcelaciones que casi siempre intentaban «legalizar» construcciones irregulares.

Las excepciones a la regla de la indivisibilidad son ahora las siguientes:

1. Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante no resulten de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. En el precepto modificado de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se ponía como condición que no resultase un mayor número de predios inferiores a la unidad mínima de cultivo. Ahora se expresa con mayor precisión y la exigencia consiste en que no resulten fincas inferiores en ningún caso.

2. Si la porción segregada se destina de modo efectivo dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario.

Hasta aquí coincide con el antiguo precepto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pero se añade algo más para poner el supuesto en concordancia con la legislación del suelo. Así, se condiciona expresamente esa segregación a que se haya obtenido la licencia para construir prevista en la legislación urbanística y a que posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción en el plazo que se haya establecido en la correspondiente licencia de conformidad con dicha legislación. El condicionamiento es claro y expreso y por tanto habrá que cumplir los requisitos sobre la licencia y la dirección facultativa, constando después por nota marginal la terminación de la obra, con lo que pondrá colofón a la publicidad que manifieste la legalidad de esa segregación o división. Como la legislación del suelo se remite a su vez a la agraria para poder efectuar sus segregaciones o divisiones sobre suelo no urbanizable, en el último párrafo del artículo 25.b) de la Ley de Modernización se hace la excepción expresa que estamos apuntando para aclarar que en este caso concreto no se vulnera la normativa agraria.

3. Si la segregación es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.

La excepción se refiere a los casos regulados en los artículos 84 a 99 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, cuando los arrendatarios no lo sean del

total de la finca, sino sólo de una parte de ella. Entonces habrá de procederse a la división o segregación que aquí se autoriza de modo excepcional, aunque resulte una parcela inferior a la unidad mínima de cultivo. Parece que con esta excepción expresa del artículo 25.c) de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias se viene a autorizar en adelante la fragmentación de la finca arrendada, en este supuesto concreto, aún debajo de los límites mínimos de cultivo establecidos, en atención a la finalidad de miras sociales de proteger al arrendatario como cultivador directo.

4. Si se produce la división o segregación por causa de expropiación forzosa, de conformidad con su legislación específica.

Por supuesto, lo normal es que sólo se expropie la parte necesaria de la finca según los fines que se pretenden, sin tener que expropiar la finca entera si no es necesario. Como además la extensión expropiada se destina casi siempre a obras o instalaciones ajenas al cultivo, la excepción estaría igualmente justificada.

IV. UN RETROCESO INQUIETANTE

Lo constituye el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (*Boletín Oficial del Estado* del 23 del mismo mes), por el que se aprueban las normas complementarias del Reglamento Hipotecario para la inscripción de actos de naturaleza urbanística. Para abreviar y entendernos, en adelante le llamaremos simplemente «Reglamento de Urbanismo», aunque en este caso nos afectan tan sólo los artículos 78 a 80 que regulan la inscripción de parcelaciones, por lo que únicamente a ellos nos vamos a referir.

Primero queremos decir que, hasta ahora, siguiendo fielmente el mandato rotundo contenido en las normas legales vigentes que hemos estudiado, la doctrina de la Dirección General ha sido firme al exigir en todo caso la debida licencia para parcelar, con el fin doble de mantener el destino agrícola del suelo no urbanizable como su indivisibilidad por debajo de los límites marcados por las unidades mínimas de cultivo, lo que viene a ser lo mismo, pues cuando se quiere fragmentar una finca rústica, casi siempre se hace tratando de encubrir la realización de construcciones ilegales sobre las parcelas resultantes.

Basta con recordar las siguientes Resoluciones antes vistas:

En la de 13 de mayo de 1994 se declara que no se pueden segregar parcelas de una finca en cuyo folio registral consta una anotación preventiva de haberse iniciado un procedimiento por los órganos municipales con el fin de que se suspenda la parcelación y urbanización ilegal que se venía realizando en la matriz.

En la de 5 de enero de 1995 se declara no inscribible una estructura de obra nueva si no consta la previa licencia municipal de la segregación del solar de una finca no urbanizable.

