

ESTHER MUÑIZ ESPADA
(COORDINADORA)

UN MARCO JURÍDICO PARA UN MEDIO RURAL SOSTENIBLE



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MEDIO RURAL Y MARINO

UN MARCO JURÍDICO PARA UN MEDIO RURAL SOSTENIBLE

UN MARCO JURÍDICO PARA UN MEDIO RURAL SOSTENIBLE

ESTHER MUÑIZ ESPADA
(Coordinadora)



Madrid, 2011

Fotografía de cubierta: Antonio Arribas



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Secretaría General Técnica: Alicia Camacho García. **Subdirector General de Información al ciudadano, Documentación y Publicaciones:** José Abellán Gómez. **Directora del Centro de Publicaciones:** Cristina García Fernández. **Jefa del Servicio de Edición:** M.^a Dolores López Hernández.

Edita:

© Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Distribución y venta:

Paseo de la Infanta Isabel, 1
Teléfono: 91 347 55 41
Fax: 91 347 57 22

Maquetación, impresión y encuadernación:

Sociedad Anónima de Fotocomposición, S.A.
Talisio, 9 - 28027 Madrid

Plaza San Juan de la Cruz, s/n
Teléfono: 91 597 61 87
Fax: 91 597 61 86

NIPO: 770-11-367-5

ISBN: 978-84-491-1144-0

Depósito Legal: M-49.983-2011

Catálogo General de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

(servicios en línea/oficina virtual/Publicaciones)

Tienda virtual: www.marm.es

e-mail: centropublicaciones@marm.es

Datos técnicos: Formato: 17 × 24 cm. Caja de texto: 12 × 19 cm. Composición: una columna. Tipografía: Times New Roman a cuerpos 8,5, 9,5, 10,5. Encuadernación: Rústica, cosido hilo. Papel interior con certificación FSC 100% reciclado de 90 g., tintas 1/1. Cubierta con certificación FSC 100% reciclado de 300 g., tintas 4/0.



Índice

Prólogo, <i>José Abellán Gómez</i>	9
1. El marco jurídico y el futuro del medio rural europeo, <i>José Abellán Gómez</i>	17
2. Un marco jurídico europeo para un mundo rural vivo. La experiencia de la ley del desarrollo rural sostenible de España, <i>Paloma García-Galán San Miguel</i>	25
3. Cuestiones que suscita la dedicación de una persona a la actividad agraria, <i>José María Caballero Lozano</i>	31
4. Las nuevas aportaciones del Registro de la Propiedad para una eficiente aplicación de los planes de desarrollo rural, <i>Belén Madrazo Meléndez</i>	49
5. La protección jurídica del territorio rural, <i>Joseph Hudault</i>	71
6. Coordinación legislativa y defensa del territorio rural, <i>José M.^a de la Cuesta Sáenz</i>	81
7. La nueva competencia legislativa después de Lisboa: ¿límites a la actividad de la comisión o ampliación de sus poderes de hecho? Repercusiones sobre el Derecho agrario, <i>Luigi Costato</i>	87
8. La regionalización de la PAC: asignación de derechos y condicionalidad, <i>Andrés Miguel Cosialls Ubach</i>	99
9. Rural development in the United Kingdom: continuity and change, <i>Michael Cardwell</i>	119
10. How to deal the Rural Development? Special problems in Hungary, <i>Isván Olajos</i>	137
11. La relación entre lo rural y lo urbano: sostenibilidad y cohesión, <i>Ángel Sánchez Hernández</i>	147
12. Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural, <i>Pablo Amat Llombart</i>	161
13. Convenios urbanísticos y el objetivo de custodia del territorio, la opción del Texto Refundido de la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, <i>Juan Antonio García García</i>	207

14. Agricultura urbana y periurbana (ALLP) como nueva manifestación de ruralidad, <i>María Adriana Victoria</i>	217
15. Un modelo social de defensa jurídica frente a la enajenación de bienes comunales (concepciones rurales <i>versus</i> urbanas), <i>Mikel Mari Karrera Egialde</i>	259
16. Reflexiones jurídicas sobre el rol actual de la propiedad colectiva en el desarrollo económico sostenible de Italia y España, <i>Claudia Federico e Inmaculada Vivas Tesón</i>	279
17. Líneas particulares para una propuesta de actualización del régimen jurídico de garantías reales mobiliarias inscribibles, <i>Belén Madrazo Meléndez</i>	305
18. Agricultoras rurales: una profesión desigual, <i>Luis Camarero</i>	311
19. Igualdad de género, mujeres y agricultura. Mujeres del campo, esa tierra callada, <i>Ana Velasco Arranz</i>	325
20. La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura, <i>Noemí Serrano Argüello</i>	353
21. Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias, <i>Javier Plaza Penadés</i>	375

Prólogo

José Abellán Gómez

SG de Información al Ciudadano, Documentación
y Publicaciones del MARM

Desde que se celebró el IV Foro Internacional del Observatorio de Legislación agraria bajo el título “Un marco jurídico para un medio rural sostenible”, cuyas ponencias y debates se recoge en el presente libro, ha pasado un tiempo, cerca de un año, que es mucho si se considera que lo ha sido en una etapa convulsa agitada por crisis convergentes en lo económico, en lo social y de cambios geoestratégicos profundos.

Los anunciados cambios de la política agrícola común, se han concretado con propuestas reglamentarias que hacen ver las modificaciones legislativas que presumiblemente se nos avecinan.

Puesto que yo me he dedicado estos años, desde mis puestos en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación primero y más tarde en el MARM, a facilitar la transferencia de información y de conocimiento, quisiera aportar algunas reflexiones sobre la importancia que el buen funcionamiento de este sistema tiene y va a tener aún más si cabe en el futuro para las empresas agrarias de nuestro país y, en general, para todo el sistema agroalimentario y el medio rural.

El próximo año se cumplirán 44 años que la OCDE publicó un libro que se titulaba “Formación del personal cualificado para la agricultura del mañana”. En él se presentaban dos estudios piloto, uno sobre Francia escrito por Louis Mallassis, Ingeniero agrónomo, graduado en la escuela Nacional de Agricultura de Rennes, Profesor de economía rural, Director General del Ministerio de Agricultura de Francia y uno de los principales asesores del INRA y consultor de diversos organismos internacionales, FAO, OCDE, UNESCO, ... y otro segundo sobre Suecia, escrito por G. Ericson y F. Petrini.

Aparte de la interesante información sobre la política agraria de ambos países y de sus respectivos sistemas de enseñanza agraria en aquella época, es interesante constatar el papel que ya entonces se le concedía al conocimiento como promotor de la sostenibilidad económica de las empresas agrarias y al crecimiento de la producción de alimentos y materias primas. En definitiva, al desarrollo de la agricultura.

Louis Malassis, analizando los factores de la función de producción que habían hecho que la productividad de la agricultura francesa hubiese crecido un 83% en la década anterior, hacía el siguiente razonamiento: Si la superficie agraria había decrecido un poco y la población agraria lo había hecho en un veinticinco por ciento, era evidente que el crecimiento agrícola se debía a un doble proceso de acumulación de capital material (especialmente las compras fuera del sector en abonos, plaguicidas, maquinaria, etc.) y del conocimiento (progreso tecnológico y organizacional de las explotaciones agrarias). Con este razonamiento, alineado con la teoría de Joseph Schumpeter sobre el papel de la innovación en el desarrollo económico, Malassis quería dar relevancia al papel de la formación y, por tanto, de la difusión del conocimiento en el futuro de la agricultura y en el desarrollo del medio rural.

Ahora que por razones ambientales fácilmente comprensibles el factor de acumulación de capital material está más restringido, que los fertilizantes y otros agroquímicos, que la energía en las tareas agrarias deben ser utilizados con más restricciones y cuidado, es evidente que el factor conocimiento cobra si cabe una mayor relevancia de la que tenía en el año 1968 cuando se publicó el libro antes aludido.

Los retos añadidos por el cambio climático, la globalización de la economía y las crisis económicas y agrícolas dan, todavía, una mayor importancia al conocimiento como factor fundamental en los procesos innovadores que será necesario acometer para hacerles frente.

De ahí que la propia Comisión de la UE esté prestando una gran atención al Sistema de Conocimiento Agroalimentario como parte fundamental de las herramientas que la PAC debe utilizar en la reforma que se aplicará después de 2013.

En esta línea, se creó un grupo de trabajo impulsado por Francia y Holanda, y en cual nuestro Ministerio ha participado, para diagnosticar la situación e impulsar las reformas que se precisan, superando el viejo paradigma de funcionamiento lineal de transferencia de conocimiento y yendo a un sistema más evolucionado en el que se integran en red todos los agentes del sistema: Los investigadores, los tecnólogos, los asesores de las explotaciones y sus propios técnicos e, incluso, los consumidores.

El ponente de Holanda, Sr. Poppe, que ha redactado un informe sobre las primeras conclusiones, asume la siguiente definición para el sistema de conocimiento agroalimentario: “un conjunto de organizaciones y/o personas, así como los vínculos y las interacciones entre ellas, dedicada a la generación, transformación, transmisión, almacenamiento, recuperación, integración, difusión y utilización de conocimientos e información, con el propósito de trabajar en sinergia para el apoyo a la toma de decisiones, resolución de problemas y la innovación en la agricultura” que Röling y Engel, propusieron en 1991.

En este marco conceptual del sistema, que propone Poppe en nombre del grupo de trabajo y que debe ser “progresivamente participativo con un enfoque de red, en el que la innovación es ‘co-producida’ a través de las interacciones entre todos los componentes” en la cadena agroalimentaria, ¿cómo podríamos definir la situación de partida de nuestro sistema?

Si lo consideramos conformado por los entes generadores del conocimiento (Centros de investigación pública y privada, departamentos de investigación de las Universidades y Centros tecnológicos), los difusores de ese conocimiento (revistas y publicaciones científicas y técnicas, centros de transferencia, centros de apoyo a la innovación tecnológica y las plataformas tecnológicas) y por los receptores de ese conocimiento (empresarios agrarios, técnicos de explotaciones y de cooperativas,...), parece un sistema muy potente y desarrollado si se consideran sus componentes de forma aislada y que, sin embargo, el conjunto parece no es capaz de ofrecer la eficiencia que nuestra agricultura necesita para impulsar el proceso innovador que requieren los tiempos y los desafíos que debe afrontar.

Un proceso innovador sobre productos, con nuevas producciones y variedades que nos posicionen adecuadamente en los mercados, alejándonos cada vez más de la volatilidad de los precios de las materias primas. Innovación para acceder a nuevos mercados. Innovación en los procesos productivos, en las técnicas de cultivo, adecuándolos a las exigencias medioambientales y a las sensibilidades de nuestros consumidores. Innovación, también, organizacional de los servicios agrarios, utilizando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la robótica.

En un curso que el ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación organizó en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en el verano de 2005 bajo el título “El sector agroalimentario y el medio rural y pesquero en la sociedad del conocimiento” y en el que participaron como ponentes algunos de los directores de algunos de los principales centros de investigación agraria de nuestro país, se concluyó que teniendo como teníamos un sistema de producción de conocimiento muy robusto, era necesario mejorar de manera urgente la interfaz entre la producción de ese conocimiento, centros de investigación y departamentos de universidades y la aplicación de dicho conocimiento a las empresas agrarias. De dicha reflexión nació el proyecto de la *Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero*.

En un mapa sobre el conocimiento agroalimentario que nuestro Ministerio ha incluido en la Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero, y en el que se ha colaborado con la Fundación Triptolemos, se puede contactar con los 333 centros que se han catalogado como generadores de conocimiento para el sector agroalimentario (Centros de de investigación públicos y privados, departamentos universitarios y centros tecnológicos). Los investigadores y tecnólogos que realizan su actividad en estos centros trabajando en los miles de proyectos que se pueden consultar en el referido mapa de la Plataforma, producen, sin duda, miles de publicaciones científicas y técnicas, algunas de las cuales alcanzan un notable impacto y éxito en citas por otros investigadores, y hacen que nuestro sistema generador de conocimiento esté probablemente bien posicionado en las clasificaciones internacionales. Muchos de dichos investigadores logran inscribir patentes y registrar nuevas variedades y, sin embargo, pienso que el impacto del conocimiento generado con aplicabilidad en la innovación de nuestro sistema productivo sigue siendo limitado y muy distante del

potencial que tiene el conjunto del capital material (laboratorios, tecnologías manejadas, campos de ensayo, etc.) y humano, capital inteligente, que tiene nuestro sistema de I+D.

Las conclusiones del encuentro de la UIMP de Santander de 2005 creo que siguen siendo válidas, hace falta reforzar la interfaz entre la producción y aplicación del conocimiento, teniendo en cuenta las singularidades que el sector agrario tiene y aprender de los casos de éxito que, sin duda, existen en nuestro país, que, por otro lado, es el método de trabajo que se está aplicando en la Unión Europea a propuesta del grupo de trabajo sobre AKIS mencionado.

Y aquí debo traer a colación varios casos singulares de éxito de transferencia del conocimiento generado y de su aplicación a la innovación sin ánimo de ser exhaustivo:

El caso ITUM (Investigación Tecnología de la Uva de Mesa), La Estación Experimental de la Fundación Cajamar y el ITAP (Instituto Técnico Agronómico de la Diputación de Albacete). Son algunos ejemplos de funcionamiento eficiente bajo fórmulas jurídicas diversas, pero que tienen en común creo que algo que se debe considerar seriamente. El conocimiento para la innovación se debe generar en contacto permanente con la realidad sobre la que se quiere incidir. Ya sea en innovaciones de carácter radical o en aquellas de carácter incremental.

Los tres casos constituyen redes de conocimiento que implican a los investigadores, a los tecnólogos, a los divulgadores y a los propios agricultores.

A partir de esas experiencias, digamos locales, de éxito se ha pensado dotar al sistema de conocimiento agrario de herramientas capaces de congregarse colectivos con interés compartido para que puedan interactuar en red del mismo modo, pero a través de las nuevas tecnologías.

Nuestro Ministerio que viene trabajando como facilitador del acceso al conocimiento y a la información relevante a través de su web (www.marm.es) y específicamente mediante la Plataforma de Conocimiento agroalimentario, de la que es un componente destacado el Observatorio de Legislación y apoyo al sector agrario, viene también prestando atención a la elaboración de herramientas colaborativas que faciliten ese trabajo en red de los diferentes agentes que deben, inexorablemente, participar en el complejo sistema del conocimiento agroalimentario que se quiere desarrollar en Europa como alternativa al modelo lineal tradicional.

Así a través de la Cátedra Pascual Carrión, creada mediante un convenio en 2008 con la Universidad *Politécnica de Madrid*, ha desarrollado una plataforma colaborativa 2.0 llamada Chil.org cuyo uso libre por cualquier organización o agente puede ser un elemento facilitador para el cumplimiento de objetivos de trabajo en red, como puede ser la participación del colectivo profesional de Ingenieros Técnicos agrícolas en el ejercicio de asesoramiento a explotaciones u otros que serán tratados en estas jornadas de trabajo que con acierto se han programado.

Los objetivos y características más específicos de esta herramienta que ya está siendo utilizada por muchísimas organizaciones del medio rural, como las

cooperativas agrarias de nuestro país, del sudeste de Francia y de Portugal a través de un proyecto de Interreg (SUDOE), se expone brevemente a continuación.

El objetivo es proveer al sector agrario europeo de una herramienta web diseñada para cubrir sus necesidades específicas y así ayudarle a emplear Internet para incrementar su competitividad, comunicación, cohesión y difusión de innovaciones.

La herramienta es:

- Abierta. No se necesita autorización o licencia para pertenecer a Chil, simplemente entrar e interactuar. Todos los actores del sector agroalimentario están invitados.
- Libre. En principio es de uso gratuito y está abierta a todas las orientaciones técnicas y puntos de vista profesionales.
- Colaborativa. Todos los contenidos son aportados por los miembros de Chil para ser compartidos y distribuidos entre las personas interesadas.

Hay que destacar que el sector se está incorporando a la sociedad de la información de manera paulatina y que la telefonía móvil está tan generalizada como en el medio urbano y el servicio de Internet de banda ancha, aunque sea de forma comunitaria, se va generalizando.

En síntesis, los problemas de gestión del conocimiento del sector agroalimentario y del mundo rural se pueden agrupar en dos clases o bloques:

1. Problemas para compartir información, transformarla y difundirla. Esto incluye desde la distribución de los documentos, boletines, etc., que se generan en el sector; la difusión de convocatorias como charlas, jornadas, cursos; la comunicación de reglamentos, directivas, legislación estatal y autonómica, noticias, etc.

2. Problemas para identificar, comunicar y cohesionar los agentes del sector en dos planos:

Cohesión horizontal entre agentes del mismo nivel: técnicos, agricultores, cooperativas, empresas. Esa cohesión pasa por tener capacidad para identificarse mutuamente, localizarse, establecer vínculos formales e informales de comunicación, consultas, colaboración, etc.

Cohesión vertical entre administración y administrados, cooperativa y cooperativistas, etc. En este plano las administraciones tienen que tener capacidad para comunicarse de manera más ágil con sus administrados, las cooperativas para coordinar la actividad de cooperativistas, etc.

Se detecta una carencia de herramientas de comunicación Web que permitan paliar esos problemas. De hecho, las únicas alternativas son las redes sociales y Chil (el milano)*, que pueden prestar este servicio especializado. El milano ob-

* En *El libro de las Tierras Virgenes*, de Rudyard Kipling, **Chil el Milano** vuela sobre la selva transmitiendo las noticias que observa y aconsejando a los personajes en sus tareas.

serva el mundo que le rodea y capta su realidad desde la altura en que se mueve, como hacía el milano del **Libro de las tierras vírgenes**, de Kipling. La Plataforma le da visibilidad al mundo rural no solo entre sus habitantes, sino en el mundo urbano.

De forma resumida, Chil consiste en lo siguiente:

1. **Una red social/profesional especializada** en el mundo agrícola, agroindustrial, rural y medioambiental abierta a Facebook y Twitter.
2. **Capacidad gratuita de hospedaje de páginas web para empresas**, cooperativas, instituciones, proyectos y grupos. Fácil de usar, conectada con Google, con el resto de la red Chil y con capacidades Web 2.0.
3. **Herramientas de difusión de conocimiento integradas**: wikis, blogs, noticias, notas de prensa, foros.
4. **Orientación global a servicios** que se desarrollan a medida que surge la necesidad: plataforma de eLearning, comercio electrónico, asesoramiento agrario, etc.
5. **Georeferenciación** de información, personas y empresas.
6. **Traducción automática** de contenidos a 31 idiomas: perfiles, páginas web alojadas y wikis, blogs, etc.



A través de Chil se puede:

- Mostrar el conjunto del sector en mapas interactivos que unen instituciones, asociaciones, cooperativas y técnicos, mejorando y promoviendo la comunicación entre ellos.
- Albergar o replicar sedes web de comunidades virtuales, desde instituciones y empresas a proyectos de I+D, etc., proyectando esas páginas en buscadores.
- Permitir a los agentes del sector participar, generar y consumir conocimiento de expertos de cualquier procedencia.

- Mejorar la comunicación de las instituciones con la sociedad, de las asociaciones con sus asociados, de las cooperativas con los cooperativistas, etc.
- Emplear todo esto como soporte para la proyección y consumo de servicios especializados.

Un segundo aspecto a destacar es que el proceso de innovación necesita de profesionales adecuados y específicamente formados. En este asunto las Escuelas de Ingeniería podrían jugar un papel relevante dentro del nuevo marco diseñado por el Plan Bolonia.

¿Sería posible formar un perfil técnico que atendiese la exigencia de minimizar riesgos en los procesos de innovación estando capacitado para remover las otras barreras que los entorpece?

Estoy convencido que si los miles de técnicos de las cooperativas, de las organizaciones agrarias, de las consultoras y de las empresas agrarias, que actúan en el medio rural alcanzasen esas capacidades tendríamos recorrido buena parte del camino que nos separa desde el punto inicial hasta del sistema eficiente de conocimiento que nuestra agricultura necesita.

Además de herramientas que permiten los vínculos y las interacciones en el sistema de conocimiento agroalimentario y de técnicos específicamente preparados para intervenir en el proceso, es necesario un marco jurídico adecuado que:

- Afiance los objetivos que propone la nueva PAC
- Garantice la coordinación de los múltiples elementos del sistema desde el Estado.
- Promueva la cooperación entre los sistemas autonómicos evitando redundancias innecesarias.
- Impulse la eficiencia del sistema atendiendo su especificidad.

En esa línea, las aportaciones jurídicas que desde el Observatorio de Legislación se debaten en foros internacionales y se difunden en publicaciones como ésta o en formato digital integradas en sus contenidos en la web, pueden ser de gran interés para lograr en los próximos meses una nueva PAC mejor alineada hacia los intereses generales de nuestra agricultura y de nuestro medio rural y en la que el proceso innovador aparece como una herramienta de gran importancia.

Madrid, diciembre de 2011

1

El marco jurídico y el futuro del medio rural europeo

José Abellán Gómez

Director de la Plataforma de Conocimiento para el Medio Rural y Pesquero
del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

INTRODUCCIÓN

El medio rural es uno de los elementos fundamentales que vertebran social y económicamente el territorio europeo, configurando su paisaje y acogiendo sus recursos naturales. En los territorios rurales se encuentra aún un importante porcentaje de la población, siendo el soporte físico de un extenso, variado y valioso patrimonio natural y cultural que representa hoy uno de los grandes valores de la UE, además de constituir la base de muchas actividades económicas que además de la tradicional actividad agraria generan importantes niveles de empleo y renta.

Así acoge una buena parte de la industria alimentaria, que en la Europa a 27 emplea a más de 6,5 de personas y en España a más de medio millón,¹ constituyendo la principal industria manufacturera con un porcentaje de participación en la producción final industrial del 17,7% según la última encuesta de producción industrial del INE.

Según la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, “el medio rural español integra al 20% de la población, que se elevaría hasta el 35% si se incluyen las zonas periurbanas y afecta al 90% del territorio”.

Tradicionalmente el medio rural se ha percibido como un espacio caracterizado más por sus diferencias respecto al medio urbano (hasta el punto de considerársele su antítesis), que por sus propios valores y atributos, habiendo sido calificado con frecuencia como un lugar donde se manifiestan carencias en infraestructuras y equipamientos y donde escasean las oportunidades de promoción social y económica para la población.

¹ Informe de la Confederación Europea de la Industria Alimentaria 2009

Si bien las diferencias entre el medio rural y el medio urbano en los países desarrollados, y sobre todo en el seno de la UE, se han venido reduciendo de forma evidente en las últimas décadas, existen todavía muchas áreas rurales que experimentan graves situaciones de aislamiento, hándicaps estructurales y dificultades económicas difíciles de superar.

Aunque el proceso de diversificación económica ha hecho que la economía rural dependa cada vez en menor medida de la actividad agraria, esta actividad primaria y la de la industria agroalimentaria asociada sigue siendo un pilar económico fundamental en extensas áreas rurales.

Las empresas agroalimentarias en número superior a las 30.000 en nuestro país constituye un tejido fundamental para la supervivencia de las áreas rurales, pues un alto porcentaje de ellas, especialmente las de pequeña y mediana dimensión, se ubican en el espacio rural.

Por ello la difícil situación económica en la que se encuentran la generalidad de los mercados agrarios y la desregulación que se ha producido en la Unión Europea, está suponiendo un factor importante en los procesos de despoblación de estas áreas rurales más desfavorecidas que tienen sin embargo una importancia fundamental en la conservación de la biodiversidad, del paisaje y del patrimonio cultural de extensas áreas en Europa.

En este sentido, la Comisión Europea hizo pública una Comunicación, el 28 de octubre de 2009, sobre “Un mejor funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa”², donde se recoge la posibilidad de implementar normas contractuales entre los miembros de la cadena agroalimentaria, en el intento de mejorar la competitividad de dicho sector y acabar con la volatilidad de los precios y la falta de transparencia.

Por otro lado los sistemas de apoyo que tanto en la Unión Europea como en otros países desarrollados se han implementado³ para apoyar la sostenibilidad económica de la actividad agraria y de la diversificación económica en el espacio rural, se perciben en estos momentos claramente insuficientes para garantizar el futuro de esta actividad económica en un espacio rural vivo, donde la amenaza de la desertificación por crisis demográfica desaparezca de su horizonte.

Se ve claramente en el actual proceso globalizador que casi todas las actividades económicas⁴, que se desarrollan en el medio rural, generadas a través de pequeñas y medianas empresas, necesariamente dispersas y de débil poder negociador en sus respectivos mercados, que, precisamente por ello, están sometidas a tensiones económicas difíciles de soportar y que muy a menudo se tratan de justificar en los principios de la competencia, que si bien deben ser observa-

² COM (2009) 591.

³ Tanto en sus formulaciones de pagos desacoplados a la producción como los intentos más novedosos de implementar pagos por servicios ambientales o por el mantenimiento del paisaje.

⁴ Salvo servicios muy especializados y de ámbito muy local como talleres de reparación de maquinaria agrícola especializada que operan como pequeños monopolios locales el resto de actividades están en una posición de inferioridad manifiesta por posiciones de dominio de los compradores, muy pocos, bien organizados y muy grandes frente a los vendedores (agricultores, empresas agrarias, pequeñas empresas agroindustriales, pequeñas organizaciones de productores).

dos, en su aplicación se debería garantizar que no se producen posiciones de dominio en ninguna de los eslabones de la cadena de valor de las producciones agroalimentarias o de cualquier otra que se ubique en el espacio rural.

En la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2009 sobre los desequilibrios en la cadena alimentaria se remarcaba la necesidad de “Promover relaciones de mercado sostenibles entre las partes interesadas que operan en la cadena alimentaria”.

La cadena alimentaria, decía el informe, se distingue por la amplia diversidad de operadores que vincula: agricultores, empresas transformadoras de alimentos, intermediarios, mayoristas y minoristas.

En ella operan tanto empresas de grandes dimensiones como pequeñas y medianas empresas, que actúan como competidoras, proveedoras o clientes. Estas relaciones suelen entrañar dificultades que frenan el pleno desarrollo del potencial de la cadena. Una de las lecciones fundamentales que se desprende de los análisis en este ámbito —llevados a cabo con la participación de las partes interesadas y de las autoridades nacionales de competencia— es la necesidad de trazar una distinción clara entre las preocupaciones que tienen que ver con las prácticas comerciales potencialmente desleales, que guardan relación con los desequilibrios en el poder de negociación de las partes contratantes, y las relativas a las prácticas contrarias a la competencia.

En el comunicado sobre **“Posición Franco-Alemana por una Política Agrícola Común fuerte más allá de 2013”** se dice textualmente: “Para seguir invirtiendo y desarrollar el potencial agrícola de Europa, los agricultores necesitan herramientas y políticas a escala europea para estabilizar sus ingresos, mejorar su competitividad y capacidad de innovación, establecer relaciones de equidad entre los participantes en toda la cadena de valor y garantizar que la competencia con terceros países se desarrolla en condiciones de igualdad.”

La presente ponencia tiene por finalidad analizar las carencias normativas que se observan en el la legislación de la UE que impiden, dificultan o no estimulan suficientemente según los casos:

- a) La sostenibilidad de las economías rurales
- b) La dotación de estructuras y servicios que hagan mas atractiva la vida en el espacio rural
- c) La conservación y valorización del patrimonio natural, paisajístico e histórico del espacio rural.

En definitiva se trata de analizar los cambios normativos que impulsarían el desarrollo sostenible del medio rural en Europa.

1. UN MARCO JURÍDICO REFORZADO PARA GARANTIZAR SOSTENIBILIDAD DE LA ECONOMÍA RURAL

1.1. La economía rural y la libre competencia⁵

El futuro del mundo rural tiene un primer y básico fundamento, aunque no el único, en la sostenibilidad de las actividades económicas que se generan en su entorno: La agricultura, la agroindustria y el resto de actividades productivas que se dan en el espacio rural se ven afectadas en los mercados en donde operan por una evidente asimetría en su poder negociador lo que determina que la distribución de los beneficios de la cadena de valor no sea equitativa y tienda a serlo cada vez menos.

El derecho a la competencia fuertemente arraigado en el ordenamiento jurídico europeo impide a los mecanismos la fijación de precios de garantía, herramienta que constituía uno de los elementos fundamentales de la Política Agraria Común desde su inicio hasta el final de la década de los ochenta del siglo pasado.

La Política Agraria Común ha consagrado la figura de la Organización de Productores Agrarios que aplicada en determinadas organizaciones de mercados han permitido la mejora estructural de los mismos y paliado en gran medida el efecto de asimetría entre operadores antes mencionado, lo que ha propiciado el cumplimiento de los objetivos generales previstos en el Tratado de la Unión:

- a) 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;*
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;*
- c) estabilizar los mercados;*
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;*
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.”*

Sin embargo en la última modificación de la PAC esta figura ha quedado confinada a unos pocos sectores económicos agrarios

En el horizonte de los cambios de la Política Agrícola Común para después de 2013 conviene analizar de forma rigurosa las posibilidades de un cambio normativo que potenciase la extensión de esta figura y de sus asociaciones al resto de los sectores productivos de la producción primaria y por analogía a otras producciones vinculadas o no con la producciones rurales en el medio rural, potenciando las relaciones contractuales que den estabilidad a los mercados y permitan una planificación y un respaldo razonables a los procesos de innovación y a las políticas estructurales de las empresa del medio rural.

⁵ Esta cuestión ha sido tratada in extenso por el abogado D. Cruz Fernández Mariscal Consejero Jurídico de la Comisión Europea en excedencia en un trabajo todavía inédito titulado “Hacia un modelo contractual en la Unión Europea del sector agroalimentario”.

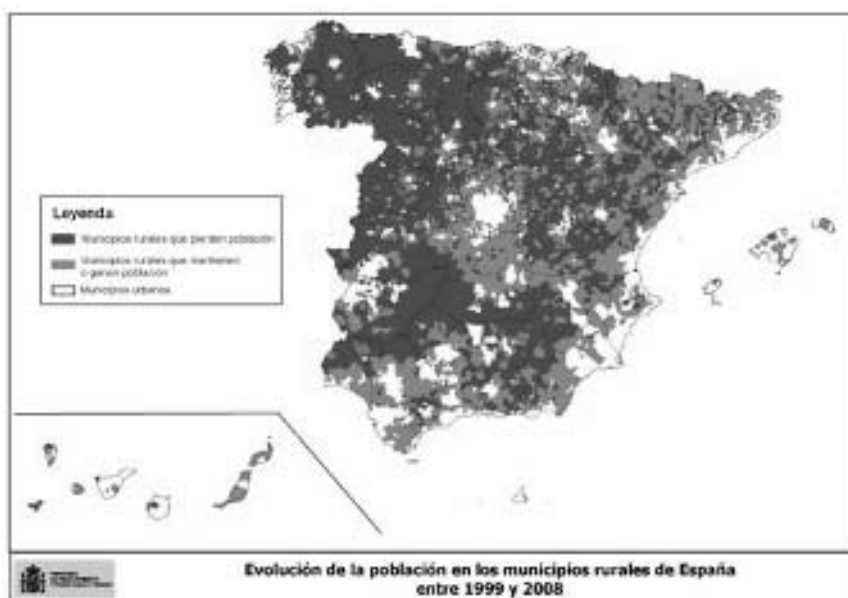
La pregunta clave, que se intenta contestar en la segunda parte de esta ponencia, que desarrolla la Subdirectora de Legislación del Ministerio, Paloma García-Galán, es si es posible un desarrollo legislativo europeo en el actual marco que configura el Tratado de la UE.

UN MARCO JURÍDICO QUE GARANTICE LA CALIDAD DE VIDA Y LOS SERVICIOS EN EL MEDIO RURAL. EL CASO DE LA LEY DE DESARROLLO SOSTENIBLE ESPAÑOLA

Razones de falta de sostenibilidad económica y de calidad de vida⁶ en el medio rural respecto del medio urbanos ha originado, en el pasado reciente y no tan reciente, un grave despoblamiento en muchas áreas rurales europeas y particularmente en España.

Despoblamiento que afecta fundamentalmente a jóvenes y a las mujeres y que origina frecuentemente la insostenibilidad social de muchas áreas rurales.

En el periodo 1999-2008 la situación demográfica de los municipios rurales de España se muestra en el siguiente mapa publicado en el “Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014”.



⁶ Según la Organización Mundial de la Salud —OMS—, la calidad de vida es “la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas, sus inquietudes”.

Según el Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, “Los servicios públicos en el medio rural —infraestructuras de transportes, accesos, abastecimiento energético, telefonía fija y móvil, Internet, servicios educativos, sanidad, abastecimiento y depuración de agua, ocio y cultura— presentan, en general, un fuerte desequilibrio, en negativo, con respecto a los existentes en el medio urbano, desequilibrio aún más acusado en los municipios rurales más pequeños y aislados.” Por ello, aunque también haya que seguir trabajando para equilibrar otros indicadores económicos igualmente importantes en la calidad de vida, abordar en la política rural un reequilibrio en la dotación de dichos servicios es una palanca importante para tratar de revertir la dinámica actual que conduce a la insostenibilidad social del medio rural.

La política rural española se venía apoyando fundamentalmente en las reglamentos europeas sobre desarrollo rural, de la agricultura y de las infraestructuras.

Con la promulgación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, establece las bases de una política rural propia, como política de Estado, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, que complementa la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas con efectos sobre el desarrollo rural, tanto en los próximos años y como experiencia ante el posible futuro de la política comunitaria.

Mediante esta norma se pretende llevar a cabo un impulso de desarrollo en las zonas rurales y, prioritariamente, en las que padecen un grado mayor de atraso relativo, mejorando la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios públicos suficientes y de calidad. Para ello, esta Ley identifica un amplio número de posibles acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, que pueden ser aplicadas tanto por la Administración General del Estado como por las Administraciones autonómicas, según sus respectivas competencias, introduciendo unos elementos importantes en la coordinación y en la eficiencia de las inversiones.

¿Es posible extender, al menos el espíritu, de la normativa española al acervo comunitario dotándonos de un elemento común de desarrollo rural europeo que se integre con el resto de la Política Agrícola Común?

LA CONSERVACIÓN Y VALORIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AGROAMBIENTALES Y CULTURALES QUE GENERA EL ESPACIO RURAL

El espacio rural y la propia actividad agraria realizada de forma sostenible generan una serie de servicios al resto de la sociedad que el mercado no ha retribuido hasta el presente.

La valorización de estos servicios debe suponer otro pilar importante, complementario de las actividades económicas que se dan en este medio, para garantizar su sostenibilidad.

Es evidente que la especialización o la intensificación de estos servicios de mantenimiento y protección de la biodiversidad, de captura o minoración de los gases de efecto invernadero⁷, o la conservación del patrimonio cultural y de los paisajes agrarios protegidos suponen importantes renunciadas en el potencial productivo y por tanto, producen o pueden producir impactos negativos en los negocios susceptibles de generar rentas y este hecho debe ser compensado.

La solución podría encontrarse en la creación de la figura jurídica de la Organización de proveedores rurales de servicios agroambientales y culturales (OPRASYC) y de los contratos entre estas organizaciones y las autoridades ambientales para establecer programas con financiación pública, en el caso de servicios culturales o de protección de la biodiversidad o pública-privada en el caso de servicios de captura de CO₂ o disminución de otros gases de efecto invernadero. En este caso la aportación privada se derivaría de los fondos originados en un banco específico de derechos de emisión compensados por las emisiones que se garantizasen en los contratos suscritos por las OPRASYC.

Estas organizaciones de carácter voluntario tendrían entre otras las misiones elaborar los proyectos de actuación, suscribir los contratos en nombre de sus asociados, asesorar a sus asociados en la ordenación de los recursos naturales y culturales y certificar la ejecución de las actuaciones comprometidas en los contratos.

CONCLUSIONES

Con las actuales perspectivas financieras mediatizadas por la crisis financiera y económica, el futuro del medio rural europeo lo debe fundamentar políticas que garanticen una mayor equidad a los operadores de la cadena alimentaria, aún la principal fuente de negocio del medio rural, tanto en la fase de producción primaria como de su transformación, y muy particularmente a los agentes que ostentan un menor poder negociador.

¿Es ello posible en el actual marco jurídico de la Unión Europea?

⁷ Captura de CO₂ en forestaciones de especies sin aprovechamiento maderero o con turnos centenarios, la limitación de carga ganadera de rumiantes para limitar las emisiones de amoníaco, conservación de paisajes agrarios protegidos, etc.

2

Un marco jurídico europeo para un mundo rural vivo. La experiencia de la Ley del desarrollo rural sostenible de España

Paloma García-Galán San Miguel

Subdirectora General de Legislación y Ordenación Normativa
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

En todo análisis sobre los males que aquejan a la agricultura como sector económico, generador de riqueza, tiende a ponerse el foco de atención en la propia estructura interna de la cadena agroalimentaria, en el recorrido que tiene como origen la explotación agraria y como destino el consumidor final. La transferencia de valor de los bienes agrarios del sector productor al transformador, transportista y comercializador, hace que la rentabilidad se vaya diluyendo a lo largo de todos los eslabones de la cadena, en sentido inverso, lo que beneficia a los del final y escasamente alcanza a retribuir a los que se encuentran en el inicio.

En definitiva, la riqueza se concentra en la gran distribución, que absorbe los beneficios generados por todos los que participan en eslabones anteriores, los cuales son incapaces de hacer frente a una *posición dominante* que les permita obtener una porción equivalente al valor aportado al producto final, ni siquiera repercutir el incremento de costes de producción.

Este es, en resumidas cuentas, el escenario de partida. Sin embargo, no es únicamente, como se verá más adelante, esta estructura de la cadena la culpable de los problemas estructurales, pues tiene un condicionante de partida: el del precio mundial del producto agrario sin transformar, que determina el valor de ese primer eslabón de la cadena. Toda solución ha de partir del nuevo marco de comercio mundial en que se desenvuelve este sector de la economía.

Resulta paradójico que en un entorno legislativo tan sostenible —leyes recientemente aprobadas o en curso de aprobación en las Cortes, como la de economía sostenible o de desarrollo sostenible del medio rural— aboquen a la desaparición por insostenibles de tantas pequeñas y medianas empresas agrarias en nuestro país.

En un entorno socio económico como el actual en el que confluyen:

- globalización de la economía,
- desregulación de mercado,
- libertad de precios en el tráfico jurídico de productos básicos.

¿Cabe hablar de competencia perfecta? Postulados obviamente teóricos, sin descender al caso por caso.

Las reglas de la *competencia perfecta*, sirven ahí donde existe *competencia perfecta*, valga la tautología y es evidente que la agricultura como sector productivo (caracterizada por deficiencias estructurales difíciles de soslayar que condicionan y determinan la propia viabilidad y subsistencia) no es capaz de responder a los modelos tradicionales si no van acompañados de políticas específicas capaces de suplir las referidas deficiencias estructurales.

La libre competencia constituye el principio rector de toda economía de mercado, —conforme señala la exposición de motivos de la Ley— representa un elemento consustancial al modelo de organización económica de nuestra sociedad y constituye, en el plano de las libertades individuales, la primera y más importante forma en que se manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa. La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, constituye un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el artículo 38 de la Constitución.

Sin embargo, el sector agrario español ni está habituado a un entorno de libre competencia, abierta a economías propias de países emergentes, ni tampoco está preparado para ello. Las condiciones de partida de gran parte de la producción agraria y ganadera: aridez del terreno, climatología, dificultad de las comunicaciones, delimitan y seguirán condicionando la competitividad de nuestras producciones.

De la autarquía del régimen franquista, con los sistemas de intervención pública, a través de un sistema de precios garantizados, un régimen de almacenamiento público, de circuitos comerciales intervenidos, organización social a través del sindicalismo de las cámaras agrarias,... al sistema de intervención de la PAC, con análogos sistemas de protección, aunque organizado en torno a nuevas estructuras asociativas de naturaleza jurídico privada, como son las organizaciones comunes de mercado y las asociaciones de productores, el sector agrario español ha permanecido siempre al abrigo de políticas proteccionistas.

La liberalización del comercio para el sector agrario, —que parte de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, con la supresión de barreras arancelarias y de regulación de precios garantizados— nos ha situado abruptamente en un nuevo escenario que nos obliga a ajustar las estructuras productivas para que sean competitivas, en el que la PAC ya no sirve como colchón de seguridad en los intercambios, sino que pasa a ser simplemente suplemento de rentas compensatorio y con un horizonte temporal incierto, condicionado al cumplimiento de nuevos requisitos ambientales, ecológicos y sanitarios.

Un sector productor de bienes alimentarios sometido al cumplimiento de costosos estándares de calidad nutricional, ecológica, ambiental y sanitaria y a unos costes laborales propios de un Estado del bienestar, ¿es capaz de competir con productos no sometidos a tales constricciones? La ecuación es sencilla, basta con comparar costes de producción y sumar a estos los derivados del transporte.

Es ahí donde está el punto de inflexión. El resultado es claro: insostenible a menos que se trate de reorientación de la producción agroalimentaria hacia productos capaces de competir, de alto valor añadido o basados en nuevos métodos de producción o procesos industriales.

En definitiva el sector agroalimentario español pueden devenir insostenible a menos que se rediseñen nuevas estrategias de producción y de consumo y se le dé el apoyo que precisa. En este sentido, las normas sobre la competencia relativas a los acuerdos, decisiones y prácticas mencionados en el antiguo artículo 81 del Tratado, así como las relativas a la explotación abusiva de posiciones dominantes, se aplican sin discriminación a la producción y al comercio de productos agrícolas, *“en la medida en que su aplicación no dificulte el funcionamiento de las organizaciones nacionales de los mercados agrícolas y no ponga en peligro la realización de los objetivos de la política agrícola común”*.

Resta por analizar los dispositivos que puede ofrecer el ordenamiento jurídico para influir en el sistema de producción agrario y hacer sostenible la economía. La solución ha de venir dada por la conjunción entre otros de los siguientes objetivos:

1. Mayor transparencia y facultades de negociación para los productores, como medio de corregir las disfunciones de la cadena productiva:

- reforzamiento de las organizaciones productores y organizaciones interprofesionales, creación de nuevas estructuras asociativas, constitución de consejos reguladores de productos de calidad, mediante ayudas a la constitución, exenciones tributarias o laborales, asesoramiento jurídico, reducción de cargas administrativas...
- establecimiento de contratos tipo y de normas comunes voluntariamente aceptadas de regulación de la oferta y la demanda, que garantice un marco de estabilidad que permita la asunción de compromisos a largo plazo, imprescindibles para la adaptación empresarial.

Estos nuevos compromisos multilaterales de base voluntaria, podrían incentivarse por las Administraciones Públicas, con el objetivo de dotar de seguridad a largo plazo y de servir de herramienta para limitar la incertidumbre del propio sistema productivo, la dependencia de factores externos, el carácter perecedero, la rigidez de la oferta y falta de adaptación a la demanda...

Lógicamente, las nuevas reglas de contratación tendrán que preservar las condiciones y postulados de la legislación sobre la competencia que prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada, que pueda

producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

- a. La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
- b. La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.
- c. El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
- d. La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- e. La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

En este sentido se expresa la Ley de defensa de la competencia, que por otra parte prohíbe la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.

A estos efectos, ha de prestarse especial atención en la necesidad de combatir conductas abusivas que buscan un mejor posicionamiento en el mercado de forma desleal, entre otras:

- a. La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.
- b. La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores.
- c. La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.
- d. La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- e. La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de dichos contratos.

Tan importante como la implantación generalizada de contratos tipo es la vigilancia y control de prácticas desleales.

2. Mantenimiento de los instrumentos de mercado actuales (en particular, la intervención, el almacenamiento privado, pagos directos...) que deben seguir formando parte integrante de una red de seguridad destinada a proteger el sector agrícola.

La limitación de los recursos financieros de la Unión Europea, debería ir de la mano de una habilitación a los Estados miembros a compensar la disminución de la protección comunitaria, orientada al menos a suplir déficits estructurales. Dicho sostenimiento ha de tener como objetivo la adaptación de estructuras que permitan a largo plazo prosperar en el nuevo entorno comercial y a la vez garantizar un mínimo suministro para la población ante posibles oscilaciones de

mercado, garantizar las condiciones ambientales, ecológicas, de seguridad alimentaria y de sostenibilidad del medio rural.

En definitiva, aunque toda ayuda suele ser vista como sospechosa de obstaculizar el libre comercio, resulta admisible cuando se trata de sufragar adaptaciones estructurales.

De ahí, las disposiciones comunitarias que disciplinan el régimen de la competencia a que se someten todas las ayudas de Estado en el sector agrario, ya se trate de ayudas en régimen de exención, de ayudas de *minimis* o de directrices en general para el resto de producciones agrarias, orientadas a los objetivos de la futura PAC:

- mejorar la competitividad y aumentar de la cuota de valor en la cadena alimentaria
- compensar dificultades de producción en zonas con limitaciones naturales específicas, ya que estas regiones se enfrentan a un riesgo cada vez mayor de abandono de la tierra.
- garantizar producción sostenible y mejora del suministro de bienes públicos medioambientales;
- estimular el crecimiento ecológico a través de la innovación,
- adopción de nuevas tecnologías, nuevos productos, procesos de producción, modelos de demanda,
- mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo; adaptación del sector a los efectos de fluctuaciones extremas del clima;
- apoyar el empleo rural y mantener el tejido social de las zonas rurales y la diversificación;
- permitir la diversidad estructural de los sistemas agrícolas, mejorar las condiciones de las pequeñas explotaciones agrícolas y desarrollar los mercados locales.

3. Fomento de las exportaciones de productos alimentarios hacia los mercados emergentes de los países terceros, en especial de productos con alto valor añadido, ya se trate de indicaciones geográficas, denominaciones de origen, producción ecológica, en general productos transformados de calidad...

3

Cuestiones jurídicas que suscita la dedicación de una persona a la actividad agraria*

José María Caballero Lozano

Profesor Titular de Derecho Civil. Universidad de Burgos

1. MARCO JURÍDICO

El sector económico constituido por la agricultura tiene como finalidad surtir a los consumidores de bienes alimenticios y otros que procuren la subsistencia y una vida digna, a la par que proporcionar a la persona agricultora y su familia un nivel de rentas adecuado. Tanto el agricultor que ofrece sus productos como la industria de transformación y/o el consumidor que los recibe se hallan interesados en el mejor desarrollo y funcionamiento del sector agrario.

El mercado, basado en la competitividad, exige cada vez con mayor intensidad bienes y servicios de calidad, que no pueden ser proporcionados ordinariamente por quien no se dedica habitualmente a la actividad agraria. El paso de la agricultura de subsistencia a la agricultura de mercado —y en la medida en que una cede el paso a la otra— hace necesaria la existencia de personas agricultoras que por su nivel de profesionalización y capitalización puedan atender a unas demandas de bienes y servicios cada vez más exigentes.

Emerge así la figura del *agricultor profesional* como la persona que ha hecho de la actividad agraria su principal medio de vida, a la cual dedica el mayor tiempo de su trabajo y de la que obtiene el mayor volumen de ingresos.

* Este trabajo se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de Investigación “Desarrollo sostenible en el ámbito rural” (financiación Ministerio de Ciencia e Innovación, código DER2009-07863JURI), desarrollado fundamentalmente por profesores del Área de Derecho Civil de la Universidad de Burgos, cuyo investigador principal es el Dr. D. Carlos Vattier Fuenzalida.

A) Panorama del Derecho comunitario

En materia de desarrollo rural, el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), no contiene previsión alguna respecto a quién deba ser considerado como agricultor profesional, o sujeto activo de la actividad agraria; únicamente se ocupa del agricultor joven [el que tenga menos de 40 años; art. 22, ap. 1, letra a)] y del agricultor mayor a efectos de jubilación [el de más de 55 años; art. 23, ap. 2, letra a)].

Por su parte, en la política de estructuras agrarias, el Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo, de 19 enero de 2009, que establece el régimen de *pago único*, define al agricultor como “toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad, tal como se establece en el artículo 299 del Tratado, y que ejerza una actividad agraria” [art. 2, letra a)]. Tampoco este Reglamento se ocupa de la profesionalidad agraria sino que se confiere ampliamente la condición de posible beneficiario del pago único a quien cumpla tan genéricos requisitos como los señalados.

Finalmente, en materia de política de mercados el Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas, sigue la estela del Reglamento de *pago único*, al que se remite para definir la persona del agricultor [cfr. art. 2, ap. 2, letra a), que invoca el Reglamento 1782/2003, hoy sustituido por el 73/2009].

En definitiva, el actual Derecho Agrario Comunitario, a diferencia de lo que ha sucedido en otras épocas, adopta un modelo de agricultor con perfiles poco definidos.

B) Derecho español: diversas perspectivas

En el Derecho agrario español encontramos reiterado este triple ámbito de la política agraria que hemos advertido a nivel comunitario. Así, en materia de desarrollo rural nuestro país se ha dotado de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante, LDS), que pretende englobar todas las políticas públicas de promoción del medio rural a través de los instrumentos planificadores en ella contenidos. Su ámbito comprende la agricultura, pero claramente la trasciende. En el ámbito de las estructuras agrarias continúa en vigor la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias (en adelante, LMEA), cuya finalidad es articular diversas medidas de apoyo al empresariado agrario, individual o asociado. Finalmente, la política de mercados resulta encuadrada por la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, sobre organizaciones interprofesionales agroalimentarias, y la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios.

En relación al fin que específicamente nos ocupa debemos descartar las dos normas sobre contratación agraria que acabamos de citar, ya que no abordan la condición del sujeto activo agrario sino que se limitan a promover el buen funcionamiento de los mercados agrarios y las entidades que en ellos participan. Por otra parte, en el ámbito de las estructuras cabe añadir otras normas que inciden en la explotación agraria en diversa medida, como son la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos; la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones interprofesionales agrarias; y la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, a los efectos de protección con cargo a la Seguridad Social agraria.

Nos ocupamos seguidamente de esta temática, desde la perspectiva de la persona física y la persona jurídica.

2. EL AGRICULTOR PERSONA FÍSICA

A) La política de modernización de las explotaciones agrarias

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, supuso un apoyo a diversos tipos de agricultores, entre los que destacan el *agricultor profesional* y el *agricultor a título principal*, del artículo 2, apartados 5 y 6, respectivamente.

La primera optó por unificar los conceptos de *profesional de la agricultura*, rescatado por la LDS de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de arrendamientos rústicos (en adelante, LAR 1980); y el *agricultor profesional*, de la LMEA, asimilando el segundo al primero. Según la Ley 45/2007, agricultor profesional será “la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal, que requiera un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual y que obtenga al menos el 25% de su renta de actividades agrarias”. Esta unificación operada planteaba un nuevo problema, que era la coordinación entre las medidas de fomento de la actividad agraria propuestas por ambas leyes, que amparaban una misma categoría profesional: el resultado es que ambas normas debían aplicarse, ya que la LDS no derogó precepto alguno de la LMEA sino que se limitó a operar la reforma ya comentada del artículo 2, apartado 5, párrafo primero, de esta última.

Por su parte, la Ley 10/2009 vuelve a dar nueva redacción al artículo 2, apartado 5, párrafo primero LMEA, que ahora define al agricultor profesional como “la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50% de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente

de la actividad agraria no sea inferior al 25% de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario”.

El precepto establece dos parámetros: nivel de renta obtenida y volumen de tiempo empleado, ambos en actividades agrarias o complementarias, determinadas éstas conforme al artículo 2 LMEA. Los dos elementos tienen por objeto lo que el agricultor debe dar a la agricultura y lo que, por el contrario, debe recibir de ésta. En cuanto a lo que debe dar, el agricultor ha de invertir un tiempo igual o superior a la mitad de una UTA. El artículo 2, apartado 10 LMEA la define como “el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria”, lo que ha sido concretado por la Orden de 13 de diciembre de 1995 (cfr. art. 2) en 1.920 horas. Por lo que respecta a las rentas obtenidas, el 50% del total ha de proceder de actividades agrarias o complementarias, y el 25% ha de ser generado exclusivamente por actividades agrarias. El volumen de renta total se determina conforme al artículo 2, apartado 13 del Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias (modificado por los Reales Decretos 499/2003, de 2 de mayo; 1650/2004, de 9 de julio; y 520/2006, de 28 de abril), y el artículo 5 de la Orden de 13 de diciembre de 1995 (modificado por Orden APA/171/2006, de 26 de enero). Por tanto, profesional de la agricultura es quien dedica a las tareas agrarias y complementarias la mayor parte de su trabajo y recibe de ellas asimismo la mayor parte de sus ingresos. Es un agricultor a tiempo parcial, siendo la parte de tiempo dedicada a la agricultura la de mayor duración en relación con el tiempo dedicado a la suma de las otras posibles actividades no agrarias.

En la LMEA encontramos un concepto cualificado de agricultor profesional, que es el de *agricultor a título principal*, el cual es el agricultor profesional que obtenga al menos el 50% de su renta total de la actividad agraria ejercida en su explotación y cuyo tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación sea inferior a la mitad de su tiempo de trabajo total (cfr. art. 2, ap. 6 LMEA). Por tanto, ahora el agricultor profesional ha de ocuparse preferentemente de su explotación; se trata de una persona mucho más implicada en la agricultura, en *su agricultura*, si bien no se le impide la dedicación parcial a otras actividades, secundarias en tiempo empleado y rentas recibidas.

No es fácil saber por qué razón la LDS ha adoptado el modelo del profesional de la agricultura y no el del agricultor a título principal: podemos aventurar en esta opción una apuesta por la agricultura a tiempo parcial, en lo que abunda la relajación del requisito de la duración del tiempo dedicado a la actividad agraria, que ha pasado de una a media UTA.

B) La política de desarrollo sostenible del medio rural

La nueva política de estructuras agrarias instaurada por la LDS pivota fundamentalmente en torno a tres conceptos: el profesional de la agricultura, la explotación territorial y el contrato territorial de zona rural (cfr. art. 16, ap. 3

LDS). Nosotros vamos a fijarnos en el primer requisito, dada la finalidad que persiguen las presentes consideraciones.

La LDS se ampara en un viejo término acuñado —aunque con otro sentido— por la LAR 1980: el *profesional de la agricultura*, constituido por “la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal, que requiera un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual y que obtenga al menos el 25% de su renta de actividades agrarias” (art. 16, ap. 3 LDS). Ulteriormente, la Ley 10/2009, de 20 de octubre, ha modificado —sin ofrecer razones en su exposición de motivos— la definición del profesional de la agricultura persona física, el cual es ahora “la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25% de su renta de actividades agrarias o complementarias”. En nuevo párrafo añade que “asimismo, se presumirá el carácter de profesional de la agricultura al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, así como los encuadrados en dicho Régimen por su actividad agraria”.

El agricultor individual que quiera constituirse en profesional de la agricultura, en primer lugar ha de ser titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal; segundo, ha de proporcionar en su explotación un nivel de ocupación de al menos media Unidad de Trabajo Anual; y, tercero, ha de obtener al menos el 25% de su renta de actividades agrarias o complementarias. Por tanto, la ley exige la titularidad de una explotación agraria que necesite un determinado nivel de ocupación; por otra parte, sus actividades agrarias, en esa u otras explotaciones, propias o ajenas, junto con las actividades complementarias que pueda desarrollar, le han de proporcionar un cierto nivel mínimo de renta en comparación con otras fuentes de ingresos no agrarias.

La LDS prevé un tipo cualificado de profesional de la agricultura, según puede interpretarse el artículo 16, apartado 1, párrafo último. En efecto, este precepto dispone que “estas medidas [las previstas en las letras a) y b) del art. 16, ap. 1] se aplicarán con los niveles de apoyo máximos posibles, cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor, titular o cotitular de una explotación, los profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50% de su renta de actividades agrarias, o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado”.

A pesar de la distinta ubicación sistemática señalada, la definición de profesional de la agricultura del apartado 3 también se aplica al profesional de la agricultura del apartado 1, ya que el concepto del apartado 3 es “a los efectos de lo previsto en este artículo”. Por tanto, no cabe duda de que el profesional de la agricultura del apartado 1 ha de cumplir los requisitos del apartado 3 del precepto, constituyéndose de este modo en un supuesto cualificado de este último.

Desde una perspectiva unificadora o, al menos, armonizadora, cabe hacer crítica a la Ley 45/2007 y a la reforma en ella operada por la Ley 10/2009. En un primer momento, la Ley 45/2007 unificó el concepto de *profesional de la*

agricultura ofrecido por su artículo 16, apartado 3, citado, y el de *agricultor profesional*, del artículo 2, apartado 5, párrafo primero, LMEA, a través de la nueva redacción dada por la disposición final primera LDS al citado precepto de la LMEA, coincidente con la del precepto de la LDS. De todos modos la unificación no era completa puesto que si bien el concepto de sujeto agrario beneficiario era el mismo, sin embargo la coexistencia de ambas leyes pudiera provocar en determinados supuestos solapamientos en la aplicación de las medidas de política agraria establecidas por cada una de ellas.

Actualmente, tras la reforma del artículo 16, apartado 3, párrafo primero, LDS, y del artículo 2, apartado 5, párrafo primero, LMEA, ambos en virtud de la Ley 10/2009, vuelven a diversificarse materialmente los conceptos de *profesional de la agricultura* y *agricultor profesional*, respectivamente, de modo que el último precepto vuelve a recuperar su redacción anterior a la establecida por la LDS, salvo que la referencia es a media y no una Unidad de Trabajo Agrario y se amplía a las actividades complementarias la fuente de posibles rentas: el 50% ha de obtenerse de actividades agrarias o complementarias. Además, la presunción de profesionalidad proporcionada por la aplicación de la normativa de la Seguridad Social relativa a los autónomos en general y los autónomos agrarios en particular no se extiende al concepto de *agricultor profesional* de la LMEA, con lo cual el panorama de la profesionalidad agraria vuelve a perder claridad y sencillez.

