

LA UNIDAD MÍNIMA DE CULTIVO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

José María de la Cuesta Sáenz

Catedrático de Derecho Civil

1. Concepto de unidad mínima de cultivo

El concepto de unidad mínima de cultivo, aunque con antecedentes bastante remotos en institutos jurídicos tendentes a la mejora de las estructuras fundiarias españolas, es como instituto jurídico de enorme importancia práctica, una consecuencia de la masiva aplicación de las técnicas de concentración parcelaria en la segunda mitad del pasado siglo XX.

En efecto, es no sólo el interés público que genéricamente existe en orden a la mejora de las estructuras agrarias, sino muy señaladamente el interés en conservar los resultados de una acción sobre fincas generalmente de propiedad privada, lo que justifica un límite de los derechos del propietario de la importancia del que nos ocupa, que afecta sobre todo a ese elemento esencial integrante de derecho de propiedad que es el derecho de disponer que contempla el artículo 348 del Código civil en su párrafo primero, comprimiéndole de modo muy radical.

En este sentido tuve ya hace años la ocasión de definir la UMC como *límite del derecho de propiedad sobre fincas rústicas con destino agrario, establecido en defensa de intereses públicos y que afecta a las facultades dominicales de dividir y segregar, 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 tanto para tierras de secano como de regadío, y que no resulte amparado por un cambio de destino regularmente llevado a cabo¹.

La definición legal está contenida en el artículo 23.1 de la LMEA en los siguientes términos: «A los efectos de esta Ley, se entiende por unidad mínima de cultivo la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona».

Esta definición legal fue acertadamente calificada por el Prof. Sánchez Hernández como «imprecisa, mudable y variable en el tiempo»², características éstas debidas a su naturaleza predominantemente fáctica.

2. Consecuencias que deben seguirse de tal noción

Salta a la vista que la unidad mínima de cultivo no es una noción puramente formal como las nociones de finca en sentido registral, o la de parcela catastral, sino que atiende a las circunstancias materiales y de hecho de las fincas en relación con su cultivo, lo que desde el punto de vista jurídico tiene importantes consecuencias que no se deben olvidar, y entre las cuales cabe destacar las siguientes:

1^a. - Su fijación, que está atribuida por Ley a las Comunidades Autónomas, por el artículo 23.2 de la LMEA, que establece que «corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial», constituye un deber de tales administraciones públicas, que deberán cumplir con sujeción a los principios rectores de la actividad administrativa, y señaladamente de acuerdo con el principio de interdicción de la arbitrariedad, lo que supone que habrán de fijarse y actualizarse de acuerdo con criterios técnicos que no son discrecionales y son susceptibles de control jurisdiccional.

2^a. - Aunque parezca una cuestión obvia, la aplicación de la normativa de unidades mínimas de cultivo afecta a la propiedad de parcelas con destino agrario, lo que implica la necesidad de que concurren dos presupuestos que son por una parte la cualidad de rústico del suelo de que se trate, que es una cualidad jurídica, y por otra parte que se trate de suelo cultivable en su totalidad y de forma unitaria o simultánea, lo que cons-

¹ J. DE LA CUESTA SÁENZ, «Régimen de las unidades mínimas de cultivo», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, 3 (1997), pág. 59.

² A. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, «La unidad mínima de cultivo y el régimen del suelo no urbanizable», *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 30 (1997), pp. 47 y ss.

tituye una cuestión de hecho apreciable por los sentidos. De no concurrir ambos presupuestos las operaciones de división o segregación de una finca inferior a la unidad mínima de cultivo, no ponen en peligro el interés general protegido por estas normas, aunque puedan contravenir normativa de otra naturaleza (señaladamente de naturaleza urbanística), y en consecuencia las parcelas rústicas en que se asienten edificaciones, case-ríos, eras y similares no caen bajo la prohibición del artículo 24 aunque sean terreno rústico, porque su destino permanente ya no es el cultivo en su totalidad y, en consecuencia, no se puede considerar el rendimiento de unas labores de cultivo inexistentes. Cabe, pues, la segregación y división de la parte no cultivable, con independencia de que la parte supere o no la superficie de la unidad mínima de cultivo.

