

RÉGIMEN DE LAS UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO

José María de la Cuesta Sáenz
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Burgos

SUMARIO: I. LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO: CONCEPTO, ORIGEN Y EVOLUCION. II. REGIMEN DE LA UMC. III. CONCLUSION.

I. LAS UNIDADES MINIMAS DE CULTIVO: CONCEPTO, ORIGEN Y EVOLUCION.

Aunque los antecedentes de las UMC se pueden rastrear en institutos tendentes a la conservación y mejora de la estructura fundiaria de cierta antigüedad, lo cierto es que la necesidad de su implantación, y por ello su verdadero origen como instituto llamado a una frecuente aplicación, solamente se sintió como algo perentorio después de haberse emprendido actuaciones públicas para la mejora de la estructura fundiaria de tanta intensidad y con tanta aplicación de recursos financieros públicos como ha sido la Concentración Parcelaria.

En efecto, puede decirse que sólo la conservación de los beneficios efectos alcanzados por la Concentración Parcelaria justifica de modo incontestable una limitación de las facultades del propietario tan notable como la que deriva de la UMC, aunque actualmente no puede decirse que su operatividad se limite a las parcelas resultantes de una Concentración Parcelaria.

Estamos, pues, ante un instituto relativamente reciente incluso para la juventud que caracteriza en general a nuestro Derecho Agrario, y que para comenzar su estudio puede definirse descriptivamente como *límite del derecho de propiedad sobre fincas rústicas con destino agrario establecido en defensa de un interés público y que afecta a las facultades dominicales de segregar y dividir, impidiendo su ejercicio válido cuando tales operaciones vayan a generar parcelas de superficie inferior a la fijada como límite en la*

comarca de que se trate para las tierras de secano o de regadío, y no resulte amparado por un cambio de destino regularmente realizado.

Así pues, como se desprende de esta superficial definición, la UMC es un límite del dominio de los que menciona el propio artículo 348 del Código Civil como susceptibles de establecerse legal o reglamentariamente, y que afecta precisamente a unas facetas del *ius disponendi* tan concretas como la división y la segregación que menciona el artículo 24.1 de la Ley 19/1995 de 4 de Julio.

Bien es verdad que a los civilistas actualmente nos gusta también buscar entronque constitucional a los institutos que estudiamos, y que sin duda tal entronque existe para la UMC en los artículos 33.2, 38, 130.1, 131 y 149.1.13 y 14 de la CE, preceptos todos que entre otros, menciona el apartado VI de la Exposición de Motivos de esta Ley citada, pero que en realidad tratan más bien acerca de los títulos del Estado para establecer *hic et nunc* un límite del derecho de propiedad sobre ciertas fincas, lo que en rigor no era una posibilidad inimaginable para nuestro legislador del pasado siglo, sino por el contrario una posibilidad muy familiar y previsible para un legislador que había consagrado el retracto de colindantes en la propiedad rústica cuya finalidad y base es muy semejante, aunque les pese a los detractores de la codificación civil¹.

Así pues, lo primero en el tiempo ha sido luchar contra la atomización de las fincas rústicas, creando una base fundiaria lo más adecuada posible al ejercicio de la actividad agraria, y, una vez logrado ese objetivo, lo que persigue la UMC es impedir que el ejercicio de facultades dominicales, produzca la recaída en una situación indeseable desde el punto de vista de la técnica agraria, mediante una comprensión bastante moderada de las facultades dominicales perfectamente compatible con la noción tradicional del derecho de propiedad, aunque en este siglo se haya acudido a la “función social” para fundamentar unos poderes configuradores que el legislador siempre utilizó.

Esta comprensión, puede hacerse en abstracto, a través de una norma relativa a determinadas fincas (existe un trasunto en el Derecho urbanístico), y no constituye un gravamen necesitado de una imposición concreta y expresa, ni tampoco de publicidad registral.

(1) Cfr. J.M. Lobato “Régimen jurídico del suelo no urbanizable”, IV Congreso de Derecho Agrario, Madrid, 1995, pág. 139, nota 15.