En la de 17 de enero de 1995 se declara que no puede inscribirse la división de una finca rústica en 18 parcelas que se dicen destinadas a «huertos familiares», si no se acompaña licencia municipal para la división o la declaración de su innecesariedad.

Y en la de 16 de junio de 1995 se declara igualmente no inscribible una escritura de segregación que puede implicar la existencia de una parcelación urbanística si no hay licencia o declaración de no ser necesaria.

En estas Resoluciones, pues, se veta de modo concluyente el intento de convertir fincas rústicas en núcleos urbanos, desechándose el fallido pretexto de los célebres «huertos familiares» que se alegaba como fraudulenta tapadera. Lo mismo cabe decir de esos intentos de enajenar una finca por cuotas indivisas, con asignación del «uso» sobre determinada porción señalada a cada uno de los adquirentes y también cuando se constituyen asociaciones ficticias en las que se incorpora a la cualidad de socio el uso exclusivo sobre porciones determinadas.

Por esto llamamos la atención sobre las inquietantes interpretaciones que se pueden dar a las nuevas disposiciones contenidas en los artículos 78 a 80 de este Reglamento de Urbanismo en lo referente a los actos de parcelación de fincas rústicas y que no dudamos en calificar como un auténtico retroceso por oponerse a unas claras prohibiciones legales.

Porque tanto las leyes del suelo, la estatal y las autonómicas existentes sobre el particular, exigen siempre la licencia para dividir si esa división tiene tintes urbanísticos; si es una división puramente rústica, el artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias es claro y rotundo y no se compagina en modo alguno con dulcificaciones reglamentarias.

¿Qué ocurre cuando es precisa la licencia y no se aporta? Hasta ahora, y con la Ley en la mano, la única solución era denegar la inscripción y así se ha hecho siempre y lo ha venido sosteniendo la Dirección General en las Resoluciones que acabamos de citar. Pero el nuevo Reglamento de Urbanismo, que en principio sigue el cauce de las normas legales, parece querer «abrir la mano» admitiendo después una especie de extraño silencio administrativo que no es aceptable en modo alguno.

El punto a discutir se presenta, como dice la cabecera del artículo 79, en el caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo, o aun siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o números de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, sugiere duda fundada sobre el peligro

de creación de un núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable.

En el proyecto o borrador inicial de este precepto el punto uno establecía que los Notarios no debían autorizar las escrituras sin la pertinente licencia en los casos del supuesto visto. Parece que el Consejo de Estado, según se dice en el preámbulo, consideró que el Real Decreto sólo debía hacer referencia a la actuación registral y no a la notarial y por eso se ha suprimido tal párrafo; pero creemos que esto no puede significar, en modo alguno, que los Notarios se consideren por ello exentos de seguir cumpliendo la obligación de abstenerse de otorgar la escritura si no se les aporta la licencia que viene expresamente exigida por el artículo 259 de la Ley del Suelo en su texto de 1992, precepto que sigue vigente.

¿Y cómo deben actuar los Registradores en estos casos? Siguiendo con este artículo 79 y para el supuesto, que no debería darse, de que indebidamente se haya otorgado y autorizado la escritura sin aportación de licencia, dice que remitirán los Registradores copia de los títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda con solicitud de que se adopte el acuerdo que sea pertinente en cada caso. La remisión de estos documentos se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta 180 días después de la fecha de dicha remisión.

Resulta, en la práctica, que hay una suspensión del asiento, sin necesidad de que los interesados lo soliciten ni de que acudan a la anotación preventiva por defecto subsanable, ya que la nota marginal es más ventajosa en cuanto al plazo y en cuanto a la posibilidad de que el defecto se «subsane» mediante ese extraño silencio administrativo que veremos.

En el punto 2 del mismo artículo 79 se establece que si el Ayuntamiento comunica que del título autorizado no se deriva la existencia de una parcelación ilegal, el Registrador podrá practicar la inscripción solicitada. Sigue todo normal y dentro de la ley, pero no deba de extrañar que los interesados den lugar a tales embrollos cuando hubieran podido evitarlos aportando sin más la licencia para otorgar la escritura.

