

Cuestiones del suelo periurbano

SUMARIO: I. LA PORFÍA POR LOS USOS DEL SUELO.—II. UNA ORDENACIÓN NECESARIA.—III. RECOMENDACIONES DE LA OCDE.—IV. LA PARCELACIÓN DE FINCAS EN ESPAÑA: A) NORMAS DE ÁMBITO NACIONAL. B) NORMATIVA AUTONÓMICA: a) *Asturias*, b) *Baleares*, c) *Canarias*, d) *Cantabria*, e) *Castilla y León*, f) *Cataluña*, g) *Galicia*, h) *Madrid*, i) *Murcia*, j) *Navarra*, k) *Valencia*.—V. PRELACION DE ESTAS NORMAS.—VI. GARANTÍAS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD.

I. LA PORFÍA POR LOS USOS DEL SUELO

Aunque es cuestión no muy reciente porque la expansión urbana no es un fenómeno nuevo, lo cierto es que desde algunos años a esta parte se ha agudizado el problema por haber cambiado la forma de ese desarrollo. Antaño la ciudad era un conjunto denso bien delimitado respecto a su entorno inmediato, mientras que ahora, con el desarrollo 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 principales 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. Por una parte, los agricultores, especialmente los jóvenes y los arrendatarios, procuran defender sus explotaciones frente al desarrollo urbano, sin que su postura sea siempre comprendida; 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.

Por esto los urbanistas consideran estas zonas periurbanas no sólo como una reserva de suelo edificable, sino también como el marco en que se sitúa

la ciudad y como elemento esencial para su desenvolvimiento. Los agraristas, por su lado, resaltan la importancia considerable de las superficies comprendidas en la agricultura periurbana cuando éstas sólo se habían visto hasta ahora como un conglomerado dispar de tierras cuya única nota común era la proximidad a las grandes ciudades.

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

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la que España es miembro, aprobó en 1979 un interesante estudio sobre la ordenación de la agricultura en las áreas periurbanas en el que pueden verse datos de mayor interés (1).

La agricultura periurbana es la actividad agrícola emprendida en el área periurbana, es decir, en la periferia de una aglomeración urbana, de tal modo que la presencia y la extensión de la ciudad influyen directamente sobre sus actividades económicas y sociales; aquí también pueden incluirse los espacios interurbanos, o sea, los comprendidos entre varias ciudades vecinas. El término es impreciso, pues se trata de una «zona gris» que no es ni completamente urbana ni exclusivamente rural en sentido tradicional; se trata, todo lo más, de un área rural parcialmente urbanizada.

La dimensión del área periurbana no puede ser determinada sin precisar qué se entiende por «influencias urbanas» y que componen una vasta gama de aspectos que van desde cambios físicos directos a mutaciones sociales o culturales: transformación de la estructura del suelo, crecimiento de la demanda de la tierra y de su precio, aumento del número y densidad de la población, posibilidad de empleos, cambios en las condiciones de comercialización de los productos, modificaciones en el entorno ecológico, etc. Es, pues, difícil encontrar una definición de área periurbana aplicable a todos los países si se tiene en cuenta la gran diversidad que caracteriza las condiciones climáticas, la topografía, la densidad de población y el nivel y la composición de las actividades económicas en cada uno de ellos; pero aun así será interesante intercambiar información sobre los elementos tomados en cuenta y sobre la manera de cuantificarlos.

La importancia de delimitar las áreas periurbanas resalta si se tiene en cuenta que cubren una fracción bastante apreciable del suelo de los países industrializados. Según el informe de la OCDE, en Francia, Estados Unidos y Alemania una gran parte del territorio y de la población se encuentran en las áreas urbanas y periurbanas, representando casi una cuarta parte de la

(1) Organisation de Cooperation et de Development Economiques (OCDE): *L'agriculture dans l'aménagement des aires péri-urbaines*, París, 1979.

superficie y el 60 ó 70 por 100 de la población total de dichos países. En España los datos no alcanzan estos porcentajes, pero en algunos casos se aproximan bastante (2).

Hasta ahora una o dos grandes ciudades conseguían atraer una gran parte de la población. Sin embargo, posteriormente un nuevo esquema hace que la población se vaya repartiendo sobre un mayor número de ciudades medias de menor importancia. En efecto, la urbanización tiende a producirse en zonas más dispersas que otras veces, situación que se explica por las directrices que tratan de llevar las industrias fuera de las grandes ciudades para crear nuevos servicios en las regiones atrasadas o menos desarrolladas.

Con esto se manifiesta la presión de la expansión urbana, fenómeno que entraña cambios importantes en las condiciones físicas y económicas del área periurbana, especialmente la población y la mano de obra, de una parte, y las transmisiones inmobiliarias, de otra; estos elementos de la presión urbana son los que más condicionan la agricultura.

El crecimiento demográfico de las áreas periurbanas es una tendencia universal y es más rápido en la periferia que en el propio centro urbano, pues aquí el costo de la vida es más elevado a causa del mejoramiento de los medios de transporte y el deseo de vivir en espacios breves; como consecuencia, la proporción de la mano de obra agrícola tiene tendencia a bajar en la región por la llegada de una población no rural y por la disminución de empleos agrícolas para los habitantes originarios.

Pero el efecto más directo de la presión urbana sobre esta agricultura se ejerce en la utilización del suelo, que se cambia a usos urbanos, haciéndose notar que en la mayor parte de los países miembros de la OCDE estas nuevas superficies urbanas provienen de tierras agrícolas. Los precios de las tierras agrícolas en los alrededores de la mayor parte de las aglomeraciones urbanas han aumentado fuertemente en el curso de los últimos años, alcanzando niveles extremadamente elevados. En líneas generales, el precio de estas tierras se forma en función de su distancia a la ciudad, de su uso actual, del destino que se les piensa dar, de su equipamiento y, también, de la política fiscal y la política de utilización del suelo. No hay que olvidar la especulación que en el mercado periurbano va ligada a la idea errónea

(2) Sobre esta materia pueden verse los siguientes trabajos: «La competencia rural-urbana por el uso de la tierra», de MARIO GAVIRIA en la revista *Agricultura*, núm. 7, abril-junio 1978; «Urbanizaciones ilegales de la segunda residencia», de SANTIAGO CALVO ALONSO-CORTÉS, en el libro *Jornadas sobre urbanismo y publicidad registral*, Valladolid, 1988, pág. 1.

Con motivo de las Jornadas franco-españolas sobre Agricultura Peri-urbana, celebradas en Madrid en 1988, se presentaron también varias ponencias y comunicaciones sobre diversas comarcas españolas que son de interés. Pueden verse en el libro editado por el Ministerio de Agricultura en 1988 que las recoge.

de que todas estas tierras se beneficiarán de precios cada vez más elevados en el futuro, principalmente por razón de la continuidad de la expansión del núcleo urbano.

