

**REVOCABILITAT I CADUCITAT
DELS TANCATS ARROSSERS**

per

FERMÍ CORTÉS i MUÑOZ

ORÍGENS HISTÓRICS. — L'extensió que el conreu de l'arròs adquirí al País Valencià durant l'Edat Mitjana originà ben aviat la creació d'un corrent legislatiu, l'esperit del qual, inspirat en un equilibrat i just sentit limitatiu del domini, ha vingut caracteritzant, en essència, les disposicions reglamentàries actualment vigents entre nosaltres. Pot afirmar-se que la legislació que ara regula els tancats arrossers és la darrera conseqüència d'una evolució normal d'aquells principis, fills de la ponderació jurídica i econòmica de la mentalitat valenciana. Per altra part, aquest és un dels pocs casos en què el Dret espanyol acull, d'una manera explícita, les més pures directrius de les nostres lleis forals.

Incorporat el País Valencià als destins històrics de la comunitat catalana a la primera meitat del segle XIII, el cultiu de l'arròs, introduït pels àrabs, es desenvolupa dins un règim d'àmplia llibertat, com ho evidència un fur de Pere II, en 1282, que permet als pagesos batre i moldre arròs on volguessen. Amb tot i això, no tardà a sentir-se la necessitat, o la conveniència, de limitar els avenços creixents dels arrossars. Deixant de banda una dubtosa prohibició dictada per Alfons II per a la Plana de Borriana, recordarem que Pere III interdigué el conreu de l'arròs a la ciutat i al regne de València amb el privilegi *De prohibitioni correntiarum arrotiorum*, a les corts de 1342. A partir d'aquest moment sovintegen les limitacions i prohibicions totals, de les quals són vius exemples la Provisió de Joan I, de 27 de maig de 1388; la del rei Martí, de 1403; la Pragmàtica d'Alfons el Magnànim, de 21 de maig de 1448, i les disposicions de les corts de 1547, 1585, 1604 i 1626.

Aquesta abundant activitat legislativa revela ben clarament que, aleshores, existeix al País Valencià una intensa lluita entre el poder públic i els particulars que, *contra legem*, dediquen els camps al conreu clandestí amb evident perjudici per a la salut pública. Així ho corroboren també d'altres testimoniatges de l'època. El *Dietari del capellà d'Amfós el Magnànim* refereix que, l'any 1468, "dilluns, a xij de març, feren crida per València que dos llegües entorn no gosen fer arroços sota pena de c florins". Moltíssimes referències de la documentació d'aquell temps ens parlen igualment dels nombrosos conflictes i causes civils a què donà lloc el xoc de l'interès públic amb les cobejances particulars.¹

El segle XVIII contemplà l'activació del problema de les plantacions arrosseres a través de la polèmica sostinguda entre Cavanilles i Tormo d'Oloris, i de l'ordenancisme de la nova administració borbònica, que mana al Consell d'Estat instruir una informació acurada "sobre la utilitat o perjudici de la siembra de arroces en el Reyno de Valencia", amb la qual cosa la qüestió comença a perfilar-se en uns termes més actuals.² Entre els qui donaren llur parer en l'informe, hom es pregunta si la constitució de tancats arrossers no significarà una minva, una limitació, del dret del propietari a triar el conreu més convenient als seus interessos de domini. Però, enfront d'aquests dubtes, prospera la tendència que havia informat la teoria dels nostres tractadistes de Dret polític medieval — el respecte a la cosa pública, al bé comunal — i la legislació ja citada.

Per la R. O. de 14 d'abril del 1753 es determinà l'extensió que havien de tenir les terres destinades al conreu de l'arròs en cada un dels llocs del regne de València en què era coneguda la collita. Per evitar en el futur una ampliació subreptícia de l'àrea legalment autoritzada, aquesta va ésser fitada: Havia nascut, doncs, legislativament, el concepte de *tancat*, que després sancionarien i recollirien les RR. OO. de 10 de maig de 1860 i 15 d'abril de 1861, i, després, el decret de 17 de maig de 1933

1. Sobre aquest tema vegeu també *Libre de Memòries de València (1308-1644)* (edició transcripció i notes de Salvador CARRERES ZACARÉS), t. I, p. 67. Sobre la intervenció del jurista Arnau Joan en el plet de les "correnties de Paterna", veg. Vicente FERRÁN SALVADOR, *Arnaldo Juan y su "Stil de la Governatio"*, Valencia, 1936.