Cabe sin embargo, preguntarse, si puede alcanzar a otras facultades del propietario, que no consistiendo en división material de la propiedad, pueda dar lugar, sin segregación registral, a una división formal. Se trata de la posibilidad de que el dueño arriende una finca rústica con destino agrario parcialmente, siendo las superficies arrendadas inferiores a la UMC aplicable. A mi juicio la respuesta es en principio negativa, y en consecuencia será válido el arrendamiento parcial por debajo de la UMC, pero no deberá considerarse inscribible al amparo del nuevo artículo 2.5 de la Ley Hipotecaria, a no ser que se quiera abrir un considerable portillo al fraude de ley, además de para respetar en lo posible el principio de especialidad también en la inscripción arrendataria.

Aparece, pues, en momentos relativamente recientes este instituto en el campo de observación del agrarista, y aparece con un objeto, un fundamento y unos contornos no muy diferentes de los que presenta en la Ley 19/1995 de 4 de Julio sobre Modernización de Explotaciones Agrarias. Ello no obsta para que pueda hablarse ya de una cierta evolución del instituto partiendo de los contornos que presentaba en la primitiva regulación de los años cincuenta y que conservaba en el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de Enero de 1973.

Tal evolución puede descomponerse en un doble aspecto, material y jurídico. Desde el punto de vista material la evolución, que viene impuesta por los cambios sufridos en todos los órdenes por la actividad agraria (tecnológicos, medioambientales y de estricta política agraria), ha consistido en una tendencia a aumentar la superficie, implícita en la propia definición de UMC ahora contenida en el art. 23.1 LMEA, que nos habla de 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, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona”, y que establece unos parámetros cuyo cambio apunta hacia un progresivo incremento en las superficies.

Desde el punto de vista jurídico, la UMC ha evolucionado generalizando su operatividad más allá de la función de conservación de la Concentración Parcelaria, al tiempo que se ha tendido, primero en las normas autonómicas y después en la LMEA a hacer su sanción la más enérgica de las posibles: la nulidad radical. Es

esta evolución la que ha ocasionado precisamente los problemas que actualmente presenta su regulación, y a los que nos vamos a referir pormenorizadamente en el siguiente apartado.

II. REGIMEN DE LA UMC.

1. Fijación.

Conocida ya la definición sustantiva de la UMC, contenida en el art. 23.1 LMEA, y también su noción tecnico-jurídica, cabe preguntarse quién sea el destinatario de una norma definitoria como la que nos ocupa. En efecto, si respondemos en el sentido de que los destinatarios de tal definición -metajurídica y por ello jurídicamente indeterminada-, son las Administraciones Autonómicas a las que el artículo 23.2 atribuye el deber de “determinar la extensión... para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial”, excluyendo a otros operadores jurídicos que sólo de modo mediato se verían así concernidos, nos encontramos ya con un poderoso argumento en pro de la inaplicabilidad de esta normativa sin una previa fijación por la Comunidad Autónoma de tal extensión.

Por el contrario, si juzgamos que va más allá de la atribución formal de competencia para determinar la extensión de la UMC, la norma estaría determinada al menos, y a modo de límite mínimo, por las disposiciones administrativas precedentes, dejaríamos expedito el camino para su aplicación con base en las determinaciones autonómicas existentes o alternativamente, donde no haya tal determinación, con base en la orden Ministerial de 27 de Mayo de 1958.

A primera vista, el art. 23.1 LMEA debe ser entendido como dirigido al conjunto de los operadores jurídicos, puesto que el artículo 23.2 del mismo texto legal, se limita a habilitar a las CC.AA. para una determinación nueva de lo ya existente, y en consecuencia no se debe dar por zanjada la cuestión de un modo excesivamente simplista.

Las CC.AA. de Asturias (Ley de 21 de Julio de 1989 y Decreto de 30 de Diciembre de 1992), Castilla y León (Decreto de 16 de Agosto de 1984 de su Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes), Cataluña (Decreto de 12 de Mayo de 1983), Cantabria (Ley de 23 de Marzo de 1990) y Madrid (Decreto de 11 de Mayo de 1989 de la Consejería de Agricultura y Cooperación), han hecho uso de su

competencia, reconocida por el artículo 148.1.7 de la CE antes de la emanación de la LMEA. Pero, son muchas y muy extensas las CC.AA. en las que continúa sin ejercerse esa competencia, y en las que se plantea de un modo ahora bastante acuciante la cuestión que nos ocupa, lo que explica la proliferación de argumentos en uno y otro sentido².