En cuanto a las consecuencias principales de la agricultura periurbana, vienen determinadas por los efectos de la urbanización: ciertos agricultores de talante dinámico aprovechan las posibilidades transformando sus explotaciones en unidades de producción modernas y eficaces; otros, por el contrario, reducen la superficie cultivada y tienden a obtener un empleo no agrícola. Con todo, se señalan como características más o menos comunes una fuerte demanda de mano de obra de los centros industriales que provoca la elevación del nivel del salario campesino y una mejora de las condiciones de almacenaje y refrigeración que supone un menor costo.

La urbanización entraña modificaciones en la productividad de las explotaciones y su tamaño; en la disminución del empleo agrícola sobre los jóvenes que prefieren acudir a la ciudad; en el menor volumen de inversión de capital pensando que estas tierras se van a afectar a otros usos; en el régimen inmobiliario, aumentando las tierras dadas en renta, así como en la propia elevación de las rentas al considerarse que las tierras tienen un valor extra-agrícola. La expansión urbana afecta más a los bosques que a las tierras de labor, al menos en los países donde éstos no están protegidos por medidas especiales: la conversión en urbanas de las superficies forestales se efectúa con mayor facilidad que las tierras agrícolas en razón de su inferior valor.

En resumen, según el informe citado de la OCDE, la agricultura de las regiones periurbanas, hecha abstracción de las particularidades de toda clase, presenta las siguientes características principales:

- Las tierras son subutilizadas o no cultivadas.
- La producción animal pierde parte de su importancia, sobre todo en la proximidad de las ciudades.
- La producción vegetal ocupa una mayor extensión.
- El porcentaje de tierras de alquiler se eleva.
- La proporción de la agricultura a tiempo parcial es muy importante.
- Las aportaciones de capital y mano de obra son aquí más importantes que en la agricultura de zonas propiamente rurales.

Al intentar un balance de la situación específica de los agricultores periurbanos, éstos aparecen a la vez como afortunados propietarios de tierras de alto valor, vendiendo sus productos a los habitantes de la ciudad a precios elevados y también como gentes amenazadas por el hormigón y sometidas a la emanación y contaminaciones de la ciudad. La compleja realidad comporta para estos agricultores ventajas e inconvenientes en diferentes grados, según sus distintas situaciones.

Entre las dificultades pueden señalarse la intrusión en su esfera de usos o costumbres no agrícolas, el abandono de los residuos o desperdicios de las actividades urbanas e industriales, así como los perjuicios resultantes de las violaciones de la propiedad y de la influencia económica y social de un medio diferente sobre los agricultores.

A cambio, las ventajas de una situación periurbana para los agricultores pueden ser la posibilidad de venta directa de sus productos a una concentración de consumidores próximos; la relación positiva entre el desarrollo industrial y comercial de la urbe y la agricultura que la rodea; la posibilidad de arrendar bien las tierras; el más fácil acceso de los agricultores a los servicios socioculturales, y por último la fuerte plusvalía que alcanzan las tierras.

II. UNA ORDENACIÓN NECESARIA

La ordenación del territorio en general y de la agricultura en particular es el presupuesto inicial en que se basa el estudio de la OCDE que hemos citado, el cual al contemplar sus aspectos generales nos dice que aun contando con las variaciones según los países, la ordenación territorial se plantea a tres niveles: nacional, regional y local, siendo la planificación más estricta y precisa cuando se verifica a nivel local.

El lugar de la agricultura en la ordenación del territorio precisa de estudios profundos sobre la situación agrícola y forestal que permitan identificar para cada zona el dinamismo de la agricultura y su capacidad para adaptarse a ciertas orientaciones consideradas necesarias por la vecindad de la urbe. Estos estudios se realizan sobre las condiciones del medio natural (suelos, agua, clima, relieve), sobre las estructurales de la producción (tamaño de las explotaciones, parcelación, mano de obra, trabajo a tiempo parcial, arrendamientos) y sobre las condiciones económicas de la producción (proximidad de mercados, transportes, importancia de los productos en la balanza comercial).

En lo que respecta a España, se dice que «los planes nacional y regionales de ordenación del territorio suministran orientaciones, mientras que los planes locales tienen fuerza de ley. Estos últimos (planes generales municipales) distinguen tres categorías de suelos: urbanos, urbanizables y no urbanizables. Los suelos no urbanizables comprenden, entre otros, los espacios en los que la protección está considerada como oportuna en relación de su valor excepcional para la agricultura, la cría de ganado, el arbolado, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de su valor paisajístico, histórico o cultural y, también, del interés que representan para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico».

La específica política periurbana comporta, pues, de un lado, una distribución precisa de los suelos para los diferentes usos, y de otro, una serie de medidas destinadas a que se respete esa distribución y a reorganizar las transferencias de usos agrícolas o forestales a usos urbanos de cara a economizar el espacio y encontrar la mejor utilización para los suelos que se hallan en este estado de transición.

Por ello debe tenderse a una ordenación que procure:

- Definir la suerte que será asignada a la agricultura en las diversas zonas periurbanas en función de los objetivos nacionales o locales de la producción agraria, de las demandas de espacio para otros usos y de los niveles perseguidos en materia de desarrollo.
- Precisar el lugar donde se ejercerá cada una de las funciones de la agricultura garantizando un período durante el cual esta actividad se podrá proseguir de manera segura.
- Y ayudar a la agricultura a adaptarse a las diversas funciones que se esperan de ella y a las condiciones especiales que le serán impuestas por los distintos factores de presión urbana.

III. RECOMENDACIONES DE LA OCDE

En el estudio citado el Consejo de la OCDE acordó, con fecha 14 de marzo de 1979, recomendar a los países miembros:

1. Que se dé plena consideración al tema de la agricultura periurbana en la ordenación territorial, teniendo en cuenta la importancia que ella puede jugar en la producción agrícola nacional.
2. Que las medidas específicas, a respetar tanto por los servicios públicos como por los intereses privados, aseguren la mejor protección posible a las tierras agrícolas fértiles, haciéndose un recuento de todas las reservas disponibles en suelos y aguas de modo que puedan identificarse y vigilarse las que deban ser conservadas.
3. Que los medios e instrumentos de la política agraria que miran a la modernización y mejora de las estructuras tomen en consideración el contexto periurbano a fin de promover una economía agrícola sana y de contribuir a la calidad del medio de vida local y regional.
4. Que las actividades agrícolas rentables, sean permanentes o a tiempo parcial, sean objeto de la atención precisa, especialmente en sus aspectos sociales, en función de su papel en la economía y el desenvolvimiento perturbanos.
5. Que cuando los planes regionales y locales de utilización del suelo se consideren necesarios, aquellos que prevean zonas reservadas a las

actividades agrícolas, sea específicamente, sea en combinación con otras actividades compatibles, tales como las reservas ecológicas o de recreo, se asegure la duración de tales zonas agrícolas por tiempo razonable y no puedan ser modificadas antes del término, a no ser por razones imperiosas y en concordancia con las normas de planificación determinadas.