C) Arrendamientos y aparcerías rústicos

La Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos (en adelante, LAR 2003), prescindió por completo de cualquier referencia a la profesionalidad agraria como requisito para ser arrendatario. Esta situación ha experimentado una reforma de limitado alcance como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2005, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos. Esta Ley, si bien introduce la figura del *agricultor profesional*, tal novedad lo es a los solos efectos del ejercicio de los derechos de adquisición preferente (cfr. art. 22). Según el nuevo artículo 9, apartado 1, párrafo segundo LAR 2003, “es agricultor profesional, a los efectos de esta ley, quien obtenga unos ingresos brutos anuales procedentes de la actividad agraria superiores al duplo del Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), establecido en el Real Decreto-Ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del Salario Mínimo Interprofesional y para el incremento de su cuantía, y cuya dedicación directa y personal a esas actividades suponga, al menos, el 25% de su tiempo de trabajo”.

La nueva LAR 2003, tras la reforma de 2005, emplea una denominación, la de *agricultor profesional*, que coincide con la utilizada por el artículo 2, apartado 5, LMEA, con la peculiaridad de que el contenido de los dos tipos legales dista mucho de ser idéntico; identidad que cabría esperar y exigir al utilizarse el mismo nombre. Por una parte, el nivel de dedicación es coincidente, pues en ambas Leyes el *agricultor profesional* exige el mínimo del 25% de dedicación

a las actividades agrarias. En cambio, en cuanto al nivel de rentas percibidas, para el *agricultor profesional* exige la LAR que supere el duplo del IPREM, el cual ha quedado fijado para 2010 por la disposición adicional decimonovena de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en la cantidad, referida al cómputo anual, de 6.390,13 €, siendo su duplo, entonces, la suma de 12.780,26 €. Se trata, por tanto, de una cantidad perfectamente determinada, a diferencia de lo que sucede en el caso del *agricultor profesional* de la LMEA, el cual debe obtener sus rentas y dedicar su tiempo de trabajo en una medida porcentual referenciada a las rentas totales percibidas y al tiempo total de trabajo realizado, respectivamente, computados con arreglo al artículo 2, apartado 13, del Real Decreto 613/2001; y la Orden de 13 de diciembre de 1995, ya citados.

D) La representación corporativa y profesional de los agricultores

La representación corporativa y profesional de los agricultores ha sido objeto de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Esta Ley deja en manos de las Comunidades Autónomas el régimen de las cámaras agrarias; en su disposición transitoria única, apartado 4, letra a), número 1.º, ordena transitoriamente la participación de los *profesionales de la agricultura* a través de las organizaciones profesionales, libremente constituidas, en los procedimientos electorales.

Actualmente la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones interprofesionales agrarias, dispone, en su artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, que “se entenderá por elector a las personas físicas que están afiliadas a la Seguridad Social por cuenta propia como consecuencia de sus actividades y a las personas jurídicas que tengan por objeto exclusivo, conforme a sus estatutos, y que efectivamente ejerzan la actividad agraria”.

En relación al agricultor persona física, la Ley hace depender la legitimación activa para participar en los procesos electorales de una circunstancia subjetiva fácilmente demostrable, como es la afiliación a la Seguridad Social por cuenta propia como consecuencia de sus actividades. Esas actividades, genéricamente designadas, no pueden ser otras distintas de las *agrarias* a que se refiere el artículo 2 LMEA, las cuales permiten al agricultor afiliarse tanto al Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, incluido en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, como al propio Régimen Especial citado, en su aspecto ordinario y general. Nos remitimos, para más detalle, al apartado siguiente.

E) La afiliación a la Seguridad Social Agraria

En materia de Seguridad Social, la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, equipara, a partir del 1 de enero de 2008, los trabajadores autónomos agrarios y los demás trabajadores autónomos, pero establece requisitos especiales de carácter subjetivo en orden a la inclusión en el régimen [no basta con ser trabajador autónomo, cfr. art. 2, ap. 1, letra a)] y reglas particulares en materia de cotización (cfr. art. 3 y disps. ads.). Esta norma desplaza, aunque no lo derogue formalmente, al Decreto 3772/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. La exposición de motivos de la Ley señala que el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, incluido en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se fundamenta en “los criterios básicos de la normativa de modernización de las explotaciones agrarias”, con el propósito de “reforzar las garantías sociales de los pequeños agricultores” y de “colaborar en la mejora de las perspectivas de viabilidad del sector” [ap. III, letra b); se insiste en esto último en la letra c)]. La *normativa de modernización* a la que se refiere la Ley es la vigente en esos momentos, esto es, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, la cual contempla, como sabemos, el *agricultor profesional* y el *agricultor a título principal* como categorías básicas que vertebran la dedicación a la agricultura.

La Ley, que ha experimentado un leve retoque en su artículo 2, apartado 1, en virtud de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, establece un concepto de empresario agrario cuando determina su propio ámbito subjetivo y objetivo de aplicación. En efecto, con la denominación de *trabajadores por cuenta propia agrarios* encuadra a los mayores de 18 años que reúnan determinados requisitos, entre los que cabe destacar:

1.º Ser titulares de una explotación agraria, que obtengan, al menos, el 50% de su renta total de la realización de actividades agrarias u otras complementarias, siempre que la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias de las mismas, sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total [cfr. art. 2, ap. 1, letra a)]. Este modelo de trabajador autónomo agrario vemos cómo presenta unos módulos de renta y dedicación agrarias coincidentes con los del *agricultor profesional* del artículo 2, apartado 5 LMEA en su redacción originaria, es decir, anterior a las reformas operadas por las Leyes 45/2007 y 10/2009, lo cual hace necesaria una reforma de la Ley 18/2007 a fin de procurar la unidad de la política de modernización de estructuras, en el sentido de reducir a media UTA la dedicación a las actividades agrarias o complementarias.

2.º Que los rendimientos anuales netos obtenidos de la explotación agraria por cada titular de la misma no superen la cuantía equivalente al 75% del importe, en cómputo anual, de la base máxima de cotización al Régimen General de la Seguridad Social vigente en el ejercicio en que se proceda a su comprobación. A este respecto, la Orden TIN/25/2010, de 12 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, señala como importe máximo de la base de cotización para el Régimen General de la Seguridad Social la cantidad de 3.198,00 € mensuales, que en cómputo anual son 38.376,00 €, de modo que el 75% es la cantidad de 28.782,00 €. Nos encontramos ante un nuevo parámetro, para añadir a otros como el IPREM del artículo 9, apartado 1, párrafo segundo LAR 2003 y a la *renta de referencia*, del artículo 2, apartado 12 LMEA. Recordemos que el IPREM ha quedado fijado para 2010 por la disposición adicional decimonovena de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en la cantidad, referida al cómputo anual, de 6.390,13 €, siendo su duplo, entonces, la suma de 12.780,26 €. Por su parte, la *renta de referencia* fue determinada para 2010 por la Orden ARM/3313/2009, de 27 de noviembre, en la cantidad de 26.305 euros, con lo cual los valores mínimo y máximo de renta (35%-120%) a los efectos de reconocimiento de una explotación como prioritaria (cfr. art. 5 LMEA) son 9.206,75 y 31.566 euros, respectivamente. Otro ámbito, éste de las magnitudes de renta, necesitado también de racionalización a los efectos de unificación de la categoría de profesional de la agricultura.

3.º La realización de labores agrarias de forma personal y directa en tales explotaciones agrarias, aun cuando ocupen trabajadores por cuenta ajena, siempre que no se trate de más de dos trabajadores fijos o, de tratarse de trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada, que el número total de jornales satisfechos a los eventuales agrarios no supere los 546 en un año, computado en fecha a fecha. Los conceptos de *trabajador fijo* y *trabajador eventual* también necesitan ser reconducidos al parámetro representado por la *UTA*, que es el empleado en la política agraria de estructuras, como hemos visto.

3. PERSONA JURÍDICA AGRARIA

A) Tipología de personas jurídicas agrarias

La agricultura es un sector de la economía donde se han ido implantando las diversas formas de agricultura de grupo. En principio cabe desarrollar la actividad agraria bajo cualquiera de las formas de persona jurídica que conoce nuestro Derecho, si bien para optar a la obtención de incentivos (exenciones o bonificaciones fiscales/ayudas) a la agricultura deberán reunir los requisitos que se establezcan en cada caso. Además, el ordenamiento jurídico ha creado determina-

dos tipos de personas jurídicas específicamente agrarias, esto es, cuyo objeto exclusivo de actividad tiene que ser necesariamente la actividad agraria.

En primer lugar podemos citar las sociedades civiles. Entendemos por sociedad civil el contrato en que dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias, como establece el artículo 1.665 CC y detallan los preceptos que le siguen. La sociedad civil puede tener por objeto la actividad agraria, ganadera o silvícola, pues cabe que el dinero, bienes o industria de que nos habla el precepto se apliquen a la agricultura.

También cabe la posibilidad de que una pluralidad de personas puedan desarrollar la actividad agraria en régimen de comunidad de bienes, sin constituir entre ellas una persona jurídica. El caso más frecuente está representado por el agricultor que fallece y transmite la explotación de la cual es titular a sus herederos, quienes deciden continuar la actividad realizada por su antepasado. Serán uno, varios o todos los sucesores quienes continúen las actividades agrarias.

La actividad agraria puede ser desarrollada por entidades mercantiles, en el ejercicio de la libertad de empresa. Una sociedad mercantil puede tener por objeto la agricultura o la ganadería, ya se trate de una sociedad personalista (colectiva, comanditaria simple) ya de capital (comanditaria por acciones, anónima, de responsabilidad limitada, recientemente reguladas por el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio). Cabe añadir la sociedad anónima laboral y la sociedad de responsabilidad limitada laboral, por ser derivadas de la sociedad anónima y la de responsabilidad limitada, respectivamente (cfr. Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales).

Pero quizá donde se manifieste con más intensidad la agricultura de grupo sea en el ámbito de las sociedades agrarias de transformación y en las sociedades cooperativas, bajo la doble modalidad —en este último caso— de las cooperativas agrarias y las de explotación comunitaria de la tierra. La Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, regula las cooperativas agrarias (art. 93) y las de explotación comunitaria de la tierra (arts. 94 a 97); cabe añadir las numerosas leyes autonómicas existentes.

B) Consideración de la persona jurídica en la política agraria

La persona jurídica se halla legitimada para actuar en los más diversos campos relacionados con la actividad agraria.

En el ámbito cooperativo agrario, el artículo 93, apartado 1, de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas (LC), legitima para formar parte como socios de pleno derecho de las cooperativas agrarias a las sociedades agrarias de transformación, las comunidades de regantes, las comunidades de aguas, las comunidades de bienes y las sociedades civiles o mercantiles que tengan el mismo objeto social o actividad complementaria, consistente en la realización de todo tipo de activida-

des y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes, de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal o estén directamente relacionados con ellas. Nótese cómo recibe el trato de persona jurídica quien, como la comunidad de bienes, no lo es; lo adecuado a la lógica de estas entidades hubiera sido considerar como socios a sus miembros.

Por otra parte, en materia de propiedad industrial agraria el artículo 14.1.b) de la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales, entiende por agricultor, a los efectos de la Ley, “a toda persona física o jurídica, cooperativas, sociedades agrarias de transformación, sociedades mercantiles o cualquier otra admitida en derecho que figure como titular de la explotación, por administrarla bajo su responsabilidad y por cuenta propia”.

En particular, se reproducen para las personas jurídicas los ámbitos señalados para los agricultores personas físicas, que señalamos seguidamente.

a) En la política de modernización de las explotaciones agrarias

La persona jurídica tiene una consideración pareja a la persona física en la línea de incentivos previstos en la LMEA. El artículo 2, apartado 4, LMEA, prevé que la titularidad de la explotación pueda corresponder a una persona jurídica, que ejerza “la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación”.

Sin embargo, para disfrutar de los incentivos de la LMEA no es suficiente con ostentar la cualidad de titular de una explotación agraria, ganadera o forestal; además es necesario que la persona jurídica reúna determinados requisitos como tal, y que la explotación haya obtenido la cualificación de *prioritaria*.

En cuanto a la tipología de personas jurídicas que pueden optar a la categoría de *explotación agraria prioritaria*, el abanico de posibilidades es bastante amplio. Cabe destacar las sociedades cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, las de trabajo asociado dentro de la actividad agraria; las sociedades cooperativas agrarias y SAT que cumplan determinados requisitos señalados por los artículos 5 y 6 LMEA; y las sociedades anónimas que tengan por objeto exclusivo el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares, cuyas acciones sean nominativas y cuando más del 50% del capital social pertenezca a socios que sean agricultores profesionales, también en el marco de los preceptos citados.

Por lo que respecta a las características que debe reunir la explotación, son dos requisitos los que hay que cumplir:

a) En cuanto a la ocupación, esto es, lo que ha de emplear la persona jurídica en la explotación, la Ley exige el mínimo de una unidad de trabajo agrario.

b) En cuanto a la renta producida, la Ley exige que la renta unitaria de trabajo no sea inferior al 35% de la renta de referencia ni superior o igual al 120% de la misma.

b) En la política de desarrollo sostenible del medio rural

En materia de desarrollo sostenible del medio rural el agricultor que desempeña la agricultura colectivamente también puede optar al reconocimiento como profesional de la agricultura y beneficiarse de las ayudas previstas en la Ley 45/2007.

El artículo 16, apartado 4 LDS confiere la condición de profesional de la agricultura a “las entidades asociativas agrarias titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que requieran un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual”. Consiguientemente, para ostentar la citada cualidad es preciso que la persona jurídica posea la categoría de entidad asociativa agraria; sea titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal; y ocupe en ella al menos una Unidad de Trabajo Anual.

En primer lugar, entre las entidades asociativas agrarias debemos incluir al menos las que los artículos 5 y 6 LMEA denominan como *explotaciones asociativas*, aunque en dicha Ley lo sean a los efectos de obtener el reconocimiento como *explotación agraria prioritaria*. Nos remitimos a lo que hemos dicho anteriormente.

Como no poseen la cualidad de entidad asociativa parece que estarían excluidas las fundaciones que desarrollen actividades agrarias (y las personas jurídico-públicas), lo cual carece de justificación plausible. Es más lógico entender que la Ley quiso comprender todas las personas jurídicas, tanto de base asociativa como de base patrimonial, porque todas pueden contribuir al logro de las finalidades y objetivos propios del desarrollo sostenible del mundo rural.

Entre las entidades asociativas cabe incluir las comunidades de bienes, aunque carezcan de personalidad jurídica. El artículo 4, apartado 3 LMEA establece los requisitos para que la explotación agraria que pertenezca a una comunidad hereditaria ostente la condición de prioritaria; por su parte, el artículo 9, apartado 2 LAR 2003, reconoce la cualidad de arrendataria, a los efectos de quedar el contrato locativo sujeto a la Ley especial, a las que denomina *comunidades de bienes dedicadas a actividades agrarias*. Por ello no existen razones serias que excluyan *a priori* las comunidades de bienes de la condición de profesional de la agricultura.

En segundo lugar, el comentado artículo 16, apartado 4 LDS exige la *agrariedad* de la persona jurídica, lo cual debe ser entendido en el sentido de que la entidad haya de dedicarse exclusiva o principalmente a la agricultura. La *agrariedad* de la persona jurídica nos remite a un problema clásico de la doctrina agrarista, que es la delimitación del ámbito material del Derecho agrario; cuestión que ahora tan solo podemos recordar.

Finalmente, en cuanto al aspecto objetivo, la entidad asociativa agraria ostentará la condición de profesional de la agricultura si la explotación ocupa un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual, que es paráme-

tro de fácil cumplimiento para entidades integradas por numerosos miembros. Mejor hubiese sido, a nuestro juicio, exigir tantas UTA's (ahora, tras la reforma del art. 16, ap. 1, pár. primero, Ley 45/2007, *tantas mitades de UTA*) cuantos miembros formen parte de la persona jurídica, para mantener la proporcionalidad respecto de los agricultores individuales. No obstante, la LDS no hace sino seguir el criterio que el artículo 5 LMEA establece para la concesión de la cualidad de explotación agraria prioritaria a los entes asociativos: igualar o superar el nivel de ocupación de una UTA.

c) *En arrendamientos y aparcerías rústicos*

La persona jurídica puede ser arrendataria (aparcerera) de fincas rústicas en régimen especial de la Ley de arrendamientos rústicos, según dispone el artículo 9 LAR, el cual, de modo poco claro establece diversos requisitos que han de observar.

La regla general que enuncia el precepto en su apartado 1, párrafo primero, es la de que quedan legitimadas por igual las personas físicas y jurídicas para celebrar entre ellas contratos de arrendamientos rústicos sujetos a la Ley especial. En esta línea de amplitud se manifiesta el apartado 2 del precepto, que detalla que “podrán ser arrendatarias las cooperativas agrarias, las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, las sociedades agrarias de transformación y las comunidades de bienes”. Por tanto, quedan excluidas otras entidades como pueden ser las fundaciones.

Sin embargo, esta inicial generosidad se torna en legitimación mucho más matizada, ya que no basta ser persona jurídica para poder ser arrendatario en el régimen de la Ley especial. En efecto, para poder ser arrendataria se le exigen a la persona jurídica tener incluido en su objeto social, conforme a sus estatutos, el ejercicio de la actividad agraria y, en su caso, actividades complementarias a ésta dentro del ámbito rural, siempre que la finca objeto del contrato no produzca el efecto de que —sumando dicha finca a las que ya esté explotando agrariamente— se superen los límites fijados para esa comarca por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, sin que puedan exceder en total de 500 hectáreas de secano o 50 de regadío. En el caso de que se trate de finca para aprovechamiento ganadero en régimen extensivo, el límite máximo será de 1.000 hectáreas. Resultan notablemente favorecidas las cooperativas agrarias y las cooperativas creadas para la explotación comunitaria de la tierra, en que el límite anterior se multiplicará por el número de miembros que las compongan. Finalmente, no será de aplicación la limitación a las entidades u organismos de las Administraciones Públicas que estén facultados conforme a sus normas reguladoras para la explotación o subarriendo de fincas rústicas.

En el caso de la comunidad de bienes, aunque carece de la cualidad de persona jurídica, sin embargo, el hecho de ser contemplada en el apartado 2 a continuación de las cooperativas y las SAT hace pensar que debe ser considerada como persona jurídica a los efectos de cumplir los parámetros de la Ley.

El artículo 9.2 LAR 2003 declaró la legitimación de “las comunidades de bienes dedicadas a las actividades agrarias” para tomar fincas rústicas en arrendamiento sujeto a la Ley especial. Por su parte, la redacción de ese precepto introducida por la reforma de 2005 dispone simplemente que “podrán ser arrendatarias [...] las comunidades de bienes”; se sobreentiende que han de estar dedicadas a las actividades agrarias, aunque no estaría de sobra especificar tal extremo, del modo que lo hacía el texto originario o de otra forma semejante.

d) La representación corporativa y profesional de los agricultores

La persona jurídica que tenga por objeto exclusivo conforme a sus estatutos, y que efectivamente ejerza, la actividad agraria, puede participar en las elecciones para designar representantes en órganos y entidades consultivos autonómicos, con arreglo al artículo 4.2.II de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones interprofesionales agrarias.

Los requisitos que se exige para ser elector son dos: objeto exclusivo agrario, y ejercer efectivamente la actividad agraria. Con arreglo a este precepto no creemos que se pueda privar de la condición de electora a la persona jurídica que tenga en sus estatutos, además de las actividades agrarias, la posibilidad de desarrollar actividades asimiladas a las agrarias (art. 2.1.II LMEA) y actividades complementarias (art. 2.5.II LMEA).

4. DERECHO CIVIL AUTONÓMICO

La determinación de la profesionalidad agraria es un tema que interesa a las Comunidades Autónomas, ya que poseen competencias en materia de agricultura.

Sin embargo, hay ámbitos en los cuales la Comunidad Autónoma no puede legislar como tenga por conveniente sino que ha de respetar la normativa aprobada por el Estado. Este es el caso de la fijación del concepto de agricultor a los efectos de las políticas de apoyo al desarrollo rural y a la mejora de las explotaciones agrarias. En efecto, el artículo 16 LDS constituye legislación básica por así declararlo la disposición final quinta de esta Ley, que invoca para ello el artículo 149, apartado 1, materia 13.^a CE. Por otra parte, los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 LMEA constituyen asimismo legislación básica en virtud de la disposición adicional primera de esta Ley, que se apoya también en el precepto constitucional citado.

También han de respetar las Comunidades Autónomas la normativa del Estado en materia de profesionalidad agraria a los efectos de la Seguridad Social. En efecto, el artículo 149, apartado 1, materia 17.^a CE dispone la competencia estatal en tema de legislación básica y régimen económico de la Se-

guridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. Por ello, la fijación de los requisitos de profesionalidad agraria que haya que cumplir para poder obtener la protección del sistema de la Seguridad Social será siempre competencia del Estado, ya sea en relación al régimen de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, objeto de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, y legislación complementaria; ya sea en relación al sistema especial previsto en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

En cambio, hay aspectos de la profesionalidad agraria que han sido objeto de regulación por parte de las Comunidades Autónomas, con base, no en la competencia en agricultura sino en la que tiene por objeto la legislación civil, regulada en el artículo 149, apartado 1, materia 8.^a CE. Así sucede en materia de arrendamientos rústicos y aparcerías, donde se hace referencia a la profesionalidad agraria para vertebrar el régimen de estos contratos o ciertos efectos producidos por los mismos.

Antes de abordar esta materia conviene apuntar que en el ámbito de la representación corporativa y profesional de los agricultores la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario y de determinación de las bases de representación de las organizaciones interprofesionales agrarias, tiene, como su propio nombre indica, una proyección estatal, por lo que las Comunidades Autónomas podrán establecer su propio régimen al efecto y, concretamente, las previsiones que tengan por conveniente respecto a la profesionalidad agraria exigida para participar como elector en la designación de los órganos consultivos autonómicos.

Entrando ya en materia de arrendamientos rústicos y aparcerías vamos a ocuparnos de tres Comunidades Autónomas.

A) Cataluña

En el Derecho catalán, la Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración, regula este tipo de contrato, cuyo objeto es “fijar las condiciones en que debe llevarse a cabo la colaboración para la obtención de productos pecuarios y en el cual se fija su alcance, se especifican las obligaciones y los derechos de cada una de las partes y se establece su participación económica en función de sus aportaciones y de la producción obtenida” (art. 2, ap. 1). Esta Ley dispone en su artículo 8, letra b), como una de las causas de extinción del contrato de integración, la “defunción o extinción de cualquiera de las partes contratantes, una vez acabado el proceso en curso, aunque no haya finalizado la duración del contrato, salvo acuerdo entre el contratante superviviente y los sucesores del premuerto o en caso de que los sucesores sean profesionales de la ganadería y colaboradores principales y directos en la producción afectada a la integración,

caso en el cual tienen derecho a suceder al premuerto en condiciones idénticas a las establecidas por el contrato y hasta el plazo que consta en el mismo”. Sin embargo, la Ley no determina el concepto de *profesional de la ganadería* a los efectos que prevé el citado precepto.

Asimismo, en Cataluña la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo, comprende los contratos de arrendamiento, aparcería y, en general, cualquier otro en virtud del cual se ceda onerosamente el aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal de una finca rústica. Esta Ley aborda con cierto detalle la profesionalidad que nos ocupa en su artículo 8, apartado 1, donde considera *cultivador directo y personal* a la persona física que, sola o con la colaboración de personas que convivan con ella, o si no existe convivencia, de descendientes o ascendientes, lleve a término efectivamente la actividad agraria o asuma el riesgo de la explotación, si el 50% de su renta total se obtiene de actividades agrarias u otras complementarias, siempre y cuando la parte de la renta procedente directamente de aquéllas, realizadas en su explotación, no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total, sin perjuicio de poder contratar personal auxiliar. Este concepto coincide básicamente con el de *agricultor profesional* del artículo 2, apartado 5 LMEA en su redacción originaria de 1995, si bien añade el elemento de la colaboración de determinadas personas (familiares y trabajadores), que recuerda al *cultivador personal* del artículo 16, apartado 1 LAR 1980. Es un precepto que debería incluirse también en ese proceso de convergencia de los diferentes tipos de profesionalidad agraria que venimos preconizando a lo largo de estas consideraciones, máxime teniendo en cuenta que nos hallamos en un ámbito afectado por legislación básica.

B) Galicia

En esta Comunidad Autónoma, la Ley 3/1993, de 16 de abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia, dispone en su artículo 6, apartado 3, que una vez ejercitado el derecho de acceso a la propiedad regulado en el apartado 2 del mismo precepto, el arrendatario o aparcerero tendrá la obligación de cultivar personal y directamente las fincas adquiridas durante seis años como mínimo. Esta misma Ley dispone que “[el] propietario tendrá derecho al rescate de la aparcería o del arrendamiento histórico cuando justifique su necesidad inexcusable como único medio de subsistencia y se comprometa a llevar la explotación personal y directa de las tierras” (art. 8, ap. 1). Y se insiste en que, una vez “[l]ogrado el cultivo de las tierras rescatadas por el propietario, éste deberá practicarlo, además de modo personal y directo, cuando menos durante seis años consecutivos” (ap. 3, pár. II).

Sin embargo, la Ley no aborda explícitamente la profesionalidad agraria aplicable a estos efectos sino que abandona tal cometido en manos del Estado. En efecto, la disposición adicional segunda de la Ley que venimos comentando ordena que “[en] todo lo no regulado en la presente Ley, será de aplicación,

respecto a las causas de extinción contractual y régimen jurídico general, lo dispuesto en el Código Civil y en la legislación especial de arrendamientos rústicos de 1980”. Dentro de ese “régimen jurídico general” se encuentra el requisito de profesionalidad agraria de los artículos 15 y 16 LAR 1980, por lo que el arrendatario o aparcerero que se quiera beneficiar del derecho reconocido en la Ley de 1993 debe ser *profesional de la agricultura o cultivador personal*, respectivamente.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, dispone que en los casos de transmisión a título oneroso de la finca rústica arrendada o de porción determinada de la misma (art. 115); de la totalidad del lugar acasariado, de alguna de las fincas que lo integran o de porción determinada de las mismas (art. 122); o de una finca o un lugar acasariado cedidos en aparcería, o de porción determinada de los mismos (art. 146); el arrendatario en los dos primeros casos y el aparcerero en el tercero tendrán los derechos de tanteo y retracto si estuvieran cultivándola de modo personal durante al menos tres años ininterrumpidos. Sin embargo, nuevamente observamos cómo la Ley no aborda explícitamente la profesionalidad agraria aplicable a estos efectos.

C) Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de arrendamientos históricos valencianos, “tiene por objeto regular, como institución propia del Derecho Civil Valenciano, los arrendamientos históricos constituidos desde tiempo inmemorial y regidos por la costumbre” (art. 1).

En el caso de que el propietario recupere la posesión y cultivo de la finca, el artículo 7 le impone la obligación de cultivarla “de modo personal y directo, al menos durante un plazo de diez años”, sin que se especifique criterio alguno de profesionalidad agraria que permita advenir el cumplimiento de tal obligación.

En el caso de disposición *mortis causa* del derecho arrendaticio, cuando, además, éste haya sido objeto previamente de declaración de reconocimiento como arrendamiento histórico, el artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, dispone que “tendrá la condición de causahabiente el sucesor que expresamente haya quedado determinado como cultivador por el causante, y en su defecto las personas a las que se refiere el artículo 79 de la Ley de Arrendamientos Rústicos vigente”, que era en ese momento la Ley 83/1980, de 31 de diciembre. El artículo 79 LAR 1980 contiene un orden de preferencia entre personas llamadas a suceder al arrendatario fallecido, exigiendo que “[en] todo caso el sucesor habrá de ser profesional de agricultura” (ap. 2), concepto comprensivo del profesional de la agricultura del artículo 15 LAR 1980 y del cultivador personal del artículo 16 LAR 1980.

Finalmente, en el caso de imposibilidad personal de cultivo de su explotación por parte de quien resulte ser declarado titular de un arrendamiento histórico, el artículo 9, apartado 2 de la Ley le permite designar ante la Administración agra-

ría autonómica a aquel de entre sus futuros herederos que deba sustituirle. El precepto parece exigir el cultivo personal de la finca, pero no precisa parámetro alguno que lo especifique. Como la disposición final segunda de la Ley dispone que “[en] todo lo no regulado por esta Ley se estará a lo dispuesto en la vigente Ley de Arrendamientos Rústicos”, que en esos momentos era la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, pudiera defenderse que el precepto comentado establece la exigencia de ser profesional de la agricultura (art. 15 LAR 1980) o cultivador personal (art. 16 LAR 1980) para operar la sustitución contemplada.

5. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

En definitiva, en el actual Derecho Agrario Comunitario, y a diferencia de lo que ha sucedido en otras épocas, rige una definición amplia de agricultor, tanto en política de estructuras como en la de mercado. Todo ello debiera motivar la actualización de la política agraria nacional de estructuras y mejorar la configuración legal de las figuras e instrumentos utilizados, repensando a fondo todo el conjunto de conceptos y medidas previstos en las normas que han sido objeto de estas consideraciones, con la finalidad de acomodar nuestro Derecho a la actual política comunitaria de estructuras.

La propuesta que realizamos en materia de política agraria de estructuras, y por lo que respecta a la persona que se dedica a la actividad agraria con la finalidad de obtener un rendimiento económico con la venta —y en su caso, transformación— de su producción, es la de unificar el modelo de agricultor que se quiere potenciar en los diferentes aspectos de dicha política.

4

Las nuevas aportaciones del registro de la propiedad para una eficiente aplicación de los planes de desarrollo rural

Belén Madrazo Meléndez
Registradora de la Propiedad

En España el medio rural tiene gran importancia en la configuración del territorio español, ya que ocupa más de las dos terceras partes del territorio. De los 504.753 Km., el 85,4% (426.353 Km.) son considerados áreas rurales. Sin embargo, el medio rural integra solo al 20% de la población y va perdiendo peso respecto al total de la población española. Siendo sus ingresos cada vez menores, en el año 2009 la renta agraria española disminuyó un 5,5% respecto al ejercicio anterior. Pese a estos datos, no podemos desconocer que, como dice el preámbulo de la Ley de desarrollo rural sostenible, *en este inmenso territorio se encuentran la totalidad de nuestros recursos naturales y una parte significativa de nuestro patrimonio cultural*. Además, la agricultura está vinculada a la capacidad de un país para abastecer de alimentos a la población doméstica; cualquier cosa que obstruya esta capacidad debe considerarse indeseable. No es ninguna casualidad que la reforma agraria, la justicia social y el desarrollo sostenible se hayan convertido en temas centrales de conferencias internacionales.

En la actualidad, la sociedad europea se enfrenta a nuevos desafíos económicos, sociales y medioambientales, que la Comisión Europea ha tratado de abordar a través de la Estrategia europea de 2020, del mismo modo que con anterioridad y en política agraria lo hizo la Agenda 2000 respecto a la reforma del año 92, o del mismo modo que el Chequeo médico ha adaptado y desarrollado la reforma del 2003.

La agricultura ocupa un lugar destacado en los desafíos actuales. La política agraria comunitaria constituye un instrumento útil para que Europa avance por el camino de un crecimiento ecológico inteligente y sostenible.

Hoy resulta habitual aplicar el calificativo de sostenible para significar un plus de calidad, y la sostenibilidad es considerada como un enfoque deseable para cualquier disciplina.

Al comenzar con el estudio de esta ponencia, tras leer y recopilar datos y habida cuenta del grado de especialización de muchos de ustedes, llegué a la conclusión de que debía empezar por trasladarles el objetivo básico de mi intervención en este foro en nombre del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

El objetivo es doble:

1. En primer lugar, poner de manifiesto que el Colegio de Registradores de España es un agente tan sensible como otros colectivos a la imperiosa necesidad de:

- Defensa del suelo rústico.
- Una agricultura que respete el medio ambiente, garantice el suministro de alimentos de calidad, reduzca su contribución al calentamiento global y mantenga la biodiversidad, los recursos hídricos, etc.

Es por ello que el Colegio cuenta con un grupo de trabajo del que formo parte, donde estudiamos y valoramos fomentar la tutela registral de distintas figuras para favorecer su implantación.

En este sentido están: la inscripción del arrendamiento de fincas rústicas; la constancia en las fincas rústicas de elementos que las doten de una publicidad especial de modo que sean visibles sus especiales características ambientales...; la creación de un tipo de figura empresarial que dé tutela al empresario agrícola y constancia en la hoja social de cada empresario de las subvenciones del mismo; la posibilidad de que el registro pudiese proporcionar etiquetas medioambientales o sellos de garantía de calidad, y algunas otras cuestiones que espero poder exponer a lo largo de esta ponencia.

2. En segundo lugar, trasladarles que el Colegio de Registradores de España está a disposición de la Administración. Contamos con una red de aproximadamente 1.200 oficinas a lo largo de la geografía española, servidas por profesionales que cuentan con una gran preparación y con un conocimiento específico de la legislación europea, estatal y específica de cada Comunidad Autónoma donde se halla el registro. El desarrollo económico, jurídico y social de un país depende de un eficiente sistema jurídico territorial e hipotecario; sin él nunca sería posible una economía competitiva y dinámica y es esa economía sostenible la que ayudará en la adecuada evolución de la agricultura y las estructuras agrarias.

El excelente programa de desarrollo rural sostenible para el periodo 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007 podría materializarse en la prestación de servicios concretos por parte de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles en aras del servicio público que estamos llamados a desempeñar, de tal modo que se elimine burocracia al empresario del mundo rural y ayude a la administración en estos momentos en que los servicios públicos ven mermados sus presupuestos. Estoy segura de que podríamos aliviar la carga administrativa que en ocasiones pueda suponer el desarrollo de los programas. Las pequeñas explotaciones tienen una capacidad de cofinanciación limitada y un

acceso restringido a los créditos. A veces, la maraña de procedimientos que deben negociarse agota a quien sería el destinatario natural de los mismos. En general, los productores a pequeña escala están mal aconsejados y en ocasiones no reciben el apoyo necesario para acceder a los programas. Es aquí donde entendemos que el Registro puede prestar una inestimable colaboración a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es ésta una materia donde todos perdemos o ganamos y donde está en juego el futuro de nuestro territorio y de nuestra propia calidad de vida.

De cualquier modo, con la misma provisionalidad con la que los agricultores tienen asignados sus derechos, deben tratarse algunas de las afirmaciones y sugerencias. Queremos resaltar que, al igual que el resto de los agentes, seguiremos avanzando hasta elevar a definitivas aquéllas de las consideraciones que lo merezcan, y hasta desterrar aquéllas que se hayan revelado como poco útiles.

En lo hasta aquí expuesto no puede desconocerse que el Colegio de Registradores constituye un excelente observatorio de muchas de las situaciones que anticipan o demandan cambios en nuestra economía. Piensen ustedes que la estadística inmobiliaria permite constatar, por ejemplo, el número de transmisiones de fincas rústicas, cuántas de ellas se declaran como de regadío, la extensión de las mismas, el porcentaje de hombres o mujeres titulares de las mismas y, además, distribuir todas estas situaciones por provincias, comparar dichos porcentajes con el volumen de fincas urbanas... En el ámbito mercantil, podemos constatar cuántas de las sociedades de capital inscritas tienen un objeto social que abarque la explotación agrícola y pecuaria u otros objetos como la industria alimentaria que pudieran ser interesantes desde el punto de vista de la agricultura, ver cuándo este objeto es un objeto exclusivo y cuándo es un objeto multifuncional y podríamos contrastar estos datos con las explotaciones que la administración tiene controladas y ver los comportamientos que presentan unas y otras...

El Colegio de Registradores, sensibilizado con el problema, sugiere las siguientes propuestas:

- A. La primera es la relativa a “Una adecuada *Ordenación del territorio* orientada a la protección de la naturaleza y sus recursos”.
- B. La segunda: “*Búsqueda de un nuevo estatus para el agricultor*”.

Comenzaré en cada caso realizando un análisis de la situación y a continuación propondré líneas de actuación.

A. UNA ADECUADA *ORDENACIÓN DEL TERRITORIO* ORIENTADA A LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y SUS RECURSOS

A.1. *Naturaleza y sus recursos*

El deterioro progresivo de la naturaleza y del medio ambiente es tan evidente que reclama la adopción de medidas eficaces que pongan coto a las infracciones que se cometen. La escasez del suelo y el aumento de la población son factores que concurren en la creciente necesidad de ordenar el territorio para evitar que se destinen a actividades superfluas suelos que deberían mantenerse en su esfera normal de producción de alimentos, para la creación de espacios naturales, o como destinos forestales y ganaderos.

Hoy, la lucha entre el suelo natural o agrario y el suelo urbano, industrial y turístico, supone una serie de usos contradictorios en los que generalmente salen perdiendo los elementos naturales. Observamos que el progreso se basa en una dominación de la tecnosfera sobre la biosfera y que se da preferencia al conjunto urbano industrial sobre el suelo rural, al que se considera como un espacio residual y de menor valor.

El problema se agrava en el suelo cercano a las grandes ciudades o situado junto a fáciles vías de comunicación, conocido como *suelo periurbano*. Este suelo no está destinado a los agricultores, sino a los inversores que saben que, con un poco de tiempo, su valor se multiplicará sin otro mérito que el de la paciencia. Esto es, precisamente, lo que debemos evitar, sometiendo el territorio a una debida planificación mediante ordenaciones racionales y normas que se plasmen en leyes que impidan que las tierras más fértiles corran peligro cuando concurren:

- Demanda de suelos.
- Acumulación de personas.
- Acumulación de capital.

Vemos que el primer motivo que impulsa la ordenación del territorio es el *aumento de población y la escasez del suelo*.

Otro factor que impulsa la ordenación del territorio es la idea de una *propiedad sometida* a determinaciones encaminadas a su *utilización más racional*, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el social.

Dicha ordenación ha de contar con los instrumentos jurídicos necesarios para optimizar la utilización de las clases de suelo, ya sea para cultivo, edificación o defensa del medio ambiente. Toda ordenación resulta justificada cuando prima el bien común sobre los intereses particulares.

Por ello, entiendo que una adecuada Ordenación territorial debe apoyarse en instrumentos jurídicos sólidos y contar con una planificación urbanística racional. La Ley española 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural se refiere en el artículo 2 a uno de los objetivos, *el de facilitar el acceso a la vivienda en el mundo rural*; el artículo 3 contempla *la definición de medio rural, zona rural y municipio rural de pequeño tamaño, siendo éste aquel que posea*

una población residente inferior a los 5.000 habitantes; el artículo 33 titulado “Urbanismo y vivienda” contempla una serie de medidas como el fomento de la rehabilitación de viviendas y edificios y como la declaración de áreas de rehabilitación en los municipios rurales, con el objeto de recibir las oportunas ayudas para su recuperación.

Si pensamos que los Registros de la Propiedad están organizados territorialmente, que en cada uno de ellos se llevan ordenadamente los libros correspondientes a las fincas de cada municipio y que el registrador está en perfecta comunicación con el secretario municipal o con los responsables administrativos de cada municipio, de cada provincia y de cada Comunidad Autónoma, podemos pensar en la ordenada labor que puede realizarse en lo relativo a la protección de los inmuebles dentro de cada demarcación territorial.

En estos momentos, el Colegio de Registradores está inmerso en un proyecto para identificar gráficamente cada una de las fincas inscritas, lo que servirá de base para poder identificar cuáles de ellas, a tenor del municipio, zona o medio rural, deben publicitar unas características especiales, y lo que podrá permitir que, una vez que tengamos dibujado el territorio inscrito, podamos superponer sobre él capas de información tales como los planes de ordenación urbanística; si esto se constatase, piensen ustedes en el control que a través de la calificación podrá ejercerse en relación con las características urbanísticas o tipologías específicas del suelo de cada finca. Este es un tema especialmente conectado con la publicidad registral y el contenido de la misma, al que me referiré más adelante. Por otro lado, el acceso a la vivienda en el mundo rural pasa por buscar unas formas especiales de financiación para el beneficiario y por constatar la naturaleza especial de esa forma de adquisición, de modo similar, por ejemplo, a lo que se hizo en su día con los lotes de colonización, o con las adjudicaciones municipales que se efectúan para que una determinada empresa se instale en un polígono, que van acompañadas de una serie de limitaciones para evitar la especulación del empresario, destinadas a fomentar la estabilidad económica y a mantener empleo.

Desde nuestra posición registral, no pretendemos hacer una defensa del suelo rústico con tintes bucólicos. Se trata de resaltar su papel e importancia en una racional ordenación del territorio, en atención al destino del mismo, que es primordial para la vida humana y la conservación de la naturaleza.

El suelo no urbanizable es algo más que un suelo residual. No se trata de un mero suelo potencialmente edificable, sino que debe constituir una reserva agrícola, forestal y medioambiental, y ser el hábitat de especies animales y vegetales para el correcto mantenimiento de los ecosistemas. Debe procurarse que la definición de los suelos en todas las leyes agrarias tenga una orientación social de la propiedad, de modo que las tierras sean explotadas con criterios técnicos y económicos apropiados a su destino agrario más idóneo. Asimismo, es necesario que en las explotaciones de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para explotar los recursos naturales de manera sostenible.

Si se debe proteger el suelo rústico es para que el empresario obtenga de él los frutos o productos destinados al sustento de la humanidad. Ello no quiere

decir que toda la tierra rústica deba ser cultivable. A veces se cometen exageraciones, incluso sanciones pecuniarias y expropiaciones por considerar insuficientemente cultivadas tierras que en realidad no eran rentables. La economía agraria ha hecho cambiar el ritmo a la agricultura empresarial. Debe procurarse seleccionar las explotaciones primando las que sean productivas y estableciendo el abandono de la explotación de las tierras que no lo sean, pudiéndose dedicar éstas a pastos, bosques o a la mera conservación del hábitat humano y de los recursos ambientales.

En estos momentos, una adecuada estrategia territorial debe obviar la tradicional separación urbano/rural y plantear encaminarnos hacia un sistema polinucleado y en red, con núcleos compactos de diferente tamaño, relacionados por densas y buenas infraestructuras de transportes y telecomunicaciones (teléfono, Web), donde la elección del lugar de residencia no esté condicionada por la dificultad de acceder a todo lo que la sociedad moderna ofrece.

Entiendo que debemos concebir el medio rural en términos de espacio y no conforme a la tradicional idea del campo y sus habitantes. Debemos superar el clásico modelo según el cual la actividad y la población se acumulan en unos sitios hasta congestionarlos, mientras que en otros impera la desertización, resultando en ambos una baja calidad de vida. Debemos buscar un modelo donde la población esté distribuida en el territorio en asentamientos de diferente tamaño y con similares oportunidades.

El Registro es el instrumento adecuado para constatar la adecuada ordenación territorial que deberán llevar a cabo los Estados. En cuanto a la propuesta de defensa del suelo rústico, destacaré como ejes fundamentales de la misma:

La conservación de las fincas y de las explotaciones agrarias

La imperiosa necesidad de defender el suelo habitable y, en particular, el suelo rústico, agrícola y de cultivo, frente a la invasión de otros usos y la abusiva división y parcelación que se hace del mismo, determinan que el Registro sea un instrumento que no sólo afirma la titularidad de los bienes inmuebles y sirve de base para la seguridad del tráfico jurídico, sino que también garantiza la legalidad de los negocios que recaen sobre las fincas. La calificación de dichos negocios por parte de los Registradores constituye un efectivo control de la legalidad, de tal modo que sólo podrán realizarse e inscribirse aquellos que no contravengan las normas establecidas.

La ordenación del territorio deberá ir acompañada de los instrumentos necesarios de desarrollo del mismo de modo que:

Se fije cuándo por su superficie y su cultivo *una finca deba ser indivisible*, teniendo en cuenta que serán las características de cada una de las zonas de un país las que determinarán que haya tantas clasificaciones de fincas indivisibles como tipologías distintas susceptibles de haber podido ser clasificadas por los agentes adecuados (biólogos, geógrafos, topógrafos, veterinarios, ingenieros, economistas...).

Por ello, entiendo que en defensa del suelo rústico es necesaria una adecuada configuración de la tipología de cada una de las fincas o porciones inscritas, de tal modo que se expresen, además de su situación concreta y su extensión, las características particulares, tales, por ejemplo, si es de secano o regadío, el tipo de regadío, el cultivo concreto e incluso el momento de la iniciación del mismo. Pensemos que no todos los cultivos aguantan indefinidamente en la misma explotación y que, después de años de un tipo de cultivo, necesariamente tendrá que ser sustituido por otro de otras características. También debería constatarse la divisibilidad o indivisibilidad, así como la unidad mínima de cultivo existente en la zona, de modo que sólo con posterioridad pueda ser susceptible de actos de segregación o división respetando esa unidad.

Podríamos plantearnos incluso un nuevo concepto de indivisibilidad atendiendo no sólo a la extensión de la superficie para determinar su indivisibilidad, sino a la función del cultivo que se realiza, ya que podría plantearse un tipo de superficie mínima en función de la productividad de un tipo de cultivo.

El reglamento comunitario 1782/2003 reconoció el efecto medioambiental positivo de los pastos permanentes, por lo que sería aconsejable que, una vez identificados los mismos, se constate en el registro su tipología especial para prevenir su transformación masiva en tierras de cultivo.

Desde la adopción del Reglamento Europeo 1782/2003, derogado por el reglamento n.º 73/2009 de 19 de enero, el sector agrícola ha tenido que hacer frente a una serie de nuevos y exigentes desafíos como el cambio climático, la creciente importancia de la bioenergía, la necesidad de una mejor gestión del agua y una protección más eficaz de la biodiversidad, ésta última era una de las demandas del comisario europeo Dacian Ciolos tras el debate público en torno a la PAC. Ya, a raíz de los grandes problemas relacionados con la escasez del agua y la sequía, el Consejo consideró en sus conclusiones sobre escasez del agua y sequía de 30 de octubre de 2007 que los temas vinculados a la gestión del agua y de la agricultura deberían tratarse con mayor atención.

El artículo 25 de la Ley 45 contempla una serie de medidas para la eficiencia de los recursos hídricos entre las que se encuentran:

- *La reducción y prevención de la lucha contra la contaminación difusa de aguas subterráneas y superficiales.*
- *Protección de recuperación del dominio público hidráulico.*
- *Cumplimiento de los caudales ecológicos.*
- *Ayuda para la retirada de tierras en regadío o reducción de la dotación en zonas con escasez de agua.*

El Colegio de Registradores, sensible al problema, estudia la posibilidad de constatar en las fincas la existencia de toda la información gráfica relativa a los recursos hídricos. Así, por ejemplo, la existencia de una toma de agua o el caudal ecológico del río de que se abastece dicha toma de agua; la presencia de aguas subterráneas; la proximidad con un acuífero; los humedales; el riesgo de inundabilidad en la zona... En la misma línea, y desde el punto de vista mercantil, si tenemos identificados los objetos sociales de las empresas (es decir, las

actividades a las que se dedican) sabremos cuáles de ellas deben verter agua para su desarrollo y, por tanto, cuáles de ellas deberían cumplir una serie de requisitos medioambientales.

Nuestros espacios protegidos son superiores al promedio de los espacios europeos. La Red Natura 2000 afecta al 28% de territorio español (aproximadamente unos 14 millones de hectáreas, de las cuales el 25% es superficie agraria útil). En las cuales hay 561 ZEPA (zona especial de protección de aves) y 1381 LIC (lugares de interés comunitario). El territorio que recibe mayor protección es el que está situado por encima de los 1.500 metros de altitud. Contamos, además, con 38 reservas de la biosfera, tan sólo por detrás de USA con 47 y la federación Rusa con 39. Vemos que España cuenta con una riqueza paisajística notable que aglutina 1.262 unidades de paisaje situadas en su inmensa mayoría en gran parte de las zonas rurales. La declaración de un espacio protegido es un paso más en la gestión del territorio como espacio ambiental, y de ahí los convenios existentes en el Colegio Nacional de Registradores y los departamentos de medio ambiente de las distintas comunidades autónomas para conseguir que esas capas de información ambiental se constaten en los registros, de modo que a la nota simple informativa de una finca se acompañe la riqueza medioambiental de ésta y por tanto se publicite el papel que presta en la defensa de la naturaleza. Debemos desdeñar la pacata lectura realizada desde muchos sectores de que ello implique una pérdida de oportunidades.

Si hasta ahora me refería a la conservación de las fincas, a la defensa del suelo rústico y la función social de la propiedad, permítanme referirme a la labor que desde los registros podemos prestar mediante la publicidad registral.

El Registro, a través de la publicidad registral, exterioriza y legaliza las situaciones jurídicas que recaen sobre fincas, bien sean situaciones dominicales o de otros derechos reales (usufructo...) manifestando, sobre todo, las limitaciones civiles o administrativas que deban publicarse para la seguridad jurídica.

La publicidad registral origina una cognoscibilidad, una posibilidad de conocer las delimitaciones de una finca determinada o las incidencias de una empresa. El historial registral de cada finca pasa así a constituir una radiografía rigurosa de ésta, pero con memoria retrospectiva, de modo que el historial registral de una finca, de una explotación o del propio empresario sea como el historial médico de una persona.

En el tema de la publicidad, me gustaría comentarles brevemente los esfuerzos realizados por el Registro Español desde que, tras la reforma de nuestra legislación hipotecaria, se exigiese, junto con la información literal de la finca, una representación gráfica de la misma.

Hoy, nadie duda de que una auténtica seguridad jurídica necesita en los tiempos actuales de una realidad gráfica que se apoye en los pronunciamientos registrales, del mismo modo que hoy ya no es suficiente saber quién es el propietario, sino, también, la función social que cada propiedad debe cumplir, pues el derecho de propiedad privada de un inmueble, aunque sigue siendo un derecho subjetivo privado, tiene un fuerte componente público.

Es aquí donde los esfuerzos realizados por el Registro Español, asociando a la base gráfica de nuestras fincas información asociada, cumple una inestimable labor. Por poner ejemplos concretos, les diré que la información proporciona conocimiento sobre la cercanía con la costa y, por tanto, sus limitaciones urbanísticas; la existencia de suelos contaminados (en este campo algunos registros del país vasco, Cataluña, Valencia y Baleares proporcionan información al respecto); el tanto% de la contaminación atmosférica; el mapa de ruidos, la contaminación lumínica, todo lo relativo a la protección de los recursos hídricos a los que antes me refería, y la existencia de especies animales o vegetales protegidas en la zona. Si, en principio, pudiera sorprendernos la presencia de todo este conjunto de información, más propia del derecho administrativo y, por tanto, en la órbita del Derecho Público, dentro de una institución reguladora de la propiedad privada, no debemos olvidar lo que en las últimas décadas del siglo XX se ha dado en llamar “la orientación ecológica del Derecho”.

La naturaleza y sus recursos han dejado de ser objetos sobre los que se dispone sin límite y se actúa con afán de explotación, para reconocer en ellos a sujetos sobre los que no puede disponerse, con arreglo a criterios científicos que imponen sus propias exigencias.

Por ejemplo, en la legislación forestal, existe el concepto de especies protegidas sobre las que no puede disponerse; en la legislación de aguas, el concepto de caudal ecológico nos viene dado por la existencia de especies y recursos que habitan en el curso del agua de que se trate; en la legislación sobre fauna silvestre, se contemplan distintas especies protegidas.

Esta pretendida orientación ecológica del derecho es imprescindible, ya que los recursos y elementos no pueden expresar en ningún caso sus exigencias ecológicas. Ningún curso del agua, ninguna concesión administrativa nos dirá cuál es su caudal ecológico, ningún oso nos dirá cuál es su hábitat. Tampoco los bosques hablarán para decirnos cuáles son las especies arbóreas *protegidas que sean autóctonas*. *Debemos ser los seres humanos quienes sobre la base de un conocimiento científico, fijemos su regulación y la plasmemos en las oportunas leyes*. Y es mediante este tipo de publicidad asociada a una finca donde el Registro, —permítaseme la osadía— puede convertirse en portavoz de la naturaleza y sus recursos.

B. BÚSQUEDA DE UN NUEVO ESTATUS PARA EL AGRICULTOR

Íntimamente ligados a la naturaleza y sus recursos están la agricultura y los agricultores, que precisan de la ayuda de todos. Pero, para que la ayuda que les prestemos sea satisfactoria, es necesario conocer el contexto de la agricultura europea e incluso de las necesidades existentes más allá de Europa.

La agricultura viene perdiendo peso en España desde hace décadas, ya que a su natural retroceso económico se ha sumado un claro declive social y técnico. Está poco valorada y cada vez el relevo generacional es más difícil. Debemos

promover y apoyar un modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y de otros sectores. La agricultura, junto con la energía, podría convertirse en los sectores estratégicos en estos momentos.

La agricultura y los alimentos

En septiembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio, en la que se plasman ocho conjuntos de objetivos para una perspectiva de 15 años.

El objetivo número 1 era reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, y el objetivo número 7 consistía en integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales y globales.

Casi al mismo tiempo, la Unión Europea aprobó la Agenda 2000 y puso en marcha la reforma de la PAC más importante que se ha producido desde su implantación allá por los años 60 del siglo pasado.

Esta reforma guarda estrecha relación con los acuerdos sobre la agricultura en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con el proceso de adhesión a la unión de los países del Este. A los pocos años de producirse la Declaración del Milenio, ya se dijo que el objetivo número 1 no iba a poder cumplirse. El director general de la FAO (Organización Mundial de la Alimentación) J. Diouf afirmaba que *los propósitos de reducir el hambre establecidos para el año 2015 son imposibles de cumplir por la comunidad internacional. Asimismo, afirmaba que, de seguir así las cosas, el objetivo se alcanzará en el 2050.*

Comenzaba diciendo que la agricultura está vinculada a la capacidad de un país para abastecer de alimentos a la población doméstica. La futura reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea tiene especial importancia en España como potencia agrícola Europea y como segundo país receptor de fondos agrícolas comunitarios. El comisario europeo Dacian Cioloș, en sus conclusiones de julio de 2010, tras el debate público en torno a la PAC, indicaba que la Unión Europea debería:

Conseguir que la PAC garantice la seguridad alimentaria.

Seguir empujando a los sectores competitivos en la agricultura europea reforzando la innovación y la difusión de la investigación.

Crear condiciones de competencia leal entre los productos nacionales y los importados.

Introducir transparencia en la cadena alimentaria y dar un mayor peso a los productores.

Evitar que las economías o las capacidades de producción alimentaria de los países en desarrollo, se vean perjudicadas; ayudar a combatir el hambre en el mundo.

La PAC está plagada de referencias al desarrollo sostenible y armónico, al desarrollo rural, a la tutela al medio ambiente y al paisaje, es decir, a la multifuncionalidad de la explotación agrícola en relación con la seguridad alimentaria.

Hoy se producen alimentos suficientes para dar de comer en condiciones a todos los habitantes de la tierra, pero hay cerca de 1.000 millones subalimentados. Dentro de 30 años, la población de la tierra será de 9.000 millones de personas y la mayor parte de los estudiosos piensa que es posible alimentar adecuadamente a esas personas sin necesidad de acudir a una revolución tecnocientífica de la mano de los organismos genéticos modificados.

En España, la superficie del suelo cultivable que desaparece en el proceso urbanizador y las infraestructuras supone uno de los problemas fundamentales que hay que abordar y que puede complicar aun más la cuestión agraria y alimentaria.

Política agraria y subvenciones

Refiriéndonos ahora a la PAC como un instrumento de ayuda a la agricultura, debemos tener presente que en la actualidad está dividida en dos pilares. El primero contiene los instrumentos de intervención en los mercados y de apoyo a la renta y esta financiado por el FEAGA (Fondo Europeo de garantía agrícola) que absorbe el 81% de los créditos de la PAC, y el segundo pilar, conocido como de desarrollo rural, financiado desde 1 de enero de 2007 por FEADER (fondo europeo agrícola de desarrollo rural) que recibe el 19% restante.

La dotación presupuestaria de la PAC se fija igual que el resto de las políticas comunes en el seno de las perspectivas financieras. En el curso anterior, 2000-2006, el gasto ascendida 333.604 millones de euros; sin embargo, para la determinación del actual 2007-2013, la negociación fue específica y el Consejo Europeo decidió establecer un techo para el primer pilar con el objeto de evitar riesgos derivados de la incorporación de países del este.

El gasto ha bajado del 44% del total presupuesto de la UE al 40%. Las recientes reformas, primero la del reglamento 2003 y luego la de 2008, han consolidado el sistema de pago único como el mecanismo mas importante de apoyo a los agricultores, según el cual son beneficiarios de unos derechos independientes de su nivel de producción, lo que origina una liberalización en el comercio.

Como todos saben, en el año 2003 España eligió un sistema para el cobro de ayudas atendiendo a un modelo histórico, es decir, atendiendo a los pagos recibidos por los agricultores en el periodo 2000-2002, con lo cual resulta que lo que se percibe en el presente es inercia de lo que se recibía en el pasado, si bien el origen y la lógica inicial de este PU son incontestables. La funcionalidad actual es discutible, ya que debería asegurar o promover la multifuncionalidad, el abastecimiento de alimentos dentro de la estabilidad de los mercados y, desde luego, contribuir a mantener el medio rural, conservar el paisaje y la biodiversidad. Por esto, debería estar calculado en función de la aportación a estos objetivos.

La desigualdad del apoyo entre explotaciones y su concentración en los grandes propietarios es otro de los puntos flacos. Aunque algunas asociaciones llevan denunciando esta circunstancia, hasta hace poco la misma había perma-

necido oculta para la opinión pública. En el mes de octubre de este año, una conocida revista (Tiempo) denunciaba en la portada al tema de que las subvenciones de la PAC están en su inmensa mayoría en manos de las grandes fortunas españolas con un amplio listado con nombres y apellidos. Lo cierto es que aproximadamente el 80% del grueso de las subvenciones están en manos de tan sólo un porcentaje de perceptores que representan el 20%. El 30 de abril de este año fue la fecha límite para que los estados miembros hicieran público el nombre de los perceptores y la cuantía de las ayudas. Esta nueva política permite saber que el mayor perceptor de subvenciones de la PAC en el 2008 es la empresa francesa Doux con más de 62 millones de euros.