Creo que la falta de una jurisprudencia terminante³, y el cruce de argumentos encontrados, en los que el parecer de tan destacados aplicadores del Derecho como lo son los Notarios y los Registradores de la Propiedad, se contraponen cada vez más, no nos exime, sino muy al contrario nos obliga, a formular una opinión, siendo la mía favorable a la vigencia de la OM de 27 de Mayo de 1958, y por supuesto con la misma base, de las disposiciones de las CC.AA. antes enumeradas, ya que lejos de todo formalismo, la vigencia de una veterana determinación de la UMC, no puede ser sino una mínima preservación del interés público protegido, que cumple al mismo tiempo la función de salvaguardar la seguridad jurídica.

En efecto, la evolución antes apuntada hacia un inequívoco aumento de la extensión de la UMC, unida a la existencia de una definición sustantiva de la misma que obliga a todos, y no sólo a las CC.AA., creo que conduce a la conclusión de que no puede darse por existente un vacío normativo no susceptible de colmarse. Sólo en los casos en que la UMC fijada en la discutida OM de 27 de Mayo de 1958 entra en fricción con la definición del art. 23.1 LMEA -por causa de una notoria contraposición-, podríamos decir que está derogada, al igual que lo estarían las fijadas por las CC.AA. en desarrollo de sus propias leyes o de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

(2) Ver entre otros I. Fernández de Cordova Clarós, "La discutida vigencia de la OM de 27 de Mayo de 1958 sobre unidades mínimas de cultivo. Excurso sobre los efectos de la inercia o pasividad legislativa", *Derecho Agrario y Alimentario*, nº 28 (1996) pág. 11 y ss. y F.J. García Mas, "Comentarios a la Ley 19/1995 de 4 de Julio sobre Modernización de las Explotaciones Agrarias, en *Actualidad Civil*, nº 30 (1996), págs. XXI y ss.

(3) I. Fernández de Córdoba, *loc. cit.*

Esta opinión, coincide con la manifestada antes respecto del Derecho anterior a la LMEA por C. Hernández Crespo, J.M. García García y por F. Corral Dueñas⁴, aunque no se sustenta sólo en argumentos formales de vigencia de la OM a falta de derogación expresa, sino que apunta hacia la propia aplicación del concepto legal de UMC.

Por el contrario, las voces más opuestas a la vigencia de la OM de 27 de Mayo de 1958 han provenido del mundo notarial, tanto después de la entrada en vigor de la LMEA, como antes⁵, y se han basado en el efecto derogatorio de la LRDA de 12 de Enero de 1973, encontrando eco en algunas sentencias del TS como la de 10 de Mayo de 1980 (Sala 1ª) y la de 11 de Mayo de 1988 (Sala 4ª), que sin llegar a constituir una línea jurisprudencial por proceder de distintos órdenes jurisdiccionales, han sido además contradichas por algún pronunciamiento posterior como la STS de 5 de Marzo de 1992.

Además, la Administración pública competente en sus actuaciones en materia de Concentración Parcelaria puede estar sujeta a una determinación distinta de la UMC señalada concretamente para esa zona de actuación en la norma que establece la utilidad de la mejora⁶, (que es lo que prevé el art. 3.2 de la Ley 10/85 de 14 de Agosto del Parlamento Gallego sobre Concentración Parcelaria) lo que permite conciliar extensiones muy ambiciosas de UMC con la dificultad que entraña la Concentración Parcelaria.

(4) F. Corral Dueñas, "La parcelación del suelo periurbano", en *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Madrid, 1995, págs. 112 y ss., así como J.M. García García, "La legislación de UMC y las limitaciones legales del dominio", en *VI Congreso Internacional de Derecho registral*, Madrid, 1985.

(5) C.G. Lopez Muller y Gómez, "ordenación y uso del suelo rústico", *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Madrid, 1995, pág. 42.

(6) F. Corral Dueñas, *loc. cit.*

2. Efectos.

Como ya se anticipó, también la sanción de esa norma prohibitiva que lleva consigo la UMC, ha experimentado variaciones que se pueden describir como un cierto endurecimiento. En efecto, aunque el art. 44 de la LRDA parecía apuntar hacia la nulidad de la división o segregación por debajo de la extensión de la UMC al establecer que “la división o segregación... sólo será válida...”, lo cierto era que el art. 45.1 del mismo texto legal venía a establecer una sanción, el retracto de los colindantes, no sólo menos enérgica y efectiva, sino notablemente contradictoria puesto que el retracto venía a dar por válido lo que artículo precedente parecía, interpretado *a sensu contrario*, considerar como radicalmente nulo.