6. Que la participación de los agricultores, sus representantes y los servicios cualificados en la preparación de planes nacionales, regionales o locales sea equilibrada con la de otros grupos interesados.

7. Que el impacto que concierne a la política fiscal sobre la agricultura y demás actividades situadas en el área periurbana sea evaluado y adaptado, en su caso, en función de las nuevas condiciones resultantes de la ordenación de cara a aportar una contribución positiva para realizar los objetivos de utilización del suelo.

8. Que los mecanismos de precaución sean puestos a punto y aplicados para compensar las diferencias en los valores inmobiliarios producidos por la ordenación entre las diferentes zonas.

9. Que las normas sean revisadas por los poderes públicos para los casos donde la agricultura periurbana está en dificultad con el fin de ayudarla a que se adapte a los apremios del entorno, sea aquella que sufre la contaminación urbana, sea la que debe limitar sus propios daños o sea la que contribuye a mejorar los alrededores de la urbe.

IV. LA PARCELACIÓN DE FINCAS EN ESPAÑA

A) NORMAS DE ÁMBITO NACIONAL

Inicialmente, la preocupación por procurar la conservación del suelo agrícola estaba justificada únicamente por la idea de las perjudiciales consecuencias económico-sociales y jurídicas que se atribuyen a la fragmentación excesiva de las fincas y la consiguiente dispersión de la propiedad rústica. Estos inconvenientes se pretendieron atajar mediante las normas sobre unidades mínimas de cultivo, ayudadas a la vez por la tarea de recomposición que ha supuesto la concentración parcelaria de todos conocida.

Con la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 se trataron de evitar las divisiones de fincas por debajo de unos límites que se consideraron aptos para servir de base a explotaciones agrarias viables. Así se proclamó la indivisibilidad de aquellas fincas cuya extensión fuese la suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios naturales de producción, pudieran llevarse a cabo con un rendimiento satisfac-

torio; no serían divisibles las que no alcanzasen tal medida, salvo excepciones muy determinadas; pero se establecía como única sanción para las contravenciones la posibilidad de la adquisición de la parcela resultante por los colindantes.

La Ley de Concentración Parcelaria, en su texto de 8 de noviembre de 1962, para proteger la conservación de sus actuaciones dio un paso más, sancionando con la nulidad total y absoluta los actos y contratos de parcelación que dieran lugar a fundos de extensión inferior a la unidad mínima fijada para cada zona de actuación, habiendo de figurar en la inscripción de cada finca concentrada la indicación expresa de la indivisibilidad en su caso, para ser tenida en cuenta, de oficio, por todos los funcionarios y tribunales.

Pero la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en su texto de 12 de enero de 1973, en el que se refundían con otras esas dos leyes antes citadas, derogó, por inexplicable omisión, los artículos de la Ley de Concentración Parcelaria que servían de protección a las fincas concentradas; extrañamente se dio un paso atrás, volviendo al texto primitivo de la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 1954, con el único efecto inicuo del derecho de opción de los colindantes. Con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en la mano, la indefensión ante las parcelaciones ilegales era prácticamente absoluta. Y respecto de las fincas concentradas, especialmente, obtenidas tras una labor tan complicada como costosa, hubo que recordar a la famosa tela de Penélope, ya que manos maliciosas e ignorantes podían impunemente deshacer lo que se había conseguido tras tantos esfuerzos.

Esto nos pareció siempre un lamentable despropósito y su reforma ha tenido que esperar nada menos que veintidós años y viene ahora a producirse mediante la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias. En ella se ha establecido un riguroso régimen de indivisibilidad de todas las fincas rústicas, decretándose la nulidad absoluta de aquellos actos que den lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

Según el artículo 24.2 de la nueva Ley, de aplicación plena a todo el territorio nacional, 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 las fincas rústicas cuando resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo.

La disposición comprende todas las fincas rústicas, sean o no concentradas, y sólo se admiten cuatro excepciones concretas: en lo referente a segregaciones para agregar a fincas colindantes, en cuanto se destinen a edificaciones o instalaciones amparadas por el artículo 16 de la Ley del Suelo, cuando medie un derecho de acceso a la propiedad de origen arrendaticio y en los supuestos de expropiación forzosa. En las inscripciones

regístrales referentes a fincas rústicas se hará constar siempre, en su caso, la indivisibilidad como garantía y recuerdo del cumplimiento de la norma, según el artículo 26 de la Ley.

La determinación concreta de la extensión de la unidad mínima de cultivo, para secano o regadío, se atribuye en la Ley a las Comunidades Autónomas para los diversos municipios, zonas o comarcas de su ámbito. Sólo lo han verificado hasta ahora las Comunidades de Asturias, Castilla y León, Cataluña y Madrid.

Cuando se trate de fincas resultantes de la concentración parcelaria, esa unidad ya viene fijada para cada zona por el propio Decreto en el que se declara la utilidad pública de la concentración y además consta de modo expreso tanto en los títulos de propiedad que se expiden como en las inscripciones de las fincas; en los títulos y los asientos dichos consta claramente, en su caso, la indivisibilidad por debajo de la unidad mínima establecida, sin dejar lugar a ninguna duda.

Para todas las demás fincas, mientras las Comunidades respectivas no fijen la unidad, habrá de estarse al Decreto de 25 de marzo de 1955 y la Orden de los Ministerios de Justicia y Agricultura de 27 de mayo de 1958, que fijaron las unidades para todos los municipios españoles. La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1986 los declaró vigentes.

Al lado de esta inicial preocupación de mantener las fincas en magnitudes viables, bajo el solo prisma agrícola o de su cultivo, ha aparecido después, con mayor fuerza si cabe, la necesidad de proteger el ámbito rural de la invasión de los moradores de la ciudad, a que antes nos hemos referido, como uno de los problemas que origina la agricultura periurbana.

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, en las que 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 del año 1956, como el texto refundido posterior de 1976, recogieron determinadas medidas para evitar tales anarquías y el sistema se ha perfeccionado en el texto refundido vigente de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, con medidas de disciplina y publicidad registral que veremos y que se están mostrando bastante eficaces.

En la citada Ley del Suelo, tras la clasificación primaria de suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables, siendo estos últimos los componentes del ámbito tradicionalmente conocido como rústico, se hace una delimitación del suelo no urbanizable puramente negativa y residual, dicién-

dose en su artículo 12 que estará constituido por los terrenos que el planeamiento no incluya en las otras dos clases. Aunque a seguido intenta arreglar el deficiente concepto aclarando que son suelos no urbanizables, particularmente, aquellos espacios que deben recibir una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico.