Es también normal y acorde con las leyes lo dispuesto en el punto 3 de que si el Ayuntamiento comunica que existe el peligro de formación de núcleos urbanos o de parcelación ilegal se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas. Hay una denegación en toda regla y con los efectos señalados en la legislación hipotecaria. No nos meteremos a analizar aquí la remisión que se hace al artículo 73 del mismo Reglamento, ya que éste viene a manejar el concepto de simple «publicidad noticia», que con tanto ahínco criticó nuestro recordado compañero JOSÉ MARÍA CHICO, a cuya opinión nos unimos.

En el apartado 4 del artículo 79 que venimos estudiando, las cosas ya no permanecen dentro del ámbito de una correcta aplicación de las normas

legales. En efecto, se dice que transcurridos cuatro meses de la nota marginal del asiento de presentación, si no se presentara el documento de que se ha incoado expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal con efectos de prohibición de disponer, se autoriza, sin más, al Registrador de la Propiedad para practicar la inscripción de las operaciones solicitadas.

La verdad, nos causa sorpresa esta solución, pues significa que si el Ayuntamiento no contesta en ese plazo de los cuatro meses, ya no hay inconveniente para inscribir. El punto 6 del artículo 242 de la Ley del Suelo de 1992, declarado vigente por la sentencia del Tribunal Constitucional establece rotundamente que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico. La doctrina del silencio, tal como se trata en los artículos 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 requiere mayores cuidados para ser aplicada sin más a una materia que tanto la legislación del suelo como la de Modernización de Explotaciones Agrarias tratan con una regulación tan imperativa como detallada.

Por eso entendemos que es demasiado presuponer que basta la falta de contestación para considerar que el Ayuntamiento no tiene inconveniente alguno en que se perpetre una muy probable infracción de normas legales o quizá del planeamiento municipal correspondiente. Consideramos insuficiente la advertencia que se señala en el número 1 y sería conveniente asegurarse de que no existe realmente inconveniente mediante, al menos, una insistencia en el requerimiento a los órganos municipales, para evitar que por simple inercia o porque, como a veces ocurre, haya asuntos más importantes o perentorios en el municipio que impidan conceder a éstos la atención que realmente tienen y se descuide su debido curso y despacho.

Poco más o menos cabe decir para comentar el artículo 80, que se refiere concretamente a las fincas de dimensión inferior a la parcela mínima de cultivo y donde se trata el caso con parecidos trámites.

Señalemos, en primer lugar, que hay un error, simplemente material y disculpable, al remitirse al número 5 del artículo anterior, pues tal número no existe; debería decirse el número 4. Seguramente se habrá originado tal error por la supresión del que era número uno y se refería a los Notarios, suprimido del borrador al Real Decreto, pero se entiende perfectamente la remisión.

Entrando ya en la materia de este artículo 80, aquí se sustituye la comunicación al Ayuntamiento por la Administración Agraria correspondiente, ahora en manos autonómicas y de ámbito regional o al menos provincial, demasiado amplio. El cambio puede tener sus inconvenientes, pues aparte el hecho de que normalmente estas administraciones están a cargo de funcionarios técnicos y no juristas, no siempre cuentan con los datos suficientes

que les permitan dictaminar sobre la validez o nulidad del acto y menos aún para poder apreciar si concurren algunas de las excepciones que se señalan en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en su artículo 25 (y no los arts. 23 y 24 que erróneamente se citan). Estas excepciones son, como hemos dicho, las disposiciones en favor de colindantes, el destinarse la porción segregada a una edificación concorde con licencia urbanística, cuando es consecuencia del acceso a la propiedad del arrendatario y en los casos de expropiación forzosa. Es evidente que los datos de algunos de estos supuestos no constarán en la Administración agraria por carecer de antecedentes sobre ellos y difícilmente podrá informar a este respecto. Más fácil y normal será que el interesado lo alegue, aportando la documentación correspondiente y sea el Registrador el que califique si se dan tales circunstancias y proceda en consecuencia, sin necesidad de acudir a órganos que seguramente no le informarán de nada.

