

La naturaleza del Derecho agrario en el marco de una sociedad urbanizada

(A propósito de las zonas verdes alrededor de las ciudades*)

SUMARIO: 1. *Modos de afrontar el tema de las zonas verdes alrededor de las ciudades.*—2. *El objeto del derecho agrario: de la consideración de la tierra a la del territorio. El derecho agrario como derecho del territorio destinado a la agricultura.*—3. *La relación entre urbanismo y agricultura. Formas directas e indirectas de tutela de la producción agrícola.*—4. *Diálogo entre urbanismo y agricultura.*—5. *La naturaleza del derecho agrario en el marco de una sociedad urbanizada.*—6. *La nueva «debilidad» de la agricultura y las razones de una normativa especial.*—7. *La incidencia de tal normativa sobre la empresa.*—8. *El porvenir de una actividad accesoria de la empresa agrícola: el agriturismo.*—9. *La incidencia sobre la propiedad. Perspectivas de separación del derecho de propiedad de la facultad de cultivar.*

(*) La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata. (a proposito delle «zone verdi» intorno alle città).

NOTA DEL TRADUCTOR

Los días 11 a 14 de octubre próximo pasado se celebró en Berlín el X Congreso Europeo de Derecho agrario, patrocinado por el «Comité europeo de Derecho agrario». Los temas del Congreso han sido dos: 1) el Derecho social agrario y sus consecuencias sobre las estructuras rurales; 2) el desarrollo rural, aprovechamiento de tierras y mejoras estructurales (medios e instituciones). Los discursos inaugurales, pronunciados bajo la rúbrica genérica de «Instrumentos legales para la preservación de áreas y zonas verdes en los lugares de aglomeración», estuvieron a cargo de los profesores de las Universidades de Friburgo y de Pisa, doctores K. HASEL y A. CARROZZA, respectivamente. El doctor ANTONIO CARROZZA, además de ser Profesor ordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pisa, Presidente de la Asociación italiana de Derecho agrario y Vicepresidente del Instituto de Derecho agrario internacional y comparado de Florencia, ha sido especialmente amable conmigo. Me ha enviado una copia de su disertación, se ha tomado la molestia de revisar el texto traducido y de mejorarlo en alguno de sus

1. El tema de los espacios verdes alrededor de las ciudades puede ser abordado de varias maneras. Uno de los posibles modos, quizá el más obvio, sería aquel que explicara lo que se ha hecho o se piensa hacer en el futuro para salvar la integridad y regular la gestión de los anillos verdes, más o menos anchos, más o menos organizados, que circundan ciudades como Londres, París, Roma y la misma Berlín. El problema ha sido desde hace tiempo objeto de estudio y hay algunos trabajos interesantes que merecen ser recordados (1).

La legislación existente sobre esta materia en los diversos países ha sido igualmente objeto de estudio comparativo. Sin embargo, la comparación se hace más difícil cuando se entra en el campo del Derecho pú-

pasajes y, finalmente, me ha autorizado para publicarlo en nuestra Revista. Por todo ello, le quedo profundamente agradecido.

CARROZZA intenta dar solución a los graves problemas que tiene planteados la sociedad de nuestros días, derivados de la concepción panurbanista del territorio dominante en el mundo occidental. Aprovecha al propio tiempo la oportunidad que se le brinda para plantearse con una nueva óptica el debatido problema del objeto del Derecho agrario y defender, con brillantez, la específica competencia del mismo en determinadas materias, hoy estudiadas desde el ángulo visual de disciplinas jurídicas distintas ante la pasividad de los agraristas. La cuestión de los anillos verdes que rodean a las grandes ciudades se ha convertido para CARROZZA en piedra de toque de la sensibilidad jurídica de la sociedad. Si se protegen adecuadamente los espacios abiertos en las zonas periféricas, si se elaboran planes administrativos dirigidos a la ordenación de cultivos como se disciplina el uso del suelo urbano, estaremos ante señales inequívocas del buen hacer de una comunidad.