La protección se manifiesta inicialmente en el mandato del artículo 15, según el cual estos terrenos no podrán ser dedicados a fines distintos del agrícola, forestal, 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, el artículo 16, en su número 1, sólo permite las que se efectúen sin contravenir lo dispuesto en la legislación agraria, o sea, la de unidades mínimas de cultivo; en el número 2 prohíbe ya de un modo más directo las parcelaciones urbanísticas, garantizando con ello la preservación del ámbito rústico del peligro del excesivo e irregular desarrollo urbano. A estos efectos, la Ley del Suelo considera parcelación urbanística, según su artículo 257, la división de terrenos en varios lotes cuando pueda dar lugar a un núcleo de población.

Para estos casos el artículo 259.3 establece que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán, para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de que no es necesaria.

En cuanto a las edificaciones en suelo no urbanizable, el artículo 16 de la Ley del Suelo, en su número 3, señala que, aparte las limitaciones que resulten aplicables en virtud de otras normas, se observarán las siguientes reglas:

1.^a No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten a los planes o normas de los órganos agrícolas competentes, así como las construcciones o instalaciones vinculadas con las obras públicas. Estas construcciones o instalaciones podrán ser autorizadas por los Ayuntamientos.

2.^a Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población. Para autorizar estas construcciones la Ley señala el procedimiento preciso:

- a) Petición ante el Ayuntamiento, debiendo justificarse la utilidad pública o el interés social.
- b) Informe del Ayuntamiento que se elevará al organismo autonómico competente en unión de la documentación presentada.
- c) Información pública durante quince días al menos.
- d) Resolución definitiva del órgano autonómico.

Además de esta última autorización, la Ley del Suelo reitera, también para estos casos, la preceptiva licencia municipal.

También se precisa, en todo caso, y ésta es otra medida de especial protección, la licencia para inscribir obras nuevas, exigida por el artículo 16.4, en relación con el 37 de la misma Ley.

B) NORMATIVA AUTONÓMICA

Como es sabido, la Constitución vigente en su artículo 148.1, párrafos 3.º y 7.º, atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias, que han asumido en sus respectivos Estatutos, sobre la ordenación del territorio, urbanismo y agricultura, por lo que será preciso tener en cuenta las diversas normas emanadas sobre el particular. Así lo ha declarado la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Instrucción de 16 de julio de 1984, especialmente para las parcelaciones de fincas como veremos más adelante (3).

a) Asturias

La Ley autonómica de 8 de abril de 1987, de disciplina urbanística, señala en su artículo 1.º que se precisa licencia para los actos de parcelación del suelo.

La Ley de 21 de julio de 1989, de ordenación agraria y desarrollo rural, en sus artículos 98-101, regula la unidad mínima de cultivo en términos paralelos a como lo hacía la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario. Entendemos que estos preceptos deberán considerarse ahora modificados por las nuevas reglas de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias de 1995.

(3) En el libro *Normativa autonómica*, editado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España en 1985 y Apéndices bianuales siguientes, se recoge el texto de estas disposiciones.

El Decreto asturiano de 30 de diciembre de 1992 determina la extensión de la unidad mínima de cultivo, agrícola y forestal para el Principado, y se establece de modo especial en su artículo 3.º que en el interior de los núcleos rurales gráficamente delimitados con la precisión suficiente por el planeamiento urbanístico no se aplicará la unidad mínima a las fincas cuyo destino sea alguna de las actuaciones o usos contemplados como posibles en dicho instrumento de ordenación. O sea, que en estos casos será preceptiva la licencia a que se refiere el artículo 1.º de la Ley de Asturias de 1987 que hemos citado en primer lugar.

b) *Baleares*

Su Ley de 23 de octubre de 1990, en su 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 adquirieran 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 reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios o instalaciones afectadas por obras públicas sienta como presupuesto previo la disposición de su artículo 1.º, según el cual, al efecto de la edificación, el suelo no urbanizable se encuentra sujeto a los requisitos mínimos de parcela y de no formación de núcleo de población, exigible por vía legal o por el planeamiento municipal.

c) *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 o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en suelo rústico requerirá la previa licencia municipal otorgada conforme al

ordenamiento jurídico. En el mismo sentido que la Ley del Suelo nacional, se aclara que se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando puedan 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 Registradores la exigirán para autorizar las escrituras y practicar las inscripciones respectivamente. En ningún caso, termina dicho artículo 6.º, se considerarán solares ni se permitirá edificar en los lotes resultantes de una parcelación ilegal.

Por Decreto de 22 de abril de 1994 se establece que la unidad mínima de cultivo, con carácter general, será de 1 Ha. para todo el territorio de Canarias.

d) *Cantabria*

En su Ley de 29 de septiembre de 1994, sobre Usos del Suelo en el Medio Rural, considera suelo no urbanizable aquel que figura clasificado como tal en los correspondientes planes generales o normas subsidiarias y, en su defecto, aquellas áreas del territorio que no reúnan las condiciones objetivas para ser clasificadas como suelo urbano o urbanizable de acuerdo con los criterios señalados en la Ley del Suelo estatal de 1992.

En el artículo 2 hace una clasificación de estas categorías de suelo no urbanizable, entre las que se encuentran los llamados núcleos rurales, soporte de ocupación residencial tradicional en aquella Comunidad, del que se ocupa después.

El artículo 3 se ocupa de la materia de parcelación que especialmente nos interesa y, tras definir lo que es parcelación urbanística en términos idénticos a la Ley del Suelo, establece que en suelo no urbanizable podrán realizarse segregaciones o divisiones de terrenos cuando tengan por objeto una racionalización de su explotación o sean consecuencia de divisiones por 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.

Según el artículo 8.2, dentro de los núcleos rurales existirán las posibilidades de edificación que determinen los planes o normas subsidiarias municipales y, en su caso, las normas de la Comunidad Autónoma.

e) *Castilla y León*

El Decreto de 16 de agosto de 1984 fija la unidad mínima de cultivo para los términos municipales de las provincias comprendidas en esta Comunidad. Para el secano van de cuatro hectáreas en el grupo primero, seis en el segundo y ocho hectáreas para el tercero; en regadío, de una, dos y tres hectáreas respectivamente para cada uno de los grupos en que se clasifican los municipios de la región a estos efectos.

En el Decreto se hace mención expresa a las normas de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que ahora deberán entenderse sustituidas por la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y 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.

f) *Cataluña*

La primera Ley autonómica en materia de urbanismo que se produjo fue la de 18 de noviembre de 1981, de Protección de la Legalidad Urbanística de Cataluña. 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.