En el año 2006, los agricultores españoles recibieron 4.465 millones de euros para un total de 896.000 perceptores, lo que haría una media de 4.465 euros por perceptor. Sin embargo, las cifras chirrían, ya que la mitad de los perceptores tiene una ayuda inferior a los 1.250 euros, que equivalen al 4,2% del importe global. El 27% obtiene unas subvenciones entre 1.250 y 5.000 euros, que equivale al 14,3% del importe global. Existe un 18% de perceptores, que recibe entre 5.000 y 20.000 euros por un importe del 35% de las ayudas, pero existe un grupo de grandes perceptores con más de 50.000 euros, que equivale al 1,1% de ellos, concentrando el 20% de las ayudas. Esta gran desigualdad existe asimismo en otros países de la UE. En suma, la PAC no ataca adecuadamente el problema rural, y el campo va a seguir dependiendo del sector servicios.

En el caso de la PAC, vemos cómo la distribución de la ayuda directa a los agricultores se caracteriza por la asignación de una parte importante de los pagos a un número bastante reducido de grandes beneficiarios.

Es evidente que los beneficiarios de mayor entidad no necesitan el mismo nivel de ayuda unitaria para que se logre eficientemente el objetivo de la ayuda a la renta. Su potencial de adaptación debe permitirles funcionar con niveles más bajos de ayuda unitaria, por lo que es justo esperar que los agricultores con grandes cantidades de ayuda aporten una contribución especial a la financiación de las medidas de desarrollo rural que abordan nuevos desafíos. Por tanto, deberá pensarse en un mecanismo que disponga una creciente reducción de los pagos de mayor cuantía.

Política agraria y energías

Diez años después de la AGENDA 2000, la reforma de 2009, la PAC ha determinado nuevas prioridades que son ahora el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua y la biodiversidad, y la innovación tecnológica relacionada con estas cuatro prioridades. De momento, las directrices europeas señalan que el clima y la energía son asuntos prioritarios para la consecución de una economía mundial de baja emisión en carbono, a lo que puede contribuir la agricultura tanto para aportar la materia prima para la producción de bioenergía, como para ayudar a capturar carbono y a reducir las emisiones de gas efecto

invernadero, a través del desarrollo de la agricultura ecológica o el mantenimiento de la biodiversidad.

La desgraciada recesión económica mundial perjudica enormemente al desarrollo rural, ya que la escasa inversión pública restringe las inversiones conducentes a la diversificación y multifuncionalidad.

Se imponen a la agricultura importantes deberes, al tiempo que se excluye de posibles ventajas económicas que pueden comportar la protección al medio ambiente.

Por ejemplo, los derechos a emitir gases asignados a determinadas industrias energéticas, de materiales férreos, de minerales, de pastas de papel y de cartón, los cuales, si se rebajan las emisiones, se pueden transmitir a cambio de un precio en el mercado español.

Pero a la agricultura no se le asignan estos derechos aunque contribuya a reducir las emisiones. El Banco Mundial, en su informe de 2008, recomendaba la implantación de créditos o derechos de emisión a favor de los agricultores a cambio de la captura del carbono de los suelos mediante el empleo de biocombustibles verdes y la reforestación de tierras agrícolas. Sin embargo, la reforma de 2009, aunque se ocupa de las energías renovables y del cambio climático, no ha recogido tan acertada recomendación.

En cuanto a las medidas que favorecen la producción de energía, la Ley 45/2007 en el artículo 24 se refiere a *las energías renovables, contemplando entre ellas la biomasa procedente de la prevención de incendios, la gestión forestal y los residuos agrícolas, ganaderos y forestales*. En este sentido, debo informarles de que el colegio trabaja vía convenio con todas las Comunidades Autónomas españolas para fomentar la inscripción de todos los montes públicos, circunstancia obligatoria por ley, pero que desgraciadamente no siempre puede cumplirse porque en muchos de los casos no se encuentran deslindados. Sería especialmente interesante que se trasladase al registro para su constancia la terrible circunstancia de los incendios de los montes para ejercer con posterioridad el control oportuno de dichas superficies.

Además, existen biocombustibles que se obtienen de cultivos energéticos, como la cebada, la colza y el girasol. Sin embargo, la producción de agro-combustibles y su relación con el problema energético pasa por un momento delicado, aunque constituye una línea estratégica con la que la UE intenta poner freno al calentamiento global. En el seno de esa estrategia, se venía otorgando una ayuda de 45 euros por hectárea a los cultivos energéticos, pero la crisis de los años 2007 y 2008 en los precios de las materias primas exige adoptar una mayor cautela en la promoción de estos cultivos. Esto ha llevado a la Comisión europea a adoptar la decisión, tras el Chequeo médico de la PAC, de excluir del primer pilar el apoyo a los cultivos energéticos, aunque siga insistiendo en metas obligatorias en relación a la necesidad de adicionar agro combustibles. Por este motivo, existen contradicciones entre la conservación de la naturaleza y su biodiversidad, y los objetivos en materia de agro-combustibles.

Por último, las nuevas energías pueden proceder de energías atmosféricas como la eólica o la solar, lo que plantea un interesante problema, ya que esta

producción de energía se sitúa en la frontera entre la actividad agraria y la actividad industrial.

Por este motivo, conviene distinguir la que proviene de la biomasa y los biocombustibles de la energía eólica y solar. La primera es una actividad agraria que descansa en el ciclo biológico de los seres vivos de índole animal o vegetal. Los cultivos biológicos constituirán la actividad agrícola principal y la biomasa la actividad agrícola complementaria. Sin embargo, los llamados molinos eólicos o los huertos solares constituyen una actividad industrial y quien la ejercita no puede ser considerado un agricultor sólo por ello. Por esta causa, dentro de las ayudas a la PAC sí se incluirían las ayudas por producción de biocombustibles por tratarse de actividad agraria, pero quedarían fuera de las ayudas las actividades industriales dirigidas a la producción de otras energías alternativas.

En relación con la energía eólica, en los últimos años hemos visto cómo los registros se enfrentaban al estudio e inscripción de contratos para recoger la instalación de aerogeneradores, placas solares, etc. instrumentalizados a través de las únicas formas posibles en nuestro derecho, esto es, bajo la forma de un contrato de arrendamiento, de servidumbre, o la constitución de un derecho de superficie. Sería interesante pensar en el estudio de una figura jurídica especial, en una servidumbre que permitiese el conocimiento de las especialidades en cada caso. No puede desconocerse en tremendo impacto paisajístico que produce la instalación de los mismos.

El agricultor

Los agricultores profesionales son aquellos para quienes la agricultura supone una única actividad o, como mínimo, para quienes representa la principal.

Los no profesionales son aquellos para quienes la actividad agraria constituye un tipo complementario o secundario de otra. En España, la legislación se caracteriza por girar en torno a los profesionales de la agricultura, pero no como agricultores a título principal. El agricultor a título principal se había conservado, pero tras la reforma de la PAC, la orientación ha cambiado y las ayudas se dirigen a todos aquellos que adquieren el compromiso de cumplir con las directrices que marca la Unión Europea en materia de agricultura. Determinar la capacidad profesional corresponde a los estados miembros. Los requisitos que marca la Unión Europea son mínimos y no exclusivos. En consecuencia, cada estado puede concretar el concepto de agricultor a título principal, pudiendo aumentar los porcentajes e incluso el número de exigencias, lo que puede provocar que los rasgos sean distintos en función de los requisitos de cada estado miembro.

En España, sólo un 5% de los agricultores son menores de 35 años. La inmensa mayoría son mayores de 55 y, por tanto, próximos a la jubilación. Según datos de 2007 de la Comisión europea, únicamente el 50% del trabajo agrícola en España corresponde a personas dedicadas a tiempo completo a la actividad agraria, lo que contrasta con el 73% de Francia o el 63% de Holanda, si bien en

el caso de España no podemos desconocer que las características de nuestro suelo y nuestro clima unidas a los bajos niveles de inversión e intensificación hacen que la productividad sea baja en relación con la media europea.

La disposición final primera de la Ley 45/2007 de desarrollo rural sostenible modifica la definición de profesional de la agricultura contenida en la ley de modernización de explotaciones agrícolas, definiendo en el artículo 16 de la Ley 45 al *profesional de la agricultura como la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera, o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos una unidad de trabajo agrario y que obtenga, al menos, el 25% de su renta de actividades agrarias o complementarias. Asimismo, se presumirá el carácter de profesional de la agricultura al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios del régimen especial de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como encuadrados en dicho régimen por su actividad agraria*. No obstante, todavía persisten algunas ayudas en las que se requiere que se trate de agricultor a título principal.

La agricultura a tiempo parcial, pese a que ha llevado a la pérdida de la misma como actividad principal, puede constituir la única medida que frene el abandono definitivo de las tierras y la consiguiente deforestación y despoblación rural. El agricultor a tiempo parcial no sólo es necesario para mantener el cultivo de la tierra, sino también por razones agroambientales y para mantener la población en las zonas rurales. Se trata del nacimiento de la agricultura del pluriempleo.

Debe fomentarse la creación de explotaciones diversificadas que produzcan rentas complementarias y no exclusivamente agrarias, con el fin de asegurar la supervivencia del medio rural. Si, aún así, y pese a las ayudas, las bajas rentas de los agricultores dificultan su supervivencia, ésta de otra manera resultaría imposible. La ley española de desarrollo sostenible, al referirse al profesional de la agricultura, contempla al agricultor a tiempo parcial, dejando en la sombra si las sociedades mercantiles están comprendidas o no dentro de las entidades asociativas a las que se refiere. La respuesta debe ser, lógicamente, afirmativa.

La estructura de las explotaciones españolas es muy heterogénea, predominan las pequeñas y medianas, algunas de dudosa viabilidad como empresas agrarias. Esta situación de minifundismo dentro de la Unión Europea solamente es más acusada en Portugal, Grecia e Italia.

Si comparamos la inversión en el sector agrícola español en relación con otros países de la UE, el dato de España es el peor de todos.

El modelo de organización se ha convertido en un factor de competitividad para el sector primario. El asociacionismo productivo ha sido un intento realizado a través de las cooperativas o de otras formas societarias de modelos de gestión que no han alcanzado el resultado necesario.

Es ilustrativo el dato de que no haya ni una sola cooperativa agraria española entre las 30 más grandes de la UE, lo que resulta paradójico si recordamos que España es la tercera economía agrícola tras Francia e Italia. Significa que las cooperativas españolas tienen una implantación menor y un

tamaño más reducido, superando sólo a las cooperativas griegas en materia de facturación.

Ello nos lleva a la necesidad de pensar en una fórmula no sé si nueva o evolucionada de las fórmulas ya existentes, pero sí una fórmula que dé tutela a las necesidades actuales, facilitando la entrada en el mercado de nuevas estructuras agrícolas mercantiles.

Es necesario reforzar el estatus del agricultor como un empresario más, dignificando su figura a través de nuevas fórmulas empresariales, como puede ser la agricultura ecológica, o el aprovechamiento de la biomasa con fines energéticos, así como otras energías alternativas. En definitiva, configurar al empresario agrícola como un agente imprescindible en el desarrollo económico sostenible, primándolo con mejores medidas fiscales.

Como propuestas en esta materia, podríamos buscar una fórmula de constitución de empresa mercantil para el desarrollo de la empresa agraria a la que el Registro mercantil abra la hoja social correspondiente y ejerza la tutela y asesoramiento, de modo que obtenga así un estatus jurídico mercantil adecuado, que permita al agricultor una mayor negociabilidad de su empresa agraria, empresa cuyo patrimonio está formado, en ocasiones, por algo más que fincas, maquinaria agrícola y animales. Así, también las denominaciones de origen, las marcas y sus propias subvenciones constituyen un conjunto susceptible de formar un patrimonio separado, que debería tener un reflejo en los Registros mercantiles.

El empresario agrícola es un empresario individual, o bajo otra fórmula asociativa, para el que habría que arbitrar un tipo social que le concediera la cobertura suficiente, con una adecuada política fiscal que se tradujera en unas estudiadas bonificaciones y subvenciones que garantizaran las adecuadas inversiones y que, al ser recogidas en la hoja registral, redundaran en beneficio de la conservación de la explotación misma. Cuando una explotación en su totalidad o en parte, se ha formado o completado con intervención oficial y con ayuda directa de fondos, mediante subvenciones o mediante beneficios fiscales, es lógico que la sociedad tenga algo que decir, no sólo el titular. Si se ha procurado conseguir un beneficio social con la conformación adecuada de mejores estructuras agrarias y se han empleado esfuerzos y fondos públicos, sería insensato que todos los esfuerzos realizados se tornasen en inservibles por causas, por ejemplo, como el mero fallecimiento del titular empresario individual de la explotación y el fraccionamiento de la misma en lotes para sus hijos. O que una finca con un adecuado cultivo pudiese fraccionarse en lotes a repartir entre los sucesores de un agricultor. Desde un punto de vista agronómico, una finca o explotación será divisible o indivisible en tanto que las parcelas resultantes puedan ser resultado de un cultivo eficiente.

Siguiendo con la adecuada protección del suelo rústico, y del agricultor creo necesario mejorar, revisar y estimular el actual *Derecho de Garantías* para facilitar la obtención de crédito por parte de la agricultura y mejorar así la rentabilidad de las explotaciones.

Si la posibilidad de obtener una primera vivienda pasa por la fórmula de la hipoteca, en el caso del empresario agrícola, toda vez que el valor de sus fincas

rústicas puede no ser en principio tan interesante para el sector bancario como las fincas urbanas, debe tenerse presente la posibilidad de que el empresario pueda dar en garantía otro tipo de bienes muebles.

Es aquí donde quiero referirme al Registro de Bienes Muebles Español y al espectacular papel que puede desempeñar, como ocurre en la actualidad con otros sectores empresariales. **El Registro de Bienes Muebles** se creó en España a finales de los años 90, tiene carácter territorial y abarca la totalidad de los actos que se desarrollan en una provincia. Así, por ejemplo, son comunes aquellos casos en que el empresario adeuda una cantidad de impuestos a alguna administración y para garantizar la devolución de los mismos, los cuales a su vez le resultan necesarios para el desarrollo de su actividad, lo que hace es ignorar la maquinaria, constituyendo sobre la misma una garantía mobiliaria.

En nuestro Derecho, y en materia de bienes muebles, que es por definición todo lo que no es inmueble, es decir, que abarcaría desde una cosechadora a un rebaño, las participaciones sociales de una empresa, la cosecha esperada o una patente... se distinguen dos tipos de garantías, según se trate de bienes perfecta o fácilmente identificables, como un vehículo que se individualiza por su matrícula o bastidor, o difícilmente identificables, como una partida de cebollas, un rebaño de ovejas o los pollos de una granja.

En el primer caso, son objeto de hipoteca mobiliaria; en el segundo, de prenda sin desplazamiento de la posesión. Puedo decirles que en la provincia a la que pertenezco y en el Registro del que soy titular, como fórmula para obtener crédito, se hayan hipotecados, por ejemplo, los telesillas de una estación de esquí, varios miles de litros de un vino de una conocida bodega, la partida de carne congelada de un matadero de la zona, o una tonelada de cebollas de una explotación agrícola.

Creo que, ahora más que nunca, las garantías mobiliarias pueden ser una fórmula para favorecer el desarrollo agrícola y, con él, la continuidad de nuestros recursos. Asegurando y reforzando el medio rural contribuimos a la anhelada sostenibilidad.

En el registro de bienes muebles tienen cabida actos relativos al dominio y negocios traslativos sobre bienes muebles.

Es éste un registro en el que tendrían cabida y tutela los derechos al pago único derivados de la PAC.

El pago único puede definirse como un derecho subjetivo patrimonial que proporciona la posibilidad de participar en el régimen de la política agraria comunitaria y que podrá ser tutelado por la justicia ordinaria. Es un bien patrimonial del empresario, que puede transferirse con o sin tierra por compraventa y sólo con tierra cuando se transfiera por vía de arrendamiento.

Se trata de un objeto incorporal, una suerte de crédito frente a la Administración Pública, consistente en una prestación dineraria periódica —anual para ser más exactos— y de cuantía indeterminada, pero anualmente determinable conforme a la regulación aplicable.

En suma, tiene un gran parecido con un derecho de crédito ordinario, pero no llega exactamente a serlo por cuanto depende del cumplimiento por parte del

agricultor de una amplia serie de obligaciones, cuyo exacto cumplimiento permitirá la determinación exacta de la asignación definitiva. Es un derecho sobre cosa incorporal semejante a un crédito dinerario, periódico, transmisible por cualquier título y accesorio de un número de hectáreas en el caso del arrendamiento. Como objeto de derecho es una cosa mueble, incorporal y desprovista de inherencia a los demás elementos de la explotación agraria, por lo que podemos preguntarnos si además de ser transmisible puede ser pignorable o hipotecable como los demás elementos de la explotación.

Ahora que vemos la necesidad demandada desde organizaciones internacionales de dar transparencia y publicidad a lo relativo a la PAC y la percepción de la subvenciones, sería un buen momento para buscar una fórmula que pudiese ligar los folios registrales en el caso de las fincas, o las hojas sociales en el caso de los agricultores o las explotaciones, con las subvenciones que estos reciben y que en definitiva constituyen un instrumento para la defensa de la economía agrícola española.

La nueva orientación de la PAC es una buena ocasión para España, donde dos explotaciones del mismo tamaño no reciben las mismas ayudas dependiendo de la región o el cultivo. El fomento de las medidas incluidas en el segundo pilar es una oportunidad para tomar decisiones estratégicas. En algún momento, tendremos que asumir que el argumento de la carga histórica es débil, ya que los pagos directos responden a datos históricos que poco o nada tienen que ver con las actuales demandas medioambientales. Los pagos deberán responder a criterios actuales y no históricos, resulta injustificado para la opinión pública que el valor medio del PU en Andalucía sea tres veces más alto, por ejemplo, que en Madrid.

Si, como he pretendido exponer, se comprende la necesidad de buscar una fórmula empresarial adecuada para fomentar y proteger al empresario agrícola, el Registro Mercantil puede convertirse en un instrumento al servicio de los ciudadanos y de la administración que garantice el cumplimiento empresarial de una serie de requisitos medioambientales.

La actual legislación contra la contaminación arranca en la llamada sociedad postindustrial, que vio el lado oscuro del progreso y los efectos negativos de la industrialización. Debe tenerse en cuenta que la contaminación no sólo procede de la industria o de las plantas industriales. Por ejemplo, en los procesos de urbanización y concentración, los asentamientos de población plantean problemas muy agudos en lo relativo a la generación y gestión de residuos.

No hace muchos años, la mayoría de las explotaciones agropecuarias, por reparar en alguno de los sectores de actividad, eran pequeñas explotaciones familiares que no generaban apenas residuos. El cerdo de la casa, por poner un ejemplo gráfico, consumía y transformaba los desperdicios. En España, esta unidad de explotación ha desaparecido prácticamente del paisaje agropecuario dominado por grandes explotaciones con un marcado carácter industrial, con una gran capacidad productiva, pero también con un potencial contaminante y de generación de residuos que plantea agudos problemas.

La contaminación depende de las decisiones que sobre ella se adopten. No es una fuerza indómita de la naturaleza, si bien existen factores naturales que con independencia de la actividad humana contribuyen a propagar la contaminación, como las condiciones atmosféricas, viento, avenidas de aguas o estiajes. Los elementos contaminantes proceden de instalaciones y actuaciones debidas a decisiones humanas. La contaminación no tiene su origen en la naturaleza y sus recursos, sino en la tecnología que la sociedad ha desarrollado para explotar estos y dominar el medio natural. Ello origina una difícil dicotomía, porque no podemos olvidar que el progreso en distintos sectores (alimentario, energético, sanitario, transportes) pasa por el desarrollo tecnológico. La contaminación está y debe seguir estando bajo el dominio de las decisiones humanas. Desagradablemente, la contaminación alcanza dimensiones planetarias. El desafío de su control debe, consecuentemente, ser resuelto por vía de cooperación entre los Estados. Existe ya, sin perjuicio de ser fuente de permanente estudio, una legislación medioambiental conformada por la legislación de diferentes sectores: aguas, atmósfera, residuos que señalan los niveles de contaminación permitida.

Una de las características principales de la PAC es la importancia que se le concede al medio ambiente como uno de los principales argumentos para justificar el apoyo a la agricultura europea. Los objetivos medioambientales consisten en fomentar prácticas agrícolas que protejan el medio ambiente y el espacio rural, aumentando la sostenibilidad de los ecosistemas agrarios, previniendo la degradación y contaminación del medio ambiente. Para alcanzar todos estos objetivos, el primer apoyo consistió precisamente en el cambio de modelo iniciado en los años 90, el desacoplamiento del pago, es decir, la eliminación a la referencia de la productividad, lo que acabó con alguno de los riesgos de la intensificación; el segundo apoyo es la llamada eco condicionalidad, que es la principal herramienta para que los agricultores cumplan con una serie de requisitos básicos, algunos de carácter medioambiental.

Sin embargo, la evaluación ambiental como consecuencia de la introducción de la eco condicionalidad es escasa, debido, entre otras circunstancias, a la dificultad de medir su efecto. En ocasiones, por el poco tiempo transcurridos desde algunos programas. Los programas ambientales absorben un tercio del presupuesto comunitario. Sin embargo, las ayudas que hasta el año 2000 habían ido creciendo paulatinamente se han estancado y las diferencias de aplicación son muy importantes entre los distintos países. Así, por ejemplo, el porcentaje de suelo agrícola de Austria integrado en estos programas es del 82%; en Finlandia, del 99%; mientras que en España está en el 9%, lo que sitúa a nuestro país un 24% por debajo de la media comunitaria.

Si hablamos de eco condicionalidad, el término en relación con el Pago Único consiste en la retribución a los productores por los servicios ambientales positivos que prestan a la sociedad, lo cual es muy discutible porque, en primer lugar, el cálculo del PU por explotación no se hizo por la aportación realizada por cada explotación a la mejora medioambiental, y según un informe del año 2008 del Tribunal de Cuentas los estados miembros no han asumido su responsabilidad en lo que respecta a la puesta a punto de sistemas de control y sancio-

nes eficaces. No existe una adaptación entre condicionalidad y el desarrollo rural. En definitiva, no está claro cuáles son las obligaciones de las explotaciones y los controles son defectuosos. Existen resultados lógicamente positivos en el seno de la UE en el cumplimiento de estos objetivos, ya que ha aumentado la agricultura ecológica, la agricultura orgánica, en el contexto de la total superficie agraria útil, aunque de nuevo el promedio de España esta por debajo de la media comunitaria.

En este momento, es importante insistir en las funciones no agrarias de la agricultura, que serían la contribución al mantenimiento del mundo rural y el medio ambiente. En lo que se refiere a éste, a veces la mayor intensificación ha ocasionado algún efecto negativo, ya que la agricultura consume más del 60% del agua y el 3% de la energía, generando el 11% de la emisión de gases y el 93% de amonio, lo que provoca daños puntuales.

En relación con la condicionalidad o con el cumplimiento de unos requisitos medioambientales, el Registro puede realizar una *función proactiva*, estimulando e informando a las sociedades agrarias o de cualquier otra naturaleza de la legislación ambiental que les resulta aplicable por el sector concreto de actividad que realizan; pero, además, puede desarrollar un innegable papel al servicio de las administraciones, que son quienes deberán ejercer el control, exigiendo, por ejemplo, para determinados actos de las empresas, como los depósitos contables, algún tipo de auditoría medioambiental especial. O, sencillamente, la acreditación del oportuno expediente visado por la autoridad administrativa pertinente que determine que la empresa cumple con las normas técnicas en materia medioambiental. Sería deseable que ni siquiera fuese la empresa la que acreditase el cumplimiento de las normas mínimas, sino que pudiera establecerse un sistema por el que los Registros Mercantiles, en conexión con las Administraciones oportunas, pudiesen en cada caso dar publicidad del cumplimiento de los trámites realizados por parte de las empresas y que, en el caso de no hacerlo, ello motivase algún tipo de cierre registral.

Esta medida facilitaría al empresario que cumple y que no necesitaría acreditar ante otra instancia el cumplimiento de la normativa aplicable, a la vez que entronca con la reivindicación de la ventanilla única y con los sellos de calidad medio ambiental.

El Registro puede ser el instrumento que, partiendo de la calificación del objeto social, traslade el mismo a la Administración competente cuando sea necesario por el sector concreto de actividad, y publicite el cumplimiento de los trámites por parte del empresario, realizando un servicio a la administración, al empresario y a la sociedad misma. Esto fomentará la competitividad de las pequeñas explotaciones agrarias, pudiendo incorporarse a la publicidad registral la existencia de sellos de calidad, de seguridad alimentaria, de agricultura ecológica...

Por último, me gustaría comentarles la utilidad de establecer algún tipo de conexión entre el Registro Estatal de emisiones y fuentes contaminantes (PTRT) que recoge la información sobre las emisiones de sustancias contaminantes al agua, a la atmosfera y al suelo, así como las transferencias de residuos fuera del emplazamiento de los complejos industriales.

La materia relativa al mismo esta regulada por el RD 508/2007. Estudiando la estructura y funcionamiento del mismo, entiendo que sería fácil establecer algún tipo de colaboración entre los Registros Mercantiles de cada provincia y el órgano con competencia medio ambiental dentro de cada Comunidad Autónoma, de modo que pudiésemos cruzar y completar información relativa a ese complejo industrial y que ello redundase en una mayor transparencia y operatividad.

No olviden ustedes que la inscripción de todas las empresas es constitutiva. Es decir, todos los complejos industriales se encuentran registrados con una denominación social o varias y desde el momento en el que acceden al Registro, el registrador tiene controlada la actividad social realizada. A partir de ahí, podríamos enlazar con la potencial contaminación que la misma pudiera generar, en definitiva colaborar a mantener el control y la transparencia necesaria para la defensa del medio ambiente.

Hasta aquí hemos visto cómo el Registro de la Propiedad, Mercantil y el Registro de Bienes Muebles pueden ser instrumentos al servicio de la sostenibilidad. Refiriéndome a todos ellos puedo afirmar:

1. El Registro cumple una función de defensa y respeto de la ordenación territorial. El destinatario del Registro no es sólo el particular que acude a él para creerse más seguro, ni el que quiere enterarse de la fortuna del deudor, o de los beneficios de una empresa. El destinatario es la sociedad entera, la cual debe conocer las situaciones jurídicas con fines de seguridad bienestar y orden.
2. El Registro como institución debe servir públicamente y de forma intertemporal las diferentes etapas por las que atraviesa la economía de la propiedad. Es una institución que permite, con carácter de permanencia en el tiempo, garantizar el derecho de la propiedad, sea éste de carácter individual o social.
3. Las doctrinas de la función social de la propiedad, del bien común, del abuso del Derecho, del nuevo Derecho Agrario, han pasado de la esfera de la teoría al orden práctico de la legislación y los hechos. De una propiedad privada entregada a su libérrimo arbitrio por el liberalismo económico, se ha transcurrido a una propiedad de marcado matiz social o interés público que impone nuevos deberes a los propietarios en aras del interés común. Las necesidades sociales y la función social que la propiedad debe cumplir encuentran en la institución del Registro y en su sistema el instrumento más apto y el auxiliar más idóneo para el desarrollo práctico de las funciones que las modernas concepciones requieren.
4. El registrador es el funcionario especializado a quienes las leyes atribuyen competencia para el control de la legalidad en las actuaciones inmobiliarias y de ordenación del territorio. El Registrador ejerce la función con independencia y bajo su responsabilidad, aunque sujeto a la revisión de sus actos a través del recurso gubernativo y judicial. Las

administraciones públicas y la sociedad pueden tener un magnífico resorte en la calificación registral, convirtiéndola en un instrumento para que se cumplan del modo más efectivo los postulados de la política territorial plasmados en las leyes. Si el registrador juzga sobre la legalidad de los actos que se le presenten documentados y, en consecuencia, inscribe o deniega, el control no puede ser más eficaz y seguro para los fines públicos en los que la comunidad tiene el mayor interés. Además, se trata del resorte más económico para las Administraciones; éstas no precisan nuevos órganos especiales para controlar la legalidad y disciplina territorial, pues se la aseguran a través del registro, sin ningún coste.

CONCLUSIONES

Una de las nuevas herramientas de gestión en pro del desarrollo rural es “la custodia del territorio”, que busca iniciativas voluntarias de conservación de la naturaleza, del paisaje y del patrimonio que conforman nuestros recursos.

Los principales protagonistas serán, por un lado, los propietarios y, por otro, una entidad de custodia como el Registro de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles que, a través de la publicidad registral, asesora y vela por la correcta gestión de cada finca y de cada empresa orientada a la conservación de valores y recursos.

Existe una nueva ruralidad. El territorio debe responder a una visión de conjunto. Si queremos mantener nuestro entorno rural habrá que buscar formas que favorezcan, faciliten y ensalcen la función del agricultor como nuevo conservador de la biodiversidad necesaria para un desarrollo sostenible.

El Registro es una pieza indispensable para orientar las acciones de política agraria y empresarial y para constituir el medio indispensable destinado a conservar las mejoras estructurales obtenidas, consolidando los resultados de las reformas y contribuyendo al desarrollo de una economía sostenible.

Debemos conjugar adecuadamente medioambiente y desarrollo tecnológico, de modo que éste se reoriente para reducir la contaminación. Cada sector específico de actividad deberá cumplir con su específica normativa. El Registro Mercantil puede servir a la sociedad conectando a la administración competente y al empresario en una cuestión tan delicada, de modo que, localizados los sectores específicos de actividad, pueda asegurarse el cumplimiento de las normas preceptivas.

Y es aquí donde espero que en un foro como el presente en el que me honra participar en nombre del Colegio de Registradores, puedan algunas de las ideas expuestas, servir como instrumento para canalizar todas las necesidades que nuestro desarrollo rural precisa.

5

La protección jurídica del territorio rural

Joseph Hudault

Profesor emérito de la Universidad Panteón-Sorbona

Presidente de Honor del CEDR

Miembro de la Academia de Agricultura de Francia

El término “afectación” significaría que el territorio rural es objeto, por parte del mundo rural y tal vez más por parte del mundo urbano, de una “afección” especial, afecto tanto más fuerte que el territorio rural, en nuestra época de intenso desarrollo urbano y de infraestructuras de comunicaciones, sufre un cambio permanente de afectación. No voy a dar estadísticas. Todo el mundo sabe, como lo he escrito hace ya veinte y tres años en mi compendio sobre derecho agrario (derecho de la explotación agrícola) (1), acerca de esta segunda dimensión del derecho agrario que es “el derecho del espacio rural”, que el Estado (es decir, los poderes públicos) no podía dejar desaparecer de manera tan anárquica los miles de hectáreas que se sustraen cada año de la superficie agrícola útil o de la superficie natural para las necesidades de la industrialización, de la planificación urbana, de los servicios públicos o de la defensa nacional. La reducción continua de las zonas rurales conectada a la crisis económica que conocían estas zonas en muchas regiones ha llevado al Consejo de Europa al desarrollo de una Carta Europea del espacio rural que se adoptó bajo forma de recomendación por la Asamblea Parlamentaria de la organización internacional, el 23 de abril de 1996 (2).

La preservación de este espacio es pues un tema central, que plantea un problema previo a la vez de definición y terminología que se refleja particularmente en la reciente legislación francesa.

Por lo tanto, dedicaré la primera parte de mis observaciones a este problema de la definición y concepto del espacio y del territorio rústico. En una segunda parte, presentaré a grandes rasgos la reciente legislación francesa relativa a la protección de esta zona.

I. EL CONCEPTO DE ESPACIO Y EL CONCEPTO DE TERRITORIO RÚSTICO

Los organizadores de esta conferencia han utilizado el término “Territorio rústico”. Una ley francesa del 23 de febrero de 2005 (L. n.º 2005-157) se centra en el desarrollo de las zonas rurales, en las cuales se destacará el carácter plural y el objeto económico (3). Recientemente, la última ley de modernización de la agricultura y de la pesca del 27 de julio de 2010 (L. N.º 2010-874) dedicó algunas disposiciones a la preservación y “al consumo de las zonas agrícolas” (*sic*). Unos pocos días antes, una legislación ambiental conocida como “Grenelle II del Medio Ambiente” del 12 de julio de 2010 (L. N.º 2010-788) trata con relación a las materias de planificación urbana, del “consumo de los espacios naturales, agrícolas y forestales”, dicho consumo en estos documentos debiendo ser justificado (4).

Esta terminología que oscila entre el territorio y el espacio merece una explicación a la vez histórica y semántica. Ya el derecho romano, en su primer periodo, distinguía por razones electorales a las tribus rurales del Lacio de las tribus urbanas de Roma. Pero sólo en las postrimerías del siglo XX la ley se preocupa por la vida rural en un sentido territorial. Este es el famoso concepto del espacio rural, que no proviene del derecho agrario, sino del derecho del medio ambiente. Es esta nueva rama del derecho, la que, por primera vez, fija este concepto en los textos (5).

Hasta la última Ley de Modernización, el Código Rural no hablaba de espacio rústico mas de zonas rurales”, de ordenación predial rústica (Ley de 1989) y en la agricultura convencional, el Código Rural no enfocaba nunca el espacio rural, pero la zona de explotación o de la instalación, la tierra, el terreno, las parcelas y el fundo. En cambio, en el Código del Medio Ambiente, el Libro III, que era antes el Libro II del Código Rural, que se refiere a la “protección de la naturaleza”, dedica un Título IV a los “espacios naturales”. En esta título se encuentran particularmente las disposiciones relativas a los Parques nacionales y al Conservatorio del litoral.

Es este mismo término de *espacios naturales* que se encuentra en una serie de instrumentos comunitarios que protegen el medio ambiente y la conservación del espacio natural, en particular en el contexto de las primeras reformas de la PAC (5 bis).

Esta dispersión terminológica de textos desparramados entre el Código rural, el Código del medio ambiente, el Código del urbanismo, el derecho de la ordenación del territorio y los reglamentos europeos había obligado la doctrina a un esfuerzo de reflexión.

Por mi parte, había propuesto una clasificación en la que el espacio rural y el espacio agrícola formaban un todo que se podría describir como el espacio de fundos naturales para subrayar, de acuerdo a la ley francesa de 1976, relativa a la protección de la naturaleza, que es el entorno en el que la actividad humana tiene lugar el que hay que proteger de las molestias y daños.

Esta es la clasificación que yo había sugerido en el trabajo de elaboración del proyecto de Carta Europea del Espacio Rural que el Consejo de Europa me había confiado (6). El artículo 2 del proyecto disponía que “*a los efectos de esta Carta, las partes reconocen por espacio rural el territorio del campo constituido por el espacio agrícola, dedicado al cultivo y la cría de animales, y al espacio predial agrícola, utilizados para fines distintos de la agricultura, con inclusión de la vivienda o de la actividad de los hombres que viven en las zonas rurales.*”

Este espacio rural incluye el espacio agrícola y el espacio predial natural con el que forma un todo. Se diferencia del espacio urbano, caracterizado por una alta concentración de población y edificios horizontales o verticales.”

Lamentablemente esta definición de las zonas rurales se ha cambiado en el último momento por los parlamentarios anglo-sajones que le sustituyeron, por el método del Case Law [por otra parte, a menudo adoptado por el derecho comunitario (7)], una lista de espacios considerados como constituyentes del espacio rural. Pero como nunca es una lista exhaustiva, resulta problemática.

Sea lo que sea, esta Carta aprobada por el Consejo de Europa, es el primer texto oficial donde se define el espacio rural y en especial su multifuncionalidad (8) y su especificidad afirmadas en principio. Desde entonces, la legislación francesa ha incorporado esta multifuncionalidad transponiéndola a la agricultura (9). También cambió el concepto de espacio rural hacia el de territorio rural. Ese es el propósito de la ley susodicha de 23 de febrero de 2005, sobre el desarrollo de los territorios rurales. Esta noción de territorios rurales sobrepasa y absorbe los espacios naturales y agrícolas. En primer lugar, porque es un concepto multifacético: las zonas agrícolas, las zonas forestales, las áreas cerca de la costa, las áreas de caza, los humedales, los pastizales, las áreas recreativas, las zonas de montaña que la propia ley define como “un conjunto de territorios” (art. 179), los espacios periurbanos o urbanizados son, según la ley, territorios rurales.

Esta ley de 2005 sobrepasa y absorbe el exceso de espacios naturales y agrícolas, y en segundo lugar porque es un concepto multifuncional o pluriactivo. Como lo escribe Luc Bodiguel en su tesis sobre empresas rurales (10), el territorio se concibe como el punto de encuentro de todas las actividades económicas desarrolladas en las zonas rurales. En esta perspectiva, la agricultura no es ya la “columna vertebral” de este territorio, como se afirma aún en la Carta Europea del espacio rural, pero únicamente uno de sus componentes. El hecho es que si el territorio rural no se dedica exclusivamente a la agricultura y que ésta lo gestione exclusivamente, para el legislador francés, en su última evolución, es necesario tomar medidas para proteger esta área en su función agrícola sometiendo las vulneraciones de las que sufre a procedimientos de intervención y control.

II. LAS ÚLTIMAS DISPOSICIONES FRANCESAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS AGRÍCOLAS

La Carta Europea del espacio rural era en su tiempo (1996), el primer texto oficial que afirmaba legalmente la multifuncionalidad del espacio rural. Reconoció a este espacio una triple función: “una función económica, una función ecológica y una función llamada ‘socio-cultural’”. No es irrelevante en este documento, que estas tres funciones se encuentren en un cierto orden: la economía, la ecología, la cultura. Por supuesto, estas tres funciones son interdependientes en el sentido de que sin un mínimo de actividad económica, las zonas rurales ya no pueden realizar otras funciones. Este diseño había sido elaborado por los trabajos del XVII Congreso del CEDR en Interlaken (1993) (11), que ha sido un verdadero pionero en este campo. Esta opinión fue compartida también por una serie de reglamentos comunitarios, que confiaron a la atención de los agricultores la conservación del espacio rural. En las zonas prósperas, la ecología se ha convertido en un instrumento para la regulación de la producción (12), pero en las zonas pobres, la actividad del medio ambiente ha sido vista como una salida para el déficit económico.

Esta multifuncionalidad ha sido transpuesta del espacio rural a la agricultura por la Ley de 9 de julio de 1999 (L.n.º 99-574) de orientación agrícola, la cual afirma (art. 1) que “la política agrícola tiene en cuenta las condiciones económicas, ambientales y sociales en la agricultura y participa en la ordenación del territorio con miras al desarrollo sostenible”.

Teniendo en cuenta la situación de déficit de muchos territorios rurales, la susodicha Ley de 23 de febrero de 2005 ha pretendido fomentar el desarrollo de estos territorios a través de una serie de medidas concretas que sería demasiado largo enumerar aquí, porque afectan campos muy diferentes [derecho de la explotación agrícola, la fiscalidad, el medio ambiente, las actividades ecuestres y de recreación, entidades locales, SAFER (1), etc.]. Se ha criticado esta ley por ser un catálogo disparatado y multiplicar la “zonificación” a punto de hacer volver al país, como en la antigua ley, a los días de “conflictos consuetudinarios”, más bien conflictos de reglamentación aquí (13).

Sea cual sea su calidad, esta ley subraya de antemano un principio fundamental de la solidaridad expresada en el artículo 1: “El Estado es el garante de la solidaridad nacional a favor de los territorios rurales y de la montaña y reconoce su singularidad.” En otras palabras, no sólo la especificidad de las zonas rurales se reconoce, pero debe aplicarse concretamente un principio de compensación financiera: las zonas ricas o comunidades con fuertes recursos fiscales públicos deben ayudar a las zonas o comunidades más pobres. Esta es la idea. Pero es únicamente un anuncio por no decir un conjuro. Es, después de todo, el ideal que se quiere alcanzar, que en verdad más tiene que ver con la ley presupuestaria y la política fiscal del Estado y de las Regiones. Este punto está llamado en el futuro a evolucionar.

La ley, que incluye siete títulos repartidos en 240 artículos, no puede presentarse en todas sus disposiciones que directa o indirectamente se refieran a la

agricultura peri-urbana. La lucha contra el crecimiento urbano excesivo no será mencionada aquí sino a través de la nueva misión que la ley encomienda a la SAFER⁸. A estos instrumentos de intervención sobre la política de las tierras, cuya naturaleza jurídica es compleja (13), se les reconoce por el artículo 77 de la Ley (que se suma al artículo L. 141-1 del Código Rural) la nueva tarea de participar a “la diversidad de paisajes, la protección de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad.” Más allá del objetivo medioambiental, a las SAFER se les permite (artículos 73 y 74) intervenir junto a la entidad local (la Provincia) dentro de los perímetros establecidos por ella para la protección y mejora de las zonas agrícolas y naturales periurbanas. En este sistema, y para simplificar, si la Diputación Provincial tiene el derecho de tanteo con aptitud a las cuestiones ambientales para la salvaguardia de los “espacios naturales” (la Diputación Provincial, por ejemplo, tiene derecho al tanteo de solares para mantener un cinturón verde alrededor de la ciudad) en cambio, la Diputación Provincial debe utilizar el derecho de tanteo de la SAFER cuando se trata de salvaguardar un espacio agrícola. La Diputación Provincial y la SAFER deben por tanto actuar en conjunto para implementar una política de tierras. Cuando el notario, respetando a la ley, notifica a la SAFER una propuesta de venta de tierras de cultivo en las afueras de una ciudad, ésta debe informar al Presidente de la Diputación. Después de haber estudiado el expediente, la Diputación podrá, en su caso, solicitar a la SAFER el tanteo por cuenta de la Diputación Provincial. Así, la ley requiere una colaboración entre la SAFER (que es una institución agrícola) y la Provincia (que es una entidad pública territorial) para desarrollar una política de tierras en términos de agricultura peri-urbana. Habría mucho que decir acerca de los requisitos legales sobre la necesaria colaboración entre los distintos actores de la política de tierras periurbanas.

Desde la ley sobre las zonas rurales, la legislación francesa ha añadido dos leyes importantes que han tomado disposiciones para la protección de los espacios, una sobre el medio ambiente, y la otra sobre la agricultura, ambas con fecha del pasado mes de julio.

La primera es la ya mencionada Ley n.º 2010-788 de 12 de julio de 2010 “que trata del compromiso nacional para el medio ambiente”. En materia de política de tierras suburbanas, refuerza la necesidad de colaboración entre las instituciones y la Diputación Provincial, a la que el Código de Urbanismo asigna la prerrogativa de definir los “límites de la intervención”. Cambia a este efecto el artículo L. 141-3 del Código de Urbanismo, notificando que “para aplicar una política de protección y mejora de las zonas agrícolas y naturales periurbanas, la Diputación podrá designar áreas de intervención (es decir áreas donde podrá ejercer particularmente su derecho de tanteo), con el acuerdo del o de los municipios afectados... después del dictamen de la Cámara Provincial de la Agricultura y una encuesta pública en el marco del Código del Medio Ambiente” (arts. L. 123-1 y siguientes) para cualquier operación que pueda afectar

⁸ SAFER: Sociedad de ordenación predial y asentamientos rurales.

el medio ambiente. Hay que tener en cuenta que en este texto, la Cámara de Agricultura no hace más que emitir un parecer. En este asunto, sólo tiene funciones consultivas.

De ello se desprende la molesta impresión que las normas de urbanismo superan el Código Rural y Código del Medio Ambiente. Esta impresión se ve reforzada por la lectura del párrafo 2 del artículo L. 141-3, que establece que "... estos perímetros no pueden incluir terrenos en una zona urbana o urbanizable situada dentro de un plan de urbanismo local (PLU)". En otras palabras, la autoridad de zonificación de la Diputación (el poder de crear una zona de intervención) termina donde el documento de urbanismo (el reglamento administrativo de ocupación del suelo) ya ha decidido de la calidad urbanizable de la tierra. La verdad, la verdadera *ratio legis* es que el legislador no ha querido que el medio ambiente y la agricultura puedan llegar a un punto de bloqueo del desarrollo urbano, sin embargo el riesgo es muy limitado por razones financieras, ya señalado por la doctrina. Como lo escribe D. Debeaurain, Doctor en Derecho y abogado, autor de un informe sobre la agricultura en el área peri-urbana en la región PACA (Provenza, Alpes, Costa Azul) acerca de la ley de 2005 sobre los territorios rurales y el artículo L. 141-3 del Código de Urbanismo: "Cierto, la Sociedad de ordenación predial y asentamientos rurales (SAFER) podría ejercer sobre la demanda y en nombre de la diputación su derecho de tanteo. También sería necesario que las autoridades locales (municipios), que tendrían derecho a adquirir terrenos agrícolas bajo tanteo, tengan la capacidad financiera para hacerlo... Es cierto por lo general que los municipios prefieren cobrar impuestos importantes por actividades empresariales en lugar de favorecer de manera temporaria una agricultura destinada a desaparecer." Esta conclusión pesimista resulta del acta de comprobación de la excesiva especulación de la tierra!

Sin embargo, a pesar de esta amarga constatación, el legislador no se ha desviado de los objetivos agrícolas perseguidos por el Grenelle II del Medio Ambiente. La ley de modernización de la agricultura y de la pesca del 27 de julio de 2010 (L. n.º 2010-874), incluso llegó a reforzar este punto, estableciendo un conjunto de medidas para controlar los cambios de asignación del espacio agrícola:

- Se trata en primer lugar de la institución de un instrumento de planificación de destino ecológico".
- Se trata después de la creación de un órgano encargado de vigilar "el consumo de tierras de cultivo".
- Se trata en tercer lugar de una modificación de las normas relativas a los documentos de urbanismo.
- En cuarto lugar se trata de una intervención fiscal importante.
- Por último, se trata de aumentar el papel de la SAFER.

1) El establecimiento de un Plan regional de la agricultura sostenible (PRAD).

Se trata de un nuevo documento administrativo de aplicación general, cuya elaboración e institución están asignados a la Región (Comunidad Autónoma)

que recibe la misión de la ley para definir al nivel regional las orientaciones fundamentales del Estado en materia de política agrícola, agroalimenticia y agro-industrial, teniendo en cuenta las especificidades de los territorios así como del conjunto de los desafíos económicos, sociales y ambientales (artículo L. 111-2-1 nuevo C.rur., creado por esa Ley N.º 2010-874). Cabe señalar en este texto la referencia a la multifuncionalidad. Cabe señalar además que, por ley, este PRAD, debe tener en cuenta otros documentos existentes y actos administrativos existentes o en desarrollo, sobre todo los futuros patrones regionales de coherencia ecológica previstos por la ley “Grenelle II” (L. 12 de julio de 2010), también los patrones de gestión del agua (SDAGE) así como las directrices territoriales de ordenación y desarrollo sostenible, de conformidad con el mismo texto. El PRAD sustituye, en última instancia, el documento de gestión del espacio agrícola y forestal elaborado antes por la Diputación que los documentos de urbanismo tenían que tomar en cuenta (artículos L. 112-1 antiguo C. rur.).

2) La segunda innovación introducida por la Ley de Modernización del 27 de julio de 2010 es la creación de un *Observatorio y un Comité Provincial del consumo de las zonas agrícolas*. La composición del Observatorio será en breve fijada por decreto. Su misión es desarrollar herramientas adecuadas para medir los cambios en las zonas agrícolas y certificar los indicadores de evolución (Artículo L. 112-1 del nuevo Código Rural, establecido por el art. 51, I, 2 de la Ley). El autor de estas líneas se mantiene escéptico sobre la eficacia jurídica y el alcance de esta nueva institución. En cuanto a la Comisión Provincial del consumo de las tierras agrícolas, es en teoría un órgano consultivo, como todas las comisiones de este tipo, numerosas en derecho rural (14). Pero la realidad es diferente, porque el *Préfet* (representante del gobierno equivalente del antes Gobernador civil en España) que la preside, como pasa por ejemplo en el Comité consultivo para los arrendamientos rurales, tomará muy en cuenta su opinión en el expediente para tomar su decisión de reglamentación. A diferencia del Observatorio, su composición ya se sabe: incluye, además del representante del gobierno, representantes de las entidades locales, de la comunidad de agricultores, los terratenientes, los notarios y representantes de las asociaciones autorizadas de protección del medio ambiente. Como lo indica la ley, la Comisión tiene por objeto pronunciarse sobre las cuestiones relacionadas con la disminución de tierras agrícolas y proponer maneras de contribuir a la limitación de su consumo (artículo L. 112-1-1 Nuevo. C. rur. supra). Por lo tanto, debe necesariamente ser consultada durante la elaboración de cualquier documento de urbanismo que permita una reducción de las zonas agrícolas. Esto vale, afirma la ley de 27 de julio de 2012, para la elaboración o revisión de un SCOT (esquema de coherencia territorial) reduciendo las superficies agrícolas, de un mapa comarcal y de un plan local de urbanismo (PLU), de una solicitud de autorización de proyectos de construcción, acomodaciones, instalaciones y obras necesarias para la explotación agrícola, un proyecto para desarrollar instalaciones en beneficio de la comunidad y así sucesivamente. Este tipo de mecanismo no es nuevo en el Código Rural. Desde la ley de orientación agrícola de 9 de julio de 1999, la Cámara de Agricultura, el Instituto Nacional del origen y de la calidad, el centro regional de la propiedad fo-

restal (CRPF) deben ser consultados en la preparación de los SCOT y de los PLU, cuando dichos documentos de urbanismo prevén una reducción de las superficies agrícolas. Desde la ley II “Grenelle del medio ambiente, la reducción de estos espacios deben cumplir con objetivos específicos que justifiquen un consumo ahorrativo del espacio y revelando el cuidado de luchar contra el despliegue urbano (C. Urb. Art. L. 122-1-2 y L. 123-1-2 nuevo).

3) Para completar el dispositivo anterior, la ley de modernización de la agricultura somete a una *condición de compatibilidad* los sistemas locales de planificación urbana (PLU), que están facultados para conceder el establecimiento de construcciones e instalaciones necesarias para los servicios públicos en áreas naturales, agrícolas o forestales, en cuanto no sean incompatibles con el ejercicio de una actividad agrícola, forestal o pastoral del terreno en el que deben ser implantados y no afecten a la protección de los espacios naturales y paisajes (artículo L.123-1 del nuevo Código de Urbanismo). La pesadez de este escrito no aporta mucho, en términos concretos, a una disposición que ya existía en el arte. R. 123-7 C. urb, texto que autoriza el establecimiento de bienes de equipo comunitarios en las zonas agrícolas (Zona A) de los Planes Locales de Urbanismo (PLU). Las posibilidades agronómicas, biológicas o económicas de estas zonas requieren que el plan limite esta oportunidad a los bienes de equipo que no pongan en peligro la explotación agrícola. Esta condición se verifica en la jurisprudencia: así, por ejemplo, el Tribunal Administrativo de Apelación de Marsella se encargó de verificar la compatibilidad de la instalación de las turbinas de viento con la explotación de viñedos (CAA Marsella, 15 de enero 2010, Syndicat du cru du Minervois, asunto 07MA00756). Para las zonas naturales o forestales (zonas N), es decir, en el marco del derecho del medio ambiente puro, esta condición de compatibilidad se requiere por el art. R. 123-8 del Código de Desarrollo Urbano: las construcciones permitidas en estas zonas no deben afectar negativamente la conservación de los suelos agrícolas y forestales, la protección de los parajes, de los hábitats naturales y de los paisajes.

4) Sin embargo, la disposición más interesante de la Ley de Modernización de la Agricultura trata de luchar contra la especulación predial periurbana a través de impuestos. El artículo 55 de la Ley N.º 2010-874 crea *un nuevo impuesto que grava las beneficios de la venta a título oneroso de solares para la construcción*. A diferencia de los impuestos similares que lo precedieron (15), este última tasa no es opcional sino obligatoria. El artículo 1605, del nuevo Código Tributario diseñado para confiscar una parte de la plusvalía para el erario público y por lo tanto la creación de una herramienta para la compensación de la reducción de las zonas agrícolas. El producto de este impuesto se destina a un fondo para la instalación de jóvenes agricultores, para facilitar el acceso a la tierra y para “desarrollar proyectos innovadores.”

5) Finalmente, una vez más, *el papel de las SAFER en la preservación de las tierras agrícolas, ha crecido y se confirma*. A las disposiciones antes descritas relativas a la planificación del urbanismo, la ley de modernización de la agricultura incorpora medidas concretas para reducir los cambios de afectación de los espacios agrícolas y frenar la expansión urbana. Las SAFER desde el

comienzo de su existencia, son los operadores prediales de lo rural, capaces de monitorear continuamente la evolución del mercado de tierras rurales merced a las declaraciones de intención de enajenar que les son obligatoriamente notificadas por los notarios de los vendedores. Se sabe que una de sus obligaciones legales es asegurar la transparencia del mercado de tierras (artículo L. 141-1, apartado 2. C.rur). La ley establece que proporcionan su ayuda para la protección de los espacios agrícolas y naturales periurbanos (artículo L. 143-7-1 C.rur.). Por lo tanto, es del todo lógico que la ley de modernización les asigne un nuevo requisito de divulgación. De hecho, las SAFER deben de ahora en adelante comunicar a los servicios del Estado los datos que tienen sobre la evolución de los precios de la tierra y la magnitud del cambio de destino al que está sujeta. Un decreto determinará las condiciones de comunicación por las que las SAFER darán a conocer a la administración los datos de que dispongan (art. 51-I, 4.º de la Ley).

Por último, como se ha visto más arriba, las SAFER pueden ayudar de manera técnica a las entidades locales e instituciones públicas con las que se relacionan para la ejecución de las transacciones de tierras, incluido el ejercicio de su derecho de tanteo. Vimos anteriormente que la SAFER ejercía a veces su derecho de tanteo por delegación y en beneficio de la diputación. A esta lista de los destinatarios de sus intervenciones, la Ley de Modernización agregó el Estado (art. 44). En otras palabras, ahora, algunas misiones, particularmente las de ordenación, pueden ser confiadas por el Estado a las SAFER.

Después de este inventario descriptivo de las diversas medidas legislativas y reglamentarias destinadas a enmarcar y controlar el espacio agrícola y rural periurbano en su mutación inevitable, una conclusión se impone. Si el esfuerzo emprendido debe ser reconocido, su eficacia se ve obstaculizada por un sistema jurídico demasiado complejo y demasiado denso. Esta complejidad es, sin duda nutritiva para los profesionales, pero no contribuye a la felicidad de los ciudadanos, ya que es una importante fuente de controversia jurídica (particularmente en el caso de la expropiación y el de la acción para la revisión de los precios del suelo en el caso de tanteo por las SAFER) y administrativa (esencialmente el litigio por exceso de poder de la planificación del Código de urbanismo). En un reciente discurso televisivo (16 de noviembre de 2010), sobre las reformas previstas en el futuro inmediato, el Jefe de Estado francés dijo que una de ellas era la reescritura del Código de Urbanismo, hoy día “ilegible”. Esta reescritura tendrá que hacer un trabajo de simplificación que es una de las necesidades imperiosas del derecho de nuestro tiempo. También deberá coordinarse más estrechamente con el Código Rural y Código del Medio Ambiente.

NOTES

- (1) *Droit rural (droit de l'exploitation agricole)*, Paris, Dalloz, 1987, p. 29, n.° 21.
- (2) Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe - Session ordinaire de 1996 - Recommandation 1296 (1996) relative à une Charte européenne de l'espace rural - 11^{ème} séance du 23 avril 1996.
- (3) V. *infra*.
- (4) Code de l'urbanisme, art. L. 122-1-2 et L. 123-1-2 nouveaux.
- (5) Por ej., el decreto de 8 de junio de 1970 (art. 5, b, apdo. 3), que dispone que el plan de desarrollo rural implica disposiciones de acondicionamiento en lo que concierne a "la protection et la mise en valeur des ressources naturelles de *l'espace et du paysage rural* à des fins autres que de production, en vue d'assurer les équilibres physiques et biologiques nécessaires et cadres de vie satisfaisants".
- (5 bis) *Vid.* particularmente el reglamento n.° 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 que se refiere a la protección del medio ambiente y a la conservación del espacio natural.
- (6) Conseil de l'Europe - Assemblée Parlementaire, *Charte européenne de l'espace rural* (2^{ème} projet par J. Hudault), Strasbourg, 17 février 1995, doc/1995/fal. 95.
- (7) *Vid.* sobre este punto nuestro artículo: "La différence d'approche conceptuelle et méthodique de La notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire (*Observations sur la Différence entre les systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaine et le système Communautaire*)", *Rev. dr. rur.*, n.° 237, nov. 1995, pp. 486 et s.
- (8) V. *infra*.
- (9) L. n.° 99-574, article 1. V. *infra*.
- (10) L. BODIGUEL, *L'entreprise rurale entre activités économiques et territoire rural*, L'harmattan, Coll. "Droit et espace rural", préf. J. Hudault, Paris, 2002.
- (11) COMITÉ EUROPÉEN DE DROIT RURAL (CEDR), *L'agriculture multifonctionnelle* (Actes du XVIIème Congrès européen de droit rural, Interlaken, 13-16 oct. 1993, mis à jour nov. 1998), Paris, éd. L'harmattan, 1999, 749 pp.
- (12) *Vid.* nuestro estudio: "*Droit de produire et environnement à travers l'évolution de la PAC*" in "40 anni di diritto agrario comunitario", Giuffrè editore, Milan, 1999, pp. 103 et s.
- (13) *Vid.* nuestra relación de síntesis al coloquio de L. AFDR, *La place de l'agriculture dans le Territoire rural*, *Rev. dr. rur.* n.° 338, décembre 2005, p. 54.
- (14) HUDAULT, *Droit rural (droit de l'exploitation agricole)*, Paris, Dalloz, 1987, p. 45.
- (15) V. Code Général des Impôts, art. 1529 créé par la L. n.° 2006-872, art. 26.