En este mismo artículo 80 se resumen y repiten los supuestos de que la Administración agraria acepte la división, declare la nulidad o no conteste, con soluciones análogas a las dadas en el artículo 79 y que hemos visto. Nuestro comentario es igualmente negativo: Si el Registrador comprueba que hay excepción a la regla de indivisibilidad por debajo de la unidad mínima, podrá inscribir; si no hay tal excepción, no podrá inscribir, pasen o no los cuatro meses, pues ese extraño silencio de los órganos administrativos no puede en ningún caso legalizar lo que está expresamente prohibido por la Ley.

En el mismo sentido se expresa el Notario FRANCISCO JAVIER GARCÍA MAS en su trabajo sobre el tema, publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* de marzo-abril de 1998, páginas 349 y 350. Dice que si la sanción de la Ley de Modernización es la nulidad, nos guste más o menos o discrepemos de la dureza de la norma, lo cierto es que el artículo 24 dice que son nulos los negocios jurídicos que contravengan a la norma; el permitir que se inscriba tan sólo por el transcurso de cuatro meses no es de recibo y no resiste de verdad un mínimo análisis jurídico.

Reiteramos, pues, que lo único legal y además lo más sencillo en la práctica, como se ha venido haciendo hasta ahora, será obtener y aportar la debida licencia cuando sea procedente o la declaración de que no es necesaria, en los casos de parcelación urbanística, pues tales documentos serán los que realmente pueden y deben propiciar la inscripción sin otros inconvenientes. En las divisiones o segregaciones puramente agrícolas, o se está por encima de la unidad mínima de cultivo o hay alguna excepción de las señaladas en el artículo 25, debidamente acreditados los requisitos que señala tal precepto; de no ser así, ¿qué valor tiene la tortuosa solución que se intenta dar?

Entendemos que hay que suponer que si no se aporta la licencia es porque, casi siempre, debe haber algún inconveniente y, siendo así, creemos que esta flexibilidad que parece concederse, favorece más bien únicamente

a los que buscan alternativas con el propósito de orillar la ley y, en cambio, no supondrá facilitar las cosas a los que se encuentran en situación legal. Al contrario, se originan unos trámites y papeleos más dilatorios y que no conducen a nada práctico. En efecto, si la división es ilegal y los organismos consultados responden en tal sentido, la inscripción no será posible y entonces nada se ha arreglado. Y si la división es legal, con conseguir la licencia estamos al cabo de la calle.

Lo único imaginable, como ya hemos dicho, es que se trate de eludir el cumplimiento de los mandatos legales por esa vía lateral e insegura del silencio, abrigando la esperanza de que transcurran los cuatro meses sin que se produzca una actuación administrativa expresa. De ser así, habría que considerar esta posibilidad con bastantes reservas, porque si después de hacerse una inscripción en virtud de ese «silencio», aparece patente la ilegalidad de la división y se declara nula, vendrían los pleitos e inseguridades pese a la inscripción, ya que ésta no convalida los actos que sean nulos con arreglo a las leyes, como declara el artículo 33 de la Ley Hipotecaria.

Esto nos hace recordar aquel párrafo del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, derogado en buena hora, que permitía inscribir sin licencia actos que la necesitaban, advirtiendo expresamente de su falta. Aquí la inscripción de la división sin licencia habría de hacerse expresando en el asiento que se actúa simplemente en virtud de un silencio que sólo permite el reglamento pero no la ley, ya que ésta, por el contrario, exige la licencia en todo caso y declara la nulidad de las fragmentaciones por debajo de la unidad mínima.