El artículo 3.º reconoce 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 20 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; y define el núcleo de población como el asentamiento humano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos. Según los artículos 31 y 32 de la misma Ley el Notario debe exigir la licencia de parcelación para autorizar la escritura y el Registrador para inscribirla. Las normas se reiteran en el Reglamento dictado en 26 de agosto de 1982 para aplicación de esta Ley, en cuyo artículo 41 se dice que se presumirá la existencia de parcelación urbanística en las segregaciones o divisiones de fincas cuando éstas se describan en el título con delimitación de viales de nueva creación o implantación de servicios comunes o por sus características físicas o se aluda a servicios urbanísticos existentes o en proyecto o cuando se segreguen de una finca rústica en condiciones de medida y descripción que racionalmente supongan las modificaciones del uso de la finca matriz de donde procedan.

El Decreto de la Generalidad de Cataluña de 12 de abril de 1983 sobre unidades mínimas de cultivo remite en ciertos aspectos a la Ley de 1981, de Protección de la Legalidad Urbanística, antes resumida. Según el artículo 2.º de este Decreto, la división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no resulte ninguna parcela de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo fijada para el municipio en que esté situada la finca. En un anexo se establece la extensión de estas unidades mínimas para cada uno de los términos municipales de Cataluña, oscilando en secano de 3 a 4,5 hectáreas y en regadíos de 1 a 1,5 hectáreas. La división por debajo de la unidad mínima de cultivo, que según el Decreto no comportaba la nulidad civil del acto, sino la posibilidad de adquisición por los colindantes, habrá que entenderla ahora nula de pleno derecho por disponerlo así la Ley Estatal de Modernización de las Explotaciones Agrarias de 4 de julio de 1995 (4).

g) *Galicia*

La Ley de Concentración Parcelaria de Galicia 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 que establezca. Según el artículo .51, la división o segregación de una finca rústica ya concentrada no será válida cuando dé lugar a parcelas de exten-

(4) Así opina también FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO en el *Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña*, núm. 64, septiembre-octubre 1995, pág. 167.

sión inferior a la mínima fijada, aunque la sanción que se establecía era irrisoria, pues sólo privaba a los infractores de la posibilidad de obtener auxilios o beneficios públicos para la mejora de las explotaciones. Ahora habrá que entender que se produce la nulidad por decisión de la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones.

El artículo 52 de la Ley de Concentración Parcelaria gallega insiste en que no será válida la división o segregación de las fincas de reemplazo de la concentración salvo en los casos de agregación a fincas colindantes o que la porción segregada se destine a usos industriales, vivienda u otros no agrarios. Este último inciso se aclara en el propio artículo 52, al final, según el cual 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 de 22 de agosto de 1985, de adaptación de la del Suelo a Galicia, dedica al suelo no urbanizable los artículos 39-42, en los cuales se remite a diversos preceptos del texto de la Ley del Suelo de 1976, ya reformados por la Ley del Suelo en su texto refundido de 1992. En todo caso, las edificaciones o instalaciones en este suelo precisan autorización especial, de modo que, según el artículo 40, estos espacios no podrán ser dedicados a usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza o que lesionen el valor específico que se quiera proteger; la parcela mínima exigible no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecida por la legislación agraria para cada municipio.

h) *Madrid*

Los problemas derivados de la proliferación de parcelaciones ilegales y promociones fraudulentas o 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 sitas en los municipios periféricos.

Por eso han sido precisas unas actuaciones legales tajantes para tratar de evitar el gran deterioro causado.

La primera Ley promulgada por esta Comunidad fue la de 10 de febrero de 1984 sobre Medidas de Disciplina Urbanística. En su Exposición de Motivos dice que la situación urbanística de la Comunidad de Madrid era reflejo de un proceso de deterioro de la disciplina urbanística que había llegado a sufrir un incremento preocupante a través de diversas prácticas contrarias a Derecho, dentro de las cuales cabe destacar por su gravedad todas aquellas que condujeron, de hecho, a la proliferación de urbanizaciones ilegales. Tal situación de indisciplina, sigue diciendo, agravada en

muchos casos por la insuficiencia o inidoneidad de los instrumentos jurídicos que habrían de evitarla, había generado una grave serie de perjuicios a la colectividad cuya reparación ha sido difícil.

Entre las consecuencias perjudiciales se señalan las cargas que esas urbanizaciones echaban sobre los municipios y que eran difícilmente soportables para sus escasos medios; la degradación del medio físico, ya que las urbanizaciones tienden a situarse en terrenos excluidos por los planes; la generación de plusvalías y el fraude cometido con los adquirentes de buena fe que compran las parcelas inducidos por propagandas falaces sobre apariencias de regularidad. Por eso en esta Ley se parte del principio de que en el suelo rústico o no urbanizable sólo podrán realizarse parcelaciones de finalidad realmente rústica, precisando siempre, bajo pena de nulidad, la correspondiente autorización administrativa. En materia de construcción en estos suelos, la autorización sólo puede darse excepcionalmente para evitar los subterfugios ideados para amparar situaciones infractoras que se trataron de cobijar de modo fraudulento bajo denominaciones tales como «huertos familiares», figura ésta que, por supuesto, es inaplicable, tanto por su naturaleza como por su distinta finalidad.

En la materia de parcelaciones rústicas, en particular, esta Ley establecía en sus artículos 14 y 15 un sistema bastante cerrado de autorizaciones administrativas que se conferían a la Consejería de Urbanismo de la Comunidad. Pero estos dos artículos han sido derogados por la Ley autonómica de Madrid de 28 de marzo de 1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. En su lugar, el artículo 52 de esta Ley dispone que en el 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 municipal.

Sigue diciendo este artículo 52 de la Ley madrileña de 28 de marzo de 1995 que los Notarios y Registradores de la Propiedad no procederán a autorizar e inscribir, respectivamente, escritura 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.

Las reglas anteriores, dice al fin, no son de aplicación a los actos de parcelación, segregación o división de terrenos o fincas que se deriven o traigan causa de obras e infraestructuras públicas, servicios públicos o construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución, el mantenimiento o el funcionamiento de unas u otros, así como las derivadas de actividades mineras.

Como se ve, estas normas se conforman bastante bien con las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Modernización de las Explotaciones Agrarias. La división por debajo de la unidad mínima es nula y sólo habrá licencia municipal cuando no se dé la indivisibilidad. La normativa autonómica de Madrid ya estaba en esta línea que ahora se confirma.

Por Decreto de la Comunidad de 11 de mayo de 1989 se establece la extensión de la unidad mínima de cultivo, que es igual para todos los municipios de la provincia de Madrid, fijándose en 0,75 hectáreas para el regadío, 3 hectáreas para el secano y 30 hectáreas para los montes.