Sólo algunas CC.AA, como la de Castilla y León, habían ejercitado sus competencias legislativas endureciendo esta sanción, y sustituyéndola por una terminante nulidad radical susceptible de hacerse valer por cualquier interesado y desde luego por la Administración Autonómica en la Ley 14/1990 de 28 de Noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León, con una complementaria exigencia de croquis expedido por la Administración cuya escasa eficacia puse de relieve en otro lugar⁷.

Pero el art. 24 de la LMEA ha asumido esa misma tendencia, planteando en toda su crudeza una nulidad radical, absoluta e insubsanable del acto que contravenga el art. 23 de la LMEA, lo que creo que constituye un error del legislador porque es mucho más perturbador el remedio, que la infracción que se trata de atajar. En efecto, como ya en su día puse de relieve respecto de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, una sanción como la nulidad radical puede ser perturbadora entre otras razones por su persistencia al no prescribir la acción en el plazo de cuatro años, y por la amplia legitimación activa que puede incidir en las más variadas relaciones jurídicas alterando las relaciones interpersonales. En fin, las apariencias jurídicas originadas por el acto nulo, pueden mantenerse en prolongada incertidumbre, y pueden surgir, como se indicó al principio del trabajo negocios que persigan la misma finalidad prohibida por cauces indirectos.

(7) J. de la Cuesta ¿Principios de Derecho Agrario de Castilla y León?, III Congreso de Derecho Agrario, Zaragoza, 1992.

En el mismo sentido, recientemente se ha dicho⁸, que tal vez el mismo retracto de colindantes creado por la LMEA, o el no acceso al Registro de la Propiedad, pudiesen alcanzar la misma eficacia disuasoria de la conducta prohibida, sin producir posibles efectos perversos. Se puede estar de acuerdo con la primera de esas alternativas, nunca con la segunda, e incluso hacer hincapié en la contradicción interna que tiene la LMEA por enfrentarse este artículo 25 con el retracto de colindantes previsto por su art. 27, que supone consagrar soluciones incompatibles para un mismo problema, como lo sería la actividad de la Administración pidiendo la nulidad en el primer caso, y el ejercicio de derechos potestativos por los titulares de predios colindantes como los del art. 1.523 del C.c. o 27 de la LMEA, cuando la finca segregada o alguna porción de la dividida se transmitan. Pero, es lo cierto que el ya dilatado rodaje de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León parece tranquilizador, por cuanto no han aflorado consecuencias indeseables por el momento, lo que, por supuesto no quiere decir que se haya aplicado tal nulidad radical, ni procede de una legislación con tan notable tensión interna como la que existe entre los artículos 25 y 27 de la LMEA, ya que el primero abortaría buena parte de las posibilidades de aplicación del segundo, sin que se pueda descartar que sea el demandado de retracto en su caso el que ejercite la acción de nulidad.

Además, el art. 24 LMEA es de los llamados de Legislación Plena según la Disposición Adicional 2ª de la Ley, y por lo tanto no susceptible de coexistir con otras normativas sobre la materia, aunque contradictoriamente esta D.A. deje a salvo las normas civiles o especiales allí donde existan.

3. *Las excepciones.*

También en esta materia el art. 25 de la LMEA denota la mencionada evolución, sólo que en este caso el principal problema no procede tanto de la innovación, que apenas existe, como de la desaparición de la excepción relativa a la constitución de huertos familiares.

(8) F.J. García Mas, *op. cit.*, pág. XXX.

Los apartados a) (disposición en favor de colindantes que no genera fincas inferiores a la UMC), c) (ejercicio del derecho de acceso a la propiedad de la LAR) y d) (la división causada por aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, tienen en sí mismos claramente impresa su respectiva *ratio legis*, que en el apartado *sub a)* coincide con el cumplimiento de lo que es función principal de la UMC, y satisface los mismos intereses, por lo que sólo en apariencia es una excepción a la prohibición de actos que supongan la división o segregación de parcelas con superficies resultantes inferiores a la extensión correspondiente.