3ª.- Las excepciones a las prohibiciones de dividir y segregar, obedecen a esa misma inspiración de lograr unidades de cultivo más eficientes, y deben ser apreciadas con exquisita contemplación de la realidad física y agronómica de las fincas, y no de un modo exclusivamente formalista, máxime teniendo en cuenta que se trata de normas restrictivas de derechos individuales y limitativas de las facultades dominicales.

De nuevo parece que se afirma algo obvio, pero desgraciadamente la cuestión no es tan simple como parece, porque la configuración física de muchas fincas que son unidades mínimas de cultivo o que, sin serlo, pueden por división o segregación dar lugar a fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo de que se trate, puede no responder a esa función de cultivo como una sola finca. La superficie es un dato muy relevante pero no es el único dato a tener en cuenta y puede no ser un dato decisivo.

Así pues, aunque el concepto de unidad mínima de cultivo se refiere a fincas y no a explotaciones, lo que sería sin duda más ambicioso y respondería al superior estadio de la concentración de explotaciones y no meramente concentración parcelaria³, lo cierto es que conecta con la idea de explotación por cuanto está referida al cultivo, cuyas unidades no tienen por qué coincidir con las fincas en sentido registral ni con las parcelas catastrales. En efecto, una finca registral o una parcela catastral de superficie holgadamente superior a la unidad mínima de cultivo puede encubrir realidades materiales que le impidan ser cultivada como una sola finca e incluso que obligue al cultivo en unidades inferiores a la unidad mínima de cultivo. Piénsese en cursos de agua naturales, o canales de riego artificiales, o incluso en barreras naturales como setos o árboles que rompen la continuidad del terreno a efectos de cultivo de modo tendencial-

³ Reto que ya ha sido asumido por alguna legislación autonómica como la de Cantabria, y que fue en primer lugar propugnado por A. Ballarín Marcia, en *Operación Jovellanos, propuestas de reforma para la agricultura española*, ed. MAPA y Consejo General del Notariado, pág. 39, Madrid, 2000.

mente definitivo. Tales realidades hacen imposible el cultivo de tal finca como una sola finca y en rigor, infringen el concepto material de unidad mínima de cultivo. Sin embargo, tales fincas no son infrecuentes, ni siquiera en zonas que ya se han beneficiado de la concentración parcelaria, bien porque así se configuraron originariamente, o bien porque plantaciones o puestas en regadío u otras mejoras subsiguientes las han llevado a tal estado físico.

Respecto de tales situaciones de previa y solapada infracción de la unidad mínima de cultivo hay que indicar que una actitud cuidadosa puede evitar que se generen en operaciones de concentración y mejora afrontadas por administraciones públicas, pero cuando se generen por la actividad de mejora privada, difícilmente pueden ser conocidas por los funcionarios y autoridades que deben de velar por el cumplimiento de la unidad mínima de cultivo, y aun siendo conocidas difícilmente serán evitables, porque el artículo 24.1 de la LMEA prohíbe la división y la segregación entendidas como operaciones jurídicas, material la una y formal la otra, pero no prohíbe actuaciones puramente fácticas y no sometidas a autorización alguna como las mejoras de cualquier tipo que impidan en lo sucesivo el cultivo de una finca como un todo único.

Pero no se trata aquí de denunciar la existencia y la imposible o al menos muy difícil erradicación de infracciones ocultas de la unidad mínima de cultivo, toda vez que en algún modo y en alguna medida se ven compensadas tales infracciones con las mejoras que las originan. Y así, por ejemplo, si la canalización que divide una finca en partes inferiores a la unidad mínima de cultivo de secano en la zona, parece infringir formalmente la normativa que nos ocupa, lo cierto es que podrá dar lugar a una finca no cultivable como tal, pero sí cultivable en cambio como dos fincas de regadío, que aun siendo también inferiores a la unidad mínima de cultivo en regadío, mejorarán probablemente la productividad de la finca originaria.

Lo que parece más peligroso para el derecho de propiedad y para la finalidad de interés general de la unidad mínima de cultivo es que la falta de percepción por los funcionarios que están encargados de velar por su cumplimiento de esas condiciones físicas y materiales de las fincas en relación con su cultivo, dificulte o haga imposibles operaciones cuyo resultado es palmariamente positivo para las explotaciones agrícolas afectadas.

Ejemplo extremo (y real) de lo anteriormente apuntado es el caso de una finca registral dividida materialmente por una canalización, cuyo propietario, que lo es de las parcelas colindantes en el margen izquierdo del canal, desea dividir y segregar la parte de la finca situada en el margen derecho para venderla al propietario de las fincas colindantes en ese mismo lado derecho del canal, de modo que resulta muy beneficiada la situación del conjunto.

Formalmente puede que su intención choque con la prohibición del artículo 24.1 de la LMEA y no se vea literalmente amparada en la excepción que consagra el artículo 25.1 a) del mismo texto legal que permite la división o segregación en el supuesto de «cualquier clase de disposición a favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión a la unidad mínima de cultivo», porque en rigor va a resultar al menos una finca en sentido registral inferior a la unidad mínima de cultivo.

Pero no hay que olvidar que el privatista no debe acogerse al trazo grueso, sino a la mejor composición de los intereses en juego, y en este caso en interés de los particulares coincide con el interés general y no entra en conflicto con ningún otro interés particular, hasta el punto de que el supuesto es una verdadera concentración privada, y puede ser una concentración de explotaciones y no meramente parcelaria. No hay ni tan siquiera que proceder a composición alguna, porque todo apunta en la misma dirección: las resultas de esa segregación y venta son beneficiosas desde cualquier punto de vista que se adopte.

Pues bien, el Registrador de la Propiedad, celoso guardián de intereses públicos, suspende la inscripción e informa a la instancia administrativa competente de la infracción de la unidad mínima de cultivo con base en los artículos 79 y 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, de normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, originando un procedimiento realmente peculiar, que puede poner en peligro que los particulares persigan y alcancen por sus medios fines de interés privado y público simultáneamente.

3. El error del legislador y sus causas

De lo anteriormente tratado se desprende un cuadro poco tranquilizador para el agrarista, especialmente si se aprecia que la aplicación de la unidad mínima de cultivo ha pasado a inscribirse en la regulación de los actos de naturaleza urbanística. No deberían, creo, mezclarse cuestiones como la lucha contra la parcelación urbanística ilegal, para la que todos los medios son pocos, y la defensa de la unidad mínima de cultivo, que requiere tener presentes, por una parte la noción material de unidad mínima con los presupuestos antes señalados, y por otra parte la realidad física de las fincas sobre las cuales debe de aplicarse.

Y así, está claro que el Registro de la Propiedad puede velar con toda precisión por el cumplimiento de las reglas urbanísticas sobre parcelas indivisibles, que no requiere otras constataciones que las que refleja el

folio registral, pero pierde esa precisión cuando se trata de considerar la realidad física de las fincas y sus condiciones de cultivo que no tienen por qué venir reflejadas en la documentación pública que accede al Registro de la Propiedad. Esa pérdida de precisión afecta sin duda al logro de los fines que persigue la unidad mínima de cultivo, y puede ser una cortapisa muy difícil de superar para operaciones de concentración privada.

Sin embargo, la actividad del Registrador de la Propiedad es, en principio, meramente cautelar. Se limita a suspender la inscripción y exigir la correspondiente licencia municipal o declaración de no ser necesaria, lo que ya supone para los particulares un coste importante y un retraso en la titulación, y también remitir copia de los documentos presentados «a la administración agraria competente», que puede resolver, o bien entendiendo subsumible la segregación o división en las excepciones del artículo 25 LMEA, o por el contrario, no subsumible y declarándolo en consecuencia nulo.

Dice el artículo 80 del RD 1093/1997 «si dicha administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones...», de modo que parece que no puede tal Administración Pública, si no es a través del silencio administrativo que la propia norma establece en cuatro meses, entender simplemente que no es aplicable la prohibición de la división porque la finca no es rústica o no es de cultivo, o no es una sola finca en sentido agronómico, sino que estaba ya dividida, por ejemplo, por una canalización.

La norma es de un simplismo estremecedor y odioso, porque todo ello ocurre en detrimento de las facultades de los propietarios, que en el mejor de los casos va a ver encarecido y muy retrasado el buen fin registral de su operación de mejora agraria, que no urbanística en la hipótesis que contemplamos.

Pero hay algo todavía más llamativo y alarmante para el jurista de derecho privado acostumbrado a una mayor finura, y esto es que se faculta a las administraciones agrarias competentes para adoptar «el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto». Alguien que crea que el derecho de propiedad es lo que dice el artículo 348 del Código civil pensará en los límites a los que este artículo se refiere, cuya contravención puede originar una nulidad radical o de pleno derecho declarada por el Juez, pero no por una autoridad administrativa.

Y así es, sin duda, pero es que además, ese acto administrativo, es necesariamente ciego ante las realidades que venimos indicando, porque lo es la propia norma en que se basa. Nada más clarificador a tal efecto que el comentario del artículo 80 del RD que lleva a cabo Arnaiz Eguren⁴.

⁴ R. ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, 2ª ed. Pons, 2001, págs. 590 y ss.

Para empezar, el citado autor reproduce a modo de concepto legal de unidad mínima de cultivo el artículo 23 de la LMEA omitiendo el pasaje «para que las labores fundamentales de su cultivo utilizando los medios normales y técnicos de producción puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio», sustituyéndole por un paréntesis con puntos suspensivos entre la apertura y el cierre. No es, ciertamente, un buen comienzo para un discurso jurídico agrario el preterir el núcleo de la definición legal sin la cual, es la unidad mínima de cultivo una subespecie de la finca registral solamente cualificada por la superficie, y por ello todo el discurso del citado autor queda irremediabilmente lastrado por esa deliberada omisión. Es claro, que para el citado autor la unidad mínima de cultivo es un concepto puramente formal que se expresa en unidades de superficie de sistema métrico decimal, como lo es la finca en sentido registral o la parcela catastral, pero lo más preocupante es que también el redactor del RD que nos ocupa comparte esa visión, porque de otro modo el artículo 80 contendría un procedimiento con audiencia de los interesados (partes del negocio y Notario autorizante de la escritura), a lo largo del cual podría dilucidarse si es cierto o no, y hasta que punto lo es en su caso, que se ha contravenido el artículo 24 de la LMEA.

Y eso explica que no conciba otra posibilidad que la aplicación de las excepciones del artículo 25 LMEA, a modo de subsunción automática de lo reflejado en la escritura cuya copia se remite por el Registrador de la Propiedad, o alternativamente la declaración de nulidad de pleno derecho.

Nos encontramos, pues, ante un atropello de la más elemental sensibilidad jurídica que consiste en que hay un procedimiento iniciado de oficio por el Registrador de la Propiedad, que ha de resolver la autoridad administrativa competente, sin audiencia de los interesados y que en principio, sólo puede terminar o bien por la apreciación de la concurrencia de las excepciones (¿por qué no la hace el Registrador de la Propiedad y ahorra así un largo procedimiento al interesado?), o bien por la declaración *administrativa* de la nulidad del acto.

No parece posible acumular más disparates en contra de los propietarios de fincas rústicas y de su ejercicio de la autonomía privada, y todo ello en aparente defensa de un interés público agrario cuya real presencia nadie va a molestarse en apreciar.

Terminado este procedimiento administrativo extravagante y estafalario, la Administración agraria competente «remitirá al Registrador de la Propiedad certificación del contenido de la resolución recaída», que en el supuesto de declarar la nulidad del acto «denegará la inscripción». Hay, pues, todo un procedimiento administrativo en el seno de la administración agraria que se produce a instancia del Registrador de la Propiedad, y que *inaudita parte*, puede concluir con la declaración de nulidad del acto y la denegación de su inscripción, tal vez medio año después de que los

interesados acudieran inocentemente a presentar al Registro de la Propiedad su escritura pública, y sin que nadie se haya molestado en comprobar la situación de hecho de las fincas implicadas, que es realmente el único dato decisivo para saber si se infringe la unidad mínima de cultivo o por el contrario se mejora notablemente el cultivo de las parcelas, cosa que, paradójicamente, puede que ocurra en la realidad⁵.

Pido al lector disculpas por no enumerar todos y cada uno de los principios constitucionales de derecho formal y de derecho material, así como toda la legislación de cualquier naturaleza que es claramente infringida por semejante norma y por sus actos de aplicación. Me voy a limitar a señalar sólo sus aspectos más notorios centrándome en la falta de audiencia de los interesados, la falta de competencia de la administración para declarar la nulidad de los negocios jurídico privados, y la absoluta falta de consideración de lo que es el núcleo de la cuestión: el interés público a la mayor eficiencia de la actividad agraria. La verdad es que la indignación que al agrarista debe de producir el mero hecho de que sea una norma sobre actos urbanísticos la que regule la cuestión, se ve corroborada por la absoluta falta de atención.

Pero lo más sangrante es la discriminación con el trato que se brinda por el legislador a quienes infringen la normativa urbanística que pone de relieve la lectura del artículo 79.3 del RD 1093/1997 que dice en un procedimiento similar sobre parcelación urbanística lo siguiente: «si el Ayuntamiento remitiere al Registrador certificación del acuerdo del órgano competente, adoptado previa audiencia de los interesados, en el que se afirme la existencia de peligro de formación de núcleo urbano, se denegará la inscripción de las operaciones...». Aquí sí se respeta el principio de audiencia del interesado, y nadie se atreve a declarar nulo nada, sino a lo sumo peligroso o, digamos, sospechoso.

¡Qué diferencia entre lo rústico y lo urbano! Pero, veamos como se explica la diferencia por algún comentarista. Arnaiz Eguren nos dice lo siguiente⁶: «en este punto la técnica establecida por el artículo, cuando la Administración responde expresamente a la notificación del Registrador, difiere radicalmente de la señalada en el artículo 79. En efecto, como vimos antes, la respuesta del órgano urbanístico en caso de posible parcelación ilegal puede producir efectos distintos, según su contenido, pero en todo caso, para provocar el cierre registral al acto de fraccionamiento

⁵ Esta interpretación es la defendida por Arnaiz Eguren, *op.cit.*, pág. 595: «la determinación concreta de la licitud del negocio a quien realmente le corresponde esa la administración agraria competente, y este es el sentido que hay que dar a los términos adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o declarase la nulidad, que, evidentemente no son muy afortunados desde el punto de vista técnico».

⁶ Obra citada, pág. 596.

o de enajenación debe solicitar anotación preventiva con alcance de prohibición de disponer. En cambio cuando la administración agraria contesta en el sentido de que el objeto del fraccionamiento es ilícito y, por tanto, el acto nulo en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 19/1995, el Registrador debe sin más denegar la inscripción, lo que supone el cierre registral directo, sin necesidad de practicar ningún asiento especial».

Parece el comentarista conforme con la discriminación que se basaría en que la declaración de nulidad plena del acto puede ser declarada *inaudita parte* por la administración agraria, y no produce indefensión porque el interesado puede recurrir en vía contencioso-administrativa, en cuyo caso el interesado puede instar la anotación preventiva⁷. No parece conmovirse ante la falta de audiencia y de recursos administrativos, que no se sabe por qué, quedan fuera del enfoque del citado autor, que se olvida de los recursos de reposición y de alzada, en los que algo de luz se podrá arrojar sobre el acto división o segregación cuya eficacia se discute.

Hay, pues una actitud autoritaria frente al agricultor, y una actitud más comprensiva en principio para el parcelador ilegal, o que tal parece a la autoridad municipal. Incluso parece que hay prepotencia sobre el humilde y servilismo hacia el poderoso, ya que el primero actúa ineficazmente según declara la administración con presunción de legalidad, y el segundo actúa sólo de un modo sospechoso cuya peligrosidad se puede conjurar con una anotación preventiva. No debemos pensar, por más que haya tentaciones para ello, que se decreta el cierre del Registro para el asiento humilde y solitario, y su apertura en principio para el asiento registral sustancioso y seguido tal vez de amplia cohorte en momentos posteriores.

La verdad es que como privatista, nunca me he sentido especialmente reivindicativo, porque tratándose de relaciones entre privados parece impropio hacer acepción de personas, y discriminar entre ellos por razones profesionales. Pero es que en este caso la discriminación se hace por el legislador y se considera aceptable por comentaristas, y por eso mismo a fuer de civilista me siento especialmente preocupado y legitimado para reivindicar el trato igual, porque no se concibe la justicia sin igualdad de trato.

No hay razón alguna de tipo jurídico para tal discriminación. Muy al contrario, el Registro es mucho más válido para controlar la actuación urbanística, que siempre es cuestión formal y de derecho, que para controlar algo como la unidad mínima de cultivo, que es una cuestión de índole fáctica. Así, otros estudiosos del fenómeno de la parcelación⁸,

⁷ ARNAIZ EGUREN, obra citada, pág. 597.

⁸ P. GUTIÉRREZ ALVIZ Y CONRADI, P.A. ROMERO CANDAU, *Las parcelaciones en el derecho español*, editorial Comares, Granada, 1993, pág. 126.

entienden que no sólo la calificación de la parcelación como agraria o no, es cuestión, de hecho, sino que la unidad mínima de cultivo es también una noción sobre todo fáctica. Siendo así, no se justifica en absoluto la diferencia de trato, puesto que es posible para un Registrador conocer la infracción de la parcela urbanística indivisible que regula el artículo 81 del RD 1093/1997 en cuanto deriva de la superficie y la edificabilidad, en tanto que es rigurosamente imposible para él conocer la infracción de la unidad mínima de cultivo y sus excepciones, que no se deducen necesariamente de los datos que obran en poder del Registrador y que este remite a la administración agraria competente para seguir un procedimiento administrativo restrictivo de derechos individuales y privado de las más elementales garantías. La diferencia estaría, por lo tanto, más justificada en sentido contrario, aunque lo que hay que postular es que todos gocen de un mismo tipo y nivel de garantías.

Y no se piense que lo anteriormente tratado ocurre sólo cuando no hay pronunciamiento favorable del municipio (la licencia municipal o la declaración de su innecesariedad), porque para mayor alarma, también es posible que ocurra mediando licencia municipal. Basta para ello consultar el caso que dio lugar a la reciente Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 24 de Marzo de 2004 (BOE de 24 de Abril de 2004). En tal caso, la segregación y venta de una parcela de 603 m² con una vivienda familiar edificada y con las correspondientes licencias municipales de segregación y edificación, fue declarada nula por la administración agraria, en procedimiento iniciado por el Registrador de la Propiedad con base en la infracción de la unidad mínima de cultivo sin que apreciase la concurrencia de la excepción prevista en el artículo 25 b) de la LMEA, y en consecuencia el Registrador de la Propiedad denegó la inscripción. Los otorgantes de la escritura pública interpusieron recurso gubernativo contra la calificación registral que es estimado en la citada Resolución, que entiende que sí concurre la excepción del artículo 25.b) de la LMEA mediando las correspondientes licencias urbanísticas otorgadas por la corporación municipal competente para ello.