6

Coordinación legislativa y defensa del territorio rural

José María de la Cuesta Sáenz

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos
Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya bastantes años, en el IV Congreso de Derecho Agrario organizado por la AEDA uno de sus socios fundadores, el Prof. Alejandro Nieto, pronunció una conferencia de clausura bajo el título “Agricultura periurbana”, en la que afirmando inicialmente que “agricultura, urbanismo y medio ambiente, son las caras múltiples de una misma cuestión”, pasó revista al estado de las relaciones entre esas facetas del problema, y lamentó las horrendas cicatrices que el choque entre lo rural y lo urbano dejan a menudo en el paisaje y en el medio ambiente, lo que ciertamente calificaba como un mal de nuestro tiempo, porque aunque el pasado no haya sido tampoco idílico, ya que no se recuerda en la materia una edad de oro, los problemas se agravaban por momentos.

Corría el año 1994 y el insigne administrativista nos decía que “el suelo periurbano ya no era para los agricultores sino para los inversores”, y añadía que la legislación y el planeamiento no protegían la agricultura y “ni siquiera son neutrales sino que adoptan una actitud beligerante en su contra”⁹.

Lo ocurrido desde entonces en la vida económica española y nuestra legislación no ha hecho sino confirmar aquellos puntos de vista, y cumplir las previsiones más pesimistas. En efecto, si la Ordenación del Territorio (en adelante OT) se definió por la Carta Europea en el año 1983 como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”, habría que conceder que la OT es en España una “expresión espacial” que revela unas políticas que en buena parte han resultado profundamente erradas.

⁹ A. NIETO, “La agricultura periurbana”, *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario*, Ed. Agrícola española, Madrid, 1995, págs. 427 y ss.

Y es que aunque no se compartan la totalidad de las afirmaciones del llamado “informe Auken”¹⁰, lo cierto es que ofrece ese informe un reflejo bastante aproximado de los males que nos aquejan, y de una situación que compromete seriamente la justicia, algunos derechos fundamentales de los recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ahora incorporada a los Tratados por el Tratado de Lisboa, y que resulta insostenible en cuanto denota actuaciones agresivas en grado superlativo para el medio ambiente.

Desde luego la presión de lo urbano sobre lo agrario denunciada por A. Nieto llegó a límites inconcebibles durante los años de la gestación de la crisis inmobiliaria, pero, una vez instalada la crisis inmobiliaria, no sólo no se conjura ese peligro sino que surgen otras fuerzas que continúan presionando con bastante intensidad la OT, el paisaje y el medio natural, aunque se amparan y fundamentan nada menos que en la defensa del medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático, como ocurre por ejemplo con la generación de electricidad a partir de algunas de las llamadas energía renovables, mediante la instalación de turbinas eólicas o aerogeneradores, y la instalación de placas fotovoltaicas para transformar en electricidad la energía solar, principalmente.

Se trata de sectores relativamente nuevos de la actividad económica cuya justificación científico técnica es generalmente aceptada, pero que puede, por causa del modo en que se fomenta por el poder público su implantación, dar lugar a actuaciones precipitadas e incluso provocar nuevas “burbujas” en razón de la elevada rentabilidad que puede proporcionar con total garantía al inversor, el régimen primas a la producción de electricidad por tales sistemas, sobre el que en estos días ha reconsiderado su postura inicial el Gobierno de España, con una importante modificación del régimen de primas.

Pero con todo, si la presión sobre el medio rural de la expansión inmobiliaria incontrolada fue extrema, no se puede descartar que la presión de las energías renovables alcance también altos niveles. Y es que unas tecnologías que se pueden contemplar como cauces para la diversificación económica de las explotaciones agrarias, y así lo hacen la legislación comunitaria y la legislación nacional sobre desarrollo rural como resulta patente en el artículo 24 e) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, también pueden ser contempladas como macroinstalaciones de aerogeneradores o de placas fotovoltaicas, que ocupen enormes extensiones de tierras agrícolas quizás sin el debido respeto al paisaje, al medio ambiente y a la adecuada Ordenación del Territorio.

La generación de electricidad mediante aerogeneradores y mediante placas fotovoltaicas se considera como actividad industrial en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), y no es infrecuente observar que tales instalaciones ocupen suelos de indudable vocación agraria en planicies en las que producen un gran impacto paisajístico, e incluso en tierras de regadío altamente productivas próximas a canalizaciones construidas y conservadas con dinero público, lo que debe ser motivo de cierta alarma. Algo puede estar fa-

¹⁰ Parlamento Europeo, Documento de sesión de 20 de febrero de 2009.

llando también de nuevo en nuestra OT, pese a la profusa normativa reguladora, y sería muy triste que terminase surgiendo otro informe del corte del informe Auken que nos volviese a producir sonrojo.

2. FUNCIÓN SOCIAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el momento actual de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico y de su aplicación sabemos que la función social que el artículo 33.2 de la Constitución española atribuye al derecho de propiedad en términos algo confusos, más que un elemento interno o estructural del derecho de propiedad, se debe conceptuar como un elemento del ordenamiento jurídico —externo por ende a la propiedad como derecho subjetivo— que debe garantizar la propiedad y fijar sus límites.

En tal sentido las directrices de ordenación del territorio serán las normas que señalen los límites del ejercicio de los derechos fundamentales de propiedad y de libre empresa que reconoce nuestra Constitución en sus artículos 33 y 38, y por lo tanto aparecerán hoy como una importante parte de los límites que el ejercicio de las facultades dominicales (uso disfrute, disposición, etc.) sobre toda clase de bienes a los que se refiere el artículo 348 del Código civil¹¹.

No hay sin embargo carencia algunas de normas de cualquier nivel en materia de Ordenación del Territorio, porque siendo ésta una competencia asumida con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos de Autonomía, existen leyes de Ordenación del Territorio de buena calidad técnica, que sin embargo no alcanzan la necesaria concreción sobre la necesidad de evitar vacíos en los Planes, lo que deja demasiado margen al arbitrio, y en ocasiones también a la arbitrariedad, o a resoluciones judiciales que tratan de llenar esos vacíos sin suficiente fundamentación técnica.

Así el Prof. Tomás-Ramón Fernández¹² indica que abundan los preceptos en una ley de la importancia de la vigente Ley del Suelo, que no resultan propios de un texto normativo, sino más bien de una Exposición de Motivos, en una buena muestra de lo que la doctrina francesa ha calificado de “legislador charlatán”, ya que el fenómeno no solo aqueja a España, aunque entre nosotros muestra una mayor virulencia, tal vez por la abundancia de legisladores que propicia nuestra organización territorial.

La legislación de ordenación del territorio, la legislación del suelo, la de medio ambiente, en concurrencia con leyes de planes como por ejemplo la Ley 9/2006 sobre Evaluación de determinados Planes y programas sobre el medio ambiente, proporcionan otros tantos ejemplos en los que o bien puede haber

¹¹ En lo que concuerda con el artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En tal sentido J. DE LA CUESTA, “Comentario del artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en *Revista Jurídica del Notariado* n.º 73 (2010), págs. 307 y ss.

¹² T. R. FERNÁNDEZ, “De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad”, en *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n.º 0 (2008), págs. 46 a 55.

desarrollos contradictorios —por ejemplo, distintas comarcalizaciones en programas de distintos niveles (caso de los PDR)— o bien falta un plan vinculante sobre cuya base autorizar o denegar determinados proyectos¹³, o bien lisa y llanamente conceden prerrogativas a entes que las ejercitan sin referencia o incluso en contra de la más elemental planificación.

Incluso en relación con normas europeas de aplicación directa, como ocurre con el Reglamento CE n.º 1.698/2005 de 20 de septiembre sobre actividades de desarrollo rural financiadas por el FEADER, puede ocurrir que en un Estado miembro se apliquen sin fidelidad a la interpretación más plausible del texto, y hasta en clara contradicción con el texto comunitario. Algo así ocurre en el caso español con el Marco Nacional de Desarrollo Rural, puesto que no recoge con suficiente claridad y de modo terminante aspectos de la máxima importancia, en la filosofía LEADER que preconiza el citado Reglamento y que atribuye a los Grupos de Acción Local definidos en los artículos 61 y 62, dando lugar a que los PDR puedan incurrir en una absoluta inaplicación de la metodología LEADER e incluso en el empleo de distintos criterios de acción territorial.

3. OTROS PROBLEMAS DE LA OT

Además de las dificultades indicadas, y a efectos de completar la visión de la normativa que puede afectar a la implementación de la OT, hay que referirse a la gran imperfección que aqueja en España a la regulación de las instituciones que se refieren a la realidad tanto jurídica como física de los inmuebles. Es sabido que la descripción de las fincas en la titulación venía regida por reglas contenidas en el Código civil (arts. 1.469 a 1.471), y en la Ley Hipotecaria (art. 9.1), que en principio solo contemplaban la descripción literaria del inmueble mediante sus linderos.

Las más recientes modificaciones en la Legislación Hipotecaria y en la Ley del Catastro (TR. RDL 1/2004, de 5 de marzo), así como el nuevo Reglamento Notarial (RD 42/2007, de 19 de enero), al exigir constancia de la referencia catastral parecían encaminarse decididamente y sin vacilaciones hacia la ansiada coordinación entre Catastro y Registro en orden a la identificación de las fincas y la publicidad de sus características físicas.

Los avances de la cartografía y la innovación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG)¹⁴, así como su utilización en la puesta en práctica de las ayudas por superficies, y del actual régimen de pago único por explotación mediante el Sistema Integrado de Gestión y Control que regulan los artículos 15 y siguientes

¹³ I. SANZ RUBIALES, “los efectos ambientales acumulativos en los parques eólicos: su evaluación”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 21 (2010), pág. 215.

¹⁴ M. ARCILA GARRIDO, *Sistemas de información geográfica y medio ambiente*, ed. Universidad de Cádiz, 2003, págs. 10 y ss.; J. DE LA CUESTA, “Criterios de individualización de la finca rústica”, en *Homenaje al Prof. Cuadrado Iglesias*, t. I, págs. 1459 y ss., Madrid, 2008. Ver también la Ley 14/2010, de 5 de junio, sobre infraestructuras de los SIG en España.

del Reglamento CE n.º 73/2009, del Consejo, de 19 de enero, han conducido en España a que la cartografía catastral se haya enriquecido con las capas añadidas por el SIGPAC, arrojando una completa información cartográfica y con referencia a los usos del suelo y las características físicas de las fincas, que se renueva y actualiza año a año.

Con tales avances, la largamente deseada coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad se ha hecho no solo urgente, que ya lo era hace mucho tiempo, sino especialmente útil a los efectos que aquí nos interesan, ya que representarían un avance muy importante sobre la coordinación referencial que se emprendió en 1996.

Es pues muy acertada la proyectada reforma de la Ley del Catastro en desarrollo del artículo 47 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible, que incorpora la Disposición Final 20.^a del Proyecto y que afectaría a los artículos 14 y 18 de la Ley del catastro, habilitando un procedimiento extraadministrativo y extrajudicial para la coordinación que permitiría esa actualización imprescindible¹⁵.

4. CONCLUSIÓN

En suma hay que concluir en el sentido de que la simplificación normativa en materia de OT es urgente, pero no tiene por qué consistir en la supresión de normas y modificación de las competencias estatales y autonómicas, sino más bien en un ejercicio más adecuado de tales competencias.

Se trata de clarificar algo tan importante como las limitaciones del dominio y de la libertad de empresa en cada partícula (parcela) del territorio, y para ellos las directivas de ordenación del territorio y los planes en los que se ha de insertar la actividad de cada agente económico y cada proyecto empresarial, tienen que ser completas, inequívocas y congruentes.

Por otra parte, dado que la finca registral es en último términos el objeto del derecho de propiedad y el soporte de la actividad empresarial, su identificación y la publicidad de sus características físicas, puede resultar tan importante como la publicación de los derechos que recaen sobre ella que tan adecuadamente ofrece nuestro Registro de la Propiedad.

Coordinar el Catastro (y los Servicios de Información Geográfica) con el Registro de la Propiedad es una tarea urgente para dar eficacia a la OT, y a ella puede servir la reforma del Catastro que incorpora el citado Proyecto de Ley de un modo decisivo.

¹⁵ El Proyecto de Ley de Economía Sostenible, de abril de 2010, se encuentra ahora en período de enmiendas en el Congreso de los Diputados. Se han rechazado las enmiendas a la totalidad, pero en lo que aquí nos interesa, hay una enmienda (la n.º 826) del Grupo Popular que se presenta erróneamente a la Disposición final 21.^a pero que se refiere en realidad a la DF 20.^a, y que contempla el procedimiento y la competencia extrajudicial pero administrativo para la solución de las divergencias que atribuye al Registro de la Propiedad en lugar de a los Notarios, y dos enmiendas de adición del Grupo Socialista, las núms. 964 y 965 que añadirían dos nuevos apartados referidos especialmente a las nuevas tecnologías.

7

La nueva competencia legislativa después de Lisboa: ¿Límites a la actividad de la comisión o ampliación de sus poderes de hecho? Repercusiones sobre el derecho agrario

Luigi Costato

Catedrático emérito. Universidad de Ferrara

1. EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO Y LA PRODUCCIÓN DE NORMAS DERIVADAS

El Tratado constitutivo de la CEE estaba caracterizado por una distribución muy peculiar de los poderes normativos; de hecho, dado que muchas de las normas del Tratado tenían un contenido esencialmente y genéricamente finalista —en tal sentido son ejemplares las normas que conciernen al sector primario— se tuvo que introducir en el ordenamiento un sistema que permitiese a la CEE producir normas derivadas con el fin de alcanzar las finalidades indicadas generalmente sólo en forma programática.

Al contrario que de los mecanismos adoptados normalmente en los Estados democráticos, se organizó el sistema reservando la iniciativa legislativa y la formulación misma de una propuesta de acto vinculante a una Institución permanente (Comisión), sustancialmente emanación de los Estados miembros, aunque se empeñe en ser independiente de ellos y autónoma, comportamiento por otro lado sustancialmente respetado; el poder normativo había sido atribuido, para los actos principales (aunque la distinción entre éstos y los actos de ejecución no estaba bien definida) al Consejo, una especie de Senado de los Estados, que al principio decidía por unanimidad de votos, y que luego, sobre algunos temas o materias, comenzó a decidir por mayoría calificada; se tenga en cuenta que aún hoy para algunos temas, aunque reducidos en número en comparación con épocas anteriores, se requiere la unanimidad, por supuesto mucho más difícil de lograr en una Unión Europea con 27 miembros de lo que era con la CEE con 6 miembros.

Lo que importa, sin embargo, es el hecho de que a la Asamblea parlamentaria —luego Parlamento Europeo— fuera reservado sólo un dictamen obligatorio no vinculante, hecho que la dejaba al margen del proceso legislativo.

Por lo tanto la legislación derivada comunitaria emanaba del dúo Comisión-Consejo, en el cual la posición de la primera estaba reforzada por el hecho de que sus propuestas no podían ser modificadas por el segundo salvo que por unanimidad.

El nacimiento de la PAC —materia en la cual el tratado se expresaba en forma totalmente programática fijando sus finalidades e indicando, sólo en modo ejemplificativo, algunos instrumentos utilizables— dio origen a las primeras “maratones”, causadas también más tarde por el Protocolo de Luxemburgo, pero no sólo por éste, ya que el intervencionismo legislativo en este campo, incluso en relación a las elecciones de fondo efectuadas, exigía una prolongada actividad de ejecución de las reglas de base establecidas por el Consejo, previa consulta al Parlamento, y hacía emerger las pretensiones de los Estados miembros.

2. PODERES PROPIOS Y PODERES DELEGADOS DE LA COMISIÓN; DESDE EL ART. 155 TCEE HASTA EL ART. 202 TCE Y LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS COMITÉS; DESDE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN A LOS DE REGLAMENTACIÓN CON CONTROL

El originario art. 155 del TCEE preveía, de hecho, que la Comisión dispusiera “de un poder de decisión propio”, participara “en la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea en las condiciones previstas en el presente Tratado” y que ejercitase “las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”.

Se puede, incluso, notar que, en comparación con el primer tratado comunitario, en el tratado constitutivo de la CECA, los poderes de la Comisión se han reducidos para dar un peso mayor a la política, representada, más que por la Asamblea, por el Consejo. No obstante ello, la Comisión ha sido, desde el inicio, calificada como guardiana de los tratados por las funciones de vigilancia por un lado, de iniciativa legislativa por el otro; concretamente, de todas formas, además de tales actividades, la Comisión ha ejercitado por un lado la facultad de dictar normas en algunas materias específicas gracias a un poder propio, y por el otro la de adoptar actos de ejecución de las normas del Consejo.

Sin embargo, desde la puesta en marcha de la actividad legislativa de la CEE, los Estados miembros pretendieron ejercitar, en alguna manera, un control sobre la acción de la Comisión “ejecutora” de los actos del Consejo, ya que consideraban que fuera prevalentemente de su competencia la ejecución de tales actos; en realidad, se trataba de aplicar un principio aún no mencionado por el tratado, y poco conocido fuera de los ambientes canónicos, me refiero al principio de subsidiariedad; de hecho, algunas de las actividades de ejecución de los actos

comunitarios no podían no ser reservados a los Estados miembros (por ejemplo, la designación de los organismos encargados de efectuar pagos o de cobrar a nombre o a favor de la Comunidad), así como otras, que necesitaban, y muchas aún necesitan, una correcta ejecución en todos los Miembros, no podían no ser reservadas a la Comisión, que las adopta utilizando los instrumentos apropiados, es decir normalmente reglamentos y otras veces directivas.

Con la creación de la PAC, en 1962, se llegó a atribuir a la Comisión, aún con grandes dificultades, poderes ejecutivos de los actos comunitarios, por la parte que no incumbía a los Estados miembros, dado que cierta “ejecución” tenía que ser igual en todo el territorio comunitario. Fue por ello, sin embargo, que Estados pidieron participar en alguna medida también en tal actividad, pedido que encontró respuesta en la creación de los Comités de gestión, mientras que en otros sectores fueron instituidos Comités consultivos; y más recientemente fueron creados los Comités de reglamentación.

Las diferentes denominaciones indican la diversidad de poderes y, sobre todo, de posibilidades de condicionamiento de la Comisión en su actividad de reglamentación delegada por el Consejo a través de los actos jurídicos llamados “de base”. De hecho, si bien es cierto que el tratado mismo preveía el poder normativo de la Comisión, en particular en el campo de la ejecución de los actos del Consejo, no se quiso confiar a la Institución el poder de decidir libremente sobre la adopción de todos los actos ejecutivos que, en la PAC, primera política común en ser aplicada, tenían repercusiones económicas significativas; por lo tanto la creación de los Comités de gestión, compuestos por funcionarios que representaban a los Estados miembros y con una asignación de votos análoga a la del Consejo, tenía como objetivo obligar a la Comisión a solicitarles un dictamen antes de adoptar mucho de los actos. Únicamente en los actos de mera ejecución mecánica, dado el hecho de que los elementos para adoptar actos ejecutivos estaban siempre contenidos en el acto de base, la Comisión podía decidir por sí misma.

Se cumplía así con la participación de los Estados en el proceso de ejecución de los actos normativos del Consejo, asociándolos en cierto modo a la Comisión y confiándoles específicas y autónomas tareas ejecutivas. Sólo más tarde, como resultado de posteriores modificaciones del tratado, se llegó a hacer participar, al menos en parte, en el proceso legislativo con poderes de co-legislador, al Parlamento Europeo.

Los demás procedimientos que preveían la presencia de comités de consulta o de reglamentación tenían finalidades análogas, pero establecían que los dictámenes adoptados tuvieran un peso menor en el primer caso y uno mayor en el segundo caso, sobre las decisiones de la Comisión.

Modificaciones posteriores del tratado implicaron una especie de aclaración acerca de los poderes de la Comisión, contenidos en el art. 202 TCE (*ex art. 155*), concerniente no a la Comisión sino al Consejo, en el cual se establecía que este último, entre otros, tuviera el poder de atribuir a la Comisión, respecto de los actos que él mismo adoptase, las competencias de ejecución de las normas que éste estableciera.

El Consejo podía reservarse tal poder, o podía atribuirlo a la Comisión, sometiéndolo a determinadas modalidades, que debían responder a modalidades y a criterios establecidos previamente por el Consejo mismo, deliberando por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento.

En comparación con la escueta versión inicial del art. 155, último inciso, el art. 202 se explaya en hipótesis diferenciadas y establece, asimismo, que las condiciones a las que puede ser sometida la actividad ejecutiva de la Comisión queden, en general, predeterminadas, dando así origen a la llamada comitología, es decir a la adopción de la Decisión 1987/373; a ella siguieron la Decisión 1999/486, modificada más tarde (Decisión 2006/51), ambas aprobadas teniendo en cuenta, como se verá, el creciente poder del P.E.

Un aspecto digno de mención entre las innovaciones introducidas por el art. 202 (nueva numeración) se encuentra no tanto en la mayor organicidad de las reglas previstas para encomendar a la Comisión la facultad de adoptar actos de ejecución de normas del Consejo, como en la ampliación de los poderes de veto otorgados a los Estados, a través del voto por unanimidad de reglas generales concernientes a los procedimientos de control a los cuales someter a la Comisión a través de los Comités ya mencionados.

La adopción del procedimiento de formación de los actos legislativos (llamado de codecisión), que pone en primer plano los poderes del P.E., ha comportado una nueva actitud del Parlamento hacia las facultades de ejecución atribuidas a la Comisión, asistida por los Comités antes mencionados; el Comité de reglamentación ha sido puesto recientemente en condiciones de operar también con un procedimiento particular, llamado de control, para materias específicas (PRC).

Ello ha tenido como consecuencia, en un primer momento, que en el procedimiento de reglamentación haya sido otorgado al Parlamento, a través de la decisión 1999/648, un llamado *droit de regard*. Éste consiste en el hecho de que, cuando el acto de base ha sido adoptado con el procedimiento de codecisión, al Parlamento le es reservado el derecho de objetar a la Comisión la propuesta de acto ejecutivo si se verifica abuso de poder; en este caso la Comisión debe reexaminar su proyecto de acto ejecutivo.

Sin embargo, en 2006, como anticipáramos, la decisión 1999 fue modificada por la introducción del llamado procedimiento de reglamentación con control (PRC), aplicado posteriormente a diversa casuística a través de la adopción de una serie de “alineaciones prioritarias”.

3. EL LLAMADO PROCEDIMIENTO LAMFALUSSY

Otro nuevo modelo de comité fue introducido por el llamado proceso Lamfalussy (o de salvaguardia), que se inició en 2001 con la finalidad de reforzar el marco europeo de la reglamentación y de la supervisión del sector financiero. El proceso comprende cuatro niveles diferentes: inicia con la adopción de la

legislación marco (nivel 1) y de medidas de ejecución detallada (nivel 2). Para la elaboración técnica de las medidas de ejecución, la Comisión es asesorada por comités compuestos por representantes de organismos de supervisión nacionales —y por lo tanto diferentes de los previstos por la decisión comitológica— que existen en tres sectores: bancos, seguros y jubilaciones profesionales, y mercados de valores inmobiliarios. Estos comités contribuyen, luego de la aplicación coherente de las directivas comunitarias en los Estados miembros, a garantizar una cooperación eficaz entre las autoridades de supervisión y una convergencia de sus prácticas (nivel 3). Finalmente, la Comisión controla la adecuada transposición y a su debido tiempo de la legislación europea en el derecho nacional (nivel 4). El proceso Lamfalussy contribuye a consumir una fuerte cooperación Comisión-Estados miembros, con una fuerte participación de éstos últimos; tal procedimiento constituye el desarrollo extremo de la comitología anterior a la adopción del tratado de Lisboa.

4. LA SUPRESIÓN DEL ART. 202 Y LA INTRODUCCIÓN DEL ART. 290 TFUE CONCERNIENTE A LOS ACTOS LEGISLATIVOS DELEGADOS

Con el tratado de Lisboa, y en particular con el TFUE, fue suprimido el viejo art. 202 TCE, sustituyéndolo por el art. 291, al cual se ha sumado además, el art. 290.

El primero prevé la adopción de un reglamento (o de reglamentos) que sustituirán, en gran parte, la vieja comitología.

A tal propósito se debe recordar que los actos no legislativos de la UE pueden distinguirse, según el TFUE, en actos delegados y actos ejecutivos, y que la diferenciación había sido prevista en el Tratado que adopta una Constitución para Europa, no ratificado pero sí tomado como modelo, por muchos aspectos, aunque a veces en forma confusa, para la formulación del tratado de Lisboa.

En base al art. 290, par. 1, TFUE, los actos legislativos podrán delegar a la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

El párrafo 2 del mismo art. 290 establece, además, que los actos legislativos deben fijar las condiciones a las que queda sujeta la delegación, que pueden ser:

- el Parlamento Europeo o el Consejo podrán decidir revocar la delegación;
- el acto delegado entrará en vigor solamente si el Parlamento Europeo o el Consejo no formulan objeciones en el plazo fijado en el acto legislativo. Ya que los actos delegados deben ser de carácter general, ellos podrán tener forma de reglamento o de directiva, ya que la decisión es un acto de carácter individual.

Para permitir la distinción entre un acto delegado y un acto legislativo está previsto que figure el adjetivo “delegado” o “delegada” en el título de los actos delegados (art. 290, par. 3, TFUE).

El procedimiento previsto para la legislación delegada está descrito por el art. 290, por ciertos aspectos, en forma incompleta en comparación con el mecanismo antes adoptado; fue sustituido el poder de “veto” de uno de los legisladores del procedimiento del comité, en muchos casos más adecuado que la delegación, si se trata de delegar en materia técnica.

Si se toma como ejemplo la directiva aromas, se trata sólo de uno entre tantos ejemplos, su contenido normativo sustancial está constituido por anexos, que tienen una naturaleza absolutamente técnica, ya que en ellos se establece la legitimidad del uso de ciertos aromas en algunos productos, y la cantidad admitida; estas directivas prevén, justamente, que los anexos sean modificados por la Comisión con arreglo al procedimiento de un comité.

Ahora bien, por un lado es opinable que los anexos constituyan un contenido no esencial del acto, porque si así fuera toda modificación del mismo debería pasar a través del procedimiento de codecisión, ya que éste es el procedimiento previsto para la aproximación de las legislaciones; por otro lado, si se sostuviera que la naturaleza técnica de los anexos los declarase de contenido no esencial, el art. 290 no prevé un procedimiento de comité, que parecería, de todas formas, oportuno justamente por la naturaleza técnica del contenido de la decisión de modificar el acto.

Por ahora, sobre el punto, se ha operado la alineación que se mencionara anteriormente, aclarando que para los aromas se aplica el viejo procedimiento de reglamentación, pero que el Parlamento europeo puede presentar objeciones siguiendo el procedimiento previsto por el art. 8 de la decisión 1999/468; sin embargo no se puede no observar que dicho art. 8 hace referencia a medidas de ejecución, lo que nos lleva al problema originario, aunque avance en forma “oficial” la hipótesis de que las modificaciones de los anexos técnicos no sean esenciales, porque son consideradas medidas de ejecución; en sustancia, no se estaría en el campo de aplicación del art. 290, sino en el del art. 291, lo que parece bastante anómalo, teniendo en cuenta el sentido que debería atribuirse a los términos acto delegado y acto de ejecución.

Uno de los primeros ejemplos de delegación se encuentra en la directiva 2010/31; su 32.º considerando afirma: “Deben otorgarse a la Comisión poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 290 TFUE en lo referente a la adaptación al progreso técnico de determinadas partes del marco general establecido en el anexo I, y respecto del establecimiento de un marco metodológico para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética. Es especialmente importante que la Comisión celebre las consultas apropiadas durante sus trabajos de preparación, también con expertos”. Este prefacio encuentra una concreta aplicación en los art. 23-26 de la directiva 2010/31, en los cuales se establece la duración de la delegación (cinco años, con posibilidad de prórroga automática), el procedimiento para la revoca-

ción y para las “objeciones” que pueden ser formuladas a los actos delegados por los co-legisladores, en forma separada, y el término para presentarlas (dos meses), que una vez vencido hace que el acto delegado pueda ser publicado. Se hace referencia, de nuevo, al procedimiento del comité que asiste a la Comisión en la adopción del acto delegado, y se hace referencia a los art. 3 (se trata del Comité consultivo) y 7 de la decisión 1999/468, teniendo en cuenta el llamado *droit de regard* previsto por el art. 8 de la misma decisión.

5. LOS ACTOS DE EJECUCIÓN Y LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN PARA LA ADOPCIÓN DE UN REGLAMENTO DEL P.E. Y DEL CONSEJO EN APLICACIÓN DEL ART. 291

Una parte importante de la ejecución del derecho de la Unión Europea es cumplido por los Estados miembros; sin embargo, en muchos casos, como en el derecho agrario, puede subsistir la necesidad de garantizar una uniforme ejecución de los actos de derecho derivado: en estos casos los actos legislativos pueden conferir competencia ejecutiva a la Comisión y, en casos específicos o debidamente motivados, al Consejo (art. 291, par. 2, TFUE), quienes adoptan actos normativos de ejecución, y el término “de ejecución” figura en los actos mismos para aclarar su naturaleza.

Queda entendido que podría darse la hipótesis de una denominación impropia, y esto es en cierta medida posible; nótese que la distinción entre actos legislativos y no legislativos, presente en el Tratado llamado constitucional, como ya fue señalado, ha desaparecido en el de Lisboa que, sin embargo, ha mantenido la distinción entre actos delegados (en el Tratado constitucional sub I-36) y actos ejecutivos (sub I-37), retomada por los art. 290 y 291 TFUE.

Se debe notar, por último, que el Tratado de Lisboa ha reforzado significativamente el rol de los Parlamentos nacionales.

El Protocolo n. 2 adoptado por la Conferencia de los Estados miembros confiere a las Asambleas parlamentarias nacionales una importante función de vigilancia sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad.

In primis, se prevé que toda propuesta de acto legislativo de la UE, así como también toda propuesta modificada, tiene que ser transmitida a los Parlamentos nacionales (art. 4). La propuesta debe estar motivada, en particular, justamente con respecto al respeto de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, de forma que se pueda evaluar la adecuación a dichos principios.

Dentro del término de ocho semanas desde la transmisión de las propuestas, cada Parlamento nacional, consultando eventualmente a los parlamentos o a los consejos regionales (art. 6), puede presentar a los Presidentes del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado por el cual se expone que el proyecto de acto en cuestión no se ajusta al principio de subsidiaridad.

Si los mencionados dictámenes motivados referidos al principio de subsidiariedad representan al menos un tercio del conjunto de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (son dos por parlamento nacional, o uno por cada cámara en los sistemas bicamerales), la propuesta deberá volverse a estudiar. El reexamen no comporta necesariamente la modificación de la propuesta, que podrá ser mantenida, modificada o retirada. La decisión tomada por la Institución proponente deberá, en todo caso, ser justificada; para que la propuesta sea desestimada, es necesario que el Consejo (por mayoría del 55% de sus miembros) o el Parlamento europeo (por mayoría de los votos emitidos) adopten una decisión que desestime la propuesta por no ser compatible con el principio de subsidiariedad. Por lo tanto no puede excluirse que surjan conflictos entre el Parlamento europeo (o el Consejo) y los Parlamentos nacionales.

Además, dado el breve tiempo (ocho semanas) y el número de Parlamentos, la atribución de este poder parece tener un significado más bien formal y no sustancial.

Por otro lado, los Parlamentos nacionales pueden invitar a sus Gobiernos para que interpongan un recurso en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad, luego de la adopción del acto.

Asimismo, los Parlamentos nacionales son informados, a través de las comunicaciones, además que de los proyectos de actos legislativos, también de todos los documentos de consulta (comunicaciones, libros blancos, libros verdes, etc.) adoptados.

Existe también un verdadero derecho de veto, atribuido a cada Parlamento nacional, en relación a la posibilidad de aplicar el procedimiento legislativo ordinario a aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza.

Un análogo derecho de veto es reconocido para particulares procedimientos de revisión de los Tratados. Los Parlamentos nacionales tienen que ser informados acerca de pedidos de adhesión de Terceros Estados a la UE.

Por último, el Tratado de Lisboa introduce, aunque en términos principalmente programáticos, la necesidad de una cooperación interparlamentaria entre Parlamentos nacionales y Parlamento europeo que dé vida a una conferencia capaz de someter al Parlamento europeo, al Consejo y a la Comisión las sugerencias que crea oportunas. Tal conferencia podrá promover el intercambio de información y de buena praxis entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento europeo y entre los Comités especializados. También podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad. Obviamente, las contribuciones de la conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales y no afectará las posiciones.

Volviendo a la comitología, se señala la adopción, por parte de la Comisión, de una propuesta de reglamento sobre el tema.

La propuesta prevé, por un lado, el mantenimiento temporáneo del procedimiento de reglamentación con control previsto por el art. 5 bis de la Decisión 1999/468, por otro lado, además de la derogación de la citada decisión, se incorporan dos procedimientos que sustituyen a los existentes: el procedimiento

consultivo y el procedimiento de examen, que reflejan, *mutatis mutandis*, respectivamente a los viejos procedimientos de Comité consultivo y de Comité de gestión, incluido el hecho de que los Comités serán presididos por un representante de la Comisión y otros aspectos procedimentales establecidos por el art. 3 de la Propuesta de reglamento.

En el “procedimiento consultivo” el Comité emitirá su dictamen procediendo, cuando sea necesario, a una votación. Si se procede a una votación, el dictamen se adoptará por la mayoría prevista en el artículo 238, apartado 1, del Tratado, es decir por mayoría simple. En este procedimiento la Comisión, decidirá sobre las medidas que deberán adoptarse, teniendo en cuenta “en la mayor medida posible las conclusiones de los debates del Comité y el dictamen emitido”. Ella deberá informar al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen; en definitiva, la Comisión en teoría podría no tener en cuenta el dictamen del Comité, aunque razones políticas deberían disuadirla de adoptar posturas de este tipo.

Por lo tanto, como ya se ha señalado, la propuesta de la Comisión, en este procedimiento, no se aleja para nada del procedimiento ya existente, llamado de Comité consultivo, que no es para ella vinculante sino en la medida que deberá dar cuenta de su decisión final.

En el “procedimiento de examen” el Comité emite su dictamen por la mayoría calificada prevista en el artículo 16, apartados 4 y 5, del Tratado de la Unión Europea. Ésta es ya una diferencia respecto al anterior procedimiento consultivo previamente descrito, ya que el Comité deberá expresar una voluntad que represente a la mayoría calificada de los Estados miembros, según la norma de votación que análogamente debe respetar el Consejo.

En relación a la adopción del acto sometido al dictamen del Comité “de examen”, ella parece alejarse muy poco de la praxis acogida para la adopción de los actos sometidos a los Comités de gestión; de hecho, si el proyecto de medidas es coherente con el dictamen del Comité, la Comisión adopta las medidas propuestas, “a menos que surjan circunstancias excepcionales o nuevos elementos que justifiquen no adoptarlas. En tales casos, el Presidente podrá presentar al Comité un nuevo proyecto de las medidas que deberán adoptarse”.

Si el Comité expresa un dictamen negativo al proyecto de medidas, la Comisión no lo adoptará; en este caso el Presidente podrá someter al Comité el proyecto de medidas para una nueva deliberación o presentar una versión modificada del mismo.

Si no se emite ningún dictamen —y ello significa que no se pudo alcanzar una mayoría calificada por el sí o por el no acerca de las medidas propuestas— la Comisión podrá adoptar el proyecto de medidas, o podrá someter al Comité una versión modificada del mismo.

Sin embargo, cuando su no adopción dentro de un plazo imperativo pudiera causar una perturbación importante en los mercados o un riesgo para la seguridad de las personas o para los intereses financieros de la Unión, la Comisión podrá adoptar las medidas que no sean conformes con el dictamen del Comité, infor-

mará inmediatamente a éste último de sus razones para adoptar las medidas y podrá someterlas al mismo para una segunda deliberación.

La verdadera novedad con respecto al procedimiento llamado Comité de gestión se encuentra en el hecho de que si las medidas adoptadas no son conformes con el segundo dictamen del Comité, o si no se someten a una segunda deliberación dentro de un mes de la adopción, la Comisión las deberá revocar de inmediato. Si, en cambio, las medidas son conformes con el segundo dictamen del Comité, o si no se emite ningún dictamen, tales medidas seguirán en vigor.

En síntesis, aún con la excepción de la segunda lectura, la falta de un dictamen, es decir la incapacidad de los representantes de los Estados miembros para alcanzar un acuerdo sobre las medidas propuestas, somete nuevamente la cuestión a la decisión de la Comisión.

El art. 6 de la propuesta de reglamento prevé, además, la posibilidad de adopción de medidas urgentes: de hecho, un acto de base (es decir el acto que atribuye los poderes de ejecución a la Comisión, con la asistencia de un Comité), podrá disponer que, por razones imperiosas de urgencia, la Comisión adopte medidas que serán aplicables inmediatamente. En este caso el Presidente someterá sin demora las medidas al Comité competente a fin de obtener su dictamen, sin embargo, en el caso del procedimiento de examen, cuando las medidas no sean conformes con el dictamen del Comité, la Comisión revocará las medidas urgentes adoptadas, o las podrá mantener en vigor por razones de protección del medio ambiente o de la salud o la seguridad de las personas, los animales o las plantas, la conservación de los recursos marinos, por motivos de seguridad y protección, o para evitar la perturbación o una amenaza de perturbación de los mercados. En estos casos, el Presidente, a la mayor brevedad, volverá a someter las mismas medidas al Comité para una segunda deliberación, o bien presentará una versión modificada de las medidas. Las medidas adoptadas con urgencia se mantendrán en vigor hasta su revocación o sustitución por otro acto de ejecución.

6. CONCLUSIONES

En la espera que la reyerta, que comenzó entre el P.E. (y el Consejo) y la Comisión permita obtener la aprobación de un reglamento de aplicación del art. 291, pueden hacerse algunas observaciones finales que incluyen, en particular, al Derecho comunitario agrícola, que ha sido el centro de una revolución que parece tener como objetivo el abandono de la vieja organización de la PAC. Esta organización respondía, entre otras cosas, a los principios que figuran también en el actual TFUE, art. 39, a saber, garantizar un nivel de vida equitativo para los agricultores, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad del abastecimiento y precios razonables a los consumidores.

Todos estos objetivos hoy parecen quedar lejos de ser perseguidos, considerando que la agricultura europea se encuentra inmersa en el fluctuante mercado

mundial, controlado por los grandes *commodities*, por grupos poderosos que poseen información de la que no dispone el agricultor, sin importar cuánto importante sea éste.

La violación es tan evidente que un funcionario de la UE admitió que fue un error o un descuido no haber modificado el art. 39; me parece, sin embargo, que es un error olvidarse de los objetivos que, durante décadas, han garantizado abundante producción con bajo costo, estabilidad de precios y posibilidad de ayudar —se podía hacer en mejor modo— las poblaciones pobres del mundo.

8

La regionalización de la PAC: asignación de derechos y condicionalidad*

Andrés Miguel Cosialls Ubach

Investigador CEJEM de Derecho Civil. Universitat de Lleida

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos de la descentralización de la competencia sobre agricultura implica una diversidad de regulaciones, en principio que deberían ser idénticas, pero que incluyen una serie de matices que ocasionan una diferenciación clara entre la aplicación de la política agrícola “común” en un territorio y en otro.

Por un lado, encontramos la posibilidad que se dio a los Estados Miembros para que eligieran el método de asignación que más les conviniera, incluso, que un propio Estado tuviera en su seno diferentes realidades. Asimismo, la normativa comunitaria admitió que las entidades regionales descentralizadas establecieran los criterios específicos sobre la condicionalidad, así encontramos el ejemplo de Escocia y Inglaterra o de Cataluña y Aragón. Creando nuevas fricciones entre los derechos y obligaciones de agricultores de diferentes territorios, aunque éstos fueran colindantes, o, incluso, que un mismo agricultor tuviera que sufrir la diversidad de regulaciones sobre la condicionalidad al abarcar las fincas de su explotación diferentes regiones.

2. MÉTODO DE ASIGNACIÓN DE LOS DERECHOS DE PAGO ÚNICO

El 22 de mayo de 2003, la Presidencia del Consejo de la UE daba traslado a las delegaciones de los Estados Miembros de un cuestionario remitido por la Comisión Europea (Doc. 9594/03), para debatir asuntos clave de la PAC, en concreto dos: cómo debían asignarse los derechos de pago único y a quién.

* Este trabajo se enmarca en las actividades del Grupo de Investigación “Derecho civil catalán y derecho privado europeo”, 2009SGR689, y del proyecto de investigación MICINN DER2009-13269-C03-01.

Respecto de la primera de las cuestiones, la Comisión Europea proponía, en este Documento de Trabajo, introducir una ayuda única por explotación basada en datos históricos. Afirmaba que había optado por este enfoque para evitar una mayor redistribución entre las explotaciones. Una alternativa a este enfoque consistiría en introducir un pago uniforme por superficie que, al menos en algunos países, podría traer aparejada una mayor redistribución entre agricultores y regiones. Finalmente, a esta alternativa se acogieron, de diferente manera —sistema estático o sistema híbrido—, cinco de los quince Estados Miembros: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Alemania y parte del Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte).

En cuanto a la segunda, el debate que planteaba la Comisión Europea a las delegaciones del Consejo de la UE consistía en si la asignación de los derechos debía realizarse a los agricultores o a los propietarios. La postura de la Comisión era clara: debían asignarse a los agricultores¹⁶. Proponía un régimen en el que los derechos se asignaban a los agricultores en actividad que hubieran solicitado pagos durante el periodo de referencia¹⁷.

Esta asignación ha implicado que los propietarios de las tierras, en general —véase caso Irlanda del Norte (63€/ha)¹⁸—, podrían estar afectadas las facultades propias del contenido esencial del derecho de propiedad¹⁹. Además, sólo pueden acceder a la Reserva Nacional para conseguir una asignación extraordinaria unos sujetos preestablecidos —entre los que no se encuentran los *no agricultores*.

En el informe del Comité Especial de Agricultura de 31 de marzo de 2003 (Doc. 8027/03 del Consejo de la UE) se analizan los efectos que sobre los derechos de propiedad pudiera tener la reforma de la PAC. En él se afirma que

¹⁶ Los derechos a los pagos pueden comprarse y venderse con o sin tierra (mientras que el arrendamiento sólo es posible con la tierra). Sin embargo, un explotador sólo puede activar un derecho si está en posesión de la hectárea de tierra correspondiente. El objetivo de la propuesta de la Comisión era crear cierto “equilibrio de negociación entre los propietarios de las tierras y los arrendatarios”.

¹⁷ El periodo de referencia histórico es el correspondiente a los años 2000, 2001 y 2002, que se corresponde con las campañas 2000/2001, 2001/2002 y 2002/2003. Para el olivar también se incluye el año 1999, siendo el periodo de referencia es (1999-2002). Finalmente, para el lino textil y el cáñamo se estableció el periodo de referencia en los años 2001 y 2002.

¹⁸ Los solicitantes normalmente recibirán sus pagos en libras esterlinas, sin embargo, pueden optar en cobrar en euros. Vid. DEPARTMENT OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT: *IACS/Single Application 2006. Applicant's guide*, pág. 5. Consultado en: <http://www.dardni.gov.uk/iacs-single-application-form.pdf>

¹⁹ El hecho de asignar los derechos a los agricultores ha producido que, en algunos supuestos, la titularidad de los mismos no recayera forzosamente en los propietarios del predio. Ello ha implicado una reducción en el valor de la finca. Cfr. ISMEA: *L'impatto Della Reforma PAC sulle Imprese Agricole e sull'Economia Italiana*, Ed. FrancoAngeli, Milano, 2004, págs. 41-42. BACARIA, Jordi; PEIX I MASSIP, Jordi y VILLAREAL I MORENO, Josep: “La terra, un bé a protegir”, en CONGRÉS DEL MÓN RURAL DE CATALUNYA: *Ambit 5: El reptre institucional*, Ed. Generalitat de Catalunya - Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Barcelona, 2006, pág. 33. ZATTARA ha señalado que el valor patrimonial es un criterio de definición del objeto de propiedad. Según reseña esta autora, el derecho de propiedad, entendido de forma amplia, implica que la búsqueda del valor patrimonial de un bien sea el criterio previo para afirmar la existencia de un objeto de propiedad, pudiendo disponer libremente del mismo. Vid. ZATTARA, Anne-Françoise: *La Dimension Constitutionnelle et Européenne du Droit de Propriété*, Ed. LGDJ, París, 2001, pág. 274. Cfr. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Ed. Atelier, Barcelona, 2010.

durante de los trabajos preparatorios del Comité, algunas delegaciones habían expresado preocupación sobre las implicaciones del establecimiento y concesión a los agricultores de “una nueva forma de derecho de propiedad”, así como la introducción de un sistema de transferencias. Existía entre las diferentes delegaciones preocupación acerca del desarrollo de los mercados de derechos y de la tierra y sobre una distribución equitativa de los derechos.

El periodo de referencia escogido para asignar los derechos de pago único no ha sido un asunto pacífico en el seno de la Unión Europea, ya que el método histórico no fue el elegido por todos los Estados Miembros. Debe destacarse la complejidad del sistema de cálculo de los derechos de pago único²⁰, sobre todo si tenemos en cuenta que los nuevos Estados miembros (las 10 incorporaciones de 2004) tienen, a su vez, un modelo propio de asignación de derechos.

Los derechos se han asignado teniendo en cuenta únicamente un periodo histórico en Austria, Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, en el Reino Unido (sólo Escocia y Gales) y España. Los otros Estados han utilizado métodos estáticos híbridos (Suecia, Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda del Norte [referencia histórica y pago por superficie]) o dinámicos híbridos (Finlandia, Alemania e Inglaterra [tipo fijo por hectáreas de terreno y periodo de referencia]).

Así pues, hemos de diferenciar cuatro métodos de asignación: histórico (I), estático híbrido (II), dinámico híbrido (III) y nuevos Estados (IV).

I. Método histórico: España como paradigma

España ha adoptado el método de asignación únicamente histórico. En nuestro país no existe la división en regiones posibilitando una aplicación diversa del nuevo régimen PAC, como ocurre en Gran Bretaña o Bélgica (diferencias respecto al desacoplamiento entre la zona Norte [Flandes y Bruselas] y la zona Sur [Valonia])²¹.

²⁰ Cfr. FOYER, Jacques: “L’agriculture française et les deux piliers de la PAC”: *Droit rural*, n.º 349, Janvier 2007, Etude 2. Consultado (25/5/2007) en www.lexisnexis.fr.

²¹ Debe tenerse en cuenta que el RUE 73/2009 permite a los Estados Miembros, con ciertos requisitos, pasar de un sistema de asignación de método histórico a otro regional. El Considerando 32 del RUE 73/2009 afirma que “[e]n virtud del Reglamento (CE) no 1782/2008, los Estados miembros tenían la opción de aplicar el régimen de pago único según el modelo histórico o regional. Desde entonces los Estados miembros han tenido la oportunidad de evaluar las repercusiones de sus opciones en términos de conveniencia tanto económica como administrativa. Por lo tanto, los Estados miembros deben tener la facultad de revisar su decisión inicial a la luz de la experiencia. Por esta razón, además de poder nivelar el valor de los derechos de pago, debe autorizarse a los Estados miembros que aplicaron el modelo histórico a adoptar una aplicación regionalizada del régimen de pago único de acuerdo con las opciones ya establecidas en el Reglamento (CE) no 1782/2003. En particular, debe permitirse a los Estados miembros ajustar la distribución territorial de la ayuda directa procediendo a una redistribución gradual entre unas regiones y otras. Esta opción brindaría a los Estados miembros una mayor flexibilidad para concentrar la ayuda directa de la manera más adecuada, con arreglo a los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado y basándose en criterios objetivos y no discriminatorios, como el potencial agrícola y criterios medioambientales. Además, a los Estados miembros que decidieron aplicar el modelo regional debe

Esta Decisión fue adoptada por las Cortes Generales en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El nuevo régimen de la PAC debe aplicarse a escala nacional; así se desprende del artículo 120 de la Ley 62/03 al establecer que “1. El régimen de pago único de las ayudas directas previsto en el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 [...] se aplicará en todo el territorio a escala nacional. 2. El régimen de pago único parcial a que se refiere la sección 2 del capítulo 5 del título III del Reglamento (CE) n.º 1782/2003, se aplicará a escala nacional para cada uno de los pagos directos señalados en los artículos 66, 67 y 68, así como la aplicación opcional para tipos específicos de actividades agrarias y la calidad de producción regulada en el artículo 69 del citado Reglamento. 3. Se habilita al Gobierno, para que, por vía de real decreto desarrolle lo establecido en este artículo de conformidad con las previsiones del Reglamento (CE) 1782/2003.”

El Real Decreto 1740/2007, de 2 de noviembre²², se encargaba de desarrollar este punto al regular la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único. Actualmente, los derechos de ayuda (DPU)²³ que deben asignarse de acuerdo con el Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre, siguen el mismo patrón histórico, es decir, un periodo de referencia comprendido entre 2006 y 2009²⁴. Así, los derechos provisionales correspondientes al año 2010 se asignaron antes del 30 de noviembre de 2009, en el caso de la destilación de alcohol de uso de boca, trigo duro, herbáceos, olivar, ovino-caprino y cítricos; y el 1 de enero de 2010, en el caso de la prima al arranque de viñedo.

Los derechos definitivos de pago único a establecer en el año 2010 se calcularán tras finalizar el período de valoración de alegaciones y se asignarán a más tardar, el 31 de diciembre de 2010, siempre que el productor se encuentre en alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 3.1 del Real Decreto²⁵.

ofrecérseles la opción de revisar sus decisiones, en determinadas condiciones, con el objetivo de aproximar el valor de los derechos de pago según un procedimiento preestablecido anualmente, sin dejar de observar los principios generales del Derecho comunitario y los objetivos de la PAC. Tales cambios deben producirse a lo largo de un período de transición adecuado y restringirse a una gama limitada de reducciones, para que los agricultores puedan adaptarse razonablemente a los cambios en los niveles de las ayudas”. *Vid.* arts. 46 y ss. RUE 73/2009.

²² Que derogaba el Real Decreto 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único. En concreto, el artículo 6.1 del RD 1617/2005 ya se establecía que el derecho de ayuda era cada una de las fracciones que resultan de dividir los importes de referencia de los que un agricultor debe ser titular durante el periodo de referencia para poder acceder al régimen de pago único, entre la media trienal de hectáreas que generaron dichos importes.

²³ Derecho de pago único.

²⁴ *Vid.* art. 3.1.a) Real Decreto 1680/2009.

²⁵ Tendrán derecho a percibir el pago único los agricultores que: a) Sean titulares de derechos de pago único en virtud de las asignaciones realizadas en los años 2006 a 2009, o por tratarse de receptores de derechos transferidos por cesión. b) En virtud del Reglamento (CE) núm. 73/2009 del Consejo, de 19 de enero, obtengan derechos de pago único derivados de: 1.º El desacoplamiento total, en el año 2010, de los regímenes de ayuda de cultivos herbáceos, prima a la calidad del trigo duro, ayuda al olivar y primas por oveja y cabra, conforme a lo establecido en los ar-

Asimismo, los derechos definitivos a establecer en el año 2012 se asignarán de manera definitiva, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.

II. Método híbrido estático: Irlanda del Norte como ejemplo

El sistema que utiliza Irlanda del Norte, al igual que Dinamarca, Luxemburgo y Suecia, es el híbrido histórico estático. Bajo el régimen de pago único, los propietarios no productores pueden, en ciertas ocasiones, usar los derechos (“Entitlements”) establecidos relacionándolos con su finca, incluso si estos propietarios no habían recibido nunca ayudas directas en el pasado. El pago único en Irlanda del Norte es un modelo híbrido que consta de dos elementos separados, que son combinados para crear derechos para empresas agrícolas y son los siguientes:

1. Un elemento con un tipo fijo que supone aproximadamente unos 68 €/hectárea (cantidad de referencia ligada a la tierra).
2. Un elemento histórico basado en una previa historia de solicitudes de ayuda directa durante el periodo 2000-2002 (cantidad de referencia histórica).

Aquellos agricultores que solicitaron la ayuda directa en las campañas que están dentro del periodo de referencia, recibieron en octubre de 2004 una carta donde se les informaba de la cantidad otorgada por referencia histórica²⁶.

En el caso de los propietarios que no tuvieran cantidad asignada por referencia histórica, porque no habían realizado ninguna solicitud de ayuda durante ese periodo, podían obtener derechos de producción o DPU si realizaban una determinada tramitación ante el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural nordirlandés.

Los derechos de producción deben asignarse a unas hectáreas admisibles, pero un mismo terreno no puede tener asignado más de un derecho de producción por hectárea. En el caso de que el propietario y el arrendatario quieran asignar

títulos 64 y 65 del citado Reglamento. 2.º La integración en el régimen, a partir del año 2010, de la prima al arranque de viñedo, conforme a lo establecido en el artículo 33.1.b) y el apartado B del anexo IX del citado Reglamento. 3.º La integración en el régimen, en el año 2010, de la ayuda a la destilación de alcohol de uso de boca, conforme a lo establecido en el artículo 33.1.b) y el apartado C del anexo IX del citado Reglamento. 4.º La integración en el régimen, en el año 2010, de las superficies con plantaciones de cítricos existentes a 30 de septiembre de 2006. 5.º El desacoplamiento total, en el año 2012, de los regímenes de la prima a las proteaginosas, la ayuda específica al arroz, la ayuda por superficie a los frutos de cáscara, las ayudas a los productores de patata para fécula, la prima a la fécula de patata, la ayuda para la transformación de forrajes desecados, la ayuda a la transformación de lino y cáñamo, la ayuda a las semillas y la prima por sacrificio establecida en el caso del ganado bovino. c) En virtud del Reglamento (CE) núm. 73/2009, de 19 de enero de 2009, obtengan derechos de pago único: 1.º De la reserva nacional regulada mediante el artículo 41 del citado Reglamento. 2.º Mediante cesiones, reguladas en el artículo 43 del citado Reglamento.

²⁶ DEPARTMENT OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT OF NORTH IRELAND: *CAP Reform.- Part 6 Land Matters*, pág. 5-6, consultado (29/09/2010) en: <http://dardni.gov.uk>.

sus derechos a ese terreno deberán ponerse de acuerdo en quién usa el terreno para asignar los derechos o “entitlements”.

III. Método dinámico híbrido: Inglaterra

La mayoría de los derechos de producción (DPU) están formados por dos elementos: “Tipo fijo” y “Cantidad relacionada con la referencia histórica”. El número de derechos puede variar por la contratación privada, por la asignación de la Reserva Nacional, o por los “Dairy Reference Amounts”²⁷, elemento que se basa en la cuota lechera. Analicemos los dos elementos básicos²⁸.

El “Flat Rate”. Este elemento consiste en un porcentaje variable según la anualidad en que se realice la declaración del régimen de pago. El procedimiento para calcular este porcentaje variable es el siguiente: Debía establecerse un máximo total para cada una de las áreas de Inglaterra, tomando una proporción de este máximo total para pagar el elemento de tipo fijo. Entonces, esta suma había de ser dividida por el número de hectáreas elegibles declaradas para obtener el elemento de tipo fijo para cada área. Una vez realizada la operación surgía la siguiente serie de porcentajes: en 2005, el elemento de tipo fijo del pago se pagó tomando el 10% del presupuesto del área; en los años venideros, el tipo quedó establecido de la siguiente manera: en 2006 del 15%, en 2007 del 30%, en 2008 del 45%, en 2009 del 60%, en 2010, del 90% y en 2012 del 100%. En la medida que el elemento de tipo de los derechos se incrementa, el elemento histórico se reducirá. Si un agricultor realizó la solicitud de pago único en 2005, pero no recibió ayudas durante el periodo de referencia, sólo recibirá el elemento de tipo fijo del pago único.

La cantidad correspondiente a la referencia histórica.- Es la principal adición al pago del tipo fijo para los Derechos normales²⁹. Éste será un elemento basado en las solicitudes realizadas durante el periodo de referencia 2000-2002. La “Information Statement exercise”³⁰ verificó estos datos, que se utilizaron para calcular la cantidad de referencia juntamente con los porcentajes de pagos standard. Todas estas cantidades de referencia fueron sumadas conjuntamente en 2005. El resultado fue que el 90% del presupuesto permaneció para el área después de coger la porción para el “Flat Rate”, mientras que para el 2010 sólo representará el 10%. En el caso de que el máximo total se sobrepasara, la cantidad de referencia había de ser reducida proporcionalmente.

²⁷ DEFRA AGRICULTURAL CHANGE AND ENVIRONMENT OBSERVATORY: *Distribution of payments and payment rates for the 2005 Single Payment Scheme*. Consultado (01/11/2010) en <http://www.defra.gov.uk/evidence/statistics/foodfarm/enviro/observatory/research/documents/observatory07.pdf>

²⁸ RURAL PAYMENT AGENCY: *Understanding your Single Payment Scheme Entitlements Statement*, November 2009. Consultado (01/11/2010) en <http://www.rpa.gov.uk/rpa>

²⁹ Los derechos de retirada sólo reciben el “Flat Rate”.

³⁰ DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS: *Single Payment Scheme “Handbook and Guidance for England 2005*, consultado en <http://defra.gov.uk>.

IV. Método de asignación de los Nuevos Estados

La asignación de los derechos a los nuevos Estados de la Unión Europea se reguló mediante un RUE 583/2004, del Consejo, de 22 de marzo³¹, que modificó el RUE 1782/2003. En él se introdujeron varios artículos para regular la nueva situación, pero en concreto, el artículo 71 *septies* dispone: “De esta manera, todos los agricultores cuyas propiedades [*sic*]³² se encuentren en una determinada región recibirán derechos de ayuda cuyo valor unitario se calculará dividiendo el límite máximo regional entre el número de hectáreas admisibles”.