En cuanto a los Notarios, el mandato legal es clarísimo y a pesar de haberse suprimido en este Reglamento ese inciso inicial del artículo 79, no puede haber dudas sobre el particular. En el trabajo que antes hemos citado del Notario FRANCISCO JAVIER GARCÍA MAS, así se declara paladinamente. Nos dice que la postura a adoptar por el Notario debe ser clara, ya que si existen normas vigentes sobre unidades mínimas de cultivo, éste no podrá ni deberá hacer la segregación a las bravas por debajo de la unidad, salvo que exista alguna de las excepciones marcadas por la Ley, porque estaría autorizando un negocio jurídico que es nulo por Ley. Si lo hace y pasan cuatro meses sin que rechiste la Administración agraria, cuela y se inscribe, ¡qué inseguridad jurídica! y además, concluye, ¿cómo se puede explicar esto a un compareciente?

Aquí está el quid de la cuestión, en la inseguridad jurídica que se puede plantear si se acepta esta clarísima contradicción al mandato legal. Por eso, terminamos reiterando que nuestro comentario no puede ser favorable a esa permisividad que se pretende conceder en este Reglamento y tenemos la esperanza de que los Notarios sigan absteniéndose de autorizar divisiones o segregaciones que no lleven consigo el cumplimiento de los límites y requi-

sitos legales y no traspasen a los Registradores la papeleta de que sean ellos los que tengan que negar o suspender con todos los trámites y complicaciones que ahora se articulan.

Ahora nos queda esperar a ver cómo transcurre todo en la realidad y cuál será la doctrina de la Dirección General si llegan a presentarse en el futuro los casos que se contemplan en la nueva y extraña normativa que supone un retroceso lamentable.

Addenda

En el estudio que bajo este título se publicó en el número 649 de la Revista, correspondiente a los meses de noviembre-diciembre últimos, al relacionar las Comunidades Autónomas que ya han señalado para su territorio la extensión de las unidades mínimas de cultivo, se omitió señalar la de Extremadura.

Dicha Comunidad ha establecido las unidades mínimas en suelo rústico por su Decreto 46/1997, de 22 de abril, que se publicó en el «Diario Oficial de Extremadura» del día 29 del mismo mes.

Transcribimos su texto para información de nuestros lectores:

Artículo 1º

Las unidades mínimas de cultivo en suelo rústico para la Comunidad Autónoma de Extremadura se establece de acuerdo a los siguientes grupos:

PROVINCIA DE BADAJOZ

GRUPO 1.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE BUENA CALIDAD

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 4 hectáreas. Regadío: 1,5 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Acedera, Aceuchal, Ahillones, Alange, Albuera (La) Alconera, Almendral, Almendralejo, Arroyo de San Serván, Azuaga, Badajoz, Berlanga, Bienvenida, Calamonte, Campillo de Llerena, Casas de Reina, Cordobilla de Lácara, Corte de Peleas, Cristina, Don Álvaro, Don Benito, Entrín Bajo, Esparragalejo, Fuente del Maestre, Garrovilla (La), Granja de Torrehermosa, Guareña, Higuera de Llerena, Lobón, Llera, Magui-

Ila, Medellín, Mengabril, Mérida, Mirandilla, Montijo, Nava de Santiago (La), Navalvillar de Pela, Nogales, Oliva de Mérida, Palomas, Peraleda del Zaucejo, Puebla de la Calzada, Puebla del Prior, Puebla de Sancho Pérez, Rena, Retamal de Llerena, Ribera del Fresno, San Pedro de Mérida, Santa Amalia, Santa Marta de los Barros, Santos de Maimona (Los), Solana de los Barros, Talavera la Real, Torre de Miguel Sesmero, Torremayor, Torremejía, Trujillanos, Usagre, Valdelacalzada, Valdetorres, Valverde de Mérida, Villafranca de los Barros, Villagonzalo, Villalba de los Barros, Villanueva de la Serena, Villar de Rena, La Zarza.

GRUPO 2.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE CALIDAD MEDIA

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano 6 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Benquerencia de la Serena, Calzadilla de los Barros, Fuente de Cantos, Malpartida de la Serena, Medina de las Torres, Monterrubio de la Serena, Quintana de la Serena, Valle de la Serena, Villagarcía de la Torre.