Pero además se trata, dice en su Preámbulo, de armonizar la realidad agraria con la Ley de Medidas de Disciplina Urbanística de 1984. El criterio restrictivo de esta Ley, se dice también, ha originado en realidad algunos problemas, principalmente en relación con las construcciones. Por ello en el artículo 1.º del Decreto se distingue entre actividades propias del suelo rústico (agrícolas, pecuarias y forestales) y las actividades que sin ser propias son compatibles con ellas y que serán aquellas que por su naturaleza o por no ser conveniente situarlas en el medio urbano hayan de ser instaladas necesariamente en suelo rústico.

Se considerarán «actividades compatibles», según el artículo 6 del Decreto:

1. Las agrícolas no vinculadas a una explotación concreta e independiente del aprovechamiento del terreno, como silos y almacenes de productos hortícolas cooperativos, siempre de carácter colectivo.
2. Las ganaderas de carácter intensivo, tales como granjas agrícolas, porcinas o de vacuno estabulados, así como las de carácter extensivo basadas en el aprovechamiento de pastos comunales o arrendadas e, incluso, rastrojeras de otros propietarios.
3. Las de carácter no agrario que alberguen servicios colectivos o de poblaciones, explotaciones de obras públicas, actividades insalubres, nocivas y peligrosas y actividades extractivas, siempre que su localización haya de situarse necesariamente en suelo rústico.

El artículo 7 del Decreto insiste, innecesariamente, en que las parcelaciones rústicas a que se refiere el artículo 14 de la Ley de Disciplina Urbanística sólo podrán realizarse si las parcelas resultantes se destinan a fines agrícolas, ganaderos o forestales, y han de ser superiores a la unidad mínima de cultivo. El artículo 9 permite las divisiones o segregaciones por debajo de esta unidad mínima cuando sean resultantes de una expropiación forzosa o cuando se trate de cualquier disposición en favor de propietarios de fincas colindantes superiores a esa unidad mínima, condicionando la validez de la autorización a la inscripción simultánea de la segregación y

agrupación a las colindantes. Como se ve, el Registro ofrece la suficiente garantía como para hacer imposible el fraude.

En definitiva este Decreto se limita a suavizar y aclarar un tanto las rígidas pautas de la Ley de Disciplina Urbanística, pero sigue intacta, como no podía menos, la necesidad del otorgamiento de la licencia y su consiguiente consignación en la escritura y la inscripción registral.

Otra Ley especial de la Comunidad de Madrid en esta materia es la de 4 de diciembre de 1985 para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales, que miraba más bien al pasado. Una vez conocido el catálogo de las urbanizaciones ilegales existentes, se trataba de afrontar el problema a través de dos vías: una, procurando conseguir la restauración del medio físico alterado, y otra, segunda, dirigida a las urbanizaciones susceptibles de incorporarse al planeamiento urbanístico para su adecuada ordenación. En consecuencia, se regularon unas medidas de pura disciplina urbanística y otras de planeamiento tendentes a conseguir los fines propuestos. Al final de la Ley se relacionaban nada menos que 138 urbanizaciones ilegales conocidas, en las que había de actuarse en plazo de dos años. Por otra Ley de 18 de diciembre de 1987 hubo de prorrogarse el plazo de actuación por otro año más con el fin de completar los efectos propuestos y poder extender los efectos de la Ley a la totalidad de dichas urbanizaciones.

i) *Murcia*

La Ley de 20 de diciembre de 1986, de Medidas para la Protección de la Legalidad Urbanística de esta Región, que se presenta como complementaria y de desarrollo de la legislación estatal, afronta principalmente el problema de las parcelaciones. En su Preámbulo dice 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.

Y a ellos acude ciertamente la Ley en las medidas de prevención de las infracciones urbanísticas, especialmente en las parcelaciones, estableciendo en el artículo 5.º 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 en el artículo 7.º se establece que el Registrador podrá inscribir estos actos si se aporta la licencia. Pero creemos que ya no es posible el criterio permisivo contemplado en el artículo 6.º-4 de la Ley autonómica, por prohibirlo el artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias. Ya no cabe, pues, ninguna nota marginal que «avise» de que falta la licencia; ésta es precisa, siempre, para poder inscribir.

j) *Navarra*

En esta Comunidad Foral existían varias normas sobre ordenación territorial y urbanismo:

- Ley Foral de 11 de noviembre de 1986, modificada por otra de 14 de abril de 1992, sobre Ordenación del Territorio.
- Ley Foral de 6 de abril de 1987, de Normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio.
- Y Ley Foral de 8 de junio de 1989, modificada por otra de 13 de noviembre de 1990, de Medidas de Intervención en Materia de Suelo y Vivienda.

Todas ellas han quedado refundidas por el texto más reciente de Ley Foral de 4 de julio de 1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que trata de acomodar las particularidades navarras al Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992, realizando a la vez una revisión global del ordenamiento urbanístico aplicable a dicha Comunidad.

El nuevo texto es muy amplio, y en lo referente a la materia que nos ocupa queremos destacar:

- En el artículo 8 dice que constituyen el suelo no urbanizable los terrenos que el planeamiento determine en razón de 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. Una determinación largamente enumerativa con la que se quiere evitar el simple concepto excluyente de que es rústico lo que no es urbano.
- En los artículos 22-44 se regula detalladamente el régimen del suelo no urbanizable en lo referente a los usos y actividades permitidas según varias subclases que se detallan, y la protección especial de cada una de ellas y las autorizaciones que se requieren.

- En el artículo 38 se define el entorno de los núcleos de población, diciendo que son aquellos terrenos que por ser colindantes con dichos núcleos deben preservarse en orden a no comprometer el crecimiento futuro, la estructura o la imagen de los mismos; después delimita su régimen de protección respecto a actividades constructivas o no constructivas, permitiéndose sólo construcciones provisionales de obras de interés público y con licencia de la Consejería de Ordenación del Territorio.
- Con carácter general se determina en el artículo 221.1./) que estarán sujetas a licencia previa las parcelaciones urbanísticas y las segregaciones y divisiones de fincas rústicas.
- Se considera infracción grave, según el artículo 240.3, la realización de parcelaciones urbanísticas sobre suelo no urbanizable, siendo infracción muy grave, según el artículo 250.2, cuando esas parcelaciones afecten a espacios naturales protegidos o suelo forestal de alta productividad agrícola o de afecciones específicas. A estos efectos, el artículo 251 aclara que se consideran parcelaciones urbanísticas las divisiones de terrenos con fines edificatorios, y parcelaciones rústicas la división de terrenos en suelo no urbanizable con fines no edificatorios. En ningún caso, termina este precepto, se permitirá edificar en los lotes resultantes de una parcelación ilegal.

k) *Valencia*

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

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 deban 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 aprovechamiento 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.

Dado su interés, transcribimos el texto de los apartados que nos conciernen:

1. Todos los actos de parcelación o segregación de fincas o terrenos en suelo no urbanizable o urbanizable no programado quedarán sujetos, cualquiera que sea su finalidad, a previa licencia municipal.