La actualidad de este tema y el enfoque que del mismo da el profesor CARROZZA me ha llevado a traducirlo y a brindarlo a la inquieta curiosidad de los lectores de la REVISTA CRÍTICA, en la seguridad de que encontrarán muchos puntos de análisis y de reflexión, encardinados en un texto preciso y bello. (ANTONIO MORO SE-RRANO.)

(1) El problema específico de las «zonas o anillos verdes» que rodean los núcleos urbanos y los separan de otros espacios ha estado planteado por vez primera en la obra ya clásica de EBENEZER HOWARD: *Garden Cities of to-morrow*, editado en Londres en 1898 (existe una traducción italiana que lleva el título *La città giardino del futuro*, Ed. Calderini, Bolonia, 1972).

En ella encontramos las primeras indicaciones sobre el instrumental jurídico necesario para conseguir los efectos deseados de «poner orden» en la extensión y en la forma de las aglomeraciones urbanas (J. MONOD y PH. DE CASTELBAJAC, en su obra *L'aménagement du territoire*, Presses Univ. de France, París, 3.^a ed., 1978, nos recuerdan que «amenager» con relación al territorio significa disponer con orden). Entre estos instrumentos destaca el sugerido por ALFRED MASHALL en 1889 ante la Real Comisión de Impuestos, en la que el economista inglés proponía establecer un impuesto nacional sobre el aire puro.

En todas las colecciones de arquitectura y urbanismo continúan incluyéndose trabajos parecidos. Vide, por ejemplo, el librito de R. BERETTA: *Gli spazi verdi*, Ed. Calderini, Bolonia, 1976. Los estudios existentes tienden a dar un tratamiento prioritario al análisis detallado de las disposiciones de carácter estrictamente administrativo vigentes en este o en aquel Estado. (Un ejemplo del género lo constituye el libro de R. GÓMEZ FERRER MORANT: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1971.)

blico (en el Derecho administrativo, en particular) y se abandona el del Derecho privado, que ha sido la patria del Derecho comparado (2).

Por otro lado, el poco tiempo dedicado a esta disertación comporta el peligro de una utilización absolutamente inadecuada del método comparativo, que forzosamente estaría condenado a detenerse en las primeras fases del mismo, o sea, en la fase de adquisición sumaria de conocimientos relativos a los diversos ordenamientos. Temo, pues, que si estudiáramos el tema de los espacios verdes desde este ángulo visual, nos veríamos llevados a hablar de economía del territorio, de sociología urbana y rural, de ecología, de urbanismo, de todo, menos de Derecho agrario.

2. Sin embargo, yo soy partidario de considerar este tema de los espacios verdes alrededor de las ciudades como materia todavía perteneciente al Derecho agrario, aunque nos encontremos en una zona fronteriza. Ello nos lleva a ocuparnos nuevamente de uno de los problemas más vivos de la teoría general del Derecho agrario: la puesta al día de la determinación del objeto de estudio de esta rama del Derecho y la definición de sus nuevos confines.

Los intérpretes del Derecho agrario están tradicionalmente ligados a la «tierra», a la que consideran de máxima importancia por ser un factor principal de la producción agrícola; pero ha llegado para ellos el momento de ensanchar este horizonte y de mirar con mayor atención al «territorio», entendido como sede de vida y de actividad de una población determinada. Naturalmente que el territorio que interesa al Derecho agrario es la parte del mismo destinada por vocación espontánea o reservada por el hombre a la explotación agrícola, forestal o pecuaria. En cierto sentido, el Derecho agrario puede ser definido como el Derecho que se ocupa de la porción agrícola del territorio, con todo lo que la misma contiene de recursos naturales.

El territorio agrícola es en una gran parte obra del hombre, ya que, como decía CARLO CATTANEO, economista milanés del 800, «también los campos se edifican como las ciudades»; en el edificar de los campos, este constructor particular que es el agricultor ha inventado y aplicado los primeros modelos de ordenación y de reordenación del territorio.