GRUPO 3.º MUNICIPIOS CON TERRENOS AGRÍCOLAS DONDE PREDOMINA LA DEHESA, PASTIZAL Y TERRENOS IMPRODUCTIVOS SOBRE LOS CULTIVOS

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 8 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Alburquerque, Alconchel, Aljucén, Atalaya, Barcarrota, Baterno, Bodonal de la Sierra, Burguillos del Cerro, Cabeza del Buey, Cabeza de la Vaca, Calera de León, Campanario, Capiella, Carmonita, Carrascalejo (El), Casas de Don Pedro, Castilblanco, Castuera, Codosera (La), Coronada (La), Cheles, Esparragosa de Lares, Esparragosa de la Serena, Feria, Fregenal de la Sierra, Fuenlabrada de los Montes, Fuente del Arco, Fuentes de León, Garbayuela, Garlitos, Haba (La), Helechosa de los Montes, Herrera del Duque, Higuera la Real, Higuera de la Serena, Higuera de Vargas, Hinojosa del Valle, Hornachos, Jerez de los Caballeros, Lapa (La), Llerena, Magacela, Malcocinado, Manchita, Monesterio, Montemolín, Morera (La), Oliva de la Frontera, Olivenza, Orellana de la Sierra, Orellana la Vieja, Parra (La), Peñalsordo, Puebla de Alcocer, Puebla del Maestre, Puebla de Ovando, Puebla de la Reina, Reina, Risco, Roca de la Sierra (La), Salvaleón, Salvatierra de los Barros, San Vicente de Alcántara, Sancti-Spíritus, Segura de León, Siruela, Talarrubias, Táliga, Tamurejo, Trasierra, Valdecaballeros, Valencia del Mombuey, Valencia de las Torres, Valencia del Ven-

toso, Valverde de Burguillos, Valverde de Leganés, Valverde de Llerena, Valle de Matamoras, Valle de Santa Ana, Villanueva del Fresno, Villar del Rey, Villarta de los Montes, Zafra, Zahínos, Zalamea de la Serena, Zarza Capilla.

PROVINCIA DE CACERES

GRUPO 1.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE MEJOR CALIDAD

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 4 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Alcollarín, Almoharín, Campolugar, Escorial, Madrigalejo, Miajadas.

GRUPO 2.º ZONA DE MONTAÑA

Unidad mínima de cultivo que se fija: Monte y pastos: 10 hectáreas. Cultivo: 0,75 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Abadía, Acebo, Aldeacentenera, Aldeanueva de la Vera, Alia, Baños de Montemayor, Barrado, Berzocana, Cabanas del Castillo, Cabezabellosa, Cabezuela del Valle, Cabrero, Cadalso, Caminomorisco, Campillo de Deleitosa, Cañamero, Casar de Palomero, Casares de las Hurdes, Casas del Castañar, Casas de Miravete, Casas del Monte, Castañar de Ibor, Cuacos de Yuste, Descargamaría, Eljas, Fresnedoso de Ibor, Garciaz, Garganta (La), Garganta la Olla, Gargantilla, Gata, Guadalupe, Guijo de Santa Bárbara, Hervás, Higuera, Hoyos, Jaraicejo, Jarandilla de la Vera, Jerte, Ladrillar, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Marchagaz, Mesas de Ibor, Mohedas de Granadilla, Navaconcejo, Navalvillar de Ibor, Navezuelas, Nuñomoral, Palomero, Pesga (La), Pinofranqueado, Piornal, Rebollar, Robledillo de Gata, Robledillo de la Vera, Robledollano, San Martín de Trevejo, Segura de Toro, Talaveruela, Tornavacas, Torno (El), Torre de Don Miguel, Torrecilla de los Angeles, Valdastillas, Valdecañas de Tajo, Valverde del Fresno, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera, Villanueva de la Vera, Villar del Pedroso.