2. No podrán realizarse, ni por tanto autorizarse en ningún caso, actos de división o segregación de fincas en los supuestos siguientes:

a) 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. En defecto de esta previsión reglamentaria no podrá realizarse la división que creará un mayor número de fincas inferiores a la parcela mínima fijada para la realización de usos o aprovechamientos previstos en esta Ley. No obstante, sí podrá autorizarse la división, en este caso con informe favorable fundado en necesidades de la actividad agrícola y expedido por la Consejería competente o previo compromiso adquirido por el peticionario de la licencia e impuesto como condición de ella a inscribir en el Registro de la Propiedad de no efectuar obras de construcción ni de urbanización en la parcela.

b) 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.

c) 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, almace-nes o instalaciones con finalidad agrícola). Para comprobar este extremo el Ayuntamiento que otorgue la licencia exigirá, si fuera preciso, certificación negativa del Registro de la Propiedad.

d) 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."a)-I (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.

La realización de parcelaciones contrarias a lo anteriormente establecido se sanciona con multas que afectan tanto a los interesados que realicen tales actos como a los técnicos y funcionarios que intervengan en ellos.

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, que deberá testimoniarse por los primeros en la correspondiente escritura. Alternativamente podrá exigir y testimoniar el certificado administrativo de la innecesariedad de la licencia.

V. PRELACION DE ESTAS NORMAS

Si ya había dificultades sobre la aplicación en cada caso de las normas de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y las del Suelo en esta materia de fincas que siendo rústicas se convertían en urbanas o casi urbanas por obra y gracia de las parcelaciones y construcciones ilegales, los problemas se han aumentado al surgir nuevas normas aplicables por la multiplicación de las disposiciones autonómicas.

Dado el sistema de coexistencia establecido por la Constitución entre las normas estatales y las regionales, las cuestiones de competencias habrán de ser bastante frecuentes. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario se redactó cuando tal problema no existía y por ello no se ocupa para nada de la cuestión; la Ley del Suelo inicialmente tampoco lo tocaba, pero ya en su última redacción de 1992 señala en su disposición final los preceptos que tienen aplicación plena, básica o supletoria, dando unas relaciones que no se han recibido con aceptación general ya que han sido cuestionadas por algunas Comunidades ante el Tribunal Constitucional.

La disposición adicional 2.^a de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias establece que son de aplicación plena sus artículos 24-28 sobre unidades mínimas de cultivo, y se aplicarán en defecto de normas civiles, forales o especiales allí donde existan por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de Derecho Civil. Desde el punto de vista práctico tenemos la pauta de la Instrucción de 16 de julio de 1984 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, con estas reglas:

1.^a En materia de territorio, urbanismo y vivienda rigen, en primer lugar las normas que emanen en su caso de las Comunidades Autónomas, y después, supletoriamente, la legislación estatal.

2.^a Los Notarios y Registradores, al enjuiciar la validez y alcance de los actos jurídicos sobre fincas situadas en los territorios de las Comunidades Autónomas, se atenderán, según el caso, a unas u otras normas.

3.^a En particular se decidirá con arreglo a las normas respectivas si determinada *parcelación del suelo*, sea urbana o rústica, es legal, o si

determinada infracción impide a los Notarios la autorización y a los Registradores la inscripción.

Teniendo en cuenta estas reglas, consideramos que la aplicación de las diversas normas coexistentes en España relativas a parcelaciones y edificación de fincas periurbanas debe aplicarse haciendo estas prelación:

a) En primer lugar, en las *Comunidades Autónomas donde existan normas especiales*, sean urbanísticas o agrarias, que acabamos de relacionar, habrá que estarse a ellas, pudiéndose aplicar las normas estatales tan solo como supletorias para lo que no dispongan aquéllas.

b) En las *Comunidades donde no haya normas autonómicas especiales* y cuando se trate de parcelaciones en las que se pretende usar el suelo no urbanizable con finalidades ajenas a miras rurales se aplicarán las disposiciones de la Ley del Suelo, especialmente las que regulan el régimen de estas tierras, con el destino, prohibiciones y requisitos de autorización recogidos en sus artículos 15-17; por ello se impone la exigencia de licencia y especialmente para las construcciones, por remisión que hace el artículo 16.4 al artículo 37 de la misma Ley. En los artículos 257-259 de la Ley del Suelo se regula, como dijimos, lo relativo a la llamada parcelación urbanística, o sea, la que puede dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en cuyo caso los Notarios y los Registradores exigirán que se acredite la licencia municipal o declaración de su innecesariedad para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de división de estos terrenos (art. 259.3).

c) Por último, cuando se trate de *divisiones o parcelaciones puramente agrarias*, la normativa ahora aplicable se concreta en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, aplicándose las unidades mínimas de cultivo con las extensiones señaladas en las Comunidades Autónomas que las tengan, las fijadas en los respectivos Decretos de concentración parcelaria y, en último caso, en las determinadas en la Orden Ministerial de 27 de mayo de 1958 que antes hemos citado, declarada vigente por el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de enero de 1986 (5). Según el artículo 24 de la última Ley dicha, sólo será válido el fraccionamiento de una finca rústica cuando las parcelas resultantes no sean inferiores a la unidad mínima de cultivo, produciéndose una nulidad *ope legis* tanto entre partes como respecto de terceros.

(5) Ver nuestro trabajo «Las unidades mínimas de cultivo ante el Tribunal Supremo», en REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, núm. 574, mayo-junio 1986, págs. 807 y sigs. Ver también nuestra nota «La fijación de sus unidades de cultivo», *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 10, diciembre 1995.

La nulidad absoluta se produce en toda clase de fincas rústicas, del territorio nacional, sean o no concentradas. La única diferencia estará en la determinación de la unidad mínima aplicable: Para las concentradas, la que rija en su Decreto declaratorio; para las no concentradas, la unidad fijada en su caso por la Comunidad Autónoma respectiva o, en último caso, la normativa de la Orden de 1958.

VI. GARANTÍAS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

Las normas que hemos reseñado sancionan las infracciones en materia de ordenación del territorio unas veces con nulidad y otras con medidas menos eficaces que, a veces, no consiguen corregir el daño causado. Las normas disciplinarias *a posteriori* algunas veces no remedian los desafueros de modo satisfactorio.

Por ello se buscan preferentemente medidas preventivas. Y hemos podido ver que en la mayoría de las leyes se acude a los Notarios y Registradores de la Propiedad para que éstos exijan la licencia previa cuando es precisa y así se evita el desaguisado antes de que pueda ocurrir. En la Ley especial de la región de Murcia vimos que se reconoce expresamente esta colaboración, y en la de Cataluña también se afirma la eficacia de la calificación registral como base para conseguir la legalidad urbanística (6).