Por lo que atañe a la excepción *sub c)*, se trata de una verdadera excepción establecida en obsequio de los derechos del arrendatario al acceso a la propiedad de parcelas arrendadas aunque sean de superficie inferior a la UMC, y por último, la excepción *sub d)*, supone la existencia de una declaración de interés público o utilidad social, que debe preceder a todo procedimiento expropiatorio, y que postula la existencia en tales casos de intereses públicos preponderantes sobre el que trata de proteger la UMC.

En suma, queda sólo pues, con verdadero carácter de excepción y presentando algún problema interpretativo, el apartado *sub b)*, que se refiere al ejercicio del *ius aedificandi* en terrenos no urbanizables (rústicos), pero que han perdido o van a perder su destino agrario.

Ni que decirse tiene que la pérdida del destino agrario, que se produce sin más como una facultad del propietario⁹, convierte el problema que vamos a estudiar en un problema cuyo contacto con el Derecho agrario, aunque indiscutible, es simplemente eso, un contacto y no una relación de pertinencia completa. Es curioso, sin embargo, y no muy tranquilizador para el agrarista que sea este problema uno de los que más preocupan a los operadores jurídicos en cuanto a la aplicación de la LMEA, como lo pone de relieve la ya abundante literatura que ha visto o que está a punto de ver la luz en el comentario a este precepto de la LMEA y los concordantes del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana publicado por Decreto legislativo 1/1992 de 26 de Junio.

(9) Sobre esa facultad del propietario ver J. de la Cuesta, "Estatuto jurídico del suelo con destino agrario", *Constitución y derecho privado*, n° 3, 1994, págs.131y ss.

La primera consideración que merece el art. 25 b) de la LMEA, es que viene a resultar en sus dos párrafos un verdadero “reenvío de retorno” respecto de la remisión que el art. 16.1 del TRLS hacía a la legislación agraria a efectos de los fraccionamientos de fincas rústicas¹⁰, que no añade nada a la sanción prevista en la única legislación que abarca el problema por completo, como ya indicaba antes de la LMEA algún autor¹¹.

Pero tal afirmación no excusa de examinar la condiciones de aplicabilidad de la excepción al régimen de la UMC que nos ocupa. En tal sentido, siguiendo el trabajo del Prof. Sánchez Hernández¹², las condiciones de aplicación de la excepción que nos ocupa, serán las siguientes:

1º) Destino de la finca a edificación o construcción permanente con fines industriales u otros de carácter no agrario, de modo efectivo.

La única duda que plantea esta condición al intérprete es la de si se incluyen en esos fines no agrarios, aquéllos que el art. 2.5 párrafo 2º de la LMEA califica como “actividades complementarias”, que podrán consistir en industria transformadora, locales para actividades artesanales, turísticas o incluso de actividad cinegética intensiva. Porque claro está que esas actividades no son ajenas a la “explotación agraria” de la que operan como complemento, pero podrán llevarse a cabo en finca segregada para facilitar por ejemplo la financiación mediante hipoteca de esa edificación.

No resulta pues fácil la respuesta a este interrogante, puesto que si se afirma tal posibilidad se abre la puerta al fraccionamiento de la base territorial de una explotación sin el límite de la UMC, pero si se niega, puede que se dificulte la financiación de esas “actividades complementarias” tan deseables en la diversificación de actividades del mundo rural, que empieza a ser la obsesión de la política agraria.

(10) M.I. Poveda Bernal, “Algunos problemas de derecho transitorio en la legislación civil reciente”, en curso de publicación, en *Revista Jurídica del Notariado*, pág. 115 del subfinal.

(11) C.G. López Müller, *loc. cit.* pág. 44.

(12) A. Sánchez Hernández, “La unidad mínima de cultivo y el régimen del suelo no urbanizable”, trabajo en curso de publicación en *Derecho Agrario y Alimentario*, nº 29 (1996), pág.5 y ss. del original.

2º) Obtención de la licencia prevista en la legislación urbanística, que viene impuesta por el art. 16.1 TRLS, condición esta que por referirse a una edificación no accesoria de la explotación y no destinada a ejecución, entretenimiento o servicio de obra pública¹³, no podría cumplirse al amparo del apartado 3º regla tercera del citado art. 16 TRLS, sino que habría de responder a una licencia concedida sobre otras bases.

Tales bases pueden ser en primer lugar las contempladas en el art. 16.3.2 del TRLS, es decir, tratarse de edificaciones “de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como los edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”.

La determinación de conceptos como los manejados por el TRLS (utilidad pública e interés social, necesidad de emplazamiento en el ámbito rural), puede llevarse a cabo por la legislación autonómica. Sánchez Hernández, añade que también por la jurisprudencia¹⁴, pero es lo cierto que ésta proporciona sólo algunas concreciones insuficientes, como lo es el que ni el titular ni la gestión tienen que ser necesariamente públicos (SS.TS. de 13 de Julio de 1984 y 25 de Febrero de 1985) o que el interés social abarca potencialmente casi todo tipo de instalaciones y no es incompatible con la existencia de beneficio mercantil (SS. TS. de 25 de Febrero de 1984), lo que ha amparado licencia para edificar construcciones de fines tan variados como una residencia sanitaria, un centro de comunicaciones telefónicas, un hipermercado o un camping.

En lo que atañe al requisito de la necesidad de su emplazamiento en el ámbito rural, los casos expuestos se solventaron acudiendo a la conveniencia de un ambiente sano para la instalación hospitalaria, de un fácil acceso para el hipermercado y obviamente, en el caso del camping, en la necesidad de aire libre.

(13) A. Sánchez Hernández, *op. cit.*, pág. 10, donde refleja las posturas jurisprudenciales al respecto.

(14) *op. cit.*, pág. 13.

Ahora bien, la regulación del art. 25 b) de la LMEA, no queda en absoluto limitada, como ha puesto de relieve Sánchez Hernández¹⁵, citando la sentencia del TS de 24 de Marzo de 1986, inconveniente éste que existía en los precedentes artículos 69 de la LS de 12 de Mayo de 1956 y 85 del TRLS de 9 de Abril de 1976, lo que abre la posibilidad de que en terreno no urbanizable se pretendan usos incompatibles con las funciones que el planeamiento atribuye a tal clase de suelo.

En cuanto a la vivienda no vinculada a la explotación agraria, el TRLS exige que no pueda dar lugar a núcleo de población, y habrá también de cumplir las prescripciones del Plan que han de versar sobre la superficie y la forma de la parcela a edificar, y los retranqueos de la edificación respecto de los linderos.

3º) El art. 25 b) exige asimismo como condición de validez de la segregación, la construcción efectiva dentro del plazo establecido en la licencia urbanística. Así pues, hay un plazo de un año para el cambio de destino y la obtención de la pertinente licencia, pero la edificación en sí habrá de finalizarse dentro del plazo que establezca la concreta licencia, según dispone el art. 35.1 del TRLS al que el art. 25 b) de la LMEA se remite tácitamente.

Si la infracción del primero de los plazos acarrea como es lógico la nulidad, parece que puede decirse lo mismo respecto del retraso en la terminación, al que en principio, a salvo de las calificaciones que le correspondan civilmente según el regimen de la ejecución de la obra, sería también en principio aplicable el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por RD 3288/1978 de 25 de Agosto. Pero siendo criticable, por maximalista, la sanción de nulidad radical en todo caso, mucho más habrá de considerarse así cuando se trate de un retraso no imputable al titular de la finca segregada.

(15) Op. cit., pág. 16.

Hasta aquí nos hemos ocupado de la convergencia de la normativa agraria con la normativa urbanística a tenor del art. 25 de la LMEA, y podrá parecer que con ello queda agotada la cuestión. Pero es lo cierto que la aplicación de la UMC, o más exactamente de sus excepciones, ha dado lugar a algún otro problema en relación con la legislación urbanística, consistente en la denegación de inscripción registral de segregaciones o declaraciones de obra nueva en aplicación del art. 259.3 del TRLS, justificadas por la existencia de expediente sancionador constante en el Registro de la Propiedad (Res. de la DGR y N. de 13 de Mayo de 1994) o por la incompatibilidad de la obra nueva declarada con el carácter rústico del suelo (Res. de la DGR y N. de 5 de Enero de 1995), para las que en virtud del citado precepto del TRLS sería necesaria la correspondiente licencia o la declaración municipal de su innecesariedad.

El problema no se ha planteado en aplicación de la LMEA sino de la regulación de la LRDA, y es poco probable que se plantee ahora en los mismos términos, por haber desaparecido la excepción relativa a la constitución de huertos familiares, pero conviene tener presente que esa exigencia de licencia o declaración municipal de su innecesariedad no se puede aplicar sin más a toda división o segregación de suelo rústico por debajo de la UMC, sino que, o bien habrá de aplicarse al suelo urbanizable, o bien cuando exista ya algún indicio de parcelación ilegal, aspectos no tenidos en cuenta por algunas otras Resoluciones de la DGR y N. como las de 17 de Enero y 6 de Junio de 1995, que parten de una exigibilidad general de tal requisito, porque paradójicamente esa licencia o declaración municipal no tiene por qué respetar la UMC¹⁶, siendo entonces una cautela insuficiente, mientras que por lo general tratándose de suelo rústico será una cautela excesiva.

III. Conclusión.

Como se desprende de lo tratado, la UMC se refiere a fincas o parcelas y no a explotaciones, pero pretende que los elementos que integran una explotación agraria, se apliquen a la tierra en las mejores condiciones. Puede decirse, por lo tanto, que se incardina en uno de los principales objetivos de oda política agrícola, que el

(16) F.J. García Mas, *op. cit.* pág. XXXI

art. 39 del Tratado de Roma enumera en primer lugar entre los objetivos de la PAC: “incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra”.

Pero no es, contra lo que pueda parecer, un instrumento “productivista” y por lo tanto, periclitado, sino que por el contrario es imprescindible en mayor medida cuando la política agrícola se aleja del productivismo.

Bien es verdad que no se refiere a dimensiones óptimas de una explotación, sino a dimensiones mínimas de las parcelas que la integran, y en estrecha relación con el progreso técnico. El archiconocido pasaje de Columella

*Laudate ingentia rura
Exiguum colito*

parecería contrario a una medida legal de estas características, si no fuese referido al conjunto de una explotación, y por lo tanto a su dimensión óptima, con un planteamiento más ambicioso pero basado en una misma realidad económica que es la necesidad de dosificar adecuadamente los factores de producción.

Pero ocurre hoy, que sin poderse negar el acierto de esa afirmación, que expresaba aforísticamente la llamada ley de los rendimientos decrecientes, la técnica ha permitido que ese óptimo cambie en tal proporción que resulta incluso difícilmente imaginable para quien no esté muy familiarizado con los nuevos modos de cultivo.

Desde luego, si la meta fuese el mejorar la competitividad de las explotaciones, sin otras consideraciones sociales, la UMC sería hoy una medida demasiado modesta. Pero la reforma de la PAC iniciada en 1992 y hoy ya perfectamente implantada, pone al lado de la competitividad otras consideraciones que hacen de la UMC un instrumento suficientemente eficaz, si se desarrolla con valentía y acierto por las CC.AA. competentes para fijar su extensión y para aplicarla.

Además, las funciones de preservación de las actuaciones de concentración se ven ahora completadas con la función que en

orden al retracto atribuye a la UMC el art. 27.1 de la LMEA al establecer “tendrán derecho de retracto los propietarios de fincas colindantes que sean titulares de explotaciones prioritarias, cuando se trate de la venta de una finca rústica de superficie inferior al doble de la unidad mínima de cultivo”, que en alguna medida apunta hacia ese objetivo algo más ambicioso que se ha mencionado, aunque sea a través de un derecho cuyo ejercicio es potestativo para los titulares de determinados predios colindantes y que se superpone al viejo retracto de colindantes del Código civil.

Por lo demás, se trata de una regulación la de la UMC, que aunque tenga aspectos criticables, se adapta tan bien a los intereses en juego en la economía agraria, que previsiblemente sólo aflorarán los problemas cuando el destino no agrario sea posible, es decir, cuando materialmente los fundos a que se intente aplicar estén en esa tierra de nadie que se ha llamado periurbana o urbanoagraria¹⁷, en la que el equilibrio entre la tierra y otros factores de producción no sea el propio de la actividad agraria, como ya había venido ocurriendo con anterioridad, al amparo de la legislación preexistente.

Todo esto permite augurar un buen desarrollo, que además debería ser considerado tarea urgente por las CC.AA., bien para dotarse de una UMC apropiada a sus necesidades actuales, bien para mantener lo más al día posible la comarcalización de esa UMC, evitando con ello problemas de difícil solución como los que aquí se han estudiado.

(17) A. Nieto, “La agricultura periurbana”, *IV Congreso de Derecho Agrario*, Madrid, 1995, pág. 427.