El número de derechos de ayudas por agricultor será igual al número de hectáreas que declare de conformidad con el apartado 2 del artículo 44 el primer año de aplicación del régimen de pago único, salvo en caso de fuerza mayor y de las circunstancias excepcionales (previstos en el art. 40.4 RUE 1782/2003). Estos derechos de ayuda por hectárea no se modificarán salvo disposición contraria. Russo señala que la aplicación “de plano” de la normativa del Reglamento 1782/2003 a los nuevos Estados Miembros hubiera sido imposible, dado que no existían datos precisos referentes al periodo de referencia 2000-2002³³.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al resolver un recurso presentado por las Repúblicas de Polonia, Letonia, Lituania y Hungría contra el Consejo de la Unión Europea, ha manifestado que no existe discriminación por haber establecido un régimen diferenciado para los nuevos Estados Miembros, ya que dicha situación “se deriva directamente del Acta de adhesión, consta que, en el caso de autos, la situación de la agricultura de los nuevos Estados miembros era radicalmente diferente a la existente en los antiguos Estados miembros, lo que justificó una aplicación progresiva de las ayudas comunitarias, en particular de las relativas a los regímenes de ayuda directa, para no perturbar la necesaria reestructuración en marcha en el sector agrícola de estos nuevos Estados miembros. De estas consideraciones se deduce que la demandante se encuentra en una situación que no es comparable a la de los antiguos Estados miembros que se benefician sin límites de los regímenes de ayuda directa, lo que impide establecer una comparación válida (véase, por analogía, la Sentencia de 13 de octubre de 1992, España/Consejo, C-73/90, Rec. p. I-5191, apartado 34)”³⁴.

³¹ DOUE, L, n.º 91, de 30 de marzo de 2004.

³² El concepto propiedades no es compartido en las publicaciones de los otros idiomas [IT: aziende; FR: exploitation; PT: explotações; DE: betriebe; NL: bedrijf; EN: holding].

³³ RUSSO, Luigi: *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione Europea*, Ed. Aracne, Roma, 2005, pág. 59.

³⁴ STJUE de 23 de octubre de 2007, C-273/04, Apartados 87 y 88.

3. LA DIVERSIDAD REGIONAL EN LA REGULACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD

Uno de los supuestos que suscita mayor interés de estudio es si existe la posibilidad de que las diferentes Comunidades Autónomas establezcan peculiaridades en su regulación propia del RPU. Respecto de la regulación de la paja, las diferencias pueden ser considerables y sus consecuencias de gran trascendencia para el propietario³⁵. El RUE 73/2009 establece en diferentes ocasiones³⁶ que se debe asegurar “la igualdad de trato entre los agricultores”³⁷. Este principio se encuentra recogido en la normativa estatal en el artículo 18.3 del Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre³⁸.

El Tribunal Supremo³⁹ se ha encargado de analizar un caso en que la Federación Española de Empresarios Productores de Leche denunciaba, en base al artículo 14 CE y los preceptos mencionados, la desigualdad producida por la diversa normativa existente entre las Comunidades Autónomas respecto de los pagos adicionales del régimen de pago único. En concreto, comparecieron la C.A. de Castilla y León y la C.A. de Aragón⁴⁰. Los demandantes alegaban la vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE) y el principio de jerarquía normativa, ya que los Reglamentos de la Unión Europea son de aplicación directa y preferente. El Alto Tribunal desestimó la demanda entendiendo que “resulta generalmente admitido por la doctrina científica y por la jurisprudencia que cuando el derecho comunitario se refiere a las autoridades competentes de los Estados miembros no está prejuzgando cuáles sean éstas en concreto, lo que depende de la organización de cada Estado y en especial de la organización territorial”. Sin embargo tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han declarado que “el principio de igualdad solo se quebranta cuando se trata desigualmente a los iguales”. Cuando las Comunidades Autónomas fijan límites a las primas en función de diferentes criterios o de las características de la explotación están ejerciendo “las competencias que les otorgan sus Estatutos

³⁵ Las diferentes normativas exigen por un lado la destrucción de la paja y en otros casos aconsejan su destrucción. Cfr. COSIALLS UBACH, Andrés Miguel: *Régimen jurídico de la propiedad...*, op. cit., págs. 255 y ss.

³⁶ Vid. Considerandos 22 y 38, artículos 41 y 57 RUE 73/2009.

³⁷ El artículo 96.1 del RUE 1782/2003 ya establecía que los pagos se realizarían siguiendo criterios objetivos y garantizando “la igualdad de trato entre los agricultores”. La exigencia de esta garantía se repite en diferentes puntos del articulado del Reglamento: artículo 40, asignación ante supuestos de fuerza mayor; artículo 42, asignaciones de la Reserva Nacional; artículo 60, sobre utilización de la tierra. En el mismo sentido se manifestaba el Comisario Europeo de Agricultura Sr. Fischler en su respuesta de 14 de abril de 2003 ante el debate suscitado por la próxima aprobación de la MTR: “Así pues, corresponderá a los *Estados miembros conceder derechos* a los nuevos agricultores y fijar los *criterios de asignación*, los cuales *habrán de ser objetivos y garantizar la igualdad de trato* entre agricultores”. Vid. DOUE, serie C, n.º 222 E, de 18 de septiembre de 2003, pág. 238.

³⁸ Véase también, en este sentido, Disposición Adicional Primera, apartado noveno del Real Decreto 1612/2008 y la Orden Ministerial APA 1171/2005, de 15 de abril.

³⁹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4) de 25 septiembre, RJ 2006\7469.

⁴⁰ A pesar de que el Tribunal Supremo había emplazado a otras que no comparecieron.

de Autonomía en materia de política económica o por lo que se refiere al sector concreto”. El Tribunal Supremo concluye que para entenderse vulnerado el principio de igualdad de trato entre los agricultores, quien lo alegue debe demostrar “mediante prueba o argumento que los criterios [...] no son objetivos, o bien además que se producía una desigualdad entre productores en condiciones iguales”. El Tribunal Constitucional así lo manifiesta, advirtiendo que “lo que prohíbe el principio de igualdad no es cualquier diferencia de trato, *sino aquella desigualdad* que resulte artificiosa o injustificada por *no venir fundada en criterios objetivos y razonables*, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados”⁴¹. Al no presentar la Federación Española de Empresarios Productores de Leche prueba alguna en ese sentido, el Tribunal Supremo desestimó el recurso.

Un caso similar ha sucedido en Gran Bretaña⁴². En el Reino Unido, las reglas de la condicionalidad tienen una aplicación diferente en Inglaterra de la que tienen en Escocia, porque toman como base dos documentos jurídicos distintos. Esta circunstancia dio lugar a la interposición de una demanda en la England and Wales High Court (*Horvath v. SSEFRA*⁴³, 21 de julio de 2006)⁴⁴ y un posterior recurso de apelación por el SSEFRA ante la England and Wales Court of Appeal (*Horvath vs SSEFRA*, 28 de junio de 2007)⁴⁵. En el fundamento de la demanda se alegaba que esta diferencia producía discriminación ya que el agricultor inglés tenía una carga superior en el mantenimiento de estos derechos que el agricultor escocés y ello infringía el Derecho de la UE⁴⁶.

Ante la duda de la High Court of Justice (England and Wales) sobre si podía constituir una discriminación prohibida el hecho de que las partes que integran ese Estado tengan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, presentó el 14 de septiembre de 2007 la siguiente cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE⁴⁷:

“Where a Member State’s internal constitutional arrangements provide that different devolved administrations shall have legislative competence in relation to different constituent parts of that Member State, does it give rise to impermissible

⁴¹ STC de 23 de octubre de 2006, RTC 2006/306, FJ 5.º En la misma línea, STC de 3 de julio de 2006, RTC 2006/214, FJ 2.º; STC de 4 de marzo de 2004, RTC 2004/27, FJ 3.º Respecto a este asunto es de interés consultar la posición del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya sobre el principio de igualdad de trato ante la Ley en el Dictamen al Proyecto de Ley de Vivienda de Cataluña publicado en *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 177, de 5 de diciembre de 2007, pág. 18.

⁴² Véase sobre este asunto el análisis que realiza JACK, Brian: *Agriculture and EU environmental law*, Ed. Ashgate, Surrey (England) 2009, pág. 76 y ss.

⁴³ Secretary of State of Department for Environment Food and Rural Affairs.

⁴⁴ [2006] EWHC 1833 (Admin).

⁴⁵ [2007] EWCA Civ 620.

⁴⁶ “Community law contains a principle of equality, derived in part from articles of the Treaty. The principle gains support from Article 14 of the European Convention on Human Rights”, *Horvath v. SSEFRA*, [2006] EWHC 1833 (Admin), 59.

⁴⁷ Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice (England and Wales), Queen’s Bench Division, Administrative Court el 14 de septiembre de 2007 - The Queen (a instancia de Mark Horvath)/Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, Asunto C-428/07, publicada en el DOUE, C 297, págs. 22 y 23.

*discrimination for constituent parts to have different standards of good agriculture and environmental condition under Article 5 of Annex IV to the Council Regulation?*⁴⁸.

La sentencia de la Corte de Apelación de Inglaterra y Gales de 28 de junio de 2007 pone en evidencia la diversidad sobre las legislaciones internas del Reino Unido, afirmando que:

*“The consequence of the difference between the English regulations and those for Wales, Scotland and Northern Ireland is that United Kingdom farmers outside England are not at risk of reduction or loss of their Common Agricultural Policy payments if they do not maintain footpaths and bridleways, as are farmers in England; and that a Welsh farmer, for instance, may be able to recover the cost of maintaining footpaths as an agri-environmental measure when an English farmer is not. There is the further anomaly that a Welsh farmer is nevertheless subject to the parallel provisions of the Highways Act 1980. Mr Horvath says that these differences constitute unlawful discrimination under EC law and that they offend Article 14 of the European Convention on Human Rights with reference to Article 1 of Protocol 1. They are differences which, if the paragraphs in the English regulations are otherwise legitimate, would in principle be capable of being justified as lawful, proportionate and necessary by reference to regional differences in soil, climate, farming systems, land use, crop rotation, farming practices and farm structures (see the terms of Article 5(1) of the 2003 Council Regulation), but the Secretary of State does not attempt to do this, and on Mr Horvath’s case cannot do so.”*⁴⁹

Este caso es de importante interés dada la diversidad normativa que también existe en España y donde cuestiones como el régimen del tratamiento de la paja —que será analizado más adelante— difieren en cada Comunidad Autónoma. En el Reino Unido, también Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte podían desarrollar esta regulación sobre la condicionalidad en base al Reglamento CE 1782/2003⁵⁰ y que actualmente sigue permitiendo el RUE 73/2009⁵¹. La Corte de Apelación se postula a favor de la legitimidad de esta diferenciación de regulaciones en un mismo Estado miembro al afirmar que se permiten diferencias a nivel regional:

“These are expressly permitted differences ‘at regional level’, which do not need to be justified by a comparative process - no more than would equivalent differences between (say) United Kingdom regulations and French regulations, provided that each was individually legitimate”.

⁴⁸ Cfr. Informe Nacional de Reino Unido ante el Comité Europeo de Derecho Rural. RENNIE, Donald: *National Report of United Kingdom*, European Council for Agricultural Law, Caserta, 26-29 September 2007, pág. 4.

⁴⁹ *Horvath v. SSEFRA*, [2007] EWCA Civ 620, 15.

⁵⁰ “The Welsh, Scottish and Northern Irish regulations do not contain anything equivalent to paragraphs 26 to 29 of the English regulations; and they are not the same as each other. There are, therefore, four different regulations implementing the 2003 Council Regulation within the United Kingdom.” *Horvath v. SSEFRA*, [2007] EWCA Civ 620, 14.

⁵¹ El artículo 6.1 del RUE 73/2009 afirma que “el Estado miembro definirá a nivel nacional o regional los requisitos mínimos de buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo III” de dicho Reglamento.

Tomemos como ejemplo las diferencias existentes en la regulación escocesa de la condicionalidad. En la mayoría de las ocasiones, se necesita el beneplácito de las autoridades para realizar actividades en los campos —como la roturación—, o las pasturas tienen una especial protección. Asimismo, debe evitarse el infrapastoreo⁵² y la sobreexplotación de los pastizales⁵³; deben protegerse los pastizales de alto nivel agrícola o arqueológico, evitando nuevos drenajes, la roturación, limpieza, nivelado, resembrado o cultivo pastos escarbados y otras zonas seminaturales sin la aprobación de la Valoración de Impacto Ambiental⁵⁴. La normativa prohíbe taxativamente la utilización de pesticidas, cal o fertilizantes sobre pastizales bastos⁵⁵, la destrucción o menoscabo de los característicos lindes sin el consentimiento previo por escrito de los Ministros Escoceses⁵⁶; el deterioro del paisaje sin el consentimiento previo por escrito de los Ministros Escoceses⁵⁷, entre otras normas específicas. El incumplimiento de estas obligaciones puede implicar la pérdida de subvenciones y ayudas, así como responsabilidades civiles y criminales.

Mediante Resolución de 11 de julio de 2007, la England and Wales Court of Appeal planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

“En el caso de que un Estado miembro haya establecido un sistema descentralizado de atribución de competencias, en relación con el cual las autoridades centrales del Estado conservan la facultad de actuar respecto de la totalidad del territorio del Estado miembro para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que le incumben a ese Estado miembro en virtud del Derecho comunitario, y en relación con el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001:

1) ¿Puede un Estado miembro incluir requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso en las normas nacionales que definen las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003?⁵⁸

⁵² Artículo 10 Scottish Statutor Instruments 2004/518: The Common Agricultural Policy Schemes (Cross-Compliance) (Scotland) Regulations 2004. Consultable en: http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/ssi2004/ssi_20040518_en.pdf

⁵³ Artículo 11 SSI 2004/518.

⁵⁴ Artículo 13 SSI 2004/518.

⁵⁵ Artículo 14 SSI 2004/518.

⁵⁶ Artículo 15 SSI 2004/518.

⁵⁷ Artículo 16 SSI 2004/518.

⁵⁸ Respecto de esta pregunta Hovarth defiendía la postura de que el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso exigido la normativa de la condicionalidad inglesa, no pertenece a los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales que un Estado puede definir de conformidad con el artículo 5, apartado 1, y el anexo IV del RUE 1782/2003, ni siquiera existe en las normas escocesas. En su opinión, dichos requisitos

2) En el supuesto de que las normas constitucionales internas de un Estado miembro atribuyan a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro, ¿puede constituir una discriminación prohibida el hecho de que las partes que integran ese Estado tengan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003?”.

La resolución de remisión fue recibida el 14 de septiembre de 2007 en la Secretaría del Tribunal de Justicia. Hovarth y los Gobiernos del Reino Unido y de la República Federal de Alemania, así como la Comisión presentaron observaciones al litigio y durante la vista oral de 26 de noviembre de 2008 participaron los representantes de Mr. Hovarth, de los Gobiernos del Reino Unido, la República Federal de Alemania e Irlanda y de la Comisión para presentar sus observaciones.

A continuación nos centraremos en la segunda cuestión prejudicial planteada por la Corte de Apelación: ¿puede constituir una discriminación prohibida el hecho de que las partes que integran ese Estado tengan normas diferentes relativas a las buenas condiciones agrarias?

Mr. Hovarth alegó que en el Reino Unido, país constituido como un Estado unitario, se daba un trato desigual a situaciones similares. Dicha circunstancia

formaban parte más bien del mantenimiento de las particularidades topográficas, las estructuras de explotación y evitar el deterioro de los hábitats. El demandante alega además que el artículo 43 del Reglamento n.º 1782/2003 excluye expresamente los caminos en tierras agrícolas cuando éstas se usan como superficies de pasto, de lo que deduce que las servidumbres no pueden estar comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento, dado que éstas se refieren a los caminos. A esto ha de añadirse que el RUE 1782/2003 establece disposiciones comunes para la Comunidad, que prohíbe a los Estados miembros ignorar los requisitos mínimos que se les exigen o extenderlos a determinadas regiones de su territorio nacional. En opinión del Gobierno del Reino Unido, había de responderse afirmativamente a la cuestión: ¿Puede un Estado miembro incluir requisitos relativos al mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso? A este respecto, el gobierno británico se remitía a la génesis del RUE 1782/2003 y, en particular, a la inclusión expresa de intereses medioambientales en sus disposiciones, ante todo, en el artículo 5. El Gobierno del Reino Unido alega que el mantenimiento de particularidades topográficas, mencionado en el anexo IV, incluye el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso. Según su criterio, debe hacerse una interpretación amplia de dicho concepto, habida cuenta de que el término “paisaje” en la legislación comunitaria sobre medio ambiente comprende, entre otros, los elementos creados por el hombre, pero también elementos de valor histórico, cultural o arqueológico, con lo que se reconoce la circunstancia de que el paisaje es una parte esencial del medio ambiente. De este modo sería contrario a los objetivos de protección del medio ambiente del artículo 5 del RUE 1782/2003 hacer una interpretación restrictiva del concepto de particularidades topográficas en el sentido de excluir las servidumbres sobre sendas y veredas de caballerías. Además, de conformidad con el anexo IV, dichas “normas” guardan relación con las “cuestiones” de garantizar un “mínimo de mantenimiento” y de “evitar el deterioro de los hábitats”. Por su parte, la Comisión alegó que la primera cuestión tenía por objeto el margen discrecional que el artículo 5, apartado 1, y el anexo IV del RUE 1782/2003 dejaban a los Estados miembros. En su opinión, los Estados miembros disponían de un amplio margen para determinar los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras, de modo que, según el Estado miembro, o incluso dependiendo de la región, podían existir diferencias considerables en lo referente a los requisitos mínimos. Además, algunos de los conceptos contenidos en el anexo IV, como la “utilización de maquinaria adecuada” o las “particularidades topográficas” eran tan generales que debía concederse a los Estados miembros un amplio margen de apreciación.

aumentaba la presión ejercida sobre los agricultores ingleses que pretendían recibir el total de sus derechos al igual que los demás agricultores de otras partes del país. En su opinión, la citada desigualdad de trato no estaba justificada objetivamente, por lo que vulneraría el principio general de no discriminación que todo Estado miembro ha de respetar independientemente de sus disposiciones constitucionales nacionales y de la distribución interna de las competencias en materia de legislación, sobre todo al aplicar el Derecho comunitario.

Pese a que, en opinión de Hovarth, el artículo 5.1 RUE 1782/2003 prevía que un Estado miembro definiría a nivel nacional o regional los requisitos mínimos, esto no significaba que el legislador comunitario atribuyera a los Gobiernos regionales en el seno de los Estados miembros competencia para definir los requisitos mínimos. Además, la expresión “nivel regional” se refería a áreas cuya unidad se justificaba por criterios establecidos en la disposición reglamentaria y no había de entenderse en sentido político. En cualquier caso, independientemente de que el artículo 5.1, dejara a un Estado miembro la decisión sobre a qué nivel habían de definirse los requisitos mínimos, dicho Estado miembro estaba obligado a impedir en su territorio nacional toda vulneración de los principios de igualdad y de no discriminación previstos en el Derecho comunitario.

El Gobierno del Reino Unido propuso que se respondiera negativamente a la segunda cuestión prejudicial. En su opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mostraba que los Estados miembros están facultados para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario mediante la adopción de medidas a nivel central, regional o local. De este modo resultaba compatible con el Derecho comunitario que el Reino Unido hubiera aplicado el artículo 5.1 RUE 1782/2003 a nivel regional. Al reconocer el Tribunal de Justicia el derecho de los Estados miembros a llevar a cabo una aplicación a nivel regional, el Tribunal de Justicia consideraba que una diversa aplicación por parte de las administraciones regionales podía suponer una discriminación contraria al Derecho comunitario. El Gobierno británico aseveró que únicamente pudiera producirse una discriminación en el sentido del Derecho comunitario cuando un mismo legislador daba un trato distinto a supuestos idénticos.

Además, el hecho de que el artículo 5.1 RUE 1782/2003 mencionase la definición de requisitos mínimos “a nivel nacional o regional” demostraba que un Estado miembro podía cumplir sus obligaciones a nivel regional o local, estando claro que dicha posibilidad no dependía de que se hubiera mencionado expresamente⁵⁹. Finalmente, el Gobierno del Reino Unido alegó que dicha idea era compatible con el principio de subsidiariedad, así como con el principio subyacente de que las decisiones han de adoptarse de la manera más próxima posible al ciudadano.

El Gobierno alemán únicamente alegó respecto de la segunda cuestión, posicionándose en la misma línea que el gobierno británico: debía contestarse negativamente a dicha cuestión prejudicial. En su opinión, la existencia, en par-

⁵⁹ Como hemos visto, la referencia al ámbito nacional o regional sigue recogándose en el artículo 6.1 del RUE 73/2009.

tes del territorio, de requisitos mínimos distintos, definidos por diversas autoridades descentralizadas, no era contraria a la prohibición general de discriminación del Derecho comunitario, habida cuenta de que no existía trato desigual. El Derecho comunitario reconoce las estructuras constitucionales nacionales y la distribución de competencias para la aplicación del Derecho comunitario, en particular, la competencia de las entidades territoriales regionales. Concluía que en este contexto, para analizar una diferencia de trato, el marco de referencia apropiado no era el Estado miembro en su conjunto, sino la entidad territorial regional competente que aplicaba el Derecho comunitario de forma autónoma. Finalmente, el Gobierno alemán afirmaba que estaba objetivamente justificado un posible trato desigual debido al reparto de facultades entre autoridades centrales e infraestatales en un Estado miembro que esté previsto en el Derecho nacional, en particular, en el Derecho constitucional.

Por su parte, la Comisión señaló que, de conformidad con el artículo 5.1 RUE 1782/2003, los Estados miembros podían definir los requisitos mínimos a nivel nacional o regional. En su opinión, el legislador comunitario no pretendía realizar un enfoque armonizado en todos los Estados miembros. Pese a que cabe defender la postura de que la regionalización de los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras únicamente estuviera permitida cuando fuera compatible con los distintos objetivos de las regiones, es mucho más probable que el legislador comunitario dejara simplemente a cada Estado miembro la elección del nivel de regulación apropiado para adoptar las normas necesarias dentro de su sistema político.

Por lo que respecta a la cuestión de la discriminación, la Comisión consideró que un trato desigual solamente podría conducir a una discriminación en el sentido del Derecho comunitario cuando pueda atribuirse a una única fuente. Por lo tanto, había de desestimarse la alegación del demandante en el litigio principal según la cual el Reino Unido era autor de la discriminación porque, por una parte, es responsable de cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y, por otra, porque eligió un tipo de aplicación de la disposición de que se trata que es el causante de una discriminación. La Comisión expuso que en ninguna disposición del Tratado se cuestiona la estructura descentralizada de algunos Estados miembros. Antes bien, cada Estado miembro tiene derecho a determinar a qué nivel político se regulan determinadas materias, incluidas las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, siempre que se garantice la observancia de los objetivos de la norma comunitaria de que se trate. El hecho de que los ministros del Reino Unido conservaran una competencia residual para intervenir en ámbitos descentralizados carecía de pertinencia en el presente asunto.

Finalmente, durante la vista oral, el Gobierno irlandés apoyó, en esencia, la postura del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión. Por lo que respecta a la segunda cuestión alegó que los Estados miembros estaban, en principio, facultados para decidir por sí mismos y de conformidad con sus disposiciones constitucionales sobre la manera de adaptar su ordenamiento jurídico interno al Derecho comunitario. Sin embargo, se exigía que las medidas adoptadas se in-

sertaran dentro del marco del margen del que los Estados miembros disponen para la adaptación de su ordenamiento interno y se alcance lo establecido en el Derecho comunitario. Por lo tanto, el Derecho comunitario permitía las diferencias en la aplicación, circunstancia que no constituía discriminación alguna de los ciudadanos. Además, el Gobierno irlandés se mostró preocupado por el hecho de que una interpretación contraria por parte del Tribunal de Justicia podría poner en peligro la colaboración transfronteriza entre Irlanda y el Reino Unido en asuntos que competen a las autoridades de Irlanda del Norte, como por ejemplo, en materia de agricultura y medio ambiente.

El 3 de febrero de 2009, la Abogada General Sra. Verica Trstenjak presentó sus Conclusiones a este Asunto⁶⁰. Respecto a la segunda cuestión prejudicial⁶¹, la Abogada General ha afirmado que el principio comunitario de no discriminación del artículo 34.2 del Tratado de las Comunidades Europeas, en el que Mr. Hovarth parecía basarse, es una expresión concreta del principio general de igualdad perteneciente a los principios fundamentales del Derecho comunitario y según el cual las situaciones comparables no deben ser tratadas de manera diferente y las situaciones diferentes no deben ser tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.

En opinión de la Abogada General, la aplicación del principio comunitario de no discriminación exige la presencia de una diferencia de trato, planteándose aquí la cuestión de cuál es el marco de referencia pertinente. Forman parte de dicho marco de referencia, entre otros, el conjunto de personas que pueden incluirse en la comparación. “Como alega acertadamente el Gobierno alemán, el marco de referencia para apreciar la existencia de una diferencia de trato no debe necesariamente coincidir con el territorio del Estado miembro, sino que puede limitarse a una parte de dicho Estado”. La Abogada General manifiesta que esta afirmación ya ha sido reconocida, por el Tribunal de Justicia, en el ámbito del Derecho en materia de ayudas de Estado, en la sentencia Portugal/Comisión⁶², en la que se trataba de examinar la cuestión de si las reducciones de impuestos limitadas regionalmente habían de considerarse ayudas de Estado “que favorecen a determinadas empresas o producciones” en el sentido del artículo 87.1 del Tratado de las Comunidades Europeas, es decir, si tenían carácter selectivo. El Tribunal de Justicia consideró que lo determinante era que la entidad infraestatal sea, debido a su posición jurídica y fáctica, tan independiente del gobierno central de un Estado miembro que sea ella, y no el Gobierno, quien a través de las medidas adoptadas desempeña un papel fundamental en la definición del entorno político y económico en el que operan las empresas. En tal caso, es el territorio en el que ejerce su competencia la entidad infraestatal que ha adoptado la

⁶⁰ Asunto C-7428/07, Mark Horvath vs Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. Consultable en <http://curia.europa.eu>

⁶¹ Respecto de la primera cuestión prejudicial, la Abogada General manifiesta que “un Estado miembro puede incluir en sus normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, conforme al artículo 5, apartado 1, y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003, requisitos para el mantenimiento de caminos sobre los que existen servidumbres públicas de paso”.

⁶² STJUE de 6 de septiembre de 2006, C-88/03, apartado 57.

medida y no el territorio nacional en su conjunto el que debe considerarse pertinente para determinar si una medida adoptada por dicha entidad favorece a ciertas empresas, en comparación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable habida cuenta del objetivo perseguido por la medida o el régimen jurídico de que se trate.

Por ello, la Abogada General afirma que “[e]n este caso concreto habría que fijar el territorio de Inglaterra como parte del Reino Unido, habida cuenta de que, como ya se indicó al principio, el Gobierno del Reino Unido, por regla general, únicamente actúa en materias descentralizadas en lo que atañe a Inglaterra. Según lo dispuesto en las normas internas, éste es competente para definir los requisitos mínimos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales en aplicación del artículo 5 del Reglamento n.º 1782/2003. A este respecto, en el ámbito agrícola ejerce al mismo tiempo las facultades de un gobierno regional, comparables a las de los demás gobiernos regionales en otras partes del Reino Unido”.

Concluye la Abogada General manifestando que “respecto de un caso como el de autos, que en cada una de las partes del Reino Unido pueden existir situaciones de desigualdad, pero que éstas no pueden atribuirse a una desigualdad de trato procedente de una única autoridad pública, por lo que falta un requisito decisivo para poder aplicar el principio de no discriminación establecido” en el artículo 34.2 del Tratado de las Comunidades Europeas. Y si “las normas constitucionales de un Estado miembro atribuyen a diferentes administraciones descentralizadas competencia normativa respecto de las diferentes partes que integran ese Estado miembro, *no constituye una discriminación ilícita el hecho de que en las partes que integran ese Estado miembro sean aplicables distintas normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003*”.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 16 de julio de 2009⁶³ resolvió la cuestión judicial planteada por el tribunal británico. En concreto, manifestó que “en el supuesto de que el sistema constitucional de un Estado miembro establezca que las autoridades regionales disponen de una competencia normativa, la mera adopción, por dichas autoridades, de normas diferentes en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003 *no constituye una discriminación contraria al Derecho comunitario*⁶⁴”.

La resolución judicial señala que al confiarse a los Estados miembros la tarea de definir los requisitos mínimos de las BCAM, el legislador comunitario les ha dado la posibilidad de tener en cuenta las diferencias regionales que existen en su territorio. Así, según reiterada jurisprudencia, “cada Estado miembro es libre de repartir las competencias en el plano interno y de ejecutar los actos de Derecho comunitario que no sean directamente aplicables por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, siempre y cuando dicho

⁶³ STJUE de 16 de julio de 2009, C-428/07.

⁶⁴ La cursiva es mía.

reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos de Derecho comunitario⁶⁵”.

La sentencia añade que “la posibilidad que tienen los Estados miembros, en la medida en que su sistema constitucional o su Derecho público se lo autorice, de atribuir a las autoridades regionales o locales la ejecución de los actos de Derecho comunitario está, por otra parte, expresamente reconocida en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 1782/2003. En dicha disposición se indica, en efecto, que ‘los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV’”. Por lo que a España se refiere, el artículo 148.1.7.ª de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir las competencias en agricultura y ganadería, “de acuerdo con la ordenación general de la economía”⁶⁶.

Respecto al concreto asunto de la discriminación contraria al Derecho comunitario, “se desprende de reiterada jurisprudencia que la prohibición de discriminación no comprende las eventuales disparidades de trato que puedan derivarse, entre los Estados miembros, de las divergencias existentes entre las legislaciones de dichos Estados, siempre que tales legislaciones se apliquen a todas las personas sometidas a ellas”⁶⁷.

Cuando las autoridades regionales de un Estado miembro son las competentes para definir los requisitos mínimos de las Buenas Conductas Agrarias y Medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del Reglamento n.º 1782/2003, “las posibles divergencias entre las medidas previstas por esas distintas autoridades *no pueden*, por esa única circunstancia, *constituir una discriminación*”. Estas medidas, en consonancia con la libertad del reparto de las competencias de los Estados Miembros en el plano interno, deberán ser compatibles con las obligaciones de dicho Reglamento que incumben al Estado miembro en cuestión.

La sentencia concluye que en el supuesto de que el sistema constitucional de un Estado miembro establezca que las autoridades regionales disponen de una competencia normativa, como en el caso de España, la mera adopción, por dichas autoridades, de normas diferentes en materia de Buenas Conductas Agrarias y Medioambientales conforme al artículo 5 y al anexo IV del RUE 1782/2003 no constituye una discriminación contraria al Derecho comunitario.

Sin embargo, dicha conclusión plantea otra problemática. Supongamos la existencia de un propietario, generalmente residente en zonas fronterizas con otra comunidad autónoma, cuya explotación agrícola esté integrada por fincas de uno y otro territorio, por ejemplo, Aragón y Cataluña. A pesar de que las normativas aragonesa y catalana tienen una base común y una normativa sobre la condicio-

⁶⁵ Véase la STJCE de 10 de noviembre de 1992, C-156/91, Rec. p. 5567, apartado 23.

⁶⁶ Así lo han hecho todas ellas. Véase, por ejemplo, el artículo 116 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

⁶⁷ Véanse, en este sentido, las SsTJCE de 3 de julio de 1979, C-185/78 a C-204/78, STJUE de 1 de febrero de 1996, C-177/94, y STJUE de 12 de julio de 2005, C-403/03.

nalidad casi idéntica, divergen en puntos como la paja o el tratamiento de los abonos nitrogenados y el purín. ¿Qué ocurriría en este caso? ¿Qué concreto régimen normativo debería aplicar a sus fincas? Contrariamente a lo que alguna doctrina ha manifestado, nosotros defendemos que la aplicación de la condicionalidad y, en concreto, de sus obligaciones están vinculadas por *razón de la cosa* y por no por *razón de persona*⁶⁸. De esta manera, el propietario agrario especialísimo tendrá un diferente tratamiento normativo dependiendo del lugar donde radiquen sus fincas, con independencia de que se encuentren mayoritariamente en una u otra Comunidad Autónoma. Este diferente tratamiento implicará que el propietario deba conocer con exactitud la normativa existente en las Comunidades Autónomas donde radiquen las fincas en concreto. No obstante, la Administración únicamente podrá penalizar al propietario sobre la totalidad de los derechos de pago único, con independencia de que estén vinculados a fincas radicadas en diferentes comunidades autónomas, dado que no existe independencia a la hora de realizar la Declaración de la PAC. La Declaración de la PAC (DUN) se tramitará en la Comunidad Autónoma donde se ubique la mayor parte de las propiedades agrícolas que integren dicha explotación agraria⁶⁹. Si no existe una superficie declarada⁷⁰, la declaración de la PAC se tramita donde se ubique la explotación ganadera principal. En la mayoría de formularios de ayudas europeas⁷¹, normalmente se incluye una cláusula de estilo en la que el agricultor declara conocer la normativa comunitaria y la concreta norma autonómica donde se realice el trámite administrativo, con independencia de que existan fincas fuera de aquel territorio. Este hecho no exime al propietario en cumplir con la concreta normativa de la condicionalidad de aquellas fincas, dado que “la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento”⁷².

Por consiguiente, el propietario agrario especialísimo deberá destinar un mayor esfuerzo de aprendizaje normativo para poder llevar a cabo un cumplimiento correcto de la condicionalidad en ambos territorios.

⁶⁸ Consúltese lo manifestado en el apartado 5.2.2.1 respecto a las obligaciones *propter rem*.

⁶⁹ Cfr. Art. 5.2 Orden AAR/39/2010, de 25 de gener, per la qual s'estableix i es regula la declaració única agrària, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 2 de julio de 2010, núm. 5558, pág. 6166 y ss.

⁷⁰ En el caso de la especialidad de los derechos especiales (o tipo C) no es necesario que el ganadero posea fincas en propiedad.

⁷¹ Asimismo, debe tenerse en cuenta el caso concreto de Cataluña. Con independencia de que la mayoría de las propiedades radiquen fuera de Cataluña, si se ha realizado un contrato global de explotación, lo concerniente a este contrato se controlará desde las autoridades catalanas, sin perjuicio que el resto de la declaración se gestione desde la comunidad autónoma correspondiente. *Vid.* 5.3 Orden AAR/39/2010, de 25 de gener, per la qual s'estableix i es regula la declaració única agrària.

⁷² Art. 6.1 CC.

4. CONCLUSIÓN

La diferenciación de las regulaciones tanto a la hora de asignar los derechos de ayuda como al establecer los requisitos de medioambientales en la condicionalidad únicamente aporta fricciones y sensación de discriminación entre los agricultores europeos. Por ello, la nueva Política Agrícola Común más allá del 2013, que tendrá como objetivo la consecución de una serie de bienes públicos, generalmente de carácter medioambiental, por parte de los agricultores, debería establecerse unos cánones generales a nivel europeo, tanto a la hora de establecer el régimen *standard* de condicionalidad como la posibilidad de acceder a las ayudas de la PAC. Las regiones podrían establecer la prestación de todos aquellos bienes públicos adicionales que desearan, pero deberían estar suplementados por nuevos fondos, añadiéndose a los establecidos para la prestación de bienes públicos *standard*. De esta manera, se evitarían posibles fricciones entre agricultores de diferentes regiones interestatales.

9

Rural development in the United Kingdom: continuity and change*

Michael Cardwell

Professor of Agricultural Law University of Leeds. United Kingdom

1. INTRODUCTION

The agricultural sector no longer plays a major role in the United Kingdom economy: for example, in 2008, it contributed only 0.61 per cent of national Gross Value Added.⁷³ Notwithstanding this reduced status of agriculture, rural development and rural affairs more generally would seem to have been accorded relatively high priority in terms of Government policy; and an (at least partial) explanation for this may be found in the fact that the landscape of the United Kingdom is extremely diverse, with, significantly, much of the national territory unsuited to intensive ‘production agriculture’. Thus, approximately half of the utilised agricultural area has been designated as ‘less-favoured’;⁷⁴ and in Scotland the percentage rises to around 85 per cent, with only some 11 per cent of farmland being actually cropped.⁷⁵ Indeed, these characteristics attracted specific attention at the time when the United Kingdom acceded to the European Economic Community, a Declaration on behalf of the Community expressly recognising the sensitivity of hill-farming.⁷⁶ Further, the importance of rural areas more generally was also made acutely apparent at the time of the 2001 Foot-

* Grateful thanks are extended to Geoff Whittaker for his most helpful comments on a draft of this paper.

⁷³ DEPARTMENT FOR AGRICULTURE, FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA) *et al.*, *Agriculture in the United Kingdom 2009*, Table 2.2; and a similar contribution was expected for 2009: *ibid.*, 6. That said, there are distinct regional variations. For example, during 2009 agriculture accounted for 5.71 per cent of employment in Northern Ireland (including part-time workers): *ibid.*, Table 2.2.

⁷⁴ COURT OF AUDITORS, *Special Report No 4/2003 Concerning Rural Development: Support for Less-favoured Areas* [2003] OJ C151/1, Graphs 2 and 3.

⁷⁵ G. SCHWARZ *et al.*, *Less Favoured Area Support Scheme in Scotland: Review of the Evidence and Appraisal of Options for the Scheme Post 2010: Report for the Scottish Executive* (Macaulay Institute, University of Edinburgh and IEEP, 2006) para 1.1.

⁷⁶ [1972] OJ L73/201.

and-mouth crisis, when the direct financial impact upon farming was calculated to be far less than that upon the tourist industry.⁷⁷

Accordingly, an emphasis on rural development would seem to be an inevitable consequence of the natural topography of the United Kingdom. At the same time, there are firm indications that such an emphasis is very much in line with the United Kingdom Government approach to the Common Agricultural Policy (CAP). This may perhaps be best illustrated by the major policy document, *A Vision for the Common Agricultural Policy*, issued by HM Treasury and DEFRA in 2005.⁷⁸ This advocated a “sustainable model of European Agriculture”, under which there would be focus “in particular on maintaining the environment and promoting sustainable rural development, particularly in the more environmentally sensitive regions of the Union”.⁷⁹ Expenditure would be redirected to such new objectives. Thus, “there would be no income or production support payments which treat agriculture differently from other sectors”; and “EU spending on agriculture would be based on the current Pillar II..., allowing a considerable reduction in total spending by the EU on agriculture”.⁸⁰ Significantly, the Government adopted these recommendations with enthusiasm, not least when in 2008 the Chancellor of the Exchequer (Finance Minister) called for an end to all direct payments to European Union (EU) farmers.⁸¹

Before considering in greater detail the implementation of rural development policy in the United Kingdom, an important preliminary point to be noted is that agriculture generally, and rural development more specifically, is regulated on a devolved basis.⁸² For this reason, there are separate rural development programmes for England, Northern Ireland, Scotland and Wales; and in material respects these enjoy different focus, reflecting, not least, the diverse natural topography already identified.⁸³ On the one hand, such diversity chimes well with the importance attached to subsidiarity in the context of rural development (and, in particular, by Article 7 of the 2005 Rural Development Regulation).⁸⁴ On the other hand, when farmers in different parts of the same Member State receive

⁷⁷ See, eg, COUNTRYSIDE AGENCY, *Foot and Mouth Disease: the State of the Countryside* (The Countryside Agency, Cheltenham, 2001) 23-42.

⁷⁸ (HM Treasury and DEFRA, London, 2005).

⁷⁹ *Ibid.*, 16.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ For the text of the letter sent to Dr Bajuk, the Slovenian Finance Minister (during the Slovenian Presidency), see http://www.openeurope.org.uk/docs/darling_letter.pdf, last accessed on 7 November 2010.

⁸² For the legislation which has carried devolution into effect, see the Northern Ireland Act 1998, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Acts 1998 and 2006; and, in addition, a 2001 Devolution Memorandum of Understanding governs the relationship between the devolved administrations and the United Kingdom Government with regard to obligations to implement European Union law. See also, eg, A. ROSS and H. NASH, “European Union environmental law - who legislates for whom in a devolved Great Britain?” [2009] Public Law 564-594.

⁸³ It should also be mentioned that, for the purposes of regulating direct payments to farmers, England is divided into three regions, namely, moorland; the severely disadvantaged area, excluding moorland; and all other land.

⁸⁴ Council Regulation (EC) 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) [2005] OJ L277/1.

varying levels of support for rural development, there is scope for tension and even for claims of discrimination or distortion of competition.⁸⁵

Against this background, three aspects may be examined: first, the financing of rural development in the United Kingdom; secondly, a comparison of the 2007-2013 rural development programmes as implemented in the England, Northern Ireland, Scotland and Wales, with particular reference to agri-environmental schemes and the setting up of young farmers; and, thirdly, recent rural development initiatives to mitigate climate change.

2. FINANCING RURAL DEVELOPMENT IN THE UNITED KINGDOM

As already observed, rural development policy in the United Kingdom is closely related to issues of finance, with consistent advocacy by the Government that there should be a transfer of expenditure from Pillar I to Pillar II of the CAP, leading even to the abolition of direct payments. Such policy shift has also been supported by the House of Lords European Union Committee when considering the future of the CAP after 2013: in its view, “[t]he single farm payment should be phased out and a separate environmental fund established to recognise and reimburse farmers for the non-production benefits their activity brings to society”.⁸⁶ In light of such constant reference to financial imperatives, three key features of the funding of rural development in the United Kingdom may be addressed, before examining in greater detail the current rural development programmes: first, historic and current levels of expenditure; secondly, the continuing enthusiasm for modulation; and, thirdly, the proposed changes to the funding of rural development set out in the Comprehensive Spending Review, as announced by the United Kingdom Government in October 2010, which outlines departmental spending plans until 2014-2015.⁸⁷

An important starting point is that, despite the professed enthusiasm for rural development in the United Kingdom, historic levels of expenditure have been low. For example, at the time of the Agenda 2000 reforms, a comparison can be drawn between the £1.6 billion which it was projected would be spent on rural development in England over the period 2000-2006 and the £3.9 billion which would be spent on rural development over the same period in Ireland.⁸⁸

⁸⁵ Such an eventuality is not purely theoretical. In Case 428/07 *R (on the application of Horvath) v Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* [2009] ECR I-6355, an English farmer claimed that, under Pillar I of the CAP, there had been discrimination in circumstances where he had been placed subject to more onerous cross-compliance obligations than farmers in Northern Ireland, Scotland and Wales. However, the claim was rejected by the European Court of Justice (ECJ).

⁸⁶ HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Second Report of Session 2005-06: the Future Financing of the Common Agricultural Policy* HL Paper 7-I, Summary of Conclusions.

⁸⁷ HM Treasury, *Spending Review 2010*, Cm 7924, October 2010 (available at http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_completereport.pdf, last accessed on 30 October 2010).

⁸⁸ See, respectively, eg, MAFF, News Release 435/99, *Nick Brown Announces a New Direction for Agriculture*, 7 December 1999; and Department of Agriculture, Food, and Rural Development,

Such discrepancies may be explained to a significant degree by the fact that, as a general rule, rural development expenditure is subject to matching-funding,⁸⁹ with the result that much depends upon the appetite of the individual Member State to pay the sums necessary to unlock EU support.⁹⁰

In any event, one of the factors which governs the present allocations of EU rural development funding among the Member States is “past performance”,⁹¹ which has the potential to perpetuate the historically low levels of expenditure in the United Kingdom. Evidence of this may be found in the distribution of rural development funding for the period 2007-2013, as originally effected by Commission Decision 2006/636/EC of 12 September 2006.⁹² The total figure for the United Kingdom over that period was 1,909,574,420 Euros, which may again be contrasted with the figure for Ireland of 2,339,914,590.⁹³ Further, the respective figures for France and Spain were 6,441,965,109 and 7,213,917,799 Euros, while Poland would receive some 13,230,038,156 Euros (although it should also be noted that these are three of the largest Member States in terms of utilised agricultural area).

In consequence of these figures, it is perhaps not surprising that the United Kingdom has shown great enthusiasm for modulation, so as to transfer funds, in line with policy objectives, from Pillar I to Pillar II of the CAP. Thus, when the option of voluntary modulation was introduced under the Agenda 2000 reforms, the United Kingdom was one of a distinct minority of Member States to implement such measures (the others being France and Portugal).⁹⁴ In England, the Common Agricultural Policy Support Schemes (Modulation) Regulations 2000 imposed a 2.5 per cent reduction where the scheme year commenced in 2001, a 3 per cent reduction where the scheme year commenced in 2002, a 3.5 per cent reduction where the scheme year commenced in 2004, and a 4 per cent reduction where the scheme year commenced in 2005 and 2006,⁹⁵ and similar provisions

Press Release 125/2000, *EU Approval of Ireland's £3.9 Billion CAP Rural Development Plan 2000-2006*, 14 September 2000.

⁸⁹ For the current provisions governing the contribution by the EAFRD, see the 2005 Rural Development Regulation, Arts. 69-72 and Annex I (as amended by Council Regulation (EC) 74/2009 [2009] OJ L30/100).

⁹⁰ For discussion of this aspect, see, eg, B. JACK, *Agriculture and EU Environmental Law* (Ashgate, Farnham, 2009) 18-20.

⁹¹ The 2005 Rural Development Regulation, Art. 69(4) (the others being (i) the amounts reserved for regions eligible under the Convergence Objective and (ii) particular situations and needs based on objective criteria).

⁹² [2006] OJ L261/32. As shall be seen, the figure for the United Kingdom was subsequently increased through voluntary modulation. See also, eg, M CARDWELL, “Rural development in the European Community: charting a new course?”, (2008) 13 *Drake Journal of Agricultural Law* 21.

⁹³ The contrast may be regarded as all the greater in that the United Kingdom, unlike Ireland, is entitled to sums under the Convergence Objective (which, as has been seen, is one of the criteria for determining the level of support).

⁹⁴ Council Regulation (EC) 1259/1999 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy [1999] OJ L160/113, Art. 4.

⁹⁵ S.I.2000 No.3127.

applied in Northern Ireland, Scotland and Wales.⁹⁶ More recently, under Council Regulation (EC) 388/2007 laying down rules for voluntary modulation of direct payment,⁹⁷ voluntary modulation was authorised in excess of the compulsory rates introduced by the Mid-term Review of the CAP.⁹⁸ Significantly, Council Regulation (EC) 388/2007 has permitted regional implementation and, in accordance with their competence in agricultural matters, the devolved administrations in Northern Ireland, Scotland and Wales have imposed lower levels of voluntary modulation than in the three regions of England. Thus, in the three English regions the rate of voluntary modulation was fixed at 12 per cent for 2007, rising to 13 per cent for 2008 and then continuing at 14 per cent from 2009 to 2012,⁹⁹ whereas in Northern Ireland and Scotland the maximum voluntary rate was only to rise to 9 per cent and in Wales to 6.5 per cent.¹⁰⁰ However, it may be observed that, when the compulsory rates were raised under the “Health Check” of the CAP, the legislative framework was revised to lessen the burden on farmers subject to voluntary modulation.¹⁰¹ Yet, even so, the sums realised remain considerable, amounting to 397 million Euros for the United Kingdom as a whole in 2009 (although falling to 313.9 million Euros in 2012).¹⁰²

As indicated, the funding of rural development in the United Kingdom is now subject to the proposals set out in the Comprehensive Spending Review of October 2010. In particular, this states that “[t]he Rural Development Programme for England will deliver savings of £66 million - the equivalent of about one third of spend in 2010-11. Making better use of available European Union funding will mean the scheme remains open to all farmers. In addition DEFRA will increase the proportion of the programme spent through schemes which have the most beneficial impact on the environment”.¹⁰³ Importantly, with the aim of securing such impact, DEFRA has already announced that it will increase by 80

⁹⁶ In the case of Northern Ireland, see the Common Agricultural Policy Support Schemes (Modulation) Regulations (Northern Ireland) 2000, S.R.2000 No.346; in the case of Scotland, see the Common Agricultural Policy Support Schemes (Modulation) (Scotland) Regulations 2000, S.I.2000 No.429; and, in the case of Wales, see the Common Agricultural Policy Support Schemes (Modulation) (Wales) Regulations 2000, S.I.2000 No.3294 (W.216).

⁹⁷ [2007] OJ L95/1.

⁹⁸ For the introduction of compulsory modulation by the Mid-term Review, see Council Regulation (EC) 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers [2003] OJ L270/1, Art. 10 (and see now Council Regulation (EC) 73/2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers [2009] OJ L30/16, Arts. 7-10).

⁹⁹ The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes Regulations 2005, S.I.2005 No.219, Reg. 11 (as amended by the Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Amendment) Regulations 2007, S.I.2007 No.3182).

¹⁰⁰ For United Kingdom modulation rates as first introduced under Council Regulation (EC) 378/2007, see Commission Decision 2007/679/EC of 22 October 2007 [2007] OJ L280/25.

¹⁰¹ See Council Regulation (EC) 378/2007 [2007] OJ L95/1, Art. 1, as amended by Council Regulation (EC) 73/2009 [2009] OJ L30/16; and see also Council Regulation (EC) 73/2009 [2009] OJ L30/16, Art. 8.

¹⁰² Commission Decision 2009/519/EC of 2 July 2009 [2009] OJ L173/13.

¹⁰³ HM Treasury (above n. 15) para 2.113.

per cent the flagship, environmentally-oriented Higher Level Stewardship (HLS) Scheme, which will be considered later.¹⁰⁴

The overall impression, therefore, is of a deep commitment to increasing rural development expenditure in the United Kingdom, but with the additional funds in large part to be realised from a reduction of expenditure under Pillar I. This policy is already evidenced by the enthusiasm for voluntary modulation, but it may also be noted that such level of voluntary modulation may impact negatively on the competitiveness of United Kingdom and, not least, English farmers. The European Commission would appear to be sensitive to this issue and, interestingly, there was express provision in Council Regulation (EC) 387/2007 that “Member States applying voluntary modulation and the Commission shall monitor closely the impact of voluntary modulation, in particular as regards the economic situation of the farms, taking into account the need to avoid unjustified unequal treatment between farmers”.¹⁰⁵ Further, while the Comprehensive Spending Review seems to privilege rural development schemes with an environmental focus and, more specifically, the HLS Scheme, it does also highlight the vulnerability of rural development expenditure by reason of it being subject to matching funding.¹⁰⁶

3. 2007-2013 RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES AS IMPLEMENTED IN THE UNITED KINGDOM: AGRICULTURAL ENVIRONMENTAL SCHEMES AND THE SETTING UP OF YOUNG FARMERS

3.1. Introduction

As has been seen, in line with the devolved implementation of rural development within the United Kingdom, separate rural development programmes have been approved by the European Commission for England, Northern Ireland, Scotland and Wales. While there are notable similarities, there are also notable differences, reflecting regional priorities; and such similarities and differences may be explored in two contexts: first, agri-environmental payments under Articles 36(a)(iv) and 39 of the 2005 Rural Development Regulation; and, secondly, support for the setting up of young farmers under Articles 20(a)(ii) and 22 of the same regulation.

¹⁰⁴ DEFRA, *Comprehensive Spending Review*, 20 October 2010 (available at <http://ww2.defra.gov.uk/news/2010/10/20/comprehensive-spending-review/>, last accessed on 8 November 2010).

¹⁰⁵ [2007] OJ L95/1, Art. 5.

¹⁰⁶ See also, for clear expression of this vulnerability, House of Lords European Union Committee (above n. 14) HL Paper 7-I, para 88.

3.2. Agri-environmental Payments

There can be little doubt that agri-environmental schemes remain of great importance to United Kingdom rural development programmes.¹⁰⁷ By way of illustration, the provisional figures for 2009 reveal that, for the United Kingdom as a whole, they accounted for some £497 million, as compared with £138 million support for less-favoured areas (although both figures were dwarfed by the £2,950 million spent on the Single Farm Payment).¹⁰⁸ That said, as already intimated, considerable differences in focus can be detected between the legislative framework in different regions of the United Kingdom.

In England, the Comprehensive Spending Review has entrenched agri-environmental schemes at the heart of the Rural Development Programme for England (RDPE);¹⁰⁹ and this reflects the 2005 Rural Development Regulation, which recites that “[a]gri-environmental payments should continue to play a prominent role in supporting the sustainable development of rural areas and in responding to society’s increasing demand for environmental services”.¹¹⁰ Central to meeting these environmental objectives is the Environmental Stewardship Scheme, introduced in 2005, which from that date replaced the earlier Environmentally Sensitive Areas Scheme, Countryside Stewardship Scheme and Organic Farming Scheme.¹¹¹ The implementing regulations are the Environmental Stewardship (England) Regulations 2005;¹¹² and the Explanatory Memorandum which accompanied the original version of these stated that: “[Environmental Stewardship] will have similar objectives to the existing agri-environment schemes, namely, increasing biodiversity and access to the countryside, and protecting its historic and landscape features. [Environmental Stewardship] will also have a new primary objective of resource protection, and new secondary objectives of flood protection and genetic conservation”.¹¹³

On first enactment, the Environmental Stewardship Scheme comprised three elements: Entry Level Stewardship (ELS); Organic Entry Level Stewardship (OELS); and HLS. The first element was broadly based, being open to all farmers and land managers who wished to achieve a level of environmental management in excess of a baseline of good farming practice. The second element was likewise broadly based, being open to all farmers registered with an organic body (unless already receiving aid under the Organic Farming Scheme). By

¹⁰⁷ This accords well with the 2005 Rural Development Regulation, Preamble (35) reciting that “[a]gri-environmental payments should continue to play a prominent role in supporting the sustainable development of rural areas and in responding to society’s increasing demand for environmental services”.

¹⁰⁸ DEFRA (above n. 1) Table 11.1.

¹⁰⁹ For the full RDPE, see <http://www.defra.gov.uk/rural/rdpe/progdoc.htm>, last accessed on 10 November 2010.

¹¹⁰ [2005] OJ L277/1, Preamble (35).

¹¹¹ It may be noted that existing agreements under the three earlier schemes continued until their agreed expiration date.

¹¹² S.I.2005 No.621 (as subsequently amended).

¹¹³ For this Explanatory Memorandum, see http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/621/pdfs/ukxiem_20050621_en.pdf, last accessed on 11 November 2010).

contrast, the third was more tightly circumscribed, being directed at the most valuable habitats and environmental features, whose management would be complex and require adaptation to local imperatives (such as Natura 2000 sites).¹¹⁴ In addition, exceptionally, it was possible to receive support in respect of a special project element. It may be highlighted that an Environmental Stewardship agreement might contain one *or more* of an ELS element, OELS element, HLS element or special project element (and would normally contain an ELS element in any event).¹¹⁵ In the case of ELS, OELS and HLS, farmers could choose from a broad range of options, as set out in Schedule 2 to the Environmental Stewardship (England) Regulations 2005. For example, in the case of ELS and OELS, these included detailed activities relating to field boundaries, including both hedgerow management and enhanced hedgerow management. However, in the case of HLS, consistent with its objective of more precise targeting, it was specified that the hedgerows be “of very high environmental value”. In the case of an agreement containing a special project element, there was to be an undertaking by the beneficiary to carry out a special project activity which, in the opinion of the Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, would better, or more fully, achieve the specified purposes than the alternatives offered under the Environmental Stewardship Regulations 2005.¹¹⁶

Each ELS and OELS option specified in Schedule 2 was ascribed a “points value” (for example, enhanced hedgerow management received 42 points per 100 metres); and farmers were obliged to undertake sufficient activities to meet “points targets”. Thus, where an agreement contained an ELS element, the beneficiary was required to undertake to carry out on the conventional land, for the duration of the agreement, sufficient ELS options to obtain an ELS points score equal to or greater than the ELS points target.¹¹⁷ The ELS points target was calculated at the rate of 30 points per hectare in the case of all conventional land, subject to an exception where conventional land was situated within the less-favoured area and comprised all or part of a parcel of at least 15 hectares, in which circumstances the points target was calculated at the reduced rate of 8 points per hectare.¹¹⁸ Similarly, where an agreement contained an OELS element, the beneficiary was required to undertake to carry out on the organic land, for the duration of the agreement, sufficient OELS options to obtain an OELS points score equal to or greater than the OELS points target.¹¹⁹ The OELS points target was calculated at the rate of 60 points per hectare by reference to the area of organic land.¹²⁰ No points targets were imposed in the case of HLS, but, where

¹¹⁴ For a useful summary of the Environmental Stewardship Scheme, see, eg, C. RODGERS, *Agricultural Law* (3rd Edn, Tottel Publishing, Haywards Heath, 2008) 533-535.

¹¹⁵ The Environmental Stewardship (England) Regulations 2005. S.I.2005 No.621, Reg. 5(1).

¹¹⁶ *Ibid.*, Reg. 5(9).

¹¹⁷ *Ibid.*, Reg. 5(2).

¹¹⁸ *Ibid.*, Sch.3, Part 1. The standard payment rate is £30 per hectare per agreement year: *ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*, Reg. 5(3).

¹²⁰ *Ibid.*, Sch.3, Part 2. The payment rate is £60 per hectare per agreement year: *ibid.*

an agreement contained an HLS element, the beneficiary was required to undertake to carry out on the agreement land, for the duration of the agreement, at least one HLS option.¹²¹

As from 1 July 2010, a new strand has been added to the Environmental Stewardship Scheme, namely Uplands Entry Level Stewardship (UELS). The objective of this new strand is to promote the delivery of public goods in upland areas (over and above those provided by ELS). Accordingly, it is open only to farmers in severely disadvantaged areas (SDAs) of England, including those farming organically; and the payment rate is higher than that for ELS.¹²² UELS replaces the Hill Farm Allowance Scheme, which had earlier provided support for farmers in less-favoured areas;¹²³ and a matter of some significance is that, following such change, the payments have effectively ceased to be payments falling under Article 37 of the 2005 Rural Development Regulation (natural handicap payments in mountain areas and payments in other areas with handicaps) and become agri-environmental payments under Article 39 of the same regulation. Accordingly, as with funding priorities laid down by the Comprehensive Spending Review, this would tend to confirm yet further the importance attached by DEFRA to English agri-environmental schemes.

Much emphasis is also placed on such schemes in Northern Ireland and Wales. Thus, in the version of the Northern Ireland Rural Development Programme 2007-2013 approved by the European Commission in January 2010, it is agri-environmental payments which receive the greatest allocation for the purposes of the indicative breakdown of expenditure between the various measures: in total it is projected that they will account for 259,720,005 Euros of public expenditure (out of a grand total of 649,016,615 Euros of public expenditure).¹²⁴ Further, by 2006, approximately one-third of Northern Ireland farmland was subject to agri-environmental agreements.¹²⁵ The main scheme for delivery of agri-environmental objectives under Axis 2 of the 2005 Rural Development Regulation is the Northern Ireland Countryside Management Scheme, which opened in 2008 and is governed by the Countryside Management Regulation (Northern Ireland) 2008.¹²⁶ The detailed conditions require commitments to ensure compliance with a whole farm approach; and the scope of the commitments

¹²¹ *Ibid.*, Reg. 5(4).

¹²² For a helpful summary, see, eg, DEFRA, *Environmental Stewardship* (<http://ww2.defra.gov.uk/food-farm/land-manage/stewardship/>), last accessed on 11 November 2010). The standard payment rate is £62 per hectare per agreement year.

¹²³ Originally the HFA Scheme had extended to both disadvantaged areas (DAs) and SDAs, but DAs were excluded as from 2008. For the last regulations to be enacted to implement the HFA Scheme, see the Hill Farm Allowance Regulations 2009, S.I. 2009 No.138.

¹²⁴ For the version of the Northern Ireland Rural Development Programme 2007-2013 approved by the European Commission in January 2010, see http://www.dardni.gov.uk/northern_ireland_rural_development_perogramme_version_5_approved_jan_2010_pdf_2105_kb, last accessed on 12 November 2010; and, for the indicative breakdown of expenditure between the various measures, see *ibid.*, Table 6.4. It may also be noted that in Northern Ireland the LEADER initiative is comparatively well funded, receiving 130,622,000 Euros of public expenditure.

¹²⁵ *Ibid.*, 181

¹²⁶ S.R.2008 No.174.

may extend beyond enhancement of farmland habitats to include the enhancement of biodiversity or water quality.¹²⁷ It may also be mentioned that in Northern Ireland there remains separate, and substantial, support for less-favoured areas (attracting 176,081,033 Euros in the same indicative breakdown of expenditure), with the current scheme, the Less Favoured Area Compensatory Allowances Scheme, being governed by the Less Favoured Area Compensatory Allowances Regulations (Northern Ireland) 2010.¹²⁸

Likewise, in Scotland, there remains dedicated support for less-favoured areas under the Less Favoured Area Support Scheme, which is governed by the Less Favoured Area Support Scheme (Scotland) Regulations 2007.¹²⁹ Yet, for the purposes of meeting agri-environmental objectives, the legislative framework arguably adopts a more integrated approach than elsewhere in the United Kingdom.¹³⁰ In particular, such objectives are addressed within the broader context of rural development contracts, which have been introduced with the aim of simplifying the delivery of support through the provision of a “one-stop-shop” for applicants. Under the Scottish Rural Development Programme 2007-2013, they extend across the first three Axes of the 2005 Rural Development Regulation, operating through two strands, Land Managers Options and Rural Priorities.

The former, regulated by the Rural Development Contracts (Land Managers Options) (Scotland) Regulations 2008,¹³¹ provides funding for economic, social and environmental improvements throughout rural Scotland, over and above the cross-compliance baseline established for Pillar I measures. Similar to ELS in England, it is open to all land managers. It is also non-competitive. Land managers may choose from a wide range of options which attract specified rates of payment, but it may be reiterated that these options extend well beyond those which could be categorised as “agri-environmental” (for example, the management of moorland grazing and the management of hedgerows, hedgerow trees and dykes) to include also, for example, business audits and modernisation through electronic data management (which would not even fall under Axis 2).¹³² A maximum amount of aid payable is fixed on a per hectare basis.¹³³ The latter, governed by the Rural Development Contracts (Rural Priorities) (Scotland) Regulations 2008,¹³⁴ again provides funding for economic, social and environmental measures, but, similar to HLS in England, is targeted. Further, unlike Land

¹²⁷ *Ibid.*, Rule 7(1).

¹²⁸ S.R.2010 No.41.

¹²⁹ S.S.I.2007 No. 439 (as amended).

¹³⁰ For the integrated approach which underpins implementation of both agri-environmental and other rural development measures in Scotland, see the version of the Scottish Rural Development Programme 2007-2013 approved by the European Commission in December 2009 (available at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/311173/0098233.pdf>, last accessed on 12 November 2010) 73-74.

¹³¹ S.S.I. 2008 No.159.

¹³² *Ibid.*, Sch.2.

¹³³ *Ibid.*, Reg.5.

¹³⁴ S.S.I.2008 No.100 (as amended).

Managers Options, it is competitive. The beneficiary must undertake to carry out at least one of the specified activities, which, as with the Land Managers Options, extend beyond those which could be categorised as “agri-environmental”:¹³⁵ thus, they include, for example, setting up young farmers and processing and marketing. While overall this represents a far broader approach than is apparent in England, it should nonetheless be noted that in August 2010 it was announced that the autumn funding for rural priorities would focus on agri-environmental and forestry projects.¹³⁶

In Wales, the Tir Gofal Scheme and the Tir Cynnal Scheme currently constitute the main vehicles for delivering agri-environmental objectives.¹³⁷ In essence, the former is “higher level”, while the latter is “entry level”.¹³⁸ However, they are to be replaced (together with other measures) by the ambitious Glastir Scheme as from 2012; and it is this scheme which will be considered in greater detail in the context of recent policy initiatives to mitigate climate change.

3.3. Setting Up Young Farmers

Likewise, Axis 1 rural development measures to set up young farmers currently receive differing treatment in England and under the devolved administrations; but, before examining the extent of these differences, it may be observed that historically there has been little enthusiasm in the United Kingdom either for measures to support young farmers or, indeed, to encourage early retirement. For example, figures for 1993 reveal that in France 8,462 young farmers received installation premiums, while in the United Kingdom no installation premium scheme was even in existence.¹³⁹ That said, it may also be observed that these figures significantly pre-date the 1998 constitutional settlement to implement devolution, with the result that policy was being driven from Westminster as opposed to Belfast, Edinburgh or Cardiff.¹⁴⁰

The RDPE does not implement either measures for setting up young farmers or for early retirement. Instead, it made reference to research which “identified no evidence of major barriers to entry that justified policy intervention and no evidence of significant market failure in the processes of entry to and exit from farming”.¹⁴¹ There was also concern that expenditure for setting up young farmers would not prove effective, in that decisions to enter the industry would be

¹³⁵ *Ibid.*, Sch.2.

¹³⁶ SCOTTISH GOVERNMENT NEWS RELEASE, *Fresh Focus for Rural Priorities*, 3 August 2010 (available at <http://scotland.gov.uk/News/Releases/2010/08/03124743>, last accessed on 16 November 2010).

¹³⁷ See, respectively, the Land in Care (Tir Gofal) (Wales) Regulations 1999, S.I.1999 No.1176 (as amended); and the Tir Cynnal (Wales) Regulations 2006, S.I.2006 No.41 (W.7).

¹³⁸ See, generally, eg, C. RODGERS (above n. 42) 535-536.

¹³⁹ EUROPEAN COMMISSION, *The Agricultural Situation in the Community: 1995 Report* (Brussels: Luxembourg, 1996) T/159.

¹⁴⁰ For the relevant legislation (enacted in 1998), see above n. 10.

¹⁴¹ See above n. 37, Chapter 5, para 16. The research was conducted by the Agricultural Development and Advisory Service.

made irrespective of financial incentives (the majority of new entrants being already members of farming families); and it was also stated that “[t]he most common reason given for the low rate of entry to farming was the expectation of relatively low incomes”, something that “cannot be addressed through a start up grant as envisaged in the Rural Development Regulation but rather by developing a competitive, viable and sustainable farming sector”.¹⁴²

Similarly, in Northern Ireland no support for setting up young farmers is provided under the Northern Ireland Rural Development Programme 2007-2013.¹⁴³ On the other hand, outside the legislative framework for rural development, there has been financial assistance for young farmers in the form of interest rate subsidies, under Article 7 of Commission Regulation (EC) 1857/2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production of agricultural products.¹⁴⁴ The maximum amount of aid available was £17,000.¹⁴⁵ While this did provide a degree of support, it should also be mentioned that the scheme closed to new applicants on 27 February 2009.

By contrast, under the Scottish Rural Development Programme 2007-2013 advantage is taken of the specific rural development provisions for the setting up of young farmers; and this marks a change from the 2000-2006 programming period.¹⁴⁶ The factors prompting this change were the increasing average age of farmers in Scotland (56-58); the frequent absence of an obvious successor; and the serious difficulties raising the capital required for the acquisition of a farming business.¹⁴⁷ Further, support for the setting up of young farmers is consistent with the constant emphasis on developing “human capital”, as found throughout the Scottish Rural Development Programme 2007-2013.¹⁴⁸ The implementing provisions are the Rural Development Contracts (Rural Priorities) (Scotland) Regulations 2008;¹⁴⁹ and the detailed conditions are set out as Option 2 in Schedule 2. One of these conditions is that the beneficiary must prepare a business plan including as an objective to gain membership of an appropriate quality assurance scheme within three years of the approval of the application, a condition which would tend to confirm the more integrated approach adopted in Scotland.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ In the case of the version approved by the European Commission in January 2010, see above n. 52 at 77.

¹⁴⁴ [2006] OJ L358/3. For the Northern Ireland legislation, see the Financial Assistance for Young Farmers (Northern Ireland) Order 2004, S.I.2004 No.3080 (N.I.21); and the Financial Assistance for Young Farmers Scheme Order (Northern Ireland) 2005, S.R.2005 No.69 (as amended).

¹⁴⁵ The Financial Assistance for Young Farmers Scheme Order (Northern Ireland) 2005, S.R.2005 No.69, Sch., para 6(5).

¹⁴⁶ For a summary of the measures implemented in Scotland during the 2006-2013 programming period, see the version of the Scottish Rural Development Programme 2007-2013 approved by the European Commission in December 2009 (above n. 58) Table 3.10.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Annex 3, 7.

¹⁴⁸ See, eg, *ibid.*, 19-20.

¹⁴⁹ S.S.I.2008 No.100 (as amended).

The Rural Development Programme for Wales 2007-2013, as approved by the European Commission in February 2008, did not contain measures for the setting up of young farmers.¹⁵⁰ However, reference was made to the bringing forward of proposals in due course; and, as from 5 April 2010, there is now in place a Young Entrants Support Scheme, which, as in Northern Ireland, is implemented as a State aid measure under Commission Regulation (EC) 1857/2006.¹⁵¹ This scheme includes a one-off grant for capital investment when a young entrant is setting up as head of a holding for the first time and access to a dedicated Young Entrants’ Business Enabler Service.¹⁵²

4. RURAL DEVELOPMENT AND THE MITIGATION OF CLIMATE CHANGE

It would be hard to deny that the mitigation of climate change has become an entrenched objective of the CAP and, more specifically, rural development policy. Thus, when the 2005 Rural Development Regulation was first enacted, it recited that key issues to be addressed should include “climate change mitigation including the reduction of greenhouse gas emissions”;¹⁵³ and such sentiments were subsequently echoed in Council Decision 2006/144/EC of 20 February 2006 on the Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (2006 Strategic Guidelines),¹⁵⁴ where it was affirmed that “[a]ppropriate agricultural and forestry practices can contribute to the reduction in greenhouse gas emissions and preservation of the carbon sink effect and organic matter in soil composition, and can help also in adapting to the impacts of climate change”.¹⁵⁵ That said, arguably it was not until the “Health Check” of the CAP that such statements were more fully converted into action. Thus, in particular, the 2005 Rural Development Regulation has been amended to include a new Article 16a, which obliges Member States, as from 1 January 2010, to provide in their rural development programmes for types of operations having as their priorities, *inter alia*, climate change and renewable energies, together with innovation linked to those priorities.¹⁵⁶ Further, the 2006 Strategic Guidelines were amended by Council Decision 2009/61/EC of 19 January 2009,

¹⁵⁰ See <http://wales.gov.uk/docs/drah/publications/100420rdpmaintext1en.pdf>, last accessed on 16 November 2010, 11.

¹⁵¹ See XA 260/09, Support for Young Entrants into Farming Scheme [2010] OJ C67/9.

¹⁵² See Welsh Assembly Government, *Young Entrants Support Scheme* (available at <http://wales.gov.uk/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/farming/youngentrantsupportschemeyess/:jsessionid=0LDQMvyl9lK7LGNKN0f6vNM39d5FJ9rR-KYhMHnzJJzf5Vm7Wxjpp!-1457351574?lang=en>, last accessed on 16 November 2010).

¹⁵³ [2005] OJ L277/1, Preamble (31).

¹⁵⁴ [2006] OJ L55/20.

¹⁵⁵ *Ibid.*, Annex, para 3.2.(iii).

¹⁵⁶ The 2005 Rural Development Regulation [2005] OJ L277/1, Art. 16a, as amended by Council Regulation (EC) 74/2009 [2009] OJ L30/100.

so as to identify climate change and renewable energy as two of the “new challenges” of the CAP.¹⁵⁷

This pattern would appear to have been substantially replicated in the United Kingdom. Prior to the “Health Check” there were indeed specific measures to address climate change. For example, in England the Energy Crops Scheme was established in 2000 as part of the England Rural Development Programme 2000-2006, providing assistance for projects involving the establishment of short rotation coppice and miscanthus.¹⁵⁸ That said, such measures would seem to have been towards the periphery, as opposed to the centre, of rural development policy. For example, it has already been noted that the Explanatory Memorandum which accompanied the original version of the Environmental Stewardship Regulations 2005 stated that the scheme would “have similar objectives to the existing agri-environmental schemes, namely, increasing biodiversity and access to the countryside, and protecting its historic and landscape features”; and that it would “also have a new primary objective of resource protection, and new secondary objectives of flood protection and genetic conservation”: no express mention was made of climate change.¹⁵⁹ By contrast, in the RDPE climate change now emerges as an “overarching” theme of Environmental Stewardship.¹⁶⁰ On the other hand, it may also be emphasised that existing measures are understood to meet many of these new demands, since research suggested that Environmental Stewardship, “as currently designed, makes a positive contribution to both climate change mitigation and adaptation”.¹⁶¹ Examples provided included livestock extensification and the restoration of peat bogs.¹⁶² That said, there was also recognition that steps could be taken to develop existing measures so that they align more closely with the new challenge.¹⁶³ At the same time, support for renewable energy is continued in a new Energy Crops Scheme.¹⁶⁴ As stated in the RDPE, “[d]etailed analysis has been carried out of the need for ongoing support for the establishment of perennial energy crops. The analysis concluded that there was a clear advantage for them in terms of climate change mitigation, compared with annual crops, which are used as feedstock for transport fuels, but that without any public support it was unlikely that private investment would take place at the required scale to encoura-

¹⁵⁷ The 2006 Strategic Guidelines [2006] OJ L55/20, Annex, para 3.4a, as amended by Council Decision 2009/61/EC of 19 January 2009 [2009] OJ L30/112.

¹⁵⁸ See the Energy Crops Regulations 2000, S.I.2000 No.3042 (as amended). This scheme, as indicated, formed part of rural development programming and should be distinguished from specific support for energy crops under Pillar I of the CAP, as provided under Article 88 of Council Regulation (EC) 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers [2003] OJ L270/1 (such specific support being discontinued under the “Health Check” of the CAP).

¹⁵⁹ See above n. 41.

¹⁶⁰ See, eg, the RDPE (above n. 37) Chapter 5, para 217.

¹⁶¹ *Ibid.*, Chapter 5, para 218.

¹⁶² *Ibid.*, Chapter 5, para 219.

¹⁶³ *Ibid.*, Chapter 5, para 218.

¹⁶⁴ That instigated in 2000 was discontinued in 2006 under the England Rural Development Programme (Closure of Project-based Schemes) Regulations 2006, S.I. 2006 No.2298.

ge continuing demand. This is largely due to the high upfront costs of establishing perennial energy crops".¹⁶⁵

A very similar approach is taken in both Northern Ireland and Scotland. Thus, the Northern Ireland Rural Development Programme 2007-2013 declares that "[c]limate change adaptation policies will be developed through the lifetime of the programme and, where applicable, rural development measures will be revised and updated as climate change adaptation policies are adopted".¹⁶⁶ Indeed, the five "key outcomes" for the Scottish Rural Development Programme 2007-2013 include climate change mitigation,¹⁶⁷ while one of five "key priorities" for Axis 1 is renewable energies and one of the six "key priorities" for Axis 2 is tackling climate change.¹⁶⁸ Yet it is perhaps in Wales that the greatest strides forward have been taken, with the proposed introduction of the Glastir Scheme.¹⁶⁹ As indicated, this will come into force in 2012 and replace, *inter alia*, the Tir Gofal Scheme and the Tir Cynnal Scheme. In the same way as, for example, Environmental Stewardship, there will be both an element open to all farmers and land managers (which will be known as the All-Wales Element) and an element directed towards specific improvements (which will be known as the Targeted Element). A major initiative, however, will be the introduction of the Agricultural Carbon Reduction and Efficiency Scheme, which will provide additional funding for those farmers who have an All-Wales element. This funding will take the form of capital grants for energy efficiency improvements and for the purchase and installation of specified renewable energy technologies, but it will not be possible to use such grants for diversification enterprises. Energy technologies which will qualify include biomass boilers and humidity controls for grain drying.

5. CONCLUSION

There would appear, therefore, to be a strong appetite for promoting rural development within the United Kingdom, with such appetite extending not just to England, but also the devolved administrations. As noted, such an approach is consistent with calls by the United Kingdom Government for a wholesale switch in expenditure from Pillar I to Pillar II; and such calls have found concrete expression in long-standing enthusiasm for voluntary modulation. Yet, at

¹⁶⁵ RDPE (above n. 37) Chapter 5, para 66. For the advantages of short rotation coppice over cereals as biofuel feedstock, see also, eg, HOUSE OF COMMONS ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS COMMITTEE, *Eighth Report of Session 2005-06: Climate Change: the Role of Bioenergy*, HC 965-I, para 88 (evidence from the Biosciences Federation and the Royal Society of Chemistry).

¹⁶⁶ See above n. 52 at 28.

¹⁶⁷ See above n. 58 at 63.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 64.

¹⁶⁹ See generally, the Welsh Assembly Government, *Glastir* (available at <http://wales.gov.uk/topics/environmentcountryside/farmingandcountryside/ruraldevelopment/axis2/glastir/?lang=en>, last accessed on 16 November 2010).

the same time, it may be suggested that differences can be detected in the focus of the respective 2007-2013 rural development programmes for England, Northern Ireland, Scotland and Wales. Thus, in England, the agri-environmental Environmental Stewardship Scheme has come to dominate the RDPE, the more so since it now incorporates (under UELS) what had previously been support for less-favoured areas (under the HFA Scheme). Further, under the Comprehensive Spending Review, it will also be privileged in terms of the allocation of increasingly scarce resources, with HLS even being expanded. By contrast, for example, the Scottish Rural Development Programme 2007-2013 takes a more integrated approach, laying considerable weight on not just environmental, but also social and economic, concerns. In this regard, it may be highlighted that specific support has been made available for “crofting”,¹⁷⁰ an historic form of land tenure which covers about 10 per cent of the land area of Scotland; and, significantly, this form of tenure is described in the rural development programme as being “of major cultural importance”.¹⁷¹

That said, there are also similar themes which cut across rural development programmes, of which two may be emphasised. First, there is a general preference for agri-environmental schemes which operate through various tiers of support. As has been seen, in England the Environmental Stewardship Scheme operates on the basis of an entry level (ELS), which may be combined with an OELS element, an HLS element, a special project element and now the new strand of an UELS element. Similarly, for example, Scottish Rural Development Programme 2007-2013 offers both Land Managers Options and the more targeted Rural Priorities. This flexibility goes some way at least to addressing the persistent criticism of rural development support that it was either too “broad and shallow” or too “narrow and deep”.¹⁷² Secondly, the mitigation of climate change has already emerged as a new policy imperative for the CAP; and, as the shape of the CAP after 2013 becomes clearer, the importance attached to mitigating the effects of greenhouse gases is likely to become yet greater. Definitely, when launching the public debate on the future of the CAP in April 2010, Commissioner Ciolo,⁹ could state that “[c]limate change is no longer a theoretical issue. Society expects solutions from the agricultural sector”.¹⁷³ As has been seen, this “new challenge” is articulated far more fully in the current United Kingdom rural development programmes than in those for 2000-2006; and, for the purposes of meeting the challenge, a major role is already accorded to agri-environmental schemes. Further, targeted rural development measures have for some time provided support for the growing of energy crops. That said, there remains a clear sense that policy is still evolving and, in particular, that there is

¹⁷⁰ The Crofting Counties Agricultural Grants Scheme, regulated by the Crofting Counties Agricultural Grants (Scotland) Scheme 2006, S.S.I.2006 No.24 (as amended).

¹⁷¹ See above n. 58 at 13.

¹⁷² See, eg, H. BULLER, “The Agri-environment Measures”, in F. BROUWER and P. LOWE (eds.), *CAP Regimes and the European Countryside* (CABI Publishing, Wallingford, 2000) 199-219.

¹⁷³ Speech/10/150, *The Future of European Agricultural Policy: Call for a Public Debate*, Brussels, 12 April 2010.

scope for agri-environmental instruments to be more closely aligned with the climate change agenda. Indeed, it may be reiterated that the Northern Ireland Rural Development Programme 2007-2013 expressly contemplates that it will require revision.¹⁷⁴ An interesting step along this road is the Agricultural Carbon Reduction and Efficiency Scheme, to be introduced as part of the Glastir Scheme in Wales; and it may be the first of many such steps in the adaptation of agri-environmental measures to acquire tighter focus on what is now an overarching theme of the whole CAP.

¹⁷⁴ See above n. 94.

10

How to deal the rural development? Special problems in Hungary

István Olajos
Universidad de Miskolc

When I was asked to hold this presentation, I was assigned to give an overview on the current situation of the Hungarian agricultural property, rural environment and structural problems and to describe those issues which are to be corrected in the light of the problems set forth in the structural Green Paper on Territorial Cohesion (COM(2008)616 Final).

The current situation of the agricultural economy cannot be understood without the adequate knowledge of our past. Observing the problems of an outlying country you can get a genuine picture if you know from which economic environment our economy launched, how it developed and where it is now. I do not intend to take a long view; rather I am going to reveal the main milestones of the development using the summary of our study written by my colleague, Anikó Raisz and by myself in Cambridge.

AGRICULTURAL STRUCTURE —AGRICULTURAL PROPERTY—

In Hungary, before the change of the systems, in the real-socialist era the development of the agricultural structure and the agricultural economy stood in the limelight of the agricultural policy.¹⁷⁵ This era last from 1963 until 1989. The Stalinist approach of the 1950s that the inner capital necessary for the development of the industry has to be adduced via the forced collectivisation of agriculture, and that with making it impossible for the small existences to earn their living, the layer of workers for the development of the industry can be created, had a significant influence on the development of the agricultural economy. The

¹⁷⁵ See OLAJOS, István: A rendszerváltás és az agrártámogatások kapcsolata. In: CSÁK, Csilla: *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Novotni Kiadó Miskolc, 2007, pp. 279-289

defeat of this policy had already been realized by Imre Nagy (the later executed prime minister of the 1956 revolution¹⁷⁶), who gained his popularity by suspending these measures. In the 1956 revolution, the Hungarian agricultural workers refused every socialist achievement. The Kádár regime, after having finished the requital and the forced collectivisation, in the period between 1957 and 1962 had a different approach to the agriculture. As the invading Soviet Union insisted on the kolkhoz-type co-operatives, this system was adapted to a special Hungarian form. The co-operator —besides his duties to give up his lands in favour of the co-operative and to work for the latter— may have retained a piece of land of 0,5 ha where he was allowed either to produce the basic products necessary for the stock-farming or to follow intensive horticultural activities. The products coming to existence this way had been purchased by the kolkhoz-type co-operative, ensuring the basic commodity for the national processing industry and the safe existence for the members. The agricultural policy used the achievements of the subvention policy of the European Community and integrated those into the centralized economic system.

The productivity of the economy was great, one forint of invested capital produced 3-4 forints of profit, from that money in the second half of the 1970s the sector was mechanized and the processing capacity developed further. In this period, the GATT rules did not apply directly, and within the Comecon the real concurrent was the Bulgarian economy where in the frame of the kolkhoz system the agriculture was less productive.

In 1982, the country adhered into the system of the World Bank and took severe credits. The requirements for these credits included the abolishment of certain elements of the agricultural support system, therefore the lack of the central subventions was replaced by introducing the industrial and commercial departments of the co-operatives. These departments were from 1985 partly autonomous organisations within the co-operatives (economic working groups within the company), and from 1988 —according to the law on economic organisations of that year— they became autonomous legal persons. The more and more indebted socialist country —due to a serious pressure from the side of the World Bank— dissolves its that time support system until 1988, which results in the fallback of the agricultural productivity.¹⁷⁷ The change of the systems aimed at dissolving the forced socialist co-operatives and the privatisation of the arable land.¹⁷⁸ At that time, a significant part of the Hungarian agricultural processing industry got into the hands of the European agricultural companies which have become concurrents in the meantime.¹⁷⁹ After the time expired that

¹⁷⁶ He was prime minister of Hungary between 1953 and 1955, and in 1956 during the revolution.

¹⁷⁷ ROTH, Nándor: *A mezőgazdasági támogatások és hitelek a '80-as években*. AKI Közlemények, 188 AKI Budapest, pp. 175-198.

¹⁷⁸ See CSÁK, Csilla: *A rendszerváltás hatása a földtulajdoni és földhasználati viszonyokra*. In: CSÁK, Csilla (ed.): *Agrárjog - A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008. p. 66-74.

¹⁷⁹ PRUGBERGER, Tamás: *Élelmiszeripari privatizáció, tovább, tovább*. Figyelő, 1992/29. p. 21.

was prescribed by the privatisation contracts for the obligatory further functioning, these factories have been closed down, and the Hungarian producers' products were processed in their own processing bases. From the second electoral period on, in the Hungarian agriculture, the effects of the political "rotation" are visible.

The socialist government acquired the majority of votes while campaigning with the reinforcement of the co-operatives in 1994. But its policy only accelerated the phenomenon that the leaders acquired the active properties of the co-operatives, and that the agriculture turned into economic organisations disposing of huge territories.¹⁸⁰ Because of the big influence of these leaders, agricultural supports had no accessible regulation in Hungary for a long time. The first National Agricultural Programme was adopted in 1997. Afterwards, a governmental decree regulated the procedural rules for the subventions. Nevertheless, during the first two periods (1990-1994, 1994-1998) only the law on the agricultural market organisation from 1993 included legal dispositions that could be controlled in reality. The national agricultural policy did not intend to invest serious money from the national budget into the development, they wanted to reinforce the role of the first pillar of the European Union's rural development policy instead. Therefore, in the first period after the accession (in the period of the Hungarian structural planning) as well as in the second period (which was an autonomous rural development planning period) subventions of the first pillar, aiming at the development of the agriculture were decisive. Although here the role of the co-financing of the European Union is smaller, the Hungarian government mostly shifts the burden to the aspirant companies, therefore only companies having the most capital and serious connections get the majority of the rural development supports, which is a small group of some thousands of candidates. It was in the interest of this group that in the period of 2004-2007, the sums for the National Rural Development Plan's agricultural-environment protection subventions were moved to serve the agricultural development aims of the Agricultural and Rural Development Operative Programme.¹⁸¹

The problem of the latest term, which affects the structure as well, is that the deregulation received at the time of our accession to the European Union expires in 2011, with which Hungary protected its arable land from the free flow of capital. This was necessary, because the market of the land was restricted in Hungary, with the exception of the free purchase of arable land at the time of the change of the systems. As far as the acquisition of ownership on arable land is concerned, Hungary has gained the sustainability of special distinctive provisions on arable land concerning the acquisition of ownership as a transitional exemption.

¹⁸⁰ PRUGBERGER, Tamás: *A magyar mezőgazdaság szerkezetének átalakulása a tervezett földtörvény módosítás és a már megalkotott kárpótlási- és szövetkezeti törvény hatására*. In: *Jogtudományi Közlöny*, 1993/1, pp. 6-14.

¹⁸¹ ÁNGYÁN, József - ÓNODI, Gábor: *Mi történik itt a vidékkel? (Agrárblöffök, elhallgatások és "lezsugázások")*. In: *A Falu* 2003/4, pp. 5-24.

So, Hungarian and European Union citizens and citizens of the Member States of the European Economic Area may acquire 300 ha or 6000 “aranykorona” (golden crown¹⁸²) arable land. Exception is someone who acquired more land between 1989 and 1993, or exchanged it to a not bigger land, purchased land for the money received for the expropriation and who purchased a land previously under his co-ownership.

As for foreigners, the additional requirements are to reside in Hungary for 3 years, to obtain income from agricultural activity and to have the objective to settle down in Hungary.¹⁸³ Among the general rules for land-use it has to be emphasized that arable lands may only be leased for a definite time, 20 years at the most. Concerning forests, it may exceed to the fifth year after the cutting age is reached, concerning plantations, until the tax regulation regard its value zero, according to the amortization rules. The Hungarian state and the local governments may lease for indefinite time. If the leaseholder is a natural person or a legal person, the maximal size of the leased territory may be 300 ha or 6000 golden-crown. Those companies and co-operatives that are seated in Hungary have a special advantage: they may lease up to 2500 ha or 6000 golden-crown territories. The right to lease of the Hungarian state or self-governments is not restricted. The arable land must be cultivated according to its cultural line or at least maintained in a condition which corresponds to its quality class. Exceptions are vineyards and orchards, where the owner is obliged to cultivate.¹⁸⁴ This obligation is controlled by the Central Agricultural Office and —concerning the vineyards— by the wine communities. The land-use —if the size of such a land exceeds 1 ha— must be presented for registration. Another instrument to control the subventions is the system for identifying agricultural parcels.¹⁸⁵

In Hungary, for agricultural land-use in general no land-use plan is required, but the land-use is regulated in many other legal norms. Land-use may be divided according to the use, and the given circumstances of the territory. Special rules apply for the forests and vineyards (see as to the latter the rules of the wine communities).¹⁸⁶

In these fields the planning of economic activities is compulsory. The state creates 10 year-long regional plans for larger territories, while the land user makes a 10 year-long plan for its own factory. There are some special forms of use concerning sylviculture, which require an annual plan as well (cutting of trees, collecting pine-resin). The use of vineyards can follow special rules. On the one hand, a wine community, as a special public corporation, creates a re-

¹⁸² Measure for the quality of arable land.

¹⁸³ Act LV of 1994 on arable land 1994. évi LV. törvény a termőföldről.

¹⁸⁴ Act CXXIX of 2007 on the protection of arable land.

¹⁸⁵ SZILÁGYI, János Ede: A magyar agrárszabályozás helye az európai mezőgazdasági üzemekre vonatkozó jogalkotási tendenciák tükrében (XIX. századtól napjainkig). *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Miskolc, Bíbor Kiadó, Tomus 7/2. (2006), pp. 229-247.

¹⁸⁶ See SZILÁGYI, János Ede: A hegyközségek. In: CSÁK, Csilla (ed.): *Agrárjog - A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, pp. 271-289; SZILÁGYI, János Ede: A földrajzi árujelzők sui generis védelme a magyar borjogban. In: SZILÁGYI, János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*. Novotni Kiadó Miskolc, 2009, pp. 318-344.

gulation when it is established and when it is transformed, which regulates the time of economic activities, the use of pesticides, the time of harvest, and the method of ripening, and which has binding effect on its members.¹⁸⁷ Special provisions for use can be found in decrees on the production of wines with protected origin concerning the production of wines with protected origin. These decrees protect a unique kind of grape (“arany sárfehér”) or wine (“egri bikavér”, “debrői hárslevelű”) and regulate their production and refining. In other cases the requirement is the observance of production restrictions; and the wine of every producer, which complies with these restrictions, can be classified as wine with protected origin of standard or premium class depending on the restriction.¹⁸⁸ This restriction of wine law can be regarded as rural, since it exists in seven wine countries from the 22 in Hungary and it defines land-use only for that specific territory.

Its consequence was that the price of the arable land stagnated in the level of 1994. The effect of the limited landprice may be, with a fast liberalisation, that the first quality arable land is not concentrated in the hands of farmers with the intent of settlement and farming, but in the hands of investments groups, which intend to merchandise these lands for the first buyer offering a reasonable price.

The governing party having 2/3 majority in the national Parliament would have the possibility to adopt any kind of act, however, this act has to meet the requirement of anti-discrimination, which is strongly limited by the latest practice of the European Court of Justice. Temporarily, the main feature of the method of legislation is confidentiality. The new concept of the lately established Rural Development Ministry was presented to the agricultural law experts on a conference organized on 12 November.

The merit of this concept is that the Ministry makes an attempt to prolong the moratorium for three years as a result of political pressure. Besides the reasons, described above, 7 million ha arable land has 3,3 million owners, the process of compensation and idemnification has not finished yet, the programmes for the redistribution of properties are to be finished before the revival of demand, the land prices are significantly lower (1/10 of some European land prices), the directly land-based supports do not reach the 80% of the average support in the earlier accessed member states.

If the prolongation of the moratorium may not be obtained, the Hungarian rural development government is ready to introduce a concept, which ensures the free flow of capital, excludes land purchases with solely investment purposes, and impedes the entry into force of those invalid contracts, which have been bound during the moratorium and have not become effective yet. According to

¹⁸⁷ Lásd: SZILÁGYI, János Ede: A hegyközségek In: CSÁK, Csilla (szerk): *Agrárjog - A Közös Agrárpolitika megvalósulása Magyarországon* Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, pp. 271-289.

¹⁸⁸ SZILÁGYI, János Ede: A földrajzi árujelzők sui generis védelme a magyar borjogban: In: SZILÁGYI, János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban* Novotni Kiadó Miskolc, 2009, pp. 318-344.

the concept, local settlement would be the condition of the acquisition of ownership, the maximum limit of acquisition would be maintained, the acquisition of more than 100 ha land would be allowed under the condition that the agricultural qualification is certified and a special system of preemption would be established, which gives priority to the right of preemption of the state. The acquisition of ownership could be prohibited by the agricultural authorities if it made burdensome for the small and medium local farms to compete. The acquisition of ownership by foreign states or state-run enterprises would be prohibited on the basis of national security interests.

In order to be protected against speculative land purchase, the initiation of a new land turnover tax is planned, which would be decreased according to annual cultivation. Although it is a drafted plan, the independent transferability of arable land is to be abolished and its transferability in an agricultural factory is to be redeemed¹⁸⁹.

RURAL ENVIRONMENT

The estimation of the agricultural-environment protection regulation in Hungary is not homogenous. In some universities, according to the narrow interpretation, only those agrarian rules belong here which also include the protection of the legal object's environment (silviculture, hunting, husbandry of water resources, land protection in a broader sense).¹⁹⁰ Others interpret the regulation in an expanding way which for them includes those mainly agrarian administrative norms where —besides the agriculture-based regulation— environment protection aspects only appear in part (gene technology, plant protection, animal hygienic, alimenthygenic norms, rules of stock-farming).¹⁹¹

The second pillar rural development regulation (in a narrower sense) includes the subventions of this field. In 1999, the Agricultural Environmental Protection Department of the Gödöllő University elaborated¹⁹² a concept for the introduction of the agro-environmental subventions which was reaffirmed by the then in power right-wing government in a governmental decision. In the developing system, the system of the arable lands' agricultural and environmental qualification was connected to the expansion of the subvention system necessary for the lands' cultivation, harmonising the special husbandry and production demands with the agrominimum and environmental protection requirements. As expected by the European Union, these subventions appeared both in the Natio-

¹⁸⁹ ANDRÉKA, Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában Miskolci Egyetem 2010, november 11-én elhangzott előadása.

¹⁹⁰ In Debrecen and Budapest (ELTE).

¹⁹¹ In Miskolc. See SZILÁGYI, János Ede (ed.): *Környezetjog II. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei* Novotni Kiadó Miskolc, 2008.

¹⁹² ÁNGYÁN, József: *Mezőgazdaságunk és a Nemzeti Agrárkörnyezetvédelmi Program*. In: A Falu 2000/4, pp. 47-56.

nal Rural Development Plan (2003) and in the New Hungary Rural Development Program (2007).¹⁹³

In the first subvention period, the concrete subvention decrees only appeared in 2004, and later on all these have been withdrawn. In the second subvention period, the first subvention decrees have been adopted in 2009. Compared to the field's significance, it only received a small part from the resources, and in the first period the resources were divided among the agricultural supports. In the second period, as to the introduction of such subvention regulations, two aspects play a significant role: on the one hand, the role of the environmental cross-compliance criteria, and on the other hand, the dispositions of the in the meantime adopted law on the SPS.

The special, from the general food law deviating regulation, which is mainly applicable for the territories in the countryside, concerns the special quality bio-food and the genetically modified food. In Hungary, bio-food may be produced by a producer who is registered by a control organ acknowledged by the Ministry for Agriculture and Rural Development. This control organ—besides the registration—controls the complete production procedure, and when having suspicions, it takes samples from the bio-product: if non-authorized chemicals are used, it can remove the “bio” label from the product. If it experiences ongoing or severe violations, the control organ may exclude the producer from the registration. If somebody wants to put a product into the Hungarian market as bio-food that comes from outside the European Union, this has to be approved of on a case by case basis by the Ministry for Agriculture.¹⁹⁴

In case of the release of food of special quality, in Hungary the description of the product has to be published, the details of which may be viewed by the interested parties. The latter may even raise objections against the release of the product. After deciding over these objections, the Ministry for Agricultural decides over the application for registration. Following the end of an occurrent judicial reviewal of this decision, the final decision has to be submitted to the Commission. The authority control is the task of the county agricultural offices, except for the wine and fermented drinks. The producer is obliged to inform in advance the authorities about the beginning of the production and release of the product of special quality. If there is a smaller mistake, it has to be repaired within 15 days, and is obliged to inform the authorities about it. If he fails to do that or the mistake is relevant, the authority may bind the release of the product to a certain requirement. If the product is significantly differing from the product description, or again there is a significant error in the product, the producer may be banned from using the traditional, special product name for one year, and

¹⁹³ As to the legal aspects see OLAJOS, István: A vidékfejlesztési szabályozás, mint a KAP második pillére. In: CSÁK, Csilla (ed.): *Agrárjog II. kötet*. Novotni Kiadó Miskolc, 2005, pp. 276-277.

¹⁹⁴ Governmental decree 140/1999 (IX. 3.) on the production, release and denotation of agricultural products and food according to the ecological requirements.

after this period the authority may allow the use of the special name if no further mistake for was found.¹⁹⁵

Element of the third field is the coexistence rule, incorporated into the 2006 act on genetic technology. This prescribes special training requirements for the undertakings' employees when producing agricultural products together with genetically modified ones.¹⁹⁶ Besides, this activity owes a special production authorization. When providing this authorization, attention has to be paid to cross-staminations, the aim of usage, the season of flourishing, certain features of reproduction, as well as the features of the given territory.¹⁹⁷

If the producer acquires the authorization, he is obliged to use the alternation of corps, to assart the wild acrospire, to cooperate with the neighbouring producers, to the grooming of the machinery and of the barn-floor and its surroundings, as well as to destroy the occurring waste. The actions taken have to be registered in a production book, and this book has to be preserved for 5 years.¹⁹⁸

Answers given to the questions indicated by the structural Green Paper in the light of the Hungarian rural development

The structural Green Paper considers rural development as the integral part of cohesion policy. In the Hungarian regulation they are not united. The assistance programmes of rural development are adopted within the frame of a similar programming as the other structural funds. However, supports concerning rural development in Hungary fall within the competence of the agricultural disbursing agency. The supports appear as agricultural decrees. At university level and in the field of administration this area is the field of agricultural law and agricultural regulation, therefore, the problems raised in the cohesion Green Paper concern these fields.

THE STATEMENTS OF THE COUNCIL ARE THE FOLLOWINGS

The majority of the raised questions, which concerned definitions, the level and competence of regional activities, better cooperation, new regional partnerships and the improvement of regional cohesion, were answered by the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee in their special way.

¹⁹⁵ Ministry for Agriculture decree 15/2008 (II. 15.) on the order of acknowledgement and control of traditional special agricultural products and food.

¹⁹⁶ As to the community norms concerning the genetically modified food see SZILÁGYI, János Ede: A GM élelmiszerekre vonatkozó speciális előírások. SZILÁGYI, János Ede (ed.): *Környezetjog II. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei*. Novotni Kiadó Miskolc, 2008, pp. 69-71.

¹⁹⁷ As to the rules of co-production see OLAJOS, István: *Az egymás mellett termesztés-koegisztencia-szabályai*. SZILÁGYI, János Ede (ed.): *Környezetjog II. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei*. Novotni Kiadó Miskolc, 2008, pp. 81-85.

¹⁹⁸ Ministry for Agriculture decree 86/2006 (XII. 23.) on the next-to-each-other production of genetically modified plants, and plants produced in a traditional or ecological way.

As to myself I would concentrate on only rural development when summarizing those steps of the EU, which could facilitate the extension of rural development within the cohesion:

Using a better thought over and more rigorously called upon the member states the process of the diversification could be preserved, and the scope for action of the member states in distributing the resources could be increased. In addition to the financial regulation system, the member states should consider the principles of the rural development and not to mix up the capital investment in the agrarian sector and the rural development. In the regulation, the environmentalism and re-nationalisation¹⁹⁹ are the tendencies determining the development of the regulation of rural development. In our opinion, this field may be able to defend the values of the European farming even if the direct instruments of the market regulation are better tuned in by the rivals of EU.²⁰⁰ Thus, instead of communal regulation, the development of the scope of action of the rural districts could preserve the characteristic view of the EU agro-economy. In addition to this subvention policy, the member states should be expected to form special regulations in the fields of development policy, agro- and environmental protection, food law, and these special regulations could increase the scope of action of the rural areas and of the producers. This way we would not extend the negotiations and would not include the subventions of rural areas, neither their special regulations. In this respect we should widen the scope of action of certain international organisations, dealing with the protection of particular products, and should include in the scope the market of countries newly dealing with traditional European products.²⁰¹

¹⁹⁹ See furthermore NORER, Roland: Tendenzen des Agrarrechts; Perspektiven des Agrarrechts. In: NORER, Roland: *Lebendiges Agrarrecht - Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*. Springer Verlag, Wien-New York, 2005, pp. 289-382, pp. 512-518.

²⁰⁰ An opposite opinion has TANKA, Endre: Az EU vidékfejlesztési politikája ma és a jövő évtizedben. In: *A falu* 2007/4 (22), pp. 63-74.

²⁰¹ As to proposals concerning the wine law, see SZILÁGYI, János Ede: A Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet. In: SZILÁGYI, János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*. Novotni Kiadó Miskolc, 2009, pp. 249-250.

11

La relación entre lo rural y lo urbano: sostenibilidad y cohesión

Ángel Sánchez Hernández
Profesor Titular de Universidad. Área de Derecho Civil.
Universidad de La Rioja

I. INTRODUCCIÓN: LAS INTERACCIONES CAMPO-CIUDAD

Desde una perspectiva económica, social y ambiental existe una clara y vital interdependencia y complementariedad entre lo urbano y lo rural. Esta interacción apenas ha sido considerada desde aspectos como el de la sostenibilidad y cohesión rural. Es por ello, que se hace preciso analizar las relaciones campo-ciudad, para poner de manifiesto en qué grado en esas relaciones se incide en la sostenibilidad y cohesión del mundo rural²⁰².

Es preciso analizar las interacciones urbano-rurales para determinar en qué medida existe una depredación de lo rural por lo urbano y en consecuencia proponer una necesaria nueva vertebración de las relaciones campo-ciudad desde la perspectiva de un desarrollo sostenible capaz de alcanzar un modelo campo-ciudad integrado teniendo en cuenta, la complementariedad entre los dos ámbitos, el rural y el urbano, aprovechando especialmente las potencialidades culturales, naturales y paisajísticas del mundo rural.

Es necesario configurar un nuevo modelo sostenible y cohesionado en la relación entre lo urbano y lo rural partiendo de la legislación de la Unión Europea y nacional en la que se establecen nuevos criterios de actuación para un desarrollo rural respetuoso con el patrimonio cultural y natural.

Ese modelo sostenible y cohesionado entre el mundo rural y el urbano pasa por la puesta en valor de los bienes y servicios (vg. ambientales) que provee el mundo rural al urbano y que en general tienen relación con el bienestar humano. En este contexto, cabe una compensación como pago a esos servicios, convir-

²⁰² Se trata de poner de manifiesto los flujos de población, de capital, de mercancías y de tecnología entre el mundo urbano y el rural.

tiéndose esa compensación en un mecanismo para mantener la prestación de esos bienes y servicios del mundo rural hacia el urbano. Este pago por los bienes y servicios rurales conduciría a la gestión sostenible y cohesionada del mundo rural con el urbano, preservando, en todo caso, sus valores y recursos a largo plazo.

II. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CAMPO-CIUDAD

II.1. Entre el mundo rural y el urbano existe una interconexión constante que precisa de un equilibrio que origine cohesión —equidad— y un desarrollo sostenible

Desde hace varias décadas las zonas rurales pierden población, van contando con menor presencia de mujeres y, consiguientemente, con un elevado aumento de la tasa de envejecimiento. Además, la población de estas zonas reclama mayores servicios, puesto que los existentes son escasos y están muy alejados de los que disfruta la población urbana²⁰³.

La ciudad cuenta con una función residencial, cultural, deportiva, comercial, de ocio y servicios, que han colocado al campo en una clara dependencia. A partir de esta realidad, existe una desventaja del mundo rural respecto del urbano, resultando el primero perdedor en términos económicos y sociales. Pareciera como si se hubiese producido una cierta depredación de lo rural por lo urbano.

Para *superar los fuertes desequilibrios existentes entre el ámbito urbano y rural*, manifestado en la fuerte dependencia de las zonas rurales respecto de las zonas urbanas, hay que reconocer al mundo rural su importante patrimonio cultural²⁰⁴ así como su importante papel de ser, en gran medida, responsable del mantenimiento de los ecosistemas. Por tanto, es preciso ponerlos en valor los recursos ambientales y culturales del mundo rural para, clave de complementariedad del mundo urbano, hacer posible así un desarrollo rural sostenible.

Hoy, el mundo rural además de ocuparse de la agricultura, la ganadería y la silvicultura —explotación forestal—²⁰⁵, ha de responder a otras demandas sociales en relación con la integridad del patrimonio cultural y natural²⁰⁶. En este

²⁰³ La despoblación rural es debida, en buena parte, a la escasez de servicios y a la imposibilidad de mantener una renta equiparable a la de otros sectores económicos. España cuenta con unos 46 millones de habitantes, de los cuales el 35% viven en zonas rurales que se corresponden con un 90% del territorio

²⁰⁴ Al infravalorarse sus tradiciones, conocimientos, tradiciones, usos y costumbres perennes.

²⁰⁵ Las zonas rurales siguen siendo parte fundamental de la riqueza ya que, además de la importancia del sector agrario en la economía nacional, representan gran parte del Patrimonio tanto natural como cultural de España, jugando un papel fundamental a la hora de ofrecer a la población urbana espacios de ocio, de turismo así como recursos naturales —amen de otros energéticos—.

²⁰⁶ En este sentido, el campo cuenta con elementos culturales y patrimoniales que escapan a los procesos de globalización que conllevan una homologación de las pautas de comportamiento.

sentido, el mundo rural, que genera “bienes y servicios” para el bienestar humano²⁰⁷, ha de crear una interconexión económico, cultural y ambiental entre lo rural y lo urbano en aras de lograr un reequilibrio socio-económico (cohesión) y un desarrollo rural sostenible²⁰⁸.

En definitiva, para alcanzar una mayor calidad de vida para la población rural y una mayor cohesión social y económica con el mundo urbano, se han de reconocer los bienes y servicios proporcionados por las zonas rurales al mundo urbano, sobre la base de los recursos del patrimonio natural, cultural y paisajístico rural²⁰⁹.

II.2. EL desarrollo rural sostenible y el patrimonio cultural, natural y paisajístico

El desarrollo rural sostenible está vinculado a la actividad económica, pero también a la protección del patrimonio cultural, natural y paisajístico.

- a) Existe un vínculo claro entre cultura²¹⁰ y desarrollo rural sostenible. Aquella es una dimensión esencial de éste. Sin cultura es impensable un desarrollo rural sostenible. Los recursos culturales constituyen la memoria colectiva de los pueblos —dando cuenta de sus valores y aspiraciones— y tienen un papel importante y un fuerte impacto en la economía rural.
- b) Si bien la puesta en valor del patrimonio cultural —particularmente sesgada hacia el monumentalismo—, ha sido una constante desde hace bastantes décadas, en la actualidad, cada día más, se pone en valor además el patrimonio natural a través de figuras de protección de la naturaleza como las Reservas de la Biosfera de la UNESCO, la Red Natura 2000, los Parques Nacionales y los Espacios Naturales Protegidos²¹¹. Los

Las zonas rurales cuentan con gran riqueza cultural, con un patrimonio vivo: costumbres, tradiciones, artesanías, expresiones artísticas, gastronomía, que acentúan su identidad colectiva. Esta riqueza ha de preservarse, en primer lugar para evitar que la globalización cultural —elementos de identidad global, primando valores culturales y modelos de vida parecidos— llegue definitivamente al mundo rural; y en segundo lugar, para aportar al mundo rural el necesario equilibrio de las actividades económicas y el respeto a la naturaleza.

²⁰⁷ Del que es botón de muestra, además del turismo rural, el consumo de ocio y el disfrute de la naturaleza.

²⁰⁸ El desarrollo sostenible busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras. Para la FAO se trata de un desarrollo viable que conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.

²⁰⁹ El paisaje, es un elemento integrador de un patrimonio que la sociedad ha de conservar para transmitir como legado a nuestros descendientes.

²¹⁰ La cultura puede considerarse un conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales que engloban además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los valores, las tradiciones y las creencias (Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, MONDIACULT, 1982). Estamos ante la memoria viva de la cultura rural, ante un reflejo de valores, creencias, usos, prácticas desarrolladas por la población, que es quien la conforma, transforma y mantiene.

²¹¹ España aprobó la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley 42/2007. La protección del Patrimonio Natural y Cultural ha sido reconocida desde 1972 mediante la Conven-

valores²¹² y recursos paisajísticos están en todos los espacios naturales protegidos. Pero no sólo en ellos. También están los elementos patrimoniales de los paisajes rurales²¹³.

- c) Por su parte, el paisaje rural²¹⁴ como elemento de identidad —reflejo cultural de la sociedad que lo ha creado—, es un recurso patrimonial que constituye un gran activo para el desarrollo rural sostenible, siendo su protección y su gestión imprescindible para alcanzarlo. El paisaje rural, además de ser resultado de la interacción de los factores naturales y humanos, cuenta con una dimensión cultural que perciben los ciudadanos, siendo un objetivo de sostenibilidad al ser síntesis del patrimonio cultural y natural²¹⁵.

Por todo ello, resulta necesaria una planificación y gestión de los recursos culturales, naturales y paisajísticos de manera *que se pueda corregir la actual situación, en la cual, a pesar de la riqueza que encierra el medio rural, su población está expuesta a fuertes desigualdades y desequilibrios con respecto al medio urbano por haberse priorizado, sobre todo, aspectos económicos frente a los ambientales*²¹⁶. Por consiguiente, para cambiar esta situación, se hace preciso reconocer la aportación del mundo rural al “bien común” a la sociedad en general, y en particular al mundo urbano. No reconocer los valores de lo rural y su patrimonio natural, es insolidario, social y económicamente injusto que impide la cohesión social entre el campo y la ciudad.

ción sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO. Algunas Comunidades Autónomas como Valencia aprobó la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004 y Cataluña que aprobó la Ley de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de 2005. En España existen aproximadamente unos 1.600 espacios naturales protegidos, que ocupan alrededor del 12% de la superficie. En concreto la red de Parques Nacionales suponen un 0,7% de la superficie de España. Existen aproximadamente 1.400 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y 570 Zonas Especiales de protección para las Aves (ZEPA) que suponen 14 millones de hectáreas y el 28% del territorio nacional. La puesta en valor desde el sector turístico, se pone de manifiesto que en España han visitado los parques nacionales españoles, unos 36 millones de personas.

²¹² Los valores presentes en los espacios naturales han de ser entendidos como herencia recibida de las generaciones precedentes, cuya conservación es vital para la conservación de la biodiversidad y otras funciones sociales como la educación, la investigación, el ocio y la reactivación económica de las zonas rurales.

²¹³ Como los hitos naturales, rocas singulares, bancales, setos de piedra seca, construcciones en el mundo rural, árboles y arbustos singulares con función productiva o marcadores de lindes,... jardines, alamedas, siluetas... Por último, están los paisajes agrícolas, norias y aceñas, sistemas antiguos de riego, campos de cultivo, elementos de arqueología industrial, vías, caminos u otras infraestructura con valor cultural.

²¹⁴ Elemento importante de la calidad de vida de la población.

²¹⁵ Al conectar el paisaje con aspectos de identidad y el marco vital en el que se desarrollan las personas, el paisaje se convierte en el derecho de cada ser humano a disfrutar de unas condiciones de vida dignas. Convenio Europeo del Paisaje (2000). Para que el paisaje siga siendo un recurso importante para el desarrollo rural sostenible —así contribuirá a la calidad de vida de quienes lo viven o lo visitan—, ha de mantener su identidad y los valores productivos, culturales y estéticos que alberga.

²¹⁶ *Vid.* al respecto Vol. Col. *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, dir. Vattier Fuenzalida, Aranzadi, Navarra, 2009..

III. PRINCIPIOS BÁSICOS PARA LA COHESIÓN ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD Y ALCANZAR UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Las relaciones campo ciudad han de ser cada vez más cohesionadas y equilibradas llegando incluso a *una asociación campo ciudad en torno al patrimonio cultural y natural con que cuenta el campo y que será el factor decisivo, en gran medida, para el desarrollo rural sostenible*.

El medio rural, por una parte, ha de mantener y mejorar su actividad agrícola, ganadera y forestal haciéndolas compatibles con el desarrollo rural sostenible —ya que siguen siendo imprescindibles para el mundo rural—, pero por otra parte, en ese mismo mundo rural están ganando un creciente protagonismo socioeconómico y ambiental, unas actividades cada vez más diversificadas y unas estructura productiva basada en la diversificación económica provenientes de poner en valor los recursos del patrimonio natural y cultural del mundo rural²¹⁷. De esta manera, para evitar la dependencia del sector agropecuario, ha de potenciarse la actividad en torno a las medidas ambientales o la restauración de los paisajes, a las energías renovables y el desarrollo de formas de turismo respetuosos con el patrimonio natural y cultural de las zonas rurales.

IV. COMPENSACIÓN POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES PRESTADOS POR EL MUNDO RURAL

Resulta de sumo interés aludir a los modelos de *pago por servicios ambientales*²¹⁸ para la compensación a los productores —agricultores, ganaderos o silvicultores— que aportan esos beneficios sociales, así como a los posibles acuerdos publico-privados orientados a la *custodia del territorio* para la conservación y el uso sostenible del patrimonio y la biodiversidad.

IV.1. El principio básico del pago por servicios ambientales

Consiste en que los usuarios de los recursos que están en condiciones de proporcionar servicios ambientales deben recibir una compensación por los costos en que incurren y quienes se benefician con dichos servicios deben pagarlos, internalizando con ello estos beneficios. Así, el pago por estos servicios ambien-

²¹⁷ Para ello ha de realizarse una adecuada utilización y gestión de las infraestructuras existentes, de los transportes públicos y de los equipamientos existentes.

²¹⁸ Los servicios ambientales pueden clasificarse en: a) de soporte: formación de suelo, tratamiento de deshechos, reciclado de nutrientes, y producción primaria; b) de provisión: de alimentos, de agua y de recursos genéticos; c) de regulación: del clima, de enfermedades y de inundaciones; d) culturales: recreativos, estéticos y educacionales.

tales²¹⁹ ofrece la oportunidad de compensar al oferente del servicio por mantener los ecosistemas con sus beneficios a la sociedad.

El pago por los servicios ambientales constituye un mecanismo de compensación económica a través del cual los beneficiarios de los servicios pagan a los que prestan los susodichos servicios. Esto es, el proveedor del servicio recibe una compensación por parte de los usuarios del servicio, teniendo aquel la obligación de adoptar prácticas para mantener la calidad del servicio ambiental. Así los usuarios —fundamentalmente de las áreas urbanas— pagarían por la conservación o mejora del servicio medioambiental, si bien se pueden establecer por los Estados otras formas indirectas a través de impuestos, estímulos, subvenciones o subsidios.

El mecanismo de pago por los servicios ambientales puede ser interesante en España. Así se pueden poner algunos ejemplos:

- a) Como sabemos España sufre una avanzada desertificación. Si se presta por el agricultor, el ganadero o por un silvicultor un servicio de control de la erosión y de retención de sedimentos en el suelo, se está realizando una labor de prevención de la pérdida de suelo por viento, escorrentía y almacenamiento de sedimentos, que bien merece compensación económica.
- b) En España, nos enfrentamos a una creciente presión de la demanda por el agua cada vez más escasa —el regadío consume más del 70% del total del agua consumida en España—. Si se realiza una adecuada gestión del uso del agua en la agricultura que ahorre el consumo de agua, se estaría prestando un servicio ambiental que bien merece su compensación económica.
- c) España se encuentre en zona de riesgo del cambio climático. La aplicación del Protocolo de Kyoto nos exige una gran tasa de deceleración de emisiones de carbono, para lo cual debemos maximizar la captura de carbono en nuestros paisajes. Si por nuestros silvicultores y agricultores, se realiza una labor de reforestación, o bien a través de los diversos cultivos se realiza una labor de regulación de la composición química de la atmósfera —que significa aire limpio, salud—, se estaría prestando un servicio ambiental que bien merece su compensación económica.
- d) Si se proporcionan a los habitantes de las ciudades servicios culturales recreativos, proporcionándoles oportunidades de ocio, esparcimiento y

²¹⁹ Los pagos por servicios ambientales —PSA— constituyen un mecanismo de compensación por la compensación positiva de los ecosistemas, lo que facilita su identificación y puesta en valor. En cuanto a los objetivos que se persiguen al implantar un mecanismo de Pago de Servicios Ambientales en el mundo rural cabe citar: promover la mejora de la actividad agraria compatible con el desarrollo rural sostenible; poner en valor los servicios ambientales evitando mantener producciones no sostenibles en el mundo rural; revalorizar los ecosistemas agrarios reconociendo los beneficios en general para la sociedad; disminuir el desempleo rural y reducir el despoblamiento rural al favorecer la economía rural y por último, fomentar la educación a favor de la conservación y gestión adecuada de los recursos naturales. Respecto a las fases de la implantación de los PSA, se distinguen: la identificación de los servicios ambientales, sus oferentes (sector forestal y agrícola), los demandantes (sociedad) y la valoración del coste de la conservación de los servicios ambientales (en base a la cual se realizará el pago del servicio por el Estado).

recreo, o se les proporciona servicios culturales de valor estético, artístico o educativo, se estaría prestando un servicio del patrimonio natural y cultural que bien merece su compensación económica.

Precisamente, entre otras razones, por la insuficiencia de estas compensaciones económicas —falta de incentivos y reconocimiento de los servicios ambientales que el campo ofrece a las ciudades— en España existe un problema de despoblamiento rural.

La formalización de contratos territoriales voluntarios entre las Administraciones y los conservadores del patrimonio natural rural —principalmente los agricultores, ganaderos y silvicultores—, puede considerarse dentro del esquema de pago por los servicios ambientales.

En la Unión Europea²²⁰ (UE), en el Reglamento 1698/2005, del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), se prevé unas directrices estratégicas de desarrollo rural para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, fijando las prioridades del desarrollo rural en el territorio de la UE. Entre otras prioridades, según la Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006, se encuentra la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, el fomento de la diversificación de la economía rural y mejora del medio ambiente y del entorno natural. En ésta última prioridad se señalan tres ámbitos de actuación: la biodiversidad, la preservación y el desarrollo de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental y los paisajes agrarios tradicionales. La susodicha Decisión contempla, entre los medios para acometer esas prioridades, una serie de actuaciones básicas, entre las que cabe citar:

- 1.º Fomentar los servicios medioambientales y prácticas agropecuarias respetuosas con los animales que serán remuneradas por estar relacionadas con recursos importantes como el agua y el suelo.
- 2.º Proteger los paisajes rurales, contra la desertización y los incendios forestales, con buenas prácticas agropecuarias y silvícolas, que permitan preservar el paisaje y los hábitats que constituyen elementos importantes del patrimonio cultural y natural.
- 3.º Luchar contra el cambio climático: la aplicación de prácticas agrícolas y forestales adecuadas puede contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y preservación del efecto de sumidero de carbono.
- 4.º Iniciativas económico-ambientales (vg. turismo rural y otras actividades recreativas²²¹) que den paso al crecimiento económico y a la creación de empleo.

²²⁰ En la UE el desarrollo rural se ha vinculado a uno de los pilares de la PAC, siendo una realidad al menos desde el Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA.

²²¹ El turismo rural y de naturaleza como una actividad y alternativa adecuada para una adecuada cohesión y desarrollo rural sostenible. Son diversas las formas de turismo en el mundo rural: el que podría denominarse de vivencia que valora fundamentalmente el contacto con la naturaleza

Si tenemos presente que la actividad agraria es multifuncional al ser determinante, no sólo en la producción agraria, sino también en la diversidad de los paisajes y del patrimonio natural y cultural, se puede concluir que los agricultores, ganaderos y silvicultores que desempeñen un papel esencial en estos servicios medioambientales —voluntariamente y por un periodo mínimo de cinco años—, recibirán unos pagos de acuerdo con los compromisos adquiridos como prestadores de servicios medio ambientales. Este aspecto de prestación de servicios medioambientales se ha recogido en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre para el desarrollo sostenible del medio rural. Concretamente el artículo 16 contempla el llamado “contrato territorial”, cuyo objetivo es promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural.²²²

con las tradiciones locales y la tranquilidad del medio rural; el turismo activo —para practicar determinados deportes: senderismo, bicicleta de montaña, descenso de barrancos, o para realizar actividades recreativas, de esparcimiento...—; el turismo de naturaleza —conocimiento y disfrute de la naturaleza—; el agroturismo —alojamiento en explotaciones agrarias para conocer y, en su caso, participar en las tareas propias de la explotación—. Una modalidad reciente que permite un nuevo tipo de turismo rural a realizara a través de las vías verdes —antiguos caminos en desuso por la pérdida de sistemas agrarios territoriales o patrimonio ferroviario en desuso— al que se le da un uso recreativo, turístico o deportivo, complementando su finalidad con la creación de restaurantes, museos, alquileres de bicicletas y caballos... sirve como factor de desarrollo rural sostenible para la zona rural atravesada por la vías verdes.

El turismo rural puede ser una alternativa para lograr esa cohesión campo- ciudad mediante el desarrollo rural sostenible. El turismo es un protagonista fundamental de la relaciones entre el campo y la ciudad. Debe servir para reforzar la multifuncionalidad y la dimensión social del mundo rural, si bien dentro de los límites naturales para no rentabilizar en exceso el patrimonio natural, cultural y paisajístico, que es, sin duda, un factor de atracción que aporta beneficios al mundo rural receptor. Por esto es necesario la conservación del patrimonio cultural rural si no se quiere acabar con una buena fuente de riqueza para el mundo rural.

²²² El artículo 16.2 inciso primero de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del Medio Rural define el contrato territorial como aquel “instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre la Administración Pública y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural”. Esta Ley es escasa en la regulación de este contrato y en cuanto al resto de sus requisitos, condiciones y efectos, se limita a decir que se determinarán reglamentariamente. Por ello se aprobó el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Sobre medidas y actuaciones del Eje 1 “Actividad y empleo” del PDRS, apoyo a la suscripción de contratos territoriales de zona, vide Real Decreto 752/2010.

Un ejemplo del contrato territorial lo constituye el contracte global d'explotació de la Ley 18/2001, de orientación agraria de Cataluña. *Vide* sus capítulos 1, 2, y 3). *Vide* la Orden de la Comunidad Autónoma de Cataluña ARP/307/2005, de 7 de julio, que aprobó las bases reguladoras del Plan piloto de los contratos globales de explotación y el posterior Decreto 50/2007, de 27 de febrero por el que se regula el contrato global de explotación entre la Administración Pública autonómica y los titulares de las explotaciones agrarias con el objeto de fomentar las actividades agrarias respetuosas con el medio ambiente y promover modelos específicos de actividad agraria.

En el ámbito internacional cabe destacar los contratos Territoriales de Explotación (CTE) del Derecho Francés sustituidos posteriormente por los contratos de agricultura sostenible (CAD).

IV.2. Por otra parte, se alude a la custodia del territorio

Como conjunto de técnicas jurídicas a través de las cuales se implica a los titulares de la tierra en la conservación y uso de los recursos naturales, culturales y paisajísticos, tratando de hacer compatible la conservación con el rendimiento productivo, de forma que los titulares de las tierras reciban algún tipo de gratificación por ello.

En España, hemos de tener presente a este respecto lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes²²³ y en el artículo 72 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Ley 42/2007, de 13 de diciembre. En este último, se contempla la promoción de la *custodia del territorio* por parte de las Administraciones Públicas mediante acuerdos de custodia entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal, la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. En el caso de que la titularidad de las fincas situadas en espacios naturales corresponda a la Administración General del Estado, se podrá llevar a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión —total o parcial— de los mismos, a entidades de custodia del territorio a través de convenios administrativos plurianuales con sistemas de financiación para su desarrollo²²⁴.

²²³ Artículo 65. Incentivos por las externalidades ambientales.

1. Las Administraciones públicas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados.

2. Para estos incentivos se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

a) La conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin.

b) La fijación de dióxido de carbono en los montes como medida de contribución a la mitigación del cambio climático, en función de la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de los residuos forestales.

c) La conservación de los suelos y del régimen hidrológico en los montes como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas selvícolas contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

3. Las Administraciones públicas podrán aportar estos incentivos por las siguientes vías:

a) Subvención al propietario de los trabajos dirigidos a la gestión forestal sostenible.

b) Establecimiento de una relación contractual con el propietario.

c) Inversión directa por la Administración.

²²⁴ Además la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuenta con la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, en concreto interesan al caso sus artículos 29 y 21.

Artículo 20. Medidas de fomento.

1. La Administración de la Junta de Andalucía establecerá las medidas de fomento necesarias para favorecer la consecución de los objetivos de esta Ley, con pleno respeto a la normativa comunitaria y nacional vigente.

2. Al objeto de incentivar la presentación de Planes de Gestión Integral por parte de los titulares de explotaciones de las dehesas, se considerarán como criterio de prioridad en la concesión de ayudas sectoriales ganaderas, agrícolas, forestales y ambientales:

a) Tener aprobado dicho Plan de Gestión Integral.

b) Tener suscrito el contrato territorial a que se hace referencia en el artículo 21.1.

c) Estar situadas en las zonas delimitadas como prioritarias de acuerdo con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, en la Red Natura 2000 o en un espacio natural protegido.

d) Estar gestionadas según los criterios de la producción integrada, la agricultura y ganadería ecológicas o contar con certificación forestal.

Artículo 21. Dehesa y desarrollo rural sostenible.

La *custodia del territorio* es un paso adicional en relación al deber de cuidar la tierra que tiene su titular, a través de mecanismos para el pago por los servicios ambientales generados por el mismo, compensando así la labor de aquellos titulares de tierras conscientes de su contribución al mantenimiento del patrimonio natural y la biodiversidad.²²⁵

El objetivo fundamental que se puede alcanzar con estos contratos de *custodia del territorio* es el de mantener a la población en el campo, aumentando los ingresos de los titulares de las tierras, al obtener —además de los rendimientos por su aprovechamiento agrario, pecuario o forestal—, un pago por la provisión de servicios ambientales.

V. EL FUTURO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) A PARTIR DE 2013

El 18 de noviembre de 2010, se publicó la Comunicación de la Comisión Europea rubricada “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”²²⁶. Con la reforma se pretende conseguir un sector agrario competitivo, eficaz, sostenible e integrador.

La PAC debe reformarse para atender adecuadamente a los retos de la seguridad alimentaria, el cambio climático —con una gestión sostenible de los recursos naturales—, la conservación del paisaje, todo ello en aras de llevar a la práctica un desarrollo rural sostenible que lleve a una necesaria cohesión entre el mundo urbano y el rural.

El sector agrario europeo, no sólo debe ser competitivo desde el punto de vista económico, sino también desde un punto de vista del patrimonio natural-medioambiental. Nuestra sociedad será la gran beneficiada si a través de la PAC alcanzamos, una mayor seguridad alimentaria, una mejora en el medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático, así como un medio rural cohesionado y desarrollado.

1. Para garantizar la eficacia y optimización en la utilización de los recursos públicos que se destinen a cumplir los fines marcados en el artículo 4, se fomentará, entre otros instrumentos, la firma de contratos territoriales que promuevan el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con el desarrollo sostenible de la dehesa.

2. Los Grupos de Desarrollo Rural podrán coordinar acciones concretas de conservación y mejora de estos espacios, pudiéndose abrir vías de colaboración con otros Grupos de otras comunidades autónomas, en las que esté presente la dehesa como sistema de explotación de la tierra.

²²⁵ Es contribución al mantenimiento del patrimonio natural se realiza mediante la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad y del paisaje; fijación del dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático; la conservación de los suelos como medida de lucha contra la desertificación. Ente los mecanismos de compensación, además de las ayudas o incentivos fiscales, se encuentran el asesoramiento al titular de las tierras sobre cuestiones legales o sobre la gestión de la finca con criterios conservacionistas...

²²⁶ COM (2010), 672 final. Communication de la Comisión au Parlement Européen, au Conseil, Au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. “La PAC à l’horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l’avenir”.

En este sentido, hemos de tener presente que la PAC no es únicamente para los productores agrarios, sino a todos los ciudadanos —en cuanto que son consumidores y contribuyentes—²²⁷.

Según se desprende de esta Comunicación de la Comisión, tres deben ser los grandes objetivos de la futura PAC:

- El suministro a la población de alimentos sanos —seguridad alimentaria— y en cantidad suficientes en un contexto de crecimiento de la demanda mundial y de una gran inestabilidad del mercado.
- El sector agrario ha de realizar una gestión sostenible de los recursos naturales luchando contra el cambio climático, para lo cual en ocasiones tendrán que anteponer consideraciones ambientales a las meramente económicas sin que los consiguientes costes sean compensados por el mercado. Por otra parte, mercado único en el que habrá de competirse, garantizando la UE unas condiciones equitativas y un funcionamiento adecuado del mismo.
- Mantener el equilibrio territorial y la diversidad de las zonas rurales, en las que si bien la actividad agraria es un importante motor económico y social para mantener la vitalidad del mundo rural, cada vez más el sector agrario ofrecerá un servicio público en la protección del patrimonio natural y cultural, por el cual los productores agrarios recibirán un pago que permitirá la sostenibilidad económica, social y ambiental de las zonas rurales.
- Un nuevo mecanismo se integraría en el segundo pilar de la PAC. Esto es, en el desarrollo rural se integrarían un conjunto de instrumentos de gestión de riesgos que contribuirían a abordar mejor la incertidumbre del mercado —volatilidad de los precios— y la inestabilidad de las rentas —de los ingresos agrarios—. En suma, se trataría de mecanismos para abordar los riesgos en materia de producción y rentas.

VI. CONCLUSIONES

1.º *Es urgente corregir la actual situación, en la cual, a pesar de la riqueza que encierra el medio rural, su población está expuesta a fuertes desigualdades y desequilibrios con respecto al medio urbano por haberse priorizado, sobre todo, aspectos económicos frente a los ambientales —uno de los principales recursos del medio rural—. Por consiguiente, para cambiar esta situación, se hace preciso reconocer la aportación del mundo rural al “bien común”, a la sociedad en general, y en particular al mundo urbano. Se hace preciso establecer mecanismos de compensación necesarios, como por ejemplo, una fiscalidad*

²²⁷ La sociedad es la gran beneficiaria de la PAC. Las medidas diseñadas en la PAC y ejecutadas por los agricultores, ganaderos y silvicultores beneficiará al conjunto de la sociedad.

verde, los pagos por servicios ambientales y la custodia del campo, entre otros.

*Las relaciones entre lo rural y lo urbano deben estar basadas en **una especie de fraternidad de lo urbano hacia lo rural** basada en la confianza y el entendimiento, la cooperación, la coordinación y redistribución de los recursos financieros atendiendo a las funciones que desarrolla el mundo rural.*

Esas relaciones entre el campo y la ciudad, reflejo de un *equilibrio de intereses*, han de estar basadas en criterios de cohesión y equidad que tengan en cuenta: los flujos de interconexión entre ellos, la sostenibilidad en la mejora de la oferta de productos y la prestación de servicios rurales y las compensaciones económicas desde los poderes públicos por los beneficios que aportan a los ciudadanos las zonas rurales.

2.º *El desarrollo rural sostenible es un factor determinante para lograr un equilibrio y una cohesión entre el mundo rural y el urbano.* Los recursos básicos para lograr una cohesión entre el campo y la ciudad a través de un desarrollo rural sostenible son básicamente:

- a) El disfrute de la naturaleza y del paisaje.
- b) El atractivo de los pequeños pueblos, de escala más humana.
- c) Acercamiento a las culturas rurales, a su amplio patrimonio cultural, así como a las actividades productivas tradicionales.

3.º *El patrimonio cultural es un acervo de enorme trascendencia y un factor de cohesión para el desarrollo rural sostenible.* Su adecuada gestión servirá para establecer entre el campo y la ciudad, una relación equilibrada, económica y socialmente más justa y equitativa.

El mundo rural es un marco cultural privilegiado donde la perspectiva del encuentro con lo que es diferente y distinto hace posible el desarrollo humano integral. Los bienes culturales del mundo rural, son portadores de identidad de valores y de sentido, y además son generadores de riqueza y desarrollo sostenible para el mundo rural, a la vez que se conservan los valores tradicionales y el necesario respeto de las actividades económicas a la naturaleza.

En suma, es necesaria una adecuada gestión del patrimonio cultural del mundo rural, identificando, reconociendo, recuperando y valorando conocimientos y prácticas tradicionales, que se traducen en modos y estilos de vida y que responden a valores y creencias basadas en una relación directa y estrecha entre el hombre y el medio en un mayor contacto con la naturaleza y respeto al medio ambiente, que en definitiva, se traduce en usos y costumbres sostenibles.

4.º *La gestión creativa del patrimonio natural también supone un factor de cohesión y desarrollo rural sostenible.* Pensemos por ejemplo en el paisaje. Su adecuada gestión se traduce en previsiones de actuación en materia de protección de suelos y acuíferos, lucha contra la desertificación, la reforestación, la restauración hidrológica forestal, la prevención contra incendios y la restauración de la cubierta vegetal... que conduciría a la creación de numerosos puestos de trabajo en las zonas rurales. Por otro lado, estamos hablando de un patrimonio,

que además tiene una función ecológica —vg. regulación del clima—, que beneficia a los ciudadanos indirectamente como sumideros de CO₂.

5.º *La protección y buena gestión de la riqueza patrimonial de que dispone el mundo rural conduce a un desarrollo rural sostenible que se traduce en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, a la vez que conducirá a unas relaciones entre el campo y la ciudad más justas y equitativas que a la vez generan más cohesión social.* El reto, por tanto, no está sólo en su conservación, sino además en aprovechar esa enorme riqueza patrimonial para impulsar el desarrollo rural sostenible. Para ello, es imprescindible poner en valor esa riqueza patrimonial desde el sector turístico, teniendo básicamente como beneficiarios a lo entornos urbanos. El turismo rural produce beneficios para el mundo rural y a su vez revierte en la preservación del patrimonio.

6.º *El pago de los servicios ambientales puede ser un mecanismo idóneo para lograr una cohesión y equilibrio entre la demanda de los recursos naturales del mundo rural (en su mayoría habitantes de las ciudades) y la conservación de ese patrimonio natural y cultural, fundamentalmente los habitantes del mundo rural, involucrando a los usuarios —a los ciudadanos— a través de estos precios por los servicios ambientales y culturales, y aliviando, en parte, la presión sobre los poderes públicos para la conservación del patrimonio natural y cultural del mundo rural.*

La formalización de contratos territoriales entre las Administraciones Públicas y los habitantes del mundo rural —conservadores del patrimonio— pueden considerarse como un esquema de pago por servicios ambientales.

Los servicios ambientales se identifican en: la fijación de CO₂, la protección y formación del suelo, el paisaje, la conservación de la biodiversidad y la regulación del ciclo hidrológico.

Por otra parte, la custodia del territorio constituye un conjunto de técnicas jurídicas a través de las cuales se implica a los propietarios y usuarios del campo en la conservación y uso de los recursos naturales, culturales y paisajísticos, tratando de hacer compatible la conservación con el rendimiento productivo, de forma que los titulares de las tierras reciban algún tipo de gratificación por ello.

12

Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural

Pablo Amat Llombart

Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

1. HACIA UN MODELO DE “AGRICULTURA TERRITORIAL” PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO RURAL. DEFINICIÓN DESDE DIVERSAS PERSPECTIVAS

El marco normativo legal donde se incardina la materia cuyo estudio abordamos, es el artículo 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural²²⁸, precepto que inaugura el Capítulo relativo a las “Acciones generales para el desarrollo rural sostenible”.

Dicho artículo 16 tiene por misión el apoyo a la denominada “agricultura territorial”, modelo que, si bien no define directamente la Ley 45/2007, se puede identificar desde una perspectiva puramente territorial, desde una perspectiva empresarial o de explotación, y, finalmente, desde una perspectiva subjetiva o del agricultor.

²²⁸ Para profundizar sobre la materia relativa al desarrollo rural sostenible, sobre todo tras la publicación de la Ley 45/2007, debe consultarse el completo e interesante libro *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, Aranzadi, 2009, dirigido por Carlos VATTIER FUENZALIDA. También del mismo autor “Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, AMAT LLOMBART, P. (Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 163 a 177. *Vid.* también Jesús GONZÁLEZ REGIDOR (Coord.), *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural*, Mundi Prensa, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2008. Asimismo ARROYO LLANES, L. M., “El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 4, 2008, pp. 213 a 231. Y en fin, CAZORLA GONZÁLEZ, M. J., “Protección de la tierra y de los agricultores activos como forma de potenciar el desarrollo rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º, 58, 2011, pp. 24 a 26.

Desde la perspectiva territorial, nos parece que entronca con aquella agricultura que se desarrolla, de manera particular, en determinadas zonas rurales prioritarias y en otras calificadas como de agricultura de montaña.

En cuanto a las “zonas rurales prioritarias”, el artículo 10 de la citada Ley 45/2007 incluye bajo dicho concepto las zonas rurales a revitalizar, las áreas incluidas en la Red Natura 2000, así como los municipios rurales de pequeño tamaño situados en las llamadas zonas rurales intermedias y en las zonas rurales periurbanas.

Habrá que estar, por lo tanto, a la zonificación que las Comunidades Autónomas (CCAA) ya han efectuado y comunicado en su día al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM, el cual, desde finales de 2011 ha sido sustituido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), a efectos de la configuración del Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) para el período 2010-2014, aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

Desde la perspectiva empresarial, la agricultura territorial que se pretende incentivar con carácter preferente es la que se desarrolla en las llamadas “explotaciones territoriales” (apartado 3, último párrafo, y apartado 4, ambos del art. 16 de la Ley 45/2007)²²⁹. También resulta aplicable a las explotaciones prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, a las explotaciones ecológicas y a aquellas ubicadas en áreas de la Red Natura 2000.

Y en tercer lugar, desde la perspectiva subjetiva o del agricultor, en cuanto potencial beneficiario de las ayudas y suscriptor del contrato territorial, la agricultura territorial es aquella que preferentemente se lleva a cabo, en buena lógica, por los titulares de alguna de las modalidades de explotación citadas anteriormente. Pero además, se atenderá preferentemente a los que resulten calificados como “profesionales de la agricultura”, en la terminología del artículo 16 de la Ley 45/2007²³⁰, a los “agricultores profesionales”, según la terminología del artículo 2.5 de la Ley 19/1995²³¹ (donde el requisito de renta exigible

²²⁹ Se define, en caso de explotaciones individuales, como aquella explotación agrícola, ganadera o forestal que posea una dimensión económica inferior a 40 Unidades de Dimensión Económica europea cuando la titularidad corresponda a una persona física, y se encuentre localizada en una zona rural prioritaria o en una zona calificada como de agricultura de montaña.

Y en caso de explotaciones asociativas, aquellas cuya dimensión económica sea inferior a las Unidades de Dimensión Económica europea establecidas para el titular persona física en el apartado anterior, incrementadas en función del número de socios que reúnan la condición de profesional de la agricultura.

²³⁰ Se entenderá por “profesional de la agricultura” la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25 por 100 de su renta de actividades agrarias o complementarias.

Asimismo, se presumirá el carácter de “profesional de la agricultura” al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, así como los encuadrados en dicho Régimen por su actividad agraria.

²³¹ La persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 por 100 de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y

es superior al previsto por la Ley 45/2007), así como a los “agricultores prioritarios”, cuyo régimen jurídico aparece regulado en dicha Ley 19/1995.

Aparte de la escueta información que facilita el art. 16 de la Ley 45/2007 en relación con el modelo de “agricultura territorial”, alguna pista adicional ofrece el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

De hecho el “contrato territorial” se configura como la clave de bóveda para la implantación de dicho modelo de agricultura territorial, a tenor de lo expresado en el art. 16.2 de la Ley 45/2007: “Para contribuir al logro de los fines señalados en el apartado anterior, se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural”.

Pues bien, en el preámbulo del RD 1336/2011, párrafo primero, se afirma lo siguiente:

“Los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial”²³².

Asimismo, en el párrafo segundo del indicado preámbulo se puede leer:

“Básicamente se pretende con ellos conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados...”.

Podemos hallar a partir de tales manifestaciones indicios del enfoque finalístico perseguido por el modelo de agricultura territorial que se pretende incentivar, finalidad que no es otra que la consecución de externalidades positivas (de las que volveremos a ocuparnos en el apartado siguiente) y la orientación de las explotaciones agrarias y su actividad hacia los principios de multifuncionalidad y diversificación.

Es decir, se trata de fomentar efectos beneficiosos para la sociedad y el interés público desde el punto de vista económico, social y ambiental. Estos tres ámbitos de actuación no olvidemos que constituyen el núcleo central del principio de sostenibilidad o de desarrollo sostenible, que ahora se aplica al medio rural y a la agricultura.

cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 por 100 de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario.

²³² MUÑOZ ESPADA, E., “Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, AMAT LLOMBART, P. (Dir.), *op. cit.*, pp. 179 a 190.

Asimismo se pretende impulsar un medio rural y una agricultura que sean capaces de generar actividades complementarias y diversas a la tradicional función productiva o de obtención de alimentos y materias primas.

En conclusión, el modelo de “agricultura territorial” se califica y define ante todo por su plena identificación con los parámetros del desarrollo sostenible y la sostenibilidad del medio rural.

Además, como desarrollaremos más adelante, este modelo de agricultura posee un ámbito específico de actuación y de implantación, tanto desde la perspectiva territorial, como desde el ámbito objetivo, subjetivo y de la actividad sobre la que planea:

Se aplicará con preferencia sobre determinadas zonas del territorio rural más necesitadas del impulso de la ayuda pública (prioritarias), afectadas por condiciones geográficas adversas o dificultades medioambientales, o de especial fragilidad ecológica o interés de protección por su biodiversidad (Red Natura 2000).

Se aplicará con preferencia a determinados tipos de explotaciones agrarias establecidas en el territorio rural, sobre todo aquellas que por su dimensión económica-laboral (explotación territorial) o por sus características específicas (explotación prioritaria, ecológica, Red Natura 2000), se consideran las más adecuadas o eficientes para llevar adelante la ejecución de los principios de la sostenibilidad del medio rural.

Se aplicará con preferencia en beneficio de ciertos colectivos de agricultores y titulares de explotaciones agrarias que por su especial profesionalidad, implicación y arraigo en el sector agrario y el medio rural (agricultores profesionales), o por el superior interés que implica su instalación en dicho medio rural (jóvenes, mujeres, cooperativas...), se hacen acreedores preferentes de los incentivos que impulsan el modelo de agricultura territorial a través del instrumento del contrato territorial.

Y en fin, el modelo se aplicará con preferencia para la generación, en el seno de las explotaciones agrarias, de actividades que favorezcan, de forma explícita, significativa y verificable, todos o algunos de los ámbitos que definen la sostenibilidad del medio rural: ámbito económico, social y medioambiental.

2. LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL MEDIANTE EL CONTRATO TERRITORIAL Y EL CONTRATO TERRITORIAL DE ZONA RURAL

2.1. Del déficit regulatorio inicial y las “diversas denominaciones” del contrato al régimen básico actual y su futura aplicación y desarrollo por las Comunidades Autónomas

El principal hándicap que el contrato territorial ha tenido que soportar durante varios años (desde fines de 2007 en que se aprueba la Ley 45/2007 hasta

finales de 2011 en que se aprueba el RD regulador), ha sido precisamente su imposible puesta en marcha y aplicación práctica debido a la ausencia del impulso normativo necesario para la aprobación de su régimen jurídico²³³.

Ello se ha debido al complicado y complejo sistema instaurado por la Ley 45/2007 para la puesta en marcha de la programación sobre desarrollo rural sostenible (la lectura de los arts. 5 y 11 a 13 de la Ley basta para percibirse de ello), así como a la inexplicable lentitud de las Administraciones implicadas (Estado y Comunidades Autónomas) en su puesta en funcionamiento.

Así pues, una vez en vigor la Ley 45/2007, los problemas comenzaron con el retraso en exceso de la aprobación del Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, verificado finalmente por el Real Decreto 752/2010 (para el período 2010-2014, tres años después de la aprobación de la Ley 45/2007); y pese a la puesta a disposición del público en la página web del MARM de los diferentes documentos descriptivos y complementarios de dicho Programa, todavía faltaba por aprobarse el Real Decreto que estableciera las determinaciones, requisitos, condiciones y efectos de dicho contrato territorial.

En efecto, así se expresa en el artículo 16.2 *fine* de la Ley 45/2007, la cual se remitía a la futura normativa reglamentaria para la concreción del régimen jurídico del contrato territorial, cuyas “determinaciones” deberían, además, ajustarse a las llamadas “Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural”, encomendadas a las Comunidades Autónomas, las cuales tampoco han sido aprobadas a la fecha, cuando incluso a tal efecto, el 22 de abril de 2010 el MARM aprobó un documento de referencia de carácter orientador para facilitar a las CCAA la elaboración de tales Directrices.

Así que, hasta la aprobación del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural²³⁴, los únicos datos normativos acerca del contrato territorial sólo podíamos hallarlos en las escuetas, incompletas e imprecisas referencias de la Ley 45/2007, así como en la información contenida en el

²³³ Dicha cuestión ha sido denunciada y puesta de manifiesto por VATTIER FUENZALIDA, afirmando que “poco podemos decir de este contrato territorial pues sus requisitos, condiciones y efectos están pendientes de desarrollo reglamentario” (“Perspectivas sobre el desarrollo rural”, en *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Dir.), Universidad de La Rioja, Logroño, 2009, pp. 239 y 240). También COSIALLS UBACH, A. M., indica que la Ley ofrece una escasa y confusa regulación de este contrato al que únicamente le dedica un artículo. El legislador tampoco establece un mandato explícito al gobierno para que dicte una normativa desarrollando esta materia en un determinado plazo de tiempo” (“La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación”, en *Estudios de Derecho agrario*, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Coord.), Universidad de La Rioja, Logroño, 2010, p. 83).

²³⁴ Sobre el régimen jurídico de los contratos previstos en el RD 1336/2011, puede leerse el trabajo de Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 97, 2011, pp. 66 a 83. También sobre las expectativas de futuro de los contratos territoriales, *vid.* Blanca LOZANO CUTANDA, “Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro”, *Diario La Ley*, n.º 7760, 2011.

propio Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS/2010-2014), accesible desde la web del MARM.

En esta primera etapa de evidente y lacerante déficit regulatorio, resulta especialmente interesante el Capítulo 3 del PDRS titulado “Actuaciones del Programa”. Las actuaciones aparecen organizadas en torno a cinco Ejes, y en el Eje 1, dedicado a la “Actividad Económica y al Empleo”, es donde se ubica la llamada “Medida de apoyo a la agricultura territorial (art. 16)”, desarrollada mediante la actuación denominada “apoyo a la suscripción de contratos territoriales de explotación”.

Salta a la vista que la Ley 45/2007 calificara esta figura como “contratos territoriales de zona rural” mientras que el PDRS-2010-2014 los denominase “contratos territoriales de explotación”, alternando dicha denominación con la de “contrato territorial de zona” o simplemente “contrato territorial”.

Era a todas luces aconsejable introducir una buena dosis de homogeneidad terminológica para evitar posibles confusiones.

La referencia al “contrato territorial de explotación” podía haber tenido su inspiración en la Ley francesa de orientación agrícola de 9 de julio de 1999 (hoy sustituida por la Ley de 2006), la cual bajo tal denominación incluyó la figura contractual con el fin de alentar a los empresarios agrícolas a desarrollar un proyecto económico global en su explotación que integrase las funciones de la agricultura enumeradas en el artículo 1, es decir, las funciones económica, medioambiental y social de la agricultura, unidas a la participación en la ordenación del territorio, en pro de un desarrollo sostenible²³⁵.

A mi juicio, este término se refiere más bien a la segunda dimensión de la agricultura territorial, de la que ya hemos hablado en el apartado primero: esto es, a la dimensión objetiva o de la empresa agraria, de la explotación, en cuanto marco jurídico-económico y como organización empresarial del titular dedicada al ejercicio de un nuevo modelo de agricultura: la agricultura territorial sostenible.

Y en cuanto a la denominación legal de “contrato territorial de zona rural” (finalmente acogida por el RD 1336/2011), con la misma se hace alusión a la primera dimensión de la agricultura territorial: a la zonificación o determinación particular de las áreas geográficas precisas de actuación de dicho contrato, a las

²³⁵ En relación con la Ley de orientación francesa, *vid.* MUÑIZ ESPADA, E., “La nueva Ley de orientación agraria francesa”, en *Derecho agrario ante el tercer milenio*, VI Congreso Mundial de Derecho agrario, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 963 a 971; Asimismo AMAT LLOMBART, P., “La ley de orientación agrícola de 5 de enero de 2006 frente a los retos de la agricultura francesa del siglo XXI”, *Observatorio de legislación y apoyo a los sectores agrario, pesquero y alimentario: Foro legislativo*, 2007, pp. 1 a 25 (http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion/ley_orientacion_tcm7-17823.pdf). Sobre la experiencia francesa en materia de contratos territoriales de explotación puede consultarse a ARROYO LLANES, L. M., “El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 220 y 221. También a VELASCO ARRANZ, A. y MOYANO ESTRADA, E., “Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura”, *Working Paper Series* 1406, IESA (CSIC), 2007.

cuales precisamente deberá adaptarse con flexibilidad para cubrir las necesidades específicas de la zona o sub-zona de actuación, establecidas por las CCAA.

La aprobación del Real Decreto 1336/2011 ha clarificado las dudas terminológicas derivadas de la Ley 45/2007, a la vez que, como novedad, regula con carácter básico dos modalidades de contratos (art. 1):

a) El “contrato territorial”, ajeno al sistema y régimen previsto por la Ley 45/2007, pero de un alcance mayor y general, como veremos.

b) Y el propiamente dicho “contrato territorial de zona rural”, introducido por el art. 16 de la Ley 45/2007 para servir de instrumento de aplicación e impulso del desarrollo rural sostenible.

En realidad el RD 1336/2011 ha establecido una categoría general (la del contrato territorial) y una categoría específica (la del contrato territorial de zona rural), el cual participa del mismo régimen que aquel, pero al que se le añade su propio marco normativo. Es decir, el régimen jurídico del contrato territorial de zona rural se integra por el régimen básico previsto por el RD 1336/2011 (arts. 1 a 9) y por un régimen específico (arts. 10 a 12 de dicho RD y la regulación pendiente de desarrollo por las CCAA).

Como veremos, las diferencias se sitúan en el ámbito territorial de aplicación de una y otra figura contractual, en los sujetos que pueden suscribir tales contratos así como en el contenido obligacional (compromisos) de los mismos.

De hecho considero que la previsión del contrato territorial, no vinculado a cierta Comunidad Autónoma ni a concretas áreas geográficas del Plan de Zona Rural, atiende a la intención del legislador de no excluir del acceso a posibles ayudas o incentivos a aquellos agricultores cuyas explotaciones se ubiquen fuera de las zonas específicas comunicadas por las CCAA al Estado en el marco del primer PDRS 2010/2014, eso sí, siempre que cumplan los requisitos subjetivos que exige el RD 1336/2011.

En ese mismo sentido se expresa el preámbulo del RD 1336/2011 (párrafo quinto), cuando afirma que “la gran potencialidad de aplicación del concepto del contrato territorial, que excede a la prevista por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para los contratos territoriales de las zonas rurales del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, aconseja crear un marco de regulación más amplio y de carácter más general para la figura del contrato territorial, concibiéndolo como auténtica medida o instrumento de política económica general para el medio rural español, que con carácter versátil permita orientar las actividades agrarias desde un punto de vista multifuncional, y aprovechar para retribuir las nuevas posibilidades de financiación que en lo sucesivo se presenten”.

Asimismo, queda claramente en evidencia el carácter básico que presenta la norma reguladora y su régimen normativo, el cual a su vez da pie a las CCAA para que lo apliquen de forma voluntaria y, en tal caso, determinen y concreten a nivel regional las especificaciones y detalles del propio contrato.

En ese sentido, se afirma que “dentro del ámbito de la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía, se ha considerado necesario establecer una norma de carácter básico que vertebrase el marco y común deno-

minador de sus finalidades, contenidos, condiciones y efectos principales, respetando su aplicación voluntaria por las Comunidades Autónomas, así como el pleno ejercicio por éstas de sus competencias exclusivas en materia agraria, al ser las Comunidades Autónomas las que determinan todos los elementos esenciales de dichos contratos...”. El objetivo es el de “asegurar un mínimo común denominador para contratos territoriales que proceden o pueden proceder de diferentes ámbitos normativos, tanto estatales como de la Unión Europea...”²³⁶.

En todo caso, la conclusión a que llegamos es la siguiente: si bien la aparición del RD 1336/2011 ha supuesto un avance en el conocimiento del régimen legal del contrato territorial, no obstante debido a lo básico de su regulación sigue sin ser suficiente para la definitiva puesta en marcha del mismo, pues exigirá ulteriores desarrollos normativos tanto por parte del Estado como —sobre todo— por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

2.2. Régimen jurídico básico aplicable a todos los contratos territoriales y singularidades del contrato territorial de zona rural

a) *Ámbito territorial de aplicación*

Los contratos territoriales tienen un ámbito de aplicación general y a nivel nacional, sin poder quedar excluidos de ninguna zona geográfica del territorio español. La única exigencia prevista para el acceso a dichos contratos es de naturaleza subjetiva (del titular de la explotación) u objetiva (del tipo de explotación), pero no geográfica o de situación/ubicación espacial²³⁷.

²³⁶ Preámbulo del RD 1336/2011, párrafo 5. VATTIER FUENZALIDA no encuentra motivos para ser optimista sobre la nueva figura española, “cuyo éxito en la práctica depende en buena medida de las distintas Comunidades Autónomas, que son competentes en general tanto para su regulación como para su ejecución” (“Perspectivas sobre el desarrollo rural”, en *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*, op. cit., p. 242). Autores como ARROYO LLANES, L. M., “El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 4, 2008, pp. 231 y 232, insisten en que el desarrollo reglamentario resultará determinante para el éxito o fracaso de esta modalidad contractual pues dependiendo del modo en el que se efectúe el mismo muchos de los problemas de implementación de la nueva figura contractual quedarán resueltos o quedarán pendientes en su resolución generando no pocos problemas añadidos. Con la experiencia francesa en la cabeza, y con las incógnitas que suscita la propia contratación territorial en muchas áreas geográficas del Estado español, de un buen desarrollo reglamentario depende la propia viabilidad de la figura. Aunque todavía es muy pronto para anticipar la sustantividad, extensión y eficacia real que van a tener estos instrumentos (de los que ya existen antecedentes en algunas Comunidades autónomas, aparte de los ejemplos conocidos en Francia e Italia) existen bastantes expectativas puestas en ellos, si bien será una reglamentación acertada de sus determinaciones, una buena preparación de los contratos (y de los empleados públicos encargados de tramitarlos) y un compromiso decidido por parte de las organizaciones agrarias, los que contribuirán a que puedan constituirse a medio plazo en un instrumento insustituible dentro del Derecho agrario ambiental español del siglo XXI, publicado en este punto por técnicas propias del Derecho administrativo.

²³⁷ Así se desprende de los arts. 1.a) y 5 del RD 1336/2011.

En cambio, los contratos territoriales de zona rural, son contratos territoriales que, debido precisamente a su encuadramiento en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible aprobado por el Gobierno de la Nación en aplicación de la Ley 45/2007, poseen un ámbito territorial delimitado, restringido a las zonas rurales incluidas en dicho programa a iniciativa de las CCAA. Además este tipo de contratos serán específicos para cada zona²³⁸.

En efecto, cada una de las zonas rurales que ya han definido las CCAA deberá contar con un contrato territorial específico (y por ello se denomina “contrato de zona” en el PDRS), en función de las orientaciones particulares que deban darse a la explotación. Dicha especificidad contractual atenderá a las peculiares características de cada zona rural y de las orientaciones que puedan darse a las explotaciones en ellas situadas para reforzar la sostenibilidad del territorio, especialmente en lo que se refiere a sus aspectos ambientales y sociales.

b) Objetivo general y finalidades específicas

El objetivo general de los contratos territoriales (y también los de zona rural), es orientar la actividad de las explotaciones agrarias hacia la multifuncionalidad y la generación de *externalidades positivas* que contribuyan al desarrollo sostenible del medio rural, en los ámbitos económico, social y medioambiental, todo ello bajo un enfoque territorial. En definitiva constituyen un instrumento de apoyo al desarrollo rural sostenible²³⁹.

En ese sentido, el RD 1336/2011 (art. 3.2) define las “externalidades positivas” como aquellos “efectos derivados de la actividad que se realiza en una explotación agraria que repercuten favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, al margen del interés o beneficio que puedan suponer para la propia explotación, contribuyendo a mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que describen la sostenibilidad del territorio”.

Es por ello que la normativa insiste en que las Administraciones Públicas orienten los contratos a la consecución de ciertas finalidades específicas (art. 3.3 del RD 1336/2011), las cuales vienen a concretar aquellas externalidades positivas más generales.

Pues bien, dichas finalidades específicas son las siguientes:

- a) Evitar la despoblación del medio rural.

²³⁸ Véase los arts. 1.b), 10 y 11.2 del RD 1336/2011.

²³⁹ Como bien apunta VATTIER FUENZALIDA, la contratación es otro de los rasgos más sobresalientes del desarrollo sostenible puesto que mediante el contrato entre la Administración competente y los particulares se articula la aplicación práctica de las medidas previstas por los diferentes instrumentos de planificación y las ayudas, por tanto, que puede percibir cada beneficiario (“Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible [...] Aunque esta planificación no se ha efectuado hasta el presente, la LDS (Ley 45/2007 se entiende) determina que es en el contrato territorial donde se ha de materializar el conjunto de compromisos asumidos por la Administración y el beneficiario al objeto de incentivar el desarrollo sostenible del medio rural”, en *Estudios de Derecho agrario*, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Coord.), Universidad de La Rioja, Logroño, 2010, pp. 232 y 233.

b) Implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones.

c) Crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad, y fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes, y la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

d) Mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor natural o cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono.

e) Conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural.

f) Contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas.

g) Contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.

h) Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias.

Asimismo, otros objetivos y fines globales que persigue el contrato territorial son:

— Mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible.

— Fomentar una actividad económica continuada y diversificada en el medio rural, manteniendo un sector agrícola, ganadero, forestal y derivado de la pesca e impulsando la creación y el mantenimiento del empleo y renta en otros sectores, preferentemente en las zonas rurales consideradas prioritarias.

— Promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural.

— Contribuir a reforzar la sostenibilidad de la zona, especialmente en lo que se refiere a sus aspectos sociales y ambientales.

c) Naturaleza jurídica de los contratos regulados por el RD 1336/2011

El “contrato territorial” se define en el art. 2.1 del RD 1336/2011 como un instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre

una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural.

Por su parte, los “contratos territoriales de zona rural” previstos en el artículo 16.2 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, son contratos territoriales que se enmarcan en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible aprobado por el Gobierno de la Nación en aplicación de dicha ley, y tienen por ámbito territorial específico las zonas rurales incluidas en dicho programa a iniciativa de las Comunidades Autónomas (art. 10 del RD 1336/2011).

A primera vista se podría afirmar que dichos contratos participan de una naturaleza jurídica pública, en atención a diversas características que lo modelan y perfilan.

Primero, en función de los fines y objetivos públicos perseguidos por tales contratos y la normativa que los regula²⁴⁰. En efecto, los contratos territoriales, en sus dos modalidades, constituyen un instrumento al servicio de la política de desarrollo rural encomendada a las Administraciones Públicas.

En particular, según el art. 16.1 de la Ley 45/2007, aquellas deberán promover el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural.

Asimismo el marco contractual establecido tiene por fin último que los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural. Y justo por ello, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las Administraciones Públicas competentes las compensarán, incentivarán y retribuirán, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias²⁴¹.

²⁴⁰ Así ha sido calificado como “contrato administrativo especial” por quedar referido “al giro o tráfico específico de la Administración contratante o para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella (la Comunidad Autónoma que celebra el contrato)”. Se rigen en primer término por su normativa específica, y a falta de ella por la Ley de Contratos del Sector Público (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.º 97, 2011, p. 68). En esa misma línea, ARROYO LLANES, L. M., “El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, op. cit., pp. 228 y 229, para quien estamos en presencia de un contrato administrativo y a favor de esta calificación existen varios argumentos que pueden ser difícilmente contestables: a) al menos una de las partes es una persona jurídica pública, b) la Administración participa en el contrato con un régimen exorbitante respecto del Derecho común, régimen que se justifica en la defensa de los intereses públicos, c) no es un contrato agrario —que sería la otra posibilidad que entraría en liza con mayor fuerza al discutirse su calificación como contrato administrativo— puesto que no se produce una atribución de la titularidad del aprovechamiento económico de los bienes en función de su destino productivo, sino que, por el contrario pretende hacer compatible la lógica económica y la lógica territorial y medio ambiental, encuadrando estos instrumentos jurídicos individualizados para cada explotación agraria, en un proceso colectivo de desarrollo del territorio y del medio ambiente.

²⁴¹ Véase el párrafo segundo del Preámbulo del RD 1336/2011.

En suma, tanto los fines generales como los específicos previstos en la legislación, como los bienes y servicios que generan los agricultores mediante el instrumento del contrato territorial o de zona rural, poseen un carácter público, al beneficiar al conjunto de la sociedad y perseguir el interés general o colectivo.

Segundo, la financiación de los contratos analizados tiene carácter pública (cofinancian el Estado y las Comunidades Autónomas en base a los Convenios suscritos entre ellas²⁴²), y las contraprestaciones recibidas por los particulares poseen la naturaleza de subvención y de ayuda pública²⁴³.

Por ello el art. 8.3 del RD 1336/2011 exige que cuando las contraprestaciones incluidas en los contratos tengan la naturaleza de una subvención, las bases reguladoras también incorporarán los elementos requeridos por la normativa estatal básica para dicha materia. Dicha normativa es de Derecho público, de Derecho administrativo financiero o tributario.

Y también por ello constantemente se habla en la normativa reguladora de “beneficiarios” al referirse a los individuos o personas jurídicas participantes en estos contratos junto con la Administración²⁴⁴. A dichos posibles beneficiarios del contrato territorial se les aplica un régimen de inhabilitaciones para la percepción de subvenciones de las Administraciones Públicas (art. 5.4 del RD 1336/2011).

Tercero, el procedimiento para la suscripción de dichos contratos territoriales (art. 8 del RD 1336/2011) sigue las reglas de los procedimientos administrativos en convocatorias públicas para la adjudicación de los contratos a los beneficiarios solicitantes.

De hecho las CCAA deberán articular las bases o normas reguladoras de las convocatorias públicas correspondientes de contratos territoriales, publicadas en su Diario Oficial autonómico.

Los interesados, potenciales beneficiarios, deberán concurrir a tales convocatorias públicas presentando su solicitud ante las CCAA y acreditando los requisitos previamente establecidos por aquellas. Lo normal es que el proceso concluya con una resolución dictada por el órgano administrativo competente, favorable o desfavorable a la solicitud de suscripción de un contrato territorial por parte del titular de una explotación agraria, frente al cual cabrán, en su caso, los oportunos recursos administrativos (reposición...) e incluso, agotada la vía administrativa, el recurso jurisdiccional contencioso-administrativo²⁴⁵.

²⁴² Así el art. 11.5 dispone: “Los contratos territoriales de zona rural serán financiados al 50 por ciento por la Administración General del Estado, de conformidad con el Convenio de Colaboración suscrito al efecto con cada comunidad autónoma, y dentro de los límites presupuestarios señalados en dicho convenio”.

²⁴³ Sobre el estatuto jurídico de la ayuda pública y su implementación en el marco de las ayudas agrícolas comunitarias y nacionales, véase la obra de Tomás PRIETO ÁLVAREZ, *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

²⁴⁴ Así en el RD 1336/2011: Preámbulo, arts. 4.2.c), g) y h), art. 5, arts. 6.2, 6.4, 6.6, 6.7, art. 7 y art. 8.2.

²⁴⁵ El RD 1336/2011 exige que en el contrato se haga constar el régimen jurídico del mismo, y cuando proceda, la jurisdicción o arbitraje al que en caso de conflicto se someten las partes (art. 4.2.m).

Sin embargo, y dicho lo dicho, también se han levantado voces que, reclamando un análisis más en profundidad de figuras como las que estudiamos, planteaban dudas al completo y perfecto encaje de la institución en el campo del Derecho público.

De hecho se recuerda que el recurso a las “técnicas contractuales de administración” en la gestión de políticas públicas, no es precisamente una novedad, sino que ya en tiempos atrás fueron empleadas, si bien no con la profusión actual, sobre todo en el ámbito de la PAC y del desarrollo rural²⁴⁶.

En el campo del Derecho público, la teoría sobre los contratos públicos era y es completamente ajena a una figura como la que nos ocupa, hasta el punto de que los cultivadores del Derecho administrativo tendieron a configurarla como una faceta más o menos específica de la actividad subvencional de la Administración, por no encajar en absoluto con las finalidades de las normas que rigen la contratación pública²⁴⁷.

Entonces, si no fuera posible subsumir la figura del contrato territorial o de zona rural en alguna de las categorías de los contratos públicos que prevé nuestra Ley de contratos del sector público de 2007, habría que pensar en otras alternativas.

Además, el contrato territorial, si bien puede estar dotado de ayudas-subvenciones públicas *strictu sensu*, no cabe duda que la normativa abre ampliamente el abanico de contraprestaciones a recibir por el agricultor-contratante. Y entre ellas se incluyen la remuneración o retribución directa al agricultor a cambio de que éste genere externalidades positivas para la sostenibilidad del desarrollo rural con origen en su explotación agraria. Al respecto se ha dicho que la retribución de los servicios ambientales no puede ser considerada una ayuda pública, y el instrumento jurídico adecuado para arbitrar esos acuerdos en el contrato²⁴⁸.

Se concluye que se trata de verdadera técnica contractual, que en el campo del Derecho público participa de los mismos rasgos que ese supraconcepto que es el contrato²⁴⁹.

²⁴⁶ Así lo pone de manifiesto DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., quien estudia las aplicaciones de este sistema en la historia reciente y su evolución en los últimos tiempos. Véase del indicado autor su trabajo “Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural”, en *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, Universidad de la Rioja, Logroño, 2001, pp. 39 y ss.

²⁴⁷ Así lo expresa DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., en “Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural”, *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, op. cit., p. 40. Para profundizar más en el debate doctrinal, puede consultarse a J. M. DÍAZ FRAILE, *El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en Derecho español*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1990.

²⁴⁸ PRIETO ÁLVAREZ, T., *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, cit., p. 369.

²⁴⁹ DE LA CUESTA SÁENZ, op. cit., p. 42. En ese sentido, RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, p. 68, afirma sin dudas su naturaleza contractual. Se trata de un negocio jurídico-bilateral, dado que concurre un acuerdo de voluntades. Se trata de acuerdos voluntarios entre agricultores y la Administración, concurre la bilateralidad, la aceptación del agricul-

El contrato territorial o el de zona rural son verdaderos contratos, cuya suscripción tiene carácter voluntario para las partes, esto es, de libre aceptación por las mismas: “La suscripción de los contratos territoriales regulados por este real decreto tiene carácter voluntario, tanto para las Comunidades Autónomas que opten por ponerlos en práctica, como para los titulares de las explotaciones agrarias” (art. 2.2 del RD 1336/2011).

Eso sí, no hay que olvidar que, aunque el contrato territorial posea un carácter voluntario en general, por lo que su suscripción no resulta obligatoria (no es un contrato forzoso), sin embargo sí resulta requisito necesario para que los agricultores puedan beneficiarse de las ventajas y contraprestaciones que su suscripción comporta. Dicho carácter obligatorio figura expresamente establecido para los contratos territoriales de zona rural (art. 16.2 Ley 45/2007; art. 12 RD 1336/2011).

Cosa distinta a la voluntariedad en la prestación del consentimiento, fuera de toda duda, es el margen de voluntad o libertad a la hora de pactar las condiciones del contrato o las prestaciones asumidas por el agricultor en el mismo. Aquí sucede algo similar al fenómeno de la contratación en masa y por medio de contratos-tipo, donde abundan las condiciones generales previamente establecidas por una de las partes del contrato, y sometidas a su aceptación por la contraparte sin posibilidad de negociación o modificación. Pero en el contrato territorial ese margen de elección o negociación por el agricultor de los compromisos a asumir está pendiente de regulación por las CCAA²⁵⁰.

Finalmente, dichos contratos poseen una causa onerosa, por cuanto la contraprestación económica recibida de la Administración (ya en metálico, ya en especie) reviste carácter remuneratorio de una prestación de hacer o no hacer a cargo del agricultor, la cual revertirá en beneficio de la sociedad.

d) Tipología de contratos

Según el art. 4 del RD 1336/2011 los contratos territoriales podrán ser de carácter individual o bien podrán establecerse por tipos homogéneos.

tor ya no es sólo un requisito de eficacia, sino un elemento necesario para que nazca el acto jurídico, a partir del cual el agricultor se compromete a gestionar la explotación atendiendo a determinados parámetros económicos, sociales y ambientales y la Administración se compromete a pagar al agricultor por dicha gestión. Dado que el contenido de la relación jurídica se fija de común acuerdo por las partes, las partes pueden compelerse al cumplimiento de las respectivas prestaciones.

²⁵⁰ Sería aconsejable, en todo caso, un sistema que permitiera cierta flexibilidad al agricultor a la hora de asumir mayores o menores compromisos para el desarrollo sostenible del medio rural. El modelo seguido en el “contrato global de explotación”, regulado en Cataluña mediante el Decreto 50/2007, de 27 de febrero, podría servir de ejemplo. Sobre el mismo COSIALLS UBACH afirma que el protagonismo en la configuración del contenido de este contrato lo posee el titular de la explotación. Así, el titular debe escoger entre una o varias acciones vinculadas a las ayudas amparadas bajo el contrato, de tal manera que cada contrato debe constituir un proyecto coherente para la explotación concreta a la que debe aplicarse, de acuerdo con el plan de explotación realizado (“La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación”, en *Estudios de Derecho agrario, op. cit.*, p. 87).

Serán individuales cuando sus finalidades específicas y los compromisos y contraprestaciones aplicables se determinen caso por caso según la situación y potencialidades de cada explotación.

Se establecerán por tipos homogéneos cuando persigan unas mismas finalidades específicas, estén dirigidos a explotaciones agrarias que compartan la misma tipología, zona rural u otras circunstancias, o tengan la misma financiación o normativa específica de regulación.

En todo caso, su implementación y concreción dependerá del criterio de cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, señala el precepto que los contratos de un mismo tipo tendrán contenidos comunes, sin perjuicio de que cada uno pueda incorporar los elementos precisos de ajuste a la situación y potencialidades propias de cada explotación.

La diversidad de contratos territoriales susceptibles de ser aprobados y aplicados por las CCAA puede ser realmente amplia. Ese crisol de contratos puede atender a satisfacer necesidades particulares de cada región, comarca o zona rural; las obligaciones a asumir por los agricultores en beneficio de un desarrollo rural sostenible pueden variar sustancialmente de una Comunidad a otra, e incluso dentro del territorio de una misma Comunidad; asimismo, las contraprestaciones o beneficios a recibir por los titulares de explotaciones, igualmente pueden diferir de un contrato a otro.

No obstante la diversidad contractual que en potencia podría generarse, resulta aconsejable que no se produzca una excesiva proliferación de modelos o contratos tipo territoriales o de zona rural. En ese sentido, el Estado podría regular un modelo de contrato al cual, sin ser ello obligatorio, las CCAA pudieran acogerse voluntariamente o adoptarlo previa adaptación a las propias necesidades e intereses de la región o zona rural implicada.

Por otra parte, el sistema debería contar con mecanismos e instrumentos de flexibilización para adaptarse a los variados niveles de actuación requeridos por el territorio o medio rural susceptible de recibir las externalidades positivas generadas por las explotaciones agrarias, a los distintos grados de responsabilidad o de exigencia asumidos por los agricultores, a las posibilidades reales de alcanzar objetivos verificables por medio de los contratos analizados y las medidas y acciones en ellos incluidos, etc.

e) Sujetos susceptibles de ser parte en los contratos

Por cuanto afecta al elemento subjetivo de la relación contractual, existen claras diferencias en relación con las partes intervinientes en la suscripción de los contratos analizados, sobre todo respecto a los agricultores o titulares de explotaciones agrarias. Veamos el régimen jurídico de cada uno de ellos por separado.

e.1. Las partes contratantes en el contrato territorial

El art. 1.a) del RD 1336/2011 dispone que los contratos territoriales serán aquellos “que celebren las Administraciones Públicas con los titulares de explotaciones agrarias señalados en el artículo 5 del presente real decreto...”.

A la vista del precepto citado, por un lado no plantea grandes dudas el hecho de que una de las partes contratantes será la Administración Pública autonómica que resulte competente en atención al territorio, habida cuenta de que las funciones de ejecución de las políticas en materia agraria y de desarrollo rural en España se encuentran atribuidas a las CCAA en el ámbito geográfico que le es propio. Será, por tanto, normalmente la Consejería o Conselleria que tenga asumidas tales competencias la que en la práctica suscriba los contratos territoriales que afecten a las explotaciones agrarias ubicadas en su territorio (no olvidemos que esta modalidad de contrato no tiene limitaciones territoriales para su aplicación en toda la extensión geográfica de cada Comunidad Autónoma, es decir, no se aplican sólo en ciertas zonas rurales predeterminadas).

Por otro lado, la remisión normativa que efectúa dicho artículo nos obliga a analizar a su vez el art. 5 del RD 1336/2011, el cual expresamente se refiere tan sólo a tres tipos de titularidades que habilitan para la suscripción de los contratos territoriales.

En primer lugar, “los titulares de las explotaciones agrarias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad compartida, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente” (art. 5.1.a).

Pues bien, según el citado art. 2, apartado 4, de la Ley 19/1995, se entiende por “titular de la explotación”, la persona física o jurídica que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación²⁵¹.

Es decir, se acoge un criterio omnicompreensivo de los agricultores susceptibles de ser parte en un contrato territorial, bastando el simple requisito de que sean titulares de una explotación agraria, ya se incluyan o no en cualquiera de las modalidades recogidas en el propio art. 2 de la Ley 19/1995 (agricultor profesional, agricultor a título principal, agricultor joven, pequeño agricultor, agricultor a tiempo parcial).

Tampoco es necesario que el agricultor ostente una explotación agraria “prioritaria”, también regulada en la Ley 19/1995, si bien en los arts. 3 y siguientes de la misma. Cosa distinta es que dicha condición pueda beneficiar al agricultor (como así sucede y analizaremos más adelante), al situarlo en el grupo de

²⁵¹ Para una mayor profundización acerca del concepto y caracteres del agricultor, empresario agrario o titular de la explotación agraria en cuanto elemento subjetivo constitutivo de la empresa agraria, puede verse el trabajo de AMAT LLOMBART, P., “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 54, 2009, pp. 21 y ss.

titulares que gozan de prioridad frente a otros para acceder a dichos contratos territoriales y a sus beneficios-contraprestaciones.

Semejante elección normativa encaja con lo que el propio RD 1336/2011 ya anticipaba en su Preámbulo, destacando la oportunidad de “crear un marco de regulación más amplio y de carácter más general para la figura del contrato territorial”.

En segundo lugar, podrán también suscribir contratos territoriales “los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales” (art. 5.1.b).

Para entender el alcance de las facultades atribuidas a quien ostente la titularidad de la gestión del aprovechamiento de montes, debemos acudir a la propia Ley 43/2003, de 21 noviembre, de montes, la cual considera “gestión” como el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte (Art. 6.c).

Por su parte la actividad conocida como “selvicultura” se define como el conjunto de técnicas que tratan de la conservación, mejora, aprovechamiento y regeneración o, en su caso, restauración, de las masas forestales (Ley de montes, art. 6.d).

Conviene no olvidar que el aprovechamiento forestal de los montes tiene en la legislación española naturaleza “agraria”. En ese sentido, la misma Ley 19/1995, en su art. 2.1, define la actividad agraria como el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

En todo caso, la indicada Ley 43/2003 entiende por “aprovechamientos forestales” los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes (Art. 6.i).

Asimismo, el concepto legal de “monte o terreno forestal” resulta imprescindible a los efectos de poder encajar a un titular de fincas o terrenos como susceptible, por esta segunda vía, de ser parte en un contrato territorial²⁵².

²⁵² El concepto de monte se halla en el art. 5 de la Ley 43/2003:

“Se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas.

Tienen también la consideración de monte:

- a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
- b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
- c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la Comunidad Autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.
- d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.
- e) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

No tienen la consideración de monte:

Finalmente, los titulares de montes pueden ser sujetos públicos o privados, y dependiendo de esa misma naturaleza, es decir por razón de su titularidad, los montes también podrán ser públicos o privados.

Son titulares públicos el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y otras entidades de derecho público.

Son titulares privados las personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya individualmente o en régimen de copropiedad.

Los montes vecinales en mano común tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. En todo caso, se les aplicará lo dispuesto para los montes privados.

En tercer y último lugar, podrán finalmente suscribir contratos territoriales “los titulares de terrenos cinegéticos” (art. 5.1.c).

Sobre la específica inclusión de esta tercera modalidad de titulares, encontramos la siguiente justificación: “Las explotaciones agrícolas y forestales, en el marco de la normativa aplicable, pueden aprovechar por sí mismas los recursos cinegéticos que tienen asociados, o bien ceder a terceros la titularidad de su aprovechamiento cinegético mediante cualquier título válido en derecho. Siendo este un caso frecuente, y dada la importancia del aprovechamiento cinegético en el medio rural español, se ha considerado necesario mencionar expresamente a los titulares de terrenos cinegéticos como caso particular de posible beneficiario de los contratos territoriales”²⁵³.

Se está haciendo referencia, lógicamente, a las actividades de la caza y la pesca, a los cotos de caza que son explotados a lo largo y ancho de nuestra geografía. Pues bien, precisamente por la necesidad de mantener una población de fauna cinegética suficiente y de calidad para atender las necesidades de los cazadores/pescadores, los terrenos dedicados a tal actividad suelen ser conservados y mantenidos en muy buenas condiciones medioambientales, y por ende pueden ser perfectamente encuadrables en el marco de los contratos territoriales a fin de conseguir un desarrollo rural sostenible.

Los tres tipos de titulares de explotaciones, fincas o terrenos que acabamos de analizar (agrarias, forestales o cinegéticas), podrán adoptar la forma de personas físicas (titulares individuales) o de personas jurídicas (titulares de base asociativa).

Respecto a los titulares que sean personas físicas, no se regula ninguna especialidad en particular. Tan sólo se menciona expresamente las personas que posean la titularidad compartida de la explotación agraria, a quienes se exige una actuación solidaria y su previa inscripción en el registro de la Comunidad Autónoma que corresponda²⁵⁴.

a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.
 b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la Comunidad Autónoma en su normativa forestal y urbanística”.

²⁵³ Preámbulo del RD 1336/2011, párrafo 6.

²⁵⁴ En materia de titularidad compartida de explotaciones agrarias, rige la Ley 35/2011, de 4 de octubre, que regula su régimen jurídico en caso de ser constituida, y en caso de que no lo fue-

Y respecto a los titulares que sean personas jurídicas, se menciona a las “agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado”, siempre “que puedan llevar a cabo los compromisos del contrato” (vid. art. 5.1.d).

Para el caso de que algunas entidades o agrupaciones de las arriba citadas no tuvieran personalidad jurídica, deberán especificarse los compromisos adquiridos por cada miembro de la agrupación, la contraprestación de la Administración que a cada uno corresponda y su respuesta individual o solidaria en caso de incumplimiento (art. 5.2).

Para concluir este apartado, conviene recordar que el RD contiene una disposición (art. 5.4) relativa a los efectos de la inhabilitación de ciertas personas para firmar estos contratos.

En efecto, quienes se encuentren inhabilitados en firme para recibir subvenciones de las administraciones públicas no podrán suscribir contratos territoriales. Si tal inhabilitación se produjese durante la vigencia del contrato, éste pasará a considerarse nulo desde el momento de la inhabilitación a todos los efectos, con pérdida desde dicho momento del derecho a percibir las contraprestaciones pactadas.

e.2. Las partes contratantes en el contrato territorial de zona rural

El art. 1.b) del RD 1336/2011 dispone que los contratos territoriales de zona rural serán aquellos “que celebren las Administraciones Públicas competentes con los titulares de las explotaciones agrarias de las zonas rurales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible referido en el artículo 5 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural”.

Pues bien dicho art. 5 de la Ley 45/2007 regula el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), el cual se configura como el instrumento principal para llevar a cabo la planificación pública en relación con el medio rural.

Como sabemos, el Primer PDRS para el período 2010-2014 fue aprobado por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

Conocemos también que la modalidad del contrato territorial de zona rural tan sólo se aplica en determinadas áreas rurales delimitadas por las CCAA, siendo específicos para cada una de tales zonas. Esta es la principal nota característica del contrato, que podríamos denominar como “regionalización” del contrato territorial de zona rural.

ra, los derechos económicos a favor del cónyuge o pareja de hecho en compensación por su dedicación y trabajo efectivo en la explotación. También se aplica el Real Decreto 297/2009, de 6 marzo, relativo a la promoción, incentivo y ayudas al impulso de dicha modalidad de titularidad en las explotaciones agrarias. Sobre esta materia, puede consultarse el trabajo de AMAT LLOMBART, P., “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su “nuevo” régimen legal”, en *Estudios de Derecho agrario*, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Coord.), Universidad de La Rioja, Logroño, 2010, pp. 11 a 31.

Sin embargo, en cuanto a las partes del contrato territorial de zona rural, el RD 1336/2011 no contiene ninguna previsión especial que no estuviera ya contemplada en el art. 16.2 de la Ley 45/2007.

No obstante, podemos definir una idea bastante aproximada de los sujetos que podrán participar en la celebración de los mismos.

Por un lado, del contenido del PDRS 2010-2014 se desprende que la Administración Pública que actuará como parte contratante consistirá en el “órgano autonómico competente”. Es decir, suscribirá tales contratos la Consejería que por la materia se encargue del ejercicio de las competencias sobre agricultura y desarrollo rural.

Por otro lado, el propio PDRS 2010-2014 indica que podrá suscribir el contrato territorial el titular de una explotación agraria (ya agrícola, ganadera, forestal, mixta o del tipo que sea). Lo único que deberá comprobarse con certeza es que la explotación agraria se encuentre dentro de la zona rural de actuación delimitada con carácter previo.

En cuanto al régimen previsto en el RD 1336/2011, a los contratos territoriales de zona rural le serán de aplicación las disposiciones generales aplicables a los contratos territoriales contenidas en el Capítulo I del presente real decreto, así como las específicas señaladas en el presente capítulo. No podrán considerarse contratos territoriales de zona rural los que no cumplan alguna de estas disposiciones generales o específicas (art. 11.1).

Por consiguiente, el art. 5 “Beneficiarios de los contratos”, resulta plenamente aplicable también a esta segunda modalidad de contratos, pues el régimen específico del propio contrato de zona rural en el RD 1336/2011 resulta tan escueto que no contiene ninguna previsión específica sobre los sujetos participantes en el mismo, ni mucho menos sobre los titulares de explotaciones agrarias.

Y las también escuetas previsiones del art. 16 de la Ley 45/2007 no contradicen lo regulado por el RD 1336/2011. En dicho precepto sólo se habla de una “atención preferente” a los profesionales de la agricultura²⁵⁵, y entre ellos una

²⁵⁵ Se entenderá por “profesional de la agricultura” la persona física titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal que requiera un volumen de empleo de al menos media Unidad de Trabajo Agrario y que obtenga, al menos, el 25 por 100 de su renta de actividades agrarias o complementarias.

Asimismo, se presumirá el carácter de “profesional de la agricultura” al titular de una explotación agrícola, ganadera o forestal dado de alta en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios del Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, así como los encuadrados en dicho Régimen por su actividad agraria (art. 16.3, Ley 45/2007).

También tendrán la consideración de profesional de la agricultura, las entidades asociativas agrarias titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que requieran un volumen de empleo de al menos una Unidad de Trabajo Anual (art. 16.4, Ley 45/2007).

Se considerará “explotación territorial” la explotación agrícola, ganadera o forestal que posea una dimensión económica inferior a 40 Unidades de Dimensión Económica europea cuando la titularidad corresponda a una persona física, y se encuentre localizada en una zona rural prioritaria o en una zona calificada como de agricultura de montaña (art. 16.3, Ley 45/2007).

Las entidades asociativas agrarias tendrán la consideración de explotación territorial, cuando su dimensión económica sea inferior a las Unidades de Dimensión Económica europea establecidas

“atención prioritaria” a los titulares de una explotación territorial o ecológica, pero no se restringe, en principio, el acceso a los contratos a ningún titular de explotación agraria, eso sí, siempre que figure en el ámbito territorial del plan de zona rural.

e.3. Prioridades entre potenciales beneficiarios para suscribir los contratos

Con carácter general, el RD 1336/2011 establece un conjunto mínimo de sujetos que las CCAA deberán tener en cuenta a la hora de seleccionar en orden de prioridad a los candidatos destinados a suscribir los contratos territoriales (art. 7).

Dichos sujetos son los siguientes:

a) Los titulares de explotaciones prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio.

b) Las personas con la condición de agricultor profesional definida en la Ley 19/1995, de 4 de julio, y las personas con la condición de profesional de la agricultura definidos en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, particularmente cuando resulten titulares de explotaciones territoriales definidas en el artículo 16 apartados 3 y 4 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, o bien de explotaciones calificadas y registradas como ecológicas o de explotaciones incluidas en espacios de la Red Natura 2000. En estos dos últimos casos, el nivel de prioridad se graduará en función de la parte de la explotación objeto del contrato que esté efectivamente calificada como “ecológica”, o que esté efectivamente incluida en espacios de la Red Natura 2000.

c) Las mujeres, y las personas titulares o cotitulares que tengan la condición de jóvenes agricultores según la Ley 19/1995, de 4 de julio.

d) Las cooperativas, sociedades agrarias de transformación y empresas agrarias de economía social.

e) Las explotaciones en régimen de titularidad compartida.

Por su parte, y en relación a los contratos territoriales de zona rural, el PDRS aprobado en 2010 establece un triple juego de prioridades a la hora del acceso a la suscripción de tales contratos, así como a las subvenciones, beneficios y ayudas que comporten.

En primer lugar, son preferidos los titulares de explotaciones prioritarias (Ley 19/1995), los agricultores profesionales (Ley 19/1995) y los profesionales de la agricultura (Ley 45/2007).

Entre los titulares anteriores, gozarán de prioridad los que, a su vez, sean titulares de una explotación territorial (Ley 45/2007), ecológica o ubicada en áreas de la Red Natura 2000.

Y finalmente, las medidas se aplicarán con los niveles de apoyo máximos posibles, cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor, titular o

para el titular persona física en el apartado anterior, incrementadas en función del número de socios que reúnan la condición de profesional de la agricultura (art. 16.4, Ley 45/2007).

cotitular de una explotación, los profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50 por 100 de su renta de actividades agrarias, o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado (art. 16.1 *fine* Ley 45/2007).

En todo caso, queda en manos de las CCAA la futura reglamentación al respecto.

f) Contenido de los contratos

f.1. Duración

La duración del contrato territorial deberá ser la apropiada para la consecución de las finalidades específicas que en cada caso tenga establecidos, afirma escuetamente el apartado 1 del art. 6 del RD 1336/2011, lo que es casi lo mismo que no decir apenas nada.

Respecto al contrato territorial de zona rural la carestía de datos normativos al respecto aun es peor, puesto que directamente nada se regula sobre el particular, remitiendo la duración del contrato a la conformidad con los programas, directrices y planes específicos que se aprueben en desarrollo de la Ley 45/2007.

La única directriz que parece orientar el criterio de la determinación de la duración de los contratos, se expone en la segunda parte de dicho apartado 1, art. 6:

“Cuando su cumplimiento requiera la adopción de compromisos plurianuales a medio o largo plazo, se procurará su establecimiento por el mayor período de vigencia que resulte compatible con la normativa y programación presupuestarias, y en su caso con la normativa específica de su marco de financiación”.

Es decir, parece preverse —eso sí a modo orientativo o como recomendación— la aplicación del criterio de la máxima duración posible de los contratos plurianuales, de modo que se haga coincidir la extensión temporal de los mismos (y por ende de los compromisos en ellos incluidos) con el máximo plazo establecido en el marco financiero o presupuestario disponible y aplicable a su implantación. Esta previsión resulta bastante lógica, en aras de intentar aprovechar hasta sus últimas consecuencias (sobre todo en tiempos de crisis económica, de recortes y de carestía de recursos financieros) las disponibilidades presupuestarias habilitadas para los contratos territoriales.

De todas formas, no deberá fijarse estrictamente un plazo único e inamovible para dichos contratos, sin tener en cuenta la adecuación del tiempo de duración de los mismos a las obligaciones y medidas concretas a llevar a cabo por los titulares de explotaciones agrarias implicados, que podría exigir un tiempo mayor o menor para su completa y satisfactoria ejecución.

A modo de sugerencia, si tomamos como referencia la duración del PDRS plurianual (2010-2014), la duración máxima de los contratos territoriales podría basarse en dicho término, y así no excederían de cinco años.

f.2. Elementos constitutivos del contrato. El mínimo legal exigible

La normativa analizada exige a las CCAA (véase el art. 4.2 del RD 1336/2011), por así decirlo, un “mínimo común denominador” a la hora de determinar los elementos integrantes del contenido del contrato territorial.

Siguiendo la tradicional clasificación de los elementos del contrato que señala la teoría general de contratos en el ámbito del Derecho civil, analizaremos a continuación aquellos que deberán integrar, al menos, el contrato territorial.

a) Elementos subjetivos. Sujetos intervinientes

Deberá hacerse constar la Administración suscriptora, por un lado, identificándose, por otro, al titular o titulares beneficiarios del contrato.

En todo caso, deberán incluirse las posibles incompatibilidades en que pudieran incurrir las partes (sobre todo el agricultor) a la hora de suscribir el contrato, por ejemplo los que resulten inhabilitados para recibir subvenciones públicas de las Administraciones (art. 5.4).

b) Elementos objetivos o reales

Por una parte, constituye elemento objetivo principal del contrato, la explotación vinculada al cumplimiento de los compromisos asumidos por su titular.

Nada se dice sobre la necesidad o no de referenciar las características o el tipo de de que se trate, pero tanto la lógica como el obligado cumplimiento de los requisitos subjetivos del contrato, nos llevan a pensar que deberán expresarse sus rasgos y particularidades básicas (si es agraria, ganadera, forestal, cinegética, mixta, ecológica, de Red Natura 2000...).

Igualmente deberá indicarse si la explotación vinculada al contrato lo será en su totalidad o en parte, en cuyo caso habrá de determinar con precisión la superficie incluida.

También deberá ser identificada desde el punto de vista “territorial”. Ello implica aportar la referencia catastral de la misma, así como indicar su superficie, total y por usos del suelo, según clasificación compatible con SIOSE (Sistema de información de ocupación del suelo en España) y Eurostat.

Por otra parte, integran el objeto del contrato las contraprestaciones económicas a percibir por el titular de la explotación, cuya cuantificación dependerá de las líneas de financiación pública habilitadas al efecto, las cuales deberán hacerse constar.

c) Elemento causal

Tanto el contrato territorial como el contrato territorial de zona rural contienen una causalidad adecuada que constituye elemento esencial del contrato en sí y de las obligaciones derivadas del mismo.

Se trata de contratos de causa onerosa, donde las partes se obligan a realizar contraprestaciones recíprocas entre sí, siendo la prestación de una de ellas la causa de la obligación de la contraparte. Así, ambas partes reciben un beneficio y se obligan a llevar a cabo un sacrificio a favor de la otra parte.

De hecho, el agricultor o titular de la explotación se obliga contractualmente a llevar a cabo en la misma determinados compromisos, medidas, actividades o acciones en provecho del desarrollo rural sostenible (prestación). Por su parte y en compensación o retribución, la Administración competente remunerará dichos compromisos del agricultor en la forma o modalidades legalmente previstas, como veremos enseguida (contraprestación).

d) Elemento formal

Pese a que el RD 1336/2011 califica al contrato territorial como un “instrumento formal” (art. 2.1), y pese a que nada más se regula en la normativa, por cuanto afecta a la forma del contrato en buena lógica podemos pensar que será la forma escrita la que se utilice en la contratación.

En realidad únicamente se dispone que el contrato territorial deberá poseer su código autonómico de registro, el cual, en su caso, permita identificar el tipo de contrato territorial de que se trata (art. 4.2 del RD 1336/2011).

A mi juicio muy posiblemente las Administraciones competentes elaborarán diversos modelos o contratos-tipo que sirvan para llevar adelante con agilidad, publicidad y transparencia la suscripción de los compromisos que estas modalidades contractuales llevan consigo. Dichos tipos de contratos figurarán a buen seguro en las bases de las convocatorias públicas que, en su caso, las CCAA elaboren para la suscripción de contratos territoriales.

En tal supuesto, la forma contractual se configura como esencial o *ad solemnitatem*, por cuanto la relación jurídica contractual tan sólo quedará formalizada a todos los efectos cumpliendo el requisito de forma exigido de manera “oficial” por la convocatoria pública al efecto, es decir, cumplimentando el contrato-tipo o modelo oficialmente elaborado por la Administración convocante.

e) Elemento accidental

En el contrato deberá especificarse su duración determinada, y en su caso, las posibles prórrogas aplicables al mismo, por lo que no tiene un carácter temporal y no puede calificarse como indefinido o sin sujeción a plazo.

f.3. *Contenido obligacional: los compromisos*

Con carácter general y cumpliendo con la naturaleza básica de la norma, el art. 4.2 del RD 1336/2011 hace alusión al contenido obligacional mínimo que deberá incluir el “contrato territorial”.

Ante todo, deberán incluirse las finalidades específicas del contrato, cuya concreta expresión y alcance ya hemos examinado anteriormente.

Seguidamente se harán constar los compromisos a cumplir en la explotación agraria por el beneficiario. Estos constituyen el núcleo esencial del contenido obligacional del contrato y la causa de la recepción por el agricultor de las preferencias, prioridades, beneficios, remuneraciones, compensaciones y contraprestaciones a cargo de la Administración.

A cambio de la ejecución de tales compromisos, quedarán contempladas las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a conceder al beneficiario.

Asimismo, íntimamente vinculadas a la ejecución de las obligaciones por el agricultor se encuentran las modalidades de control, seguimiento y evaluación de aquellas, así como la eventual minoración o pérdida de las contraprestaciones a percibir en función del grado de incumplimiento de los compromisos.

También se incluirá como contenido del contrato el régimen de prórrogas, modificaciones, subrogaciones, resolución y extinción aplicable al mismo.

Finalmente, cuando proceda, se hará constar la jurisdicción o arbitraje al que en caso de conflicto se deban someter las partes.

El RD 1336/2011 analizado no especifica los tipos o modalidades concretos de compromisos a asumir por los agricultores o titulares de explotaciones, pero sí especifica algunas de las características que aquellos deberán reunir (*vid.* art. 6).

En primer término, los compromisos del beneficiario serán coherentes con las finalidades específicas asignadas al contrato territorial. Dichas finalidades constituyen, por así decirlo, el marco global de los objetivos a lograr, y los compromisos suponen las medidas y acciones concretas a ejecutar dentro de tal marco global y a fin de conseguir dichos objetivos²⁵⁶.

En segundo término, los compromisos se referirán a las actividades a realizar en la explotación agraria acogida al contrato territorial. Obviamente el cumplimiento de las obligaciones se lleva a cabo sobre una base territorial determinada claramente: toda o una parte de la explotación. Ese y no otro es el ámbito de

²⁵⁶ Como bien señala DE LA CUESTA SÁENZ, la atribución dineraria en que consiste la ayuda, se hace en consideración al modo en que el destinatario configurará su actividad en lo sucesivo, es decir, se atribuye la ayuda en contraprestación a la asunción por el destinatario, no de la mera obligación de afectar el dinero a un destino, como por ejemplo la mejora, sino de obligaciones de hacer o no hacer que conformarán su modo de gestionar la explotación, sus producciones, sus prácticas culturales, o la diversificación de la actividad que se lleva a cabo en la explotación (“Técnicas contractuales de administración en le desarrollo rural”, *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural, op. cit.*, p. 42).

actuación del agricultor, y sobre dicho ámbito se efectuarán las verificaciones del cumplimiento de los compromisos.

En tercer lugar, los compromisos estarán adaptados a las características y potencialidades individuales de la explotación. Ello exige un análisis y estudio previo de aquellas, a fin de conocer qué obligaciones tendrán mayor y mejor acogida a tenor de la estructura de la propia explotación. En esta labor de análisis, la colaboración del potencial agricultor beneficiario se revela como esencial, pues nadie mejor que él para facilitar la información precisa sobre su propia explotación. Y precisamente por ello —como veremos— la Administración podrá requerirle que efectúe un diagnóstico de la explotación agraria.

En cuarto lugar, el contrato territorial reflejará los compromisos a cumplir por el beneficiario, expresados de forma determinada y concreta en sus aspectos cualitativos y cuantitativos, de manera que su contenido resulte comprensible e inequívoco para el titular, y su cumplimiento resulte objetivamente verificable por la Administración responsable del control. Ello supone la aplicación del principio de transparencia en la asunción de obligaciones, así como del principio de efectividad, a fin de poder comprobar los resultados y externalidades positivas que el contrato ha sido capaz de generar, y por los que el titular recibe la contraprestación adecuada.

Finalmente, los contratos territoriales que se suscriban afectando, en todo o en parte, a espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas, contendrán compromisos conformes con su instrumento de gestión y apropiados al logro de los objetivos de conservación que dichos espacios tengan establecidos.

Por otra parte, y con carácter más específico, el art. 11, apartados 3 y 4, del RD 1336/2011, dispone que el contenido de los “contratos territoriales de zona rural” será conforme con las disposiciones aplicables contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, así como a las determinaciones de las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural de la Comunidad Autónoma, en caso de que existan. Sus principales finalidades y compromisos deben encontrarse previstos en los planes de zona rural aprobados por las Comunidades Autónomas que hayan sido concertados entre éstas y la Administración General del Estado.

Asimismo, dichos compromisos de los contratos territoriales de zona rural han de ser diferentes y encontrarse perfectamente delimitados de otros compromisos que ya pudieran estar contemplados y financiados por fondos comunitarios.

Respecto a esta modalidad de contratos, como sabemos, según la Ley 45/2007 el “contrato territorial” es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural.

El término “compromiso”, en el marco de las técnicas de administración contractual, de las que el contrato territorial de zona rural es un claro ejemplo como hemos estudiado, ya ha sido empleado en la legislación comunitaria ante-

riormente, por ejemplo para canalizar el reparto de las ayudas agroambientales, ahora reguladas en el artículo 39 del Reglamento 1698/2005, donde se habla de “agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales por una duración de entre 5 y 7 años”.

Ahora el concepto viene a significar sustancialmente lo mismo: los compromisos de que hablan la Ley 45/2007 y el RD 1336/2011 son las obligaciones específicas a cargo del agricultor, que constarán expresamente en el documento contractual, y a cuyo cumplimiento y verificación se someterá la percepción de la contraprestación por parte de la Administración Pública.

A falta de mayor información o regulación en el citado RD 1336/2011, según el PDRS 2010-2014, los “compromisos básicos” deberán estar determinados en el correspondiente Plan de Zona Rural autonómico, así como los objetivos, orientaciones y demás especificidades.

En todos los casos, los contratos territoriales han de incluir medidas apropiadas al menos para la conservación del suelo, los recursos hídricos, la diversidad biológica natural, el paisaje rural tradicional, los recursos genéticos agrarios ligados al territorio y para la reducción de emisiones a la atmósfera, entre otros fines de interés público vinculados a las actividades agrarias.

Entendemos que tales compromisos básicos constituyen un mínimo necesario y común a todos los contratos territoriales acogidos a un Plan de Zona Rural aprobado por cada Comunidad Autónoma, pero que junto a ellos podrán incorporarse otros compromisos especiales, destinados a cubrir necesidades propias de cada subtipo de zona (zona a revitalizar, intermedia o periurbana).

Además, el PDRS considera la figura del contrato territorial como especialmente adecuada para diferentes tipos de manejo agrosilvopastoral. Entre los mismos destacan:

1. Manejo de la ganadería extensiva para la prevención de incendios forestales.
2. Recuperación de la trashumancia tradicional.
3. Manejo de la ganadería extensiva para la mejora del estado de conservación de determinados hábitats.
4. Conservación del paisaje agrosilvopastoral tradicional.
5. Manejo de explotaciones agrarias orientadas a la conservación de especies.
6. Establecimiento de áreas o zonas de reserva.

g) Contraprestaciones del contrato en beneficio del titular de la explotación

El art. 6.6 del RD 1336/2011 dispone que “la suscripción y cumplimiento de los compromisos del contrato dará derecho al beneficiario a percibir las contraprestaciones determinadas en el mismo, así como a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables”.

Por tanto, según el régimen básico aplicable a todo contrato territorial (y por ende también al contrato territorial de zona rural), se establecen dos tipos de

beneficios o efectos que se traducen en beneficios económicos para el agricultor o titular de la explotación que figure en el contrato: contraprestaciones por un lado, y preferencias/prioridades por otro.

g.1. Contraprestaciones económicas o en especie

La Administración suscriptora se puede comprometer a otorgar al beneficiario del contrato determinadas contraprestaciones, en recíproca y justa recompensa a los esfuerzos, acciones, medidas, inversiones y compromisos asumidos.

En cuanto a la naturaleza de tales contraprestaciones, el art. 6.8 del RD 1336/2011 prevé dos posibilidades: podrán ser de naturaleza económica o en especie.

En el primer supuesto, la contraprestación económica implica el pago dinerario o pecuniario a favor del agricultor de la cantidad o cantidades que corresponda.

Nada más se dice sobre esta modalidad de contraprestación, por lo que queda por regular el modo con que se hará efectivo dicho pago (de ordinario mediante transferencia bancaria a favor del beneficiario), la periodicidad de los pagos o si se efectuará en un pago único, las condiciones requeridas para llevar a cabo los pagos (por ejemplo, la verificación periódica del cumplimiento de los compromisos o su grado de cumplimiento parcial en el tiempo, etc.), y por supuesto, la cuantía concreta a que ascenderá la contraprestación económica, siendo este uno de los puntos clave para que el agricultor decida si le interesa o no suscribir el contrato, pasando a asumir las obligaciones del mismo derivadas.

Y en el supuesto de que se pacte una contraprestación en especie, su concreción quedará al criterio de la Administración suscriptora.

En ese sentido, a modo de listado no cerrado ni excluyente, en el RD 1336/2011 se recogen algunas modalidades de contraprestaciones en especie. Así la Administración podrá realizar en beneficio de la explotación, entre otras, inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes, prestación de servicios o asistencia técnica. También podrán aplicarse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto.

Asimismo, no veo ningún inconveniente en que el contrato territorial prevea ambas contraprestaciones al mismo tiempo, pudiendo añadir al pago de remuneración en efectivo, alguna compensación en especie o en bienes, por lo que nos hallaríamos ante un sistema mixto o combinado de retribución del agricultor.

Finalmente, cuando las contraprestaciones incluidas en los contratos tengan la naturaleza de una subvención, las bases reguladoras también incorporarán los elementos requeridos por la normativa estatal básica para dicha materia.

En otro orden de cosas, el art. 6.7 del RD 1336/2011, yendo un poco más allá de la simple naturaleza jurídica y económica de las contraprestaciones, procede a efectuar una clasificación de las contraprestaciones en atención a su objetivo o finalidad a cumplir.

Ante todo, las contraprestaciones serán adecuadas para “compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados”.

Esta primera modalidad adquiere una finalidad puramente compensatoria del lucro cesante que pueda experimentar la actividad de la explotación a causa de la implementación práctica de los compromisos en beneficio del desarrollo sostenible del medio rural.

En ese sentido, por ejemplo, sería el caso del abandono de prácticas agrícolas o ganaderas intensivas, para pasar a un sistema de explotación ecológico o sostenible, pero que a su vez genera una menor productividad y rentabilidad económica.

Si sólo existiera este tipo de compensación, en mi opinión pocos agricultores se animarían a suscribir los contratos territoriales, puesto que la pérdida de producción y de rentabilidad de la explotación no constituye un incentivo sino más bien todo lo contrario, aunque se compense a posteriori. No resulta fácil apreciar el beneficio o la ganancia a primera vista, pero sí se perciben los esfuerzos de todo tipo que exige el cumplimiento del contrato.

Es por ello que valoro muy favorablemente la inclusión de otro tipo de remuneraciones que sí estimulen verdaderamente la contratación y asunción de compromisos de desarrollo rural.

En efecto, la segunda categoría de contraprestaciones podrá consistir en un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades específicas.

A mi juicio, esta contraprestación deberá ser lo suficientemente atractiva (en términos de remuneración efectiva) para que realmente ejerza de impulso para la instauración en el medio rural de este tipo de contratos. Se impone, pues, un esfuerzo financiero importante para permitir dotar económicamente con suficiencia y generosidad a este tipo de contratos, de tal forma que se garantice su ordenada, constante y efectiva implantación.

Este primer incentivo se aplicará de forma horizontal a todos los suscriptores de contratos territoriales sin excepción.

La tercera categoría atiende a promover la suscripción de contratos territoriales por determinados sectores de potenciales beneficiarios a los que la Administración considera como “prioritarios” en orden a recibir las contraprestaciones derivadas de aquellos. Dichas prioridades, previstas en el art. 7 del RD 1336/2011 ya han sido analizadas al hablar de los sujetos susceptibles de ser parte en el contrato.

Por tanto, este incentivo sólo se aplicará a los contratantes incluidos en alguna/s de las categorías de agricultores o titulares de explotaciones previamente seleccionadas por cada CCAA, esto es, se aplicará en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la Comunidad Autónoma.

La contraprestación consistirá en un diferencial sobre el incentivo previsto en la categoría segunda, o sea, un plus que se sumará al incentivo básico u horizontal previsto inicialmente para todos los suscriptores de contratos.

La última de las categorías se define como una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas.

Como sabemos, la generación de dichas externalidades positivas (definidas en el art. 3.2 del RD 1336/2011) por parte de las explotaciones agrarias acogidas al sistema, constituye el objetivo general de los contratos territoriales, a fin de mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que califican la sostenibilidad del territorio.

Sólo así se entiende que en el Preámbulo del RD 1336/2011 se aprecien y valoren dichas externalidades en pro del interés público, y en atención a lo cual las Administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.

La cuestión clave en este punto será, primero, la determinación y concreción de tales “externalidades positivas” y su vinculación a una determinada explotación agraria beneficiaria; segundo, la verificación de su efectiva consecución así como el alcance de los efectos positivos obtenidos; y finalmente, la cuantificación económica de su remuneración.

Estos aspectos deberían estar claramente especificados antes de la suscripción de los contratos, pues resultan esenciales para que el agricultor pueda formarse una idea fiel y ajustada de los compromisos que asumirá, y también de los beneficios y retribuciones que percibirá por ello.

g.2. Preferencias y prioridades

El beneficiario de los contratos territoriales tiene derecho a beneficiarse de las preferencias y prioridades que legalmente le sean aplicables.

El RD 1336/2011 nada más contempla ni concreta en relación con estas últimas.

No obstante, algo más clara resulta esta cuestión al hablar del contrato territorial de zona rural.

En efecto, según la Ley 45/2007 (art. 16.1), el contrato territorial (de zona rural, se entiende) concede a los agricultores unas preferencias que pueden traducirse en prestaciones monetarias o en concesión de derechos.

a) La preferencia se aplicará, en particular, en la asignación de derechos de producción o de pago único de la reserva nacional o derivados de otros fondos o normas comunitarias o nacionales, y en la percepción de incentivos para la reestructuración sectorial de la Política Agraria Común (R. 73/2009, ayudas directas de la PAC y pago único).

b) La aplicación con carácter prioritario de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural (R. 1698/2005).

Por su parte, el PDRS habla de subvenciones en competencia competitiva y demás beneficios y ayudas, sin especificar más.

No olvidemos que, pese a la naturaleza intrínsecamente voluntaria del contrato territorial de zona rural, la suscripción del mismo se torna obligatoria y necesaria para que el titular de la explotación pueda beneficiarse de tales preferencias y prioridades (art. 16.2 de la Ley 45/2007; art. 12 del RD 1336/2011).

Finalmente, queda meridianamente establecido en el PDRS la absoluta incompatibilidad entre las ayudas y subvenciones a compromisos incluidos en el contrato territorial que generen un coste a cargo del PDRS/2010-2014, y otras ayudas para compromisos cofinanciados por el FEADER a través de los Programas de Desarrollo Rural de las CCAA.

En todos los casos, los compromisos adicionales del contrato territorial adoptado para la zona que generen gastos cofinanciados por el Programa, deben ser diferentes y encontrarse perfectamente delimitados de los compromisos incluidos en el Programa de Desarrollo Rural del FEADER y de los requisitos generales de la condicionalidad de la PAC, sin perjuicio de que a efectos de gestión, todos los compromisos se puedan integrar en un solo documento contractual.

Sobre este particular se dispone que los contratos territoriales de explotación o acuerdos equivalentes suscritos entre las Administraciones competentes y los titulares de explotaciones agrarias que se enmarquen en los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas, mantendrán sus características y efectividad, de acuerdo con la normativa autonómica que los regula (disposición transitoria única del RD 1336/2011).

h) Procedimiento para la suscripción de los contratos

De conformidad con la naturaleza jurídico-pública de los contratos que venimos analizando, para aplicar los contratos territoriales en su territorio, las Comunidades Autónomas aprobarán las correspondientes bases o normas reguladoras, y en su caso realizarán y resolverán las oportunas convocatorias (art. 8 del RD 1336/2011).

Y atendiendo al carácter de norma básica que posee el citado RD, esté tan sólo exige que dichas bases o normas reguladoras sean publicadas en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, estableciendo el contenido mínimo que aquellas deberán incluir, a saber:

- a) Las finalidades perseguidas.
- b) El ámbito territorial y el tipo de explotaciones agrarias al que los contratos van dirigidos.
- c) Los requisitos que han de reunir los beneficiarios.
- d) Los criterios objetivos y el procedimiento para la selección de los beneficiarios y la suscripción del contrato.
- e) La naturaleza de los compromisos a adoptar por el titular de la explotación, y los criterios para su determinación en cada explotación.
- f) La naturaleza de las contraprestaciones a otorgar al beneficiario, y los criterios para su determinación.

- g) El sistema de verificación y control del cumplimiento de los compromisos, y el régimen aplicable en caso de su incumplimiento.
- h) El régimen de incompatibilidades.
- i) El régimen de prórrogas, modificación, subrogación, resolución y extinción de los contratos.

Así pues, una vez publicadas a nivel autonómico las bases de la convocatoria que las Comunidades Autónomas realicen al efecto, para poder suscribir contratos territoriales los interesados habrán de solicitarlo previamente en la forma prevista en las bases, convocatorias o procedimientos correspondientes, y deberán, en su caso, acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases o normas reguladoras (art. 5.3).

En todo caso, previamente a la suscripción del contrato territorial, y especialmente en los de carácter individual, la Administración competente podrá realizar, o bien requerir al titular para que lo aporte con su solicitud, un diagnóstico de la situación de la explotación y de su capacidad para generar externalidades positivas que permita la asignación de finalidades específicas y la definición de los compromisos y las contraprestaciones aplicables al caso (art. 6.3).

Finalmente, respecto a los contratos territoriales de zona rural, la suscripción de los mismos será requisito necesario para que los titulares de las explotaciones agrarias puedan beneficiarse de las preferencias y prioridades establecidas en el artículo 16.1 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

3. ALGUNAS CUESTIONES DESTACADAS CARENTES DE REGLAMENTACIÓN RESPECTO A LA EXPLOTACIÓN TERRITORIAL, AL CONTRATO TERRITORIAL Y AL CONTRATO TERRITORIAL DE ZONA RURAL. PROPUESTAS DE MEJORA

3.1. Aproximación crítica

Resulta en verdad bastante incomprensible, incongruente e inaceptable que más de cuatro años después del “lanzamiento oficial” de la propuesta legislativa para la consecución de un desarrollo sostenible del medio rural (diciembre de 2007), todavía el complicado sistema articulado por la Ley 45/2007 no se haya puesto efectivamente en funcionamiento.

La culpa y los motivos que pueden explicar cómo se ha llegado a esta situación de inoperatividad están bastante repartidas. Veamos.

En primer lugar, la lentitud en la implantación del sistema se ha debido a la intrínseca complejidad de la planificación y organización sistémica del organigrama programático sobre el que debía sustentarse el desarrollo sostenible del medio rural en el marco de la Ley 45/2007²⁵⁷.

²⁵⁷ Sobre este particular, consúltense a Carlos VATTIER FUENZALIDA, “Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural* (P. AMAT LLOMBART, Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 171.

En efecto, primero debió aprobarse el “Programa de Desarrollo Rural Sostenible”, el cual constituye el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural. Se elaboró en coordinación con las Comunidades Autónomas, a fin de concretar los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Pues bien, sabido es que dicho PDRS 2010-2014 fue aprobado por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio.

En segundo lugar, debían aprobarse los correspondientes convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA, a fin de concertar y recoger los planes y actuaciones a realizar conjuntamente por ambas administraciones.

Seguidamente, las CDCAA debían adoptar las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, dirigidas a orientar y, en su caso, condicionar la localización territorial de las medidas derivadas del Programa. A tal fin, el MARM publicó el 22 de abril de 2010 un Documento de Referencia para la elaboración de dichas Directrices Estratégicas y con carácter orientativo.

A fecha de hoy muchas CCAA todavía no han aprobado las referidas Directrices.

A continuación las CCAA debían elaborar un Plan por zona rural, el cual estaría basado tanto en el PDRS como en las Directrices Estratégicas Territoriales.

Y sólo entonces se estaría en disposición de poner en marcha los contratos territoriales de zona rural, que deberían aprobar también las CCAA, junto con las oportunas convocatorias públicas para que los beneficiarios solicitaran la suscripción de los mismos.

En otro orden de cosas, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la legislación aprobada hasta la fecha adolece de gran ambigüedad y resulta inaplicable por incompleta, puesto que se realizan constantes remisiones a futuras regulaciones que no acaban de llegar, y cuando llegan después de un tiempo muy considerable (como el RD 1336/2011), dejan sin resolver muchas cuestiones de relevancia práctica, las cuales en ocasiones se vuelven a remitir a una normativa ulterior regional a aprobarse por las CCAA.

Analizaremos a continuación algunas de dichas cuestiones que carecen de régimen jurídico específico, proponiendo diversas soluciones jurídicas para resolver la falta de normativa al respecto.

3.2. Cuestiones relativas a las condiciones y requisitos exigibles a las explotaciones territoriales así como a los agricultores

a) Explotaciones territoriales

En primer lugar, ante la ausencia de normativa específica que lo reglamente, sería conveniente regular el procedimiento administrativo por medio del cual una explotación agraria convencional podría constituirse en “explotación territorial”,

con la finalidad de resultar aplicable a la misma los beneficios y apoyos previstos en el artículo 16 de la Ley 45/2007 (previa suscripción obligatoria del contrato territorial de zona rural), de igual forma que en su día se procedió a reglamentar el procedimiento administrativo para la calificación de las “explotaciones prioritarias” recogidas en la Ley 19/1995, procedimiento para cuya tramitación actualmente resultan competentes las Comunidades Autónomas.

Si tenemos en cuenta que la Ley 45/2007 exige la existencia de una “explotación territorial” para que sea posible prestar una atención prioritaria y preferente a las mismas, en el marco de las acciones generales para el desarrollo rural sostenible, y teniendo presente que la ley tan sólo se limita a definir someramente lo que se considera “explotación territorial”, ya pertenezca a una persona física o a una entidad asociativa, resulta imprescindible la concreción de los trámites y requisitos detallados que faciliten al agricultor la obtención de dicha calificación técnico-jurídica para su explotación.

En particular, será necesario determinar la documentación precisa que se deba presentar junto con la oportuna solicitud administrativa ante la Consejería o Conselleria competente; habrá que establecer los plazos máximos para la adopción de la resolución que estime o desestime la petición; prever los documentos, informes, pruebas periciales, etc. que sean menester para acreditar la dimensión económica de la explotación agraria, en términos de Unidades de Dimensión Económica europea exigidas; los medios de prueba para acreditar la ubicación de la explotación en una zona rural prioritaria o en una zona calificada de agricultura de montaña (es decir, la zona acogida al sistema de ayudas y medidas para el desarrollo rural sostenible de la Ley 45/2007), etc., aspectos todos ellos de gran relevancia práctica a la hora de facilitar al agricultor la toma de decisiones acerca de su apuesta por esta nueva modalidad de agricultura territorial.

En segundo término, sería también conveniente la creación y organización de un Registro de explotaciones agrarias territoriales, que deberá ser gestionado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a nivel nacional, contando con la colaboración y suministro de información de las CCAA, y en el cual deberían inscribirse las citadas explotaciones agrarias.

A tal fin, deberán concretarse las funciones propias de dicho Registro público (función estadística, de control, de evaluación, de seguimiento, etc.), así como la determinación de los efectos, constitutivos o declarativos, que pudiera desplegar en su caso la inscripción obligatoria de las explotaciones territoriales en el indicado Registro público.

No menos relevante resulta la previsión del régimen regulador del acceso a la información publicada en dicho Registro, las personas autorizadas para acceder a aquella, la posibilidad de modificación, rectificación o cancelación de los datos obrantes en el mismo, etc.

En ese sentido, no podemos olvidar que en nuestra práctica jurídica ya contamos con experiencia consolidada en el ámbito de los Registros relativos a diversas explotaciones agrarias, como tal es el caso del registro de explotaciones sujetas a arrendamiento rústico de la ley 49/2003, el registro de explotaciones

prioritarias de la ley 19/1995 o el registro de explotaciones agrarias bajo titularidad compartida o en cotitularidad de la Ley 35/2011 y el RD 297/2009. En fin, podría resultar beneficioso recoger la experiencia práctica adquirida en los últimos años en este ámbito y aplicar los resultados positivos al nuevo Registro a crear.

b) Agricultores y titulares de explotaciones

En este ámbito se echa en falta una buena dosis de concreción y de mayores detalles por cuanto afecta a diversos aspectos de relevancia práctica.

Por un lado, además de la exigencia de una cualificación específica como profesional de la agricultura y de ejercer la titularidad de una explotación territorial, requisitos que prevé la Ley 45/2007 en su artículo 16, habría que especificar aún más a qué personas van a alcanzar las ayudas y apoyos públicos, ya se trate de personas físicas, comunidades de bienes, cotitularidades hereditarias o titularidades por razón de matrimonio o derivadas de formar una pareja de hecho, o ya se trate de personas jurídicas (concretando las exigencias de las entidades asociativas que resulten potenciales beneficiarias...) ²⁵⁸.

También se advierte, por otro lado, la necesidad de llevar a cabo una coordinación efectiva entre la institución de la “titularidad compartida de explotaciones agrarias”, regulada en la Ley 35/2011, de 4 de octubre y en el RD 297/2009, de 6 marzo (para el caso de matrimonios o parejas de hecho), y las instituciones del “contrato territorial” y el “contrato territorial de zona rural” en el marco de una explotación territorial. Por ejemplo, en cuanto a la atribución, también compartida, de los beneficios y ayudas públicas, así como de las obligaciones, responsabilidades y compromisos asumidos (por ambos cotitulares se entiende) en dichos contratos territoriales.

Respecto a los títulos habilitantes para ostentar y acreditar la titularidad de las explotaciones territoriales, entendemos que debe tenerse una amplitud de miras y aplicar criterios de flexibilidad, admitiendo como válido a tales efectos cualquier título o situación jurídica que permita la utilización de los bienes de producción agraria con cierta estabilidad a los fines del ejercicio de la actividad agraria.

²⁵⁸ Sobre estas cuestiones ha opinado VATTIER FUENZALIDA, tras analizar las definiciones que da la Ley 45/2007 sobre el profesional de la agricultura y la explotación territorial (habiendo sido modificada dicha ley en 2009). Señala que “los nuevos datos complican inútilmente las cosas, al tiempo que restringen sin fundamento ni explicación el círculo de los posibles beneficiarios españoles de las ayudas al desarrollo rural. Estos datos los complican porque no sólo la LDS se aparta sin motivo de las definiciones que imperan en el pago único, que goza de *vis expansiva* de carácter horizontal, aunque concuerden ahora con el agricultor profesional en materia de modernización de las explotaciones agrarias, sino que el nuevo profesional previsto por ella se aproxima al agricultor a tiempo parcial, cuyo umbral mínimo es tan bajo que casi no resulta justificado discriminarlo frente a los restantes agricultores, a la par que la norma deja en la sombra si las sociedades mercantiles están comprendidas, o no, en las aludidas entidades asociativas, duda que debe resolverse afirmativamente (“Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”, en *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*, *op. cit.*, p. 172).

En ese sentido, además de los tradicionales títulos de propiedad y arrendamiento rústico, aparecerías y figuras afines o asimilables, deberían ser admitidos todos aquellos títulos jurídicos verificables que sirvan para el desarrollo de la actividad agraria en la explotación, ya sean de carácter real o personal (entre los que cabe citar el usufructo, los derechos de uso, de superficie, censos, enfiteusis, contratos atípicos, situaciones de gestión de explotaciones en administración, etc.).

También sería igualmente conveniente que en una futura reglamentación se hiciera hincapié en el cumplimiento de las obligaciones económicas a cargo de los agricultores tanto en materia de seguridad social como en materia fiscal, cuya estricta observancia debería constituir requisito necesario para obtener la calificación de la explotación territorial y para acceder a la suscripción del contrato territorial o del contrato de zona rural.

Finalmente, pero no por ello menos importante, deberá preverse la necesaria formación de los agricultores o el modo de justificar por los mismos aquellos conocimientos verificables para llevar adelante los compromisos en beneficio del desarrollo sostenible del medio rural, mediante las acciones y medidas ejecutadas en la propia explotación y que afecten al sistema de producción. Probablemente, en los casos en que el agricultor reúna la condición de “profesional” esta formación podrán considerarse ya adquirida y consolidada.

3.3. Aspectos relativos al contenido del contrato territorial y del contrato territorial de zona rural

a) Determinación de los “compromisos” a suscribir por el agricultor

La normativa hasta la fecha aprobada (Ley 45/2007, RD 1336/2011) adolece de una grave falta de concreción en este ámbito en particular.

Así, respecto de los compromisos que configuran el contenido esencial objeto de los contratos, tan sólo se señalan sus características generales (deben ser coherentes, adaptados...), remitiendo su especificación y definición a nivel cualitativo como cuantitativo a la futura reglamentación del propio contrato territorial.

Quizá podría resultar aconsejable que por el Ministerio de Agricultura se procediera a elaborar un listado ordenado y clasificado de posibles compromisos a incluir en los contratos territoriales, listado que pudiera servir de orientación a las CCAA a la hora de establecer sus propios elencos de compromisos, adoptando los ya incluidos, eliminando algunos de ellos, o incluyendo, en fin, otros tantos que satisfagan necesidades propias del territorio.

Asimismo, otra de las cuestiones pendientes de regular es la que se refiere a la concreta conformación e inclusión de los compromisos integrantes de los contratos. Es decir, queda por determinar si, una vez establecido por cada Comunidad Autónoma el listado específico de posibles compromisos a asumir, la elección de los mismos por parte del titular de la explotación será libre o bien

deberá someterse a la decisión impuesta por el órgano administrativo. O lo que es lo mismo, si consistirán en compromisos totalmente cerrados e inmovilistas o bien se arbitrarán mecanismos de cierta flexibilización o que permitan cierto nivel de elección por parte de los agricultores implicados.

En mi opinión debería arbitrarse un sistema mixto, transparente y equilibrado. Considero que podría resultar más atractivo y de mayor utilidad práctica establecer diversos criterios de elección en cuanto al número de compromisos a asumir, fijándose unos mínimos y máximos, etc., vinculando de forma proporcional el nivel de compromisos asumidos al mayor o menor nivel de contraprestaciones, apoyos o ayudas a recibir por la explotación y el agricultor.

b) Alcance material y objetivo de las obligaciones asumidas por el agricultor

En este ámbito son varias las cuestiones que todavía quedan en la oscuridad que provoca la carencia de regulación especial, pese a su relevancia práctica.

Por un lado, apenas nada se regula acerca del nivel de exigencia reclamado al titular de la explotación agraria en el cumplimiento de cada uno de los compromisos contractuales suscritos.

Ello choca sorprendentemente con la exigencia legal de que dicho cumplimiento “resulte objetivamente verificable por la Administración responsable del control” (art. 6.4 del RD 1336/2011).

Si no se establecen los parámetros o grados de cumplimiento de los indicados compromisos, difícilmente podrá luego comprobarse su efectiva observancia.

Nuevamente nos hallamos ante la expectativa de una futura regulación autonómica sobre esta cuestión.

Por otro lado resultaría recomendable vincular cada compromiso suscrito por el agricultor a los concretos objetivos perseguidos o las finalidades que se pretenden alcanzar a través de los mismos, siempre en beneficio de la sostenibilidad del medio rural.

Asimismo, resulta imprescindible determinar el ámbito territorial de actuación (la zonificación de las acciones) dentro del seno de la propia explotación agraria, la cual puede verse afectada en su totalidad por el contrato, o tan sólo en parte de su superficie o incluso en algunas parcelas o fincas, etc.

También deberá determinarse qué sistemas de producción agrícola se verán afectados (por ejemplo, si se produce el tránsito de una agricultura convencional o transgénica hacia un sistema de producción integrado o ecológico, entre otras posibilidades).

Y finalmente, el contrato debería especificar tanto los medios humanos como los medios materiales que el titular de la explotación va a comprometer para el cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos.

c) El tiempo de duración del contrato

Como regla general, estamos de acuerdo en que el tiempo de duración de los contratos territoriales y de zona rural debería ser el adecuado y el ajustado a las necesidades de la ejecución de los compromisos asumidos por el agricultor.

Como plazo de referencia a adoptar, el término de cinco años (o incluso algo menos) podría ser aceptable, teniendo en cuenta que el mismo constituye el plazo que tradicionalmente se ha venido estableciendo en la UE para el desarrollo de PAC, y sobre todo en el segundo pilar del desarrollo rural. También coincide con el plazo de duración del propio PDRS 2010-2014.

3.4. Vicisitudes e incidencias que pueden afectar a los contratos

a) Posibilidades de revisión de los compromisos y obligaciones asumidas

Sería necesario que en la futura regulación del contrato territorial y de zona rural se previeran diversos criterios de adaptación del cumplimiento de los compromisos a diversas circunstancias que pudieran sobrevenir (casos de excesiva onerosidad o demasiada laboriosidad de los trabajos a efectuar por el agricultor, o por el contrario, posibilidades de asumir superiores compromisos o más exigentes que los iniciales...).

En tales supuestos, debería ser posible modificar o ampliar los compromisos contractuales y que ello tuviera el correspondiente reflejo en el incremento o reducción proporcional de las contraprestaciones a recibir por el agricultor.

b) Regulación de los supuestos de incumplimiento defectuoso, parcial o total de las obligaciones contractuales y sus efectos jurídicos

El RD 1336/2011 tan sólo indica la necesidad de tener en cuenta al definir el contenido del contrato “la minoración o pérdida de las contraprestaciones en función del grado de incumplimiento de los compromisos” (art. 5.2.j).

En efecto, la lógica indica que el eventual incumplimiento de los compromisos recae sobre el propio agricultor que los asumió al firmar el contrato.

El incumplimiento defectuoso implica la ejecución por el titular de la explotación de una prestación de forma incorrecta, a tenor de la previsión consignada en el contrato. Así por ejemplo, la inadecuada gestión de los sistemas de control o depuración de aguas para riego que impliquen la consecución de los objetivos de pureza y calidad de las aguas residuales vertidas al caudal público.

Por su parte, un incumplimiento parcial supone un cumplimiento incompleto de la obligación, que en parte sí ha sido satisfecha, pero en parte no. Sería el caso de haber repoblado con masa forestal y monte bajo tan sólo media hectárea de tierras agrícolas de la hectárea total a que se había comprometido.

Y en fin, el incumplimiento total obedece a la absoluta y completa falta de actividad por parte del agricultor respecto al objeto en que consista el compromiso asumido. Así, la no conversión de una finca rústica cultivada de transgénicos en cultivo ecológico, o la no instalación de un alojamiento de agroturismo en la propia explotación agraria, pese a tenerlo comprometido.

Las consecuencias jurídicas derivadas de las modalidades de incumplimiento diferirán en atención al alcance y posibilidad de corrección de las mismas.

Por un lado, podría sancionarse la conducta con una simple amonestación o advertencia, con la que se inste a verificar en un plazo prudencial pero determinado el compromiso no atendido (corregir el sistema de tratamiento del agua; reforestar en su totalidad la superficie comprometida...).

Por otra parte, ante supuestos más graves o de incumplimiento reiterado, la sanción podría consistir en una reducción temporal de las contraprestaciones y ayudas recibidas, que fuera proporcional a las obligaciones no atendidas. También podría significar la pérdida de los pagos pendientes, apoyos y ayudas recibidos durante un determinado tiempo, así como el deber de devolución de las efectivamente percibidas. Y en fin, podría sancionarse con la definitiva resolución del contrato, con obligación de reintegrar la totalidad de prestaciones percibidas, a la que se podría sumar una indemnización por daños y perjuicios. No se puede excluir tampoco la aplicación de sanciones pecuniarias reiteradas (multas coercitivas...) o la pérdida de derechos relativos a la explotación, entre otras.

En otro orden de cosas, podría darse el caso de que el incumplimiento proviniera de la propia Administración.

Sería el caso, por ejemplo, del retraso injustificado y negligente en el pago de las remuneraciones, compensaciones o ayudas acordadas, o bien la falta de prestación del servicio de asesoramiento o de formación comprometida por el ente público, etc.

En tales circunstancias, la normativa debería prever que el agricultor perjudicado pudiera tener derecho a una justa compensación e indemnización proporcional al incumplimiento generado, al pago de intereses de demora, etc.

c) Transmisión de la explotación afecta por un contrato territorial o de zona rural

Bajo el lacónico enunciado de la necesaria previsión futura del “régimen de modificaciones, subrogaciones...” del contrato, el art. 4.2.l) del RD 1336/2011 vuelve a dejar a oscuras y pendiente la reglamentación de los diversos supuestos de transmisión de la explotación²⁵⁹ sobre la que exista un contrato activo y en vigor, así como los efectos derivados de dicho