El Registro de la Propiedad constituye en España una auténtica garantía del cumplimiento efectivo de las normas ordenadoras del territorio. Las actuaciones jurídicas sobre las fincas se reflejan en los asientos registrales, y para llegar a ellos han de pasar previamente por la calificación del Registrador. La publicidad del Registro surte efectos respecto a todos en cuanto que pueden consultar sus asientos y actuar en consecuencia; la Ley Hipotecaria declara que se presume a todos los efectos legales que los derechos inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en los asientos respectivos. Para llegar a esta presunción y la consiguiente protección es preciso que los actos que accedan al Registro sean válidos por ajustados a las normas que los rigen; sólo se pueden inscribir las situaciones jurídicas conformes con las normas y nunca las que se les opongan.

Y aquí está el aspecto de control de legalidad que tiene la publicidad registral. Según el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, los Registradores tienen la facultad y a la vez el deber de calificar, además de la capacidad

(6) Ver el trabajo «Parcelaciones de fincas y el Registro de la Propiedad», de MARTÍN MARCOS JIMÉNEZ, en las Jornadas de Valladolid antes citadas, pág. 149.

de los otorgantes y las formalidades extrínsecas documentales, la *legalidad* de los actos contenidos en los documentos que se presentan a inscripción, y en consecuencia denegarán la registración de aquellos que no se atengan a lo dispuesto en la legalidad vigente.

Esta es la garantía a la que, como hemos visto, se acude en varias de las leyes citadas. El control del Registrador asegura el cumplimiento de las limitaciones impuestas al uso del suelo y en la práctica el sistema está funcionando a la perfección. Aquí ponemos de relieve el resorte que tienen las Administraciones competentes para hacer cumplir los postulados de la política territorial que se plasman en las leyes o en los planes respectivos. Si el Registrador juzga sobre la validez y legalidad, y en consecuencia inscribe, suspende o deniega, el control no puede ser más eficaz y seguro para ser empleado al servicio de los fines públicos que interesan a la comunidad.

De este modo el Registro, además de ser un indispensable medio de publicidad inmobiliaria manifestando los derechos y deberes del dominio, supone una garantía del cumplimiento de los compromisos impuestos al suelo y es un instrumento de cooperación en la disciplina urbanística para impedir las actuaciones contrarias al interés público y conseguir que el suelo no sea empleado de modo antisocial (7).

Esta función calificadora ha sido declarada por varias Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado. La de 13 de mayo de 1994 dice en esencia: Presentada en el Registro de la Propiedad número 8 de Málaga una escritura por la que se procede a segregar una parcela de una finca rústica y su consiguiente venta, el Registrador deniega la inscripción solicitada por existir en la finca matriz un asiento previo en el que consta la iniciación de un procedimiento incoado por los órganos urbanísticos del Ayuntamiento de dicha capital con el fin de suspender la parcelación y urbanización ilegal que se estaba realizando en la mentada matriz.

Tras recoger literalmente, para mejor información, el asiento donde obra la incoación del expediente urbanístico, de donde se deduce claramente la existencia de una parcelación ilegal, dice en su segundo fundamento jurídico que ni siquiera es necesario prejuzgar el alcance que en orden al cierre registral tiene el asiento donde se recoge la incoación del expediente sancionador sobre la parcelación ilegal que se está efectuando. Concluye rotundamente en el fundamento tercero que cualquiera que sea la solución que al respecto se adopte, lo que es indudable es que el Registrador en su calificación ha de tomar en consideración el contenido de dicho asiento (art. 18 LH), del cual resulta una fundada advertencia de que la segregación

(7) Ver trabajo, en colaboración de JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ y el autor que escribe, «La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», en REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, núm. 555, marzo-abril 1983, págs. 313 y sigs.

cuestionada puede constituir uno más de los actos integrantes de un proceso de parcelación urbanística ilegal (art. 257 LS); ello en conexión con la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (art. 16.2 LS), con la sujeción a licencia de toda parcelación urbana (art. 242.2 LS) 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 (arts. 1, 18, 38 y 40 LH) justifican sobradamente la paralización de la inscripción pretendida en tanto no se acredite la conformidad del negocio jurídico con la legalidad urbanística.

Es parecido el caso contemplado en la Resolución de 17 de enero de 1995. En el Registro de la Propiedad de Motril número 2 se suspende la inscripción de una escritura por la que una sociedad divide una finca rústica de su propiedad en 18 lotes de 4 áreas cada uno, diciéndose que se destinaban a «huertos familiares». La nota adversa se basaba en la no aportación de la licencia municipal de parcelación; pero además existía el dato revelador de que la división no apuraba la totalidad de la finca matriz, sino que quedaba un resto indeterminado que se dedicará, según se dice en la escritura, a la ampliación de la carretera de acceso. Ante el recurso interpuesto, el Registrador informó que al no existir normas urbanísticas regionales en Andalucía rigen los textos legales nacionales, sin que se pueda acudir a los llamados protocolos cuya efectividad se ha negado por la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de abril de 1984. En consecuencia son aplicables las normas de los artículos 15 y 16 de la Ley del Suelo que antes hemos expuesto; además, el propio Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Motril prohíbe la formación de núcleos de población en terrenos no urbanizables y por ello el Ayuntamiento había ya calificado esta división como parcelación urbanística ilegal, incoando un expediente por infracción urbanística que constaba ya por anotación preventiva en el Registro.

A pesar de todo, el Auto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia revocó la nota del Registrador fundándose en que el artículo 259 de la Ley del Suelo no es aplicable al tratarse de una división operada en suelo no urbanizable.

Pero la Dirección General, fallando en última instancia, vuelve a poner las cosas en su sitio revocando el citado Auto y confirmando plenamente la nota denegatoria del Registrador. En el único fundamento de Derecho se razona que no cabe ninguna duda de que para la inscripción de la división cuestionada se requiere la previa obtención de la correspondiente licencia o la declaración municipal de su innecesariedad, tal como previene el artículo 259.3 de la Ley del Suelo.

Los supuestos de hecho son análogos en el caso contemplado en la Resolución de 16 de junio de 1995, procedente del Registro de la Propiedad

de Palencia número 2. Se le da la misma solución de exigir como imprescindible la licencia municipal para la parcelación de una finca rústica con finalidades urbanísticas.

Afortunadamente, ahora los Registradores tenemos los instrumentos adecuados para poder colaborar en este campo. Tanto el último texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 que acentúa el reflejo registral de las situaciones jurídicas urbanísticas, como la nueva Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias de 1995 que ha establecido la nulidad de las fragmentaciones de fincas rústicas indivisibles, suponen unos valiosos instrumentos para conseguir en ambas direcciones una mayor seguridad en la ordenación territorial.

Entre todos hemos de colaborar en esta apremiante tarea que se escapa de las meras elucubraciones doctrinales y tiene una vital importancia económica y jurídica.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS
Registrador de la Propiedad