GRUPO 2.º MUNICIPIOS CON TERRENOS DE SECANO DE CALIDAD INFERIOR

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano: 8 hectáreas. Regadío: 1,50 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Abertura, Acehúche, Aceituna, Ahigal, Albalá del Caudillo, Alcántara, Alcuéscar, Aldea del Cano, Aldea de Trujillo, Aldeanueva del Camino, Aliseda, Almaraz, Arroyo de la Luz, Arroyomolinos, Arroyomolinos de la Vera, Belvis de Monroy, Benquerencia, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Botija, Brozas, Cáceres, Cachorrilla, Cañaveral, Carbajo, Carrascalejo, Casar de Cáceres, Casas de Don Antonio, Casas de Millán, Ceclavín, Cedillo, Cerezo, Conquista de la Sierra, Cumbre (La), Deleitosa, Gargüera, Garrovillas, Garvín de la Jara, Gordo (El), Granja (La), Guijo de Granadilla, Herguijuela, Hernán Pérez, Herrera de Alcántara, Herrerueta, Hinojal, Ibahernando, Jarilla, Logrosán, Madroñera, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Membrío, Millanes, Mirabel, Monroy, Montánchez, Navas del Madroño, Oliva de Plasencia, Pasaron de la Vera, Pedroso de Acim, Peraleda de San Román, Perales del Puerto, Pescueza, Piedras Albas, Plasenzuela, Portaje, Portezuelo, Pozuelo de Zarzón, Puerto de Santa Cruz, Robledillo de Trujillo, Romangordo, Ruanes, Salorino, Salvatierra de Santiago, Santa Ana, Santa Cruz de Paniagua, Santa Cruz de la Sierra, Santa Marta de Magasca, Santiago de Alcántara, Santiago del Campo, Santibáñez el Alto, Santibáñez el Bajo, Saucedilla, Serradilla, Serrejón, Sierra de Fuentes, Talaván, Toril, Torre de Santa María, Torrecillas de la Tiesa, Torrejón el Rubio, Torremenga, Torremocha, Torreorgaz, Torrequemada, Trujillo, Valdefuentes, Valdehúncar, Valdelacasa del Tajo, Valdemorales, Valencia de Alcántara, Villa del Campo, Villa del Rey, Villamesías, Villamiel, Villanueva de la Sierra, Villar de Plasencia, Villasbuenas de Gata, Zarza de Granadilla, Zarza la Mayor, Zarza de Montánchez, Zorita.

GRUPO 4.º MUNICIPIOS CON SECANO Y REGADÍOS INTENSIVOS

Unidad mínima de cultivo que se fija: Secano 8 hectáreas. Regadío: 0,75 hectáreas.

Incluye los términos municipales de: Aldehuela del Jerte, Calzadilla, Carboso, Casas de Don Gómez, Casatejada, Casillas de Coria, Cilleros, Collado, Coria, Galisteo, Guijo de Coria, Guijo de Galisteo, Holguera, Huélaga, Jaraiz de la Vera, Majadas de Tiétar, Malpartida de Plasencia, Montehermoso, Moraleja, Morcillo, Navalморal de la Mata, Peraleda de la Mata, Plasencia, Riobobos, Rosalejo, Talayuela, Tejeda de Tiétar, Torrejoncillo, Valdeobispo.

Artículo 2.º

La condición de regadío y la de cultivo a la que se refiere el grupo 2.º de la provincia de Cáceres, a afecto de las unidades mínimas de cultivo, se acreditará mediante informe de la Consejería de Agricultura y Comercio.

Disposición Adicional

Como norma general para todos los términos municipales de la Comunidad Autónoma se fija en dos hectáreas, la unidad mínima de cultivo de la vid y el olivo, excepto en la zona de montaña de la provincia de Cáceres, Grupo 2.º, en que prevalece la UMC establecida en su apartado correspondiente.

Como se ve, se elevan sustancialmente las extensiones que se habían fijado en la anterior Orden Ministerial de 1958, y se fija que la condición de los cultivos se acreditará mediante informe de la Consejería competente. La unidad mínima para el olivo y la vid se señala en dos hectáreas con carácter general.

Rogamos se tengan en cuenta los datos que anteceden con respecto a las dos provincias extremeñas. Muchas gracias.