3. Se presenta así el fenómeno singular de dos disciplinas: el urbanismo y la agricultura, que, de un lado, se enfrentan con una tensión dialéctica aparentemente irreductible en su lucha por el territorio, y de otro, encuentran en ese mismo territorio el elemento que las une.

(2) Cfr. KAISER: *Vergleichung im öffentlichen Recht*, in *Zeit f. ausl. off. Recht u. Volk*, 1964, pág. 402, recientemente recordado por A. PIZZORUSSO: «La comparazione giuridica e il diritto pubblico», ponencia presentada en el V Coloquio de la Asociación Italiana de Derecho Comparado, Turín, 25-27 mayo 1979.

una lucha en la que hasta el momento actual viene perdiendo. Pero así todo, continuaría perdiendo muchas batallas, sobre todo en las zonas periféricas de las ciudades, debido a que la ordenación de la agricultura debe abrirse camino en un tipo de sociedad caracterizada más como urbanizada que como industrializada (7).

Deseando clarificar esta distinción, a primera vista intrascendente, es necesario recordar que el desarrollo de la industria ha visto disminuir sensiblemente en los últimos años su ritmo de crecimiento. La crisis económica que afecta a un buen número de Estados europeos ha servido al menos para evidenciar cuáles son los frenos del desarrollo industrial: la dificultad en el aprovisionamiento de energía y el peligro del deterioro ecológico.

Transcurridos los años de euforia por el alto grado de bienestar que el régimen político económico instaurado en Europa ha permitido alcanzar al pueblo, muchos ven en la búsqueda de lucro y en las conveniencias particulares un peligro para la sociedad; asimismo, las cifras que miden el producto nacional bruto y el rendimiento por cabeza son cada día menos significativas. Se constata hoy que el verdadero progreso sólo puede fundarse sobre la calidad de vida, la cual a su vez depende del éxito de las tentativas de someter a control aquellas actividades que, produciendo riqueza según el criterio tradicional, empobrecen y alteran los bienes naturales, enrarecen el ambiente, exigen un trabajo enajenante que se traduce en un costo endosado a la colectividad.

Esta constatación, que se refleja en una atenuación del proceso de industrialización, no basta para detener la expansión de los medios urbanos, fenómeno que lleva consigo la absorción de nuevos espacios verdes por el tejido urbano. Además, la actividad agrícola tiende a concentrarse progresivamente en las zonas más fértiles (8), o sea en las zonas de llanura que son al propio tiempo las más densamente pobladas.

6. En suma, la agricultura, especialmente la de los pequeños espacios limítrofes con las zonas más habitadas, revela hoy una nueva debilidad, que añadida a la acción de las otras causas de inferioridad, justifica la existencia de un régimen jurídico diferenciador. Como es sabido, la actividad agrícola se caracteriza por una serie de puntos débiles que

(7) El retrato de la agricultura contemporánea en el cuadro de una sociedad industrial fue el tema del discurso académico pronunciado por K. KROESCHELL con ocasión del IV Coloquio y Congreso Europeo del Derecho agrario (Bad Godesberg, 26 de octubre de 1967). La *Rivista di diritto agrario*, 1968, I, págs. 6 y ss., ha reproducido el discurso en versión francesa con el título «Le droit rural dans la société industrielle».

(8) Como es sabido, la política agrícola de la Comunidad Europea, cuando estaba influida por las concepciones de S. MANSHOLT, se orientaba a favorecer esta tendencia.

empiezan por aquellos debidos a su propia naturaleza biológica: me refiero al fenómeno del agravamiento del normal riesgo técnico de la producción para el que la cosecha es siempre aleatoria como ocurre con la cría de animales o con el cultivo de plantas (a causa de fenómenos atmosféricos estacionales o diarios, de enfermedades de los animales o de las plantas, etc.). Con el tiempo se han presentado otros síntomas de debilidad en relación con el mercado nacional y europeo: entre los de carácter económico podemos citar el rendimiento más bajo del capital utilizado en la agricultura, y la remuneración del trabajo agrícola a niveles tendencialmente inferiores a los de los otros sectores. Por estas razones el proceso urbanizador, siempre en guardia y dispuesto a arrebatarse a la agricultura sus mejores tierras, ha creado una situación que reclama normas específicas, ya que la propiedad y la empresa localizadas en estas áreas tienen una señalada importancia.