Ese pronunciamiento de la Dirección General de los Registros y del Notariado no es, sin embargo, muy tranquilizador respecto de la salvaguarda de los intereses en juego, tanto públicos como privados, porque no declara la validez del acto, sino solamente su acceso al Registro de la Propiedad, y muy especialmente además porque denota la absoluta inseguridad en que se halla quien ejerce facultades dominicales sobre una finca rústica, ya que sus actos se ven sometidos a la calificación de al menos cuatro funcionarios y organismos públicos: 1) calificación notarial, que autoriza bajo el supuesto de concurrencia de las excepciones del artículo 25, o partición judicial en su caso de parcelas que no son de cultivo. 2) Sometimiento por parte del Registrador de la Propiedad de la divi-

sión o segregación a control de las autoridades competentes en materia urbanística. 3) Sometimiento por el mismo Registrador de la Propiedad a control por la autoridad competente en materia agraria. 4) Calificación por el mismo Registrador de la Propiedad.

De modo que el reflejo registral de sus actos dominicales (con las consiguientes secuelas sobre el crédito del adquirente) va a depender del juicio unánime de cuatro diferentes instancias: Notario o Juez, Ayuntamiento, Administración Agraria y Registro de la Propiedad, sin audiencia del interesado en dos de ellas (Registro y Administración Agraria), y con la menguada garantía y el largo y costoso procedimiento que supone el recurso gubernativo y la posterior acción ante la jurisdicción ordinaria, o el recurso contencioso-administrativo, en las que por fin podrá controlarse en alguna medida la aplicabilidad de la prohibición de división y segregación o de las excepciones legales a la misma.

En fin, es un itinerario jurídico poco deseable para cualquier persona, porque puede tardar mucho en saber si es aplicable la normativa urbanística o la agraria, y si ésta se va a entender en su cabal sentido como una cuestión de simple cabida de las fincas resultantes, ajena por completo a si se cultivan o no y en de qué modo se cultivan.

Así las cosas, la rectificación de linderos mediante segregaciones y permutas voluntarias, y otras formas de mejora de las estructuras susceptibles de emprenderse por los particulares, es difícil que lleguen ni tan siquiera a plantearse, y lo mismo ocurrirá con el poco utilizado retracto del artículo 27 de la LMEA. Sólo cambiarían las cosas para los titulares de los predios implicados cuando en ellos dejase de escucharse el canto de las aves, ahogado por el poderoso rugido de las máquinas de movimiento de tierras con vistas a la urbanización, es decir, cuando el rumor augusto de lo urbano sustituya los gratos ruidos del campo en esa comarca.

Creo que una situación como la descrita difiere mucho de lo que podía esperarse de la aplicación de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Hay que recordar que la sanción de nulidad de las divisiones y segregaciones realizadas con infracción de la unidad mínima de cultivo, fue saludada como una necesaria clarificación de la contradicción existente en la legislación precedente, que afirmaba primero la nulidad radical del acto, y sancionaba más tarde el acto con derechos de retracto que presuponían su validez⁹. Esta clarificación, que había consagrado ya alguna Ley autonómica, como la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León de 1990, no era desde luego interpretada por la mejor doctrina como creadora de un control de legalidad meramente adminis-

⁹ Por todos F. CORRAL DUEÑAS, «Comentario a la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias», *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 27 (1995), págs. 16 y 17.

trativo y capaz de anular actos jurídico-privados, y tampoco debería ser interpretada así tras la entrada en vigor de la desafortunada norma complementaria del Reglamento Hipotecario que es el artículo 80 de RD 1093/1997.

4. El problema de la fijación de la superficie

Con anterioridad a que suscitase por determinadas interpretaciones del RD, 1093/1997 el conjunto de cuestiones que se han venido tratando, el principal problema que planteaba la unidad mínima de cultivo, una vez que las Comunidades Autónomas fueron habilitadas para fijar su superficie, era el de la aplicabilidad subsidiaria en los casos en que no se hubiese procedido a tal fijación, de las superficies establecidas en la Orden Ministerial de 27 de Mayo de 1958. A tal respecto, la falta de derogación expresa de esa norma hacía posible su aplicación en tales casos, lo que fue defendido por autores como el llorado Corral Dueñas¹⁰, y ratificada por pronunciamientos jurisprudenciales como la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Mayo de 1988. Lo cierto es que el problema persiste, y el desfase de las superficies fijadas en 1958 es notable en el estado actual de la tecnología y la evolución de las explotaciones agrarias españolas. Pero, mientras subsista el problema de falta de ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, la aplicabilidad de la vieja Orden Ministerial seguirá siendo la doctrina más segura, aunque la defensa del interés protegido por la unidad mínima de cultivo sea, así, menos eficaz.

5. Conclusiones

De todo lo expuesto se infiere que no puede ignorarse en materia de unidad mínima de cultivo la verdadera naturaleza del instituto, predominantemente fáctica, sin que tal olvido deje de acarrear consecuencias muy negativas para el ejercicio de la autonomía privada y para el cumplimiento en ocasiones de los fines de interés público que persigue su regulación.

Tampoco parece que resulte apropiada la aproximación, aunque sólo sea topográfica, de su regulación a la materia urbanística. La verdad es que tienen muy poco en común, y la discriminación que ha introducido el Real Decreto 1093/1997 en sus artículos 79 y 80, entre otros, es inaceptable y podría incluso tildarse de ofensiva respecto del ejercicio del derecho de propiedad sobre fincas con destino agrario, en comparación con el tra-

¹⁰ *Loc. Cit.* en nota precedente.

tamiento que se brinda en el artículo 79 a quien presuntamente realiza una parcelación ilegal.

Pero si la norma reglamentaria es infeliz por las razones que sumariamente se han expuesto, lo que ya resulta pura y simplemente disparatado es la interpretación que se viene haciendo del citado artículo 80 del RD 1093/1997: el «acuerdo pertinente sobre nulidad del acto», no debe interpretarse como una declaración de nulidad en vía administrativa.

Bien es verdad que el propio precepto se presta a esa interpretación, puesto que más adelante afirma «en el supuesto de que la resolución citada declare la nulidad». Pero esa posibilidad es engañosa: está por completo fuera de las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa a la que remite, de acuerdo con su Ley reguladora –y tal jurisdicción no puede recibir esa competencia de una norma reglamentaria–, el declarar otra cosa que la validez o nulidad de actos administrativos. Los actos jurídico civiles (a veces judiciales) como las segregaciones, divisiones, compraventas o permutas a las que nos referimos no pueden ser declarados nulos administrativamente, y menos aún sin procedimiento.

Si se entiende así, el artículo 80 del citado Real Decreto sería nulo de pleno derecho y recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa a tenor del artículo 1.1. de la Ley 29/1998 de 13 de Julio sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y, sin embargo, se contarán ya por centenas tal vez las resoluciones de nulidad dictadas por los órganos de las CC.AA. dedicados a la Estructuras Agrarias, que con tan feble apoyo ponen a sus destinatarios en una situación muy complicada de difícil solución por vía de recursos administrativos.

A mi juicio la única interpretación que dejaría a salvo de toda sospecha al artículo 80 del RD 1093/1997 consistiría en entender que la resolución sobre nulidad del acto, no fuese otra cosa que la orden de incoar por los servicios jurídicos correspondientes las pertinentes acciones de nulidad al amparo del artículo 6º del C.c., ante la jurisdicción ordinaria y por los trámites de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil. Otra interpretación comporta una grave falta de respeto a las más elementales garantías, más aún teniendo en cuenta que no hay audiencia de los interesados en contra de lo preceptuado por el artículo 84 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Urge, pues, tener en cuenta este insatisfactorio estado de cosas e imponer la cordura por vía interpretativa. 