2. Les opinions de CAVANILLES sobre el conreu de l'arròs figuren en les famoses *Observaciones sobre la Historia Natural, Población y frutos del Reino de Valencia*. Vicent-Ignasi TORMO D'OLORIS inicià la polèmica amb el llibre *Contestaciones a las observaciones sobre la necesidad de la cría de arroces en la Ribera del Xúcar, Reyno de Valencia e influencias en la salud pública, que publicó el abate D. Josef Antonio Cavanilles*. CAVANILLES contestà un *Suplemento*, i Tormo seguí la discussió amb quatre fascicles en forma de lletra.

sobre constitució de la Federació Sindical d'Agricultors Arrossers d'Espanya, que prohibeix la creació de nous tancats; el decret de 14 de desembre de 1940 i la llei de 17 de març de 1945, així com d'altres disposicions complementàries.

NATURALESA JURÍDICA DELS TANCATS ARROSSERS.—Els tancats arrossers són conseqüència immediata dels criteris limitatius del domini que recull tot ordenament jurídic. L'ur constitució respon, com a supòsit inicial, a mesures de defensa de la salubritat pública i a la salvaguarda de tercers en règim de veïnatge predial, motius que posteriorment han vingut ampliant-se per raons de política econòmica. El tancat arrosser és un producte d'aquestes limitacions dominicals, en tant que una declaració administrativa constata jurídicament que, en determinat lloc — el tancat — gaudiran de suficient salvaguarda aquells béns jurídics. La declaració concedint la facultat de cultivar arròs al posseïdor de tals terrenys significa que l'Administració, amb els mitjans procedimentals i tècnics al seu abast, ha reconogut que, ara per ara, el conreu no danyarà la salut pública, no perjudicarà els terrenys afrontadors, o que la nova producció, posada en mercat, no minvarà el preu remunerador que fins aquell moment han obtingut els cultivadors tradicionals.

El problema que planteja la legislació especial dels tancats arrossers respecte a la determinació de la seua naturalesa, es presenta dins l'organització jurídica de l'Estat espanyol amb més acuitat que no pas en altres Estats. A Itàlia, per exemple, el criteri de la llibertat general es complementa amb un sistema de prohibició a distància mòbil, segons el nucli de la població o la importància de la via de comunicació que es tracta de protegir: això fa que la qüestió quede relacionada amb l'estudi de les servituds públiques de no fer.³

Entre nosaltres, el tancat arrosser no és més que un permís administratiu, malgrat que la paraula *concessió* puga, de primer antuvi, induir-nos al dubte per la seva ambivalència. El tancat suposa, doncs, l'existència d'un acte administratiu reglat i condicional.⁴ Seguint les directrius marcades per Fleiner, podem precisar, encara, que amb ell, l'autoritat adminis-

3. Llei núm. 337, de 16 de juliol de 1907, i preceptes administratius per a la seua aplicació.

4. Criteri distint manté José-Luis VILLAR PALASÍ (*La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, en *Rev. de Adm. Púb.*, setembre-desembre de 1950, p. 667 i nota 26), a la vista de la llei de 17 de març de 1945 i decret de 23 de maig de 1945.

trativa examina les activitats dels particulars, a les quals ells tenen dret en virtut de la propietat i de la personalitat, per a interdir-ne aquelles que són susceptibles de provocar greus danys en la vida comuna. L'Administració, en conseqüència, no pot obrar discrecionalment, i ha d'acomodar-se als preceptes legals i reglamentaris vigents, que n'emmarcaran la decisió, assenyalant els pressupostos de l'acte administratiu que dicte.⁵

L'Administració constatarà per un procés — expedient — l'existència dels supòsits de fet que calen per a procedir a la concessió; inspeccionarà tècnicament si les terres que es volen posar en cultiu arrosser són de naturalesa pantanosa i inservibles per a altre conreu; si la conversió pot damnar la salut pública; si els tercers posseïdors de predis afrontadors es perjudicaran per les filtracions que origine l'embassat de les aigües; que la producció nova no augmentarà l'oferta en el mercat desfavorablement. Comprovades totes aquestes circumstàncies, l'òrgan administratiu concedirà el permís, amb tals pressupostos motivadors, depenent de llur pervivència la del propi tancat.

REVOCABILITAT DE LA CONCESSIÓ ARROSSERA. — El principi de la irrevocabilitat de l'acte administratiu, de la seua consideració de cosa jutjada, es un dels punts en què la doctrina moderna ha aconseguit una fita preuada en el camí de la seguretat jurídica. El respecte als drets subjectius que l'Administració ha reconegut als particulars en dictar la seua decisió, i la necessitat que les relacions jurídiques gaudesquen al màxim d'un clima d'estabilitat i de fermesa, fa que es mantinga el criteri de la irrevocabilitat en general i de la revocabilitat en l'excepcional.

La decisió administrativa concedint el dret a cultivar arròs en determinada zona es basa, com hem dit, en un pressupost de naturalesa objectiva; però aquest pressupost pot modificar-se amb el transcurs del temps. Mentre que persistirà immutable, el particular podrà resistir l'acció administrativa que intente desconèixer els drets adquirits. Això no obstant, el particular estarà inermes quan una indagació de policia comprovarà que els pressupostos condicionants desaparegueren o es modificaren, i que l'agricultor, amb la seua activitat, produeix contra el comú aquells danys o perills que la limitació de domini tractava de corregir.

En aquest últim cas, l'Administració iniciarà un procediment que constate la modificació de les circumstàncies al·ludida, i dictarà un acte,

5. FLEINER, Instituciones, trad. de Sabino ALVAREZ GENDÍN, 324 i ss.

idèntic al reformat, amb els efectes que estime convenients. Així, la R. O. de 10 de maig de 1860, disposició 3.^a, reproduïda i ampliada en l'article 5 del Reglament de 15 d'abril de 1861, reserva al Govern la facultat de prohibir el conreu de l'arròs àdhuc en les terres declarades tancats o que en el futur en sien declarades, sempre que, en virtut de reclamacions justificades i per l'expedient que s'hi instruirà, resulte plenament provat que les sembres d'arrossos causen perjudicis notoris a la salut pública en qual-sevol comarca: expedients que s'instruiran d'ofici, en tots els casos que ho creguen oportú els Ajuntaments i els governadors civils de la Província.

CADUCITAT.— El dret de cultiu de l'arròs en el tancat té totes les característiques d'un dret subjectiu, i pot ésser afectat pel transcurs del temps, en especial per l'abandó temporal.

El propietari d'un camp que té la consideració de tancat arrosser, quan en el termini de cinc anys no hagués exercit el dret de conreu, perd aquesta facultat. El precepte legal que recull tal doctrina és l'article 7 del decret de 23 de maig de 1945. Un antecedent d'aquest article, el trobarem en el 10 del Reglament de 15 d'abril de 1861, el qual disposa que "tampoc no es tindrà com a tancat arrosser el camp en què, després de 1885, no s'haja collit arròs, encara que estiga comprès en un tancat general o parcial de data anterior, si en el predi s'haguessen donat amb èxit altres conreus, desapareguent les condicions assenyalades en l'article 2.^{on}".⁶

PRESSUPOSTOS CONDICIONALS DEL TANCAT ARROSSER.— A) *La salubritat pública:* La principal raó de la limitació a la propietat privada, a través de les prohibicions del conreu arrosser, és la defensa de la salubritat pública compromesa pel paludisme.

Això ho podem veure examinant, a través del seu decurs històric, la motivació del moviment legislatiu que ha fet d'aquesta branca del Dret administratiu un producte netament valencià. En el Dret comparat, també observem, com a nota determinant de la legislació italiana, aquesta mateixa preocupació per la salubritat pública, la qual queda ben patent en la Llei de 16 de juliol de 1907, que segueix les línies anteriorment

6. "Art. 2.º No se admitirán peticiones de acotamientos para el cultivo del arroz que no se refieran a terrenos naturalmente pantanosos, improductivos para otra cosecha y en los que el encharcamiento de las aguas pueda ser perjudicial para la salud pública".

traçades per les lleis de 12 de juny de 1886 i de 22 de desembre de 1888.⁷

B) *La naturalesa pantanosa de les terres i llur inutilitat per a altres conreus*: En l'expedient de concessió de tancats arrossers ha de constatar-se degudament que les terres a cultivar són pantanoses i inútils per a altres conreus. La *ratio* del permís està en consonància amb l'experiència real, segons la qual els arrossars són un excel·lent mitjà per a sanejar les terres palúdiques. Per això el nostre Dret antic centrava en les terres marjalenques el privilegi de convertir-se en camps d'arròs.

Exclosa la possibilitat de contaminació, és evident la conveniència del conreu en les terres salobrenques, com reconeix la Llei espanyola de 17 de març de 1945.

C) *El perjudici de tercer en veïnatge predial*: En l'expedient de concessió haurà de comprovar-se, igualment, que les noves plantacions d'arròs no perjudicaran un tercer, quant als recs i a les filtracions subterrànies.

La primera qüestió és exclusivament administrativa i íntimament relacionada amb els criteris de prioritat en l'ús de les aigües públiques observat consuetudinàriament per privilegis forals o per modernes concessions administratives.

La segona qüestió té connexions de naturalesa civil, i s'aplicarà, en la resolució dels litigis que s'hi puguen plantejar, la teoria general de la culpa o negligència i les manifestacions en el Dret actual de l'acció *acqua pluvia arcendae*, segons que reiteradament té declarat la jurisprudència italiana per als casos de filtracions en els arrossars.⁸

Aquestes són les causes per les quals el reglament espanyol de 15 d'abril de 1861 conté diversos preceptes que imposen l'audiència de tercers en l'expedient de concessió de terres per a planters.⁹ El decret de 25 de maig de 1945 arreplega aquesta orientació en la instrucció segona de l'article tercer, admetent les reclamacions dels qui es consideren perjudicats tant per la declaració de tancat en si com per la nova distribució de recs i d'escorriments. Aqueix precepte obre camí amplíssim per a enjudiciar tota mena de greuges, àdhuc els factibles contra la salubritat pública.

7. Veg. MELLINI, article *Risaie*, en *Enciclopedia giuridica italiana*, Gustave HEUZE, *L'agriculture de l'Italie septentrionale*, i FONT DE MORA LLORENS, *El arroz, su cultivo, molinería y comercio*, cap. II.

8. Sentències de la Cort de Cassació de Torí, de 13 de juny de 1879 i de 9 d'abril de 1858. Veg. també GIANZANA, *Le acque nel Diritto civile italiano*.

9. Art. 3, regles 2.^a i 4.^a, i art. 14.

D) *La repercussió en l'economia nacional*: El I Congrés Agrícola Nacional Arroser acceptà, per majoria vigorosament combatuda, la proposició que "la concessió de nous tancats arrossers tindrà el caràcter provisional o transitori, estimant que circumstàncies econòmiques distintes de les actuals (1948) poden aconsellar o exigir la limitació de les zones arrosseres".¹⁰

Aquesta directriu ha influït poderosament en la redacció del decret de 28 de novembre de 1952, sobre concessió provisional de tancats arrossers.

10. *Congreso Agrícola Nacional Arrocer, Valencia. Ponencia n.º 8. Legislación actual sobre cotos arroceros y sobre concesiones otorgadas actualmente a efectos de reserva y orientación para el porvenir. Ponente, don Cándido Jornet Batalla, Asesor jurídico de la Zona del Ebro.* Veg. les conclusions d'aquest Congrés a la revista *El Agrario Levantino*.