Que este especial tratamiento jurídico se resuelva a favor de los intereses del propietario o del empresario agrícola es cosa que no puede decirse: antes bien, entre los rasgos que sirven para diferenciarlo del Derecho común o del Derecho agrario tradicional, merece destacarse el carácter público sensiblemente acentuado.

7. Intentaré dar algunas indicaciones sobre esta intervención específica en la empresa o en la propiedad, en nombre del interés público de la agricultura.

El poder de organización y de gestión del empresario agrícola en estas zonas encuentra obvias restricciones. No se puede negar a los órganos de la Administración Pública en estos casos una potestad de planificación y de control sobre la actividad de los empresarios particulares, tanto en materia de ordenación del territorio como en el de la producción agraria. Algo parecido ocurre en todos aquellos casos de nacimiento artificial de la empresa agrícola por voluntad del Estado: o sea cuando la empresa ha nacido artificialmente para el cumplimiento de finalidades específicas de utilidad pública, en los que se concreta el presupuesto de una injerencia sensible de los órganos públicos, bajo la forma de cargas, obligaciones y sujeción a controles. En el Derecho italiano se pueden citar otros supuestos como el de la adjudicación a particulares de terrenos expropiados en áreas sometidas a procesos de reforma agraria (9) o bien la concesión administrativa de terrenos dejados sin cultivar o insuficientemente cultivados (10). Se trata en ambos casos de atribuir al agricultor el ejer-

(9) Vid. las Leyes sobre la reforma agraria de 12 de mayo de 1950 y de 21 de octubre de 1950, sobre las cuales E. ROMAGNOLI: «Riforma fondiaria e riforma agraria», en el *Manuale di diritto agrario italiano*, Ed. U.T.E.T., Turín, 1978, págs. 526 y ss.; A. CARROZZA: «L'assegnazione di terre», *ibidem*, págs. 360 y ss.

(10) Esta materia está regulada en la Ley de 4 de agosto de 1978, núm. 440.

de la nueva Ley de 1977 sobre la edificabilidad del suelo (Ley Bucalossi). Una de las innovaciones de mayor relieve de esta ley consiste en la superación del derecho de propiedad del solar del llamado *ius aedificandi*. En el pasado, este derecho de edificar aparecía pacíficamente englobado en el contenido del derecho de propiedad, mientras que ahora se dice (15) que es objeto de una eventual y específica concesión por la Administración, a la que le pertenece de manera específica. Naturalmente que la concesión es onerosa y subordinada al cumplimiento de toda una serie de presupuestos objetivos y subjetivos.

Un proceso análogo está en gestación, relativo al derecho de propiedad de la tierra cultivable. Cabe prever una disociación de este derecho, del que se extraería una facultad que—por simetría con el *ius aedificandi* relativo a la propiedad del suelo urbano—podría tomar el nombre de *ius colendi*. Este derecho, como el *ius aedificandi*, podría ser adquirido por el titular de las restantes facultades que configuran la propiedad o por un tercero, por medio de concesión administrativa, y estaría sometido, en su ejercicio, a la fiscalización de las autoridades administrativas.

Una solución de este tipo podría no complacer a los estudiosos del Derecho agrario, pero éstos deben comprender que se trataría de una lógica consecuencia de la planificación integral de la agricultura, que debe comenzar por la que se practica en las zonas agrícolas que rodean las ciudades.

ANTONIO CARROZA
Catedrático de la Universidad
de Pisa

Traducción de
ANTONIO MORO SERRANO
Registrador de la Propiedad

(15) Se puede consultar, entre otros trabajos, a A. GAMBARO: *Ius aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milán, 1975; G. FRAGOLA: *Il regime dei suoli edificatori* (Commento alla legge 28 gennaio 1977, núm. 10), Padua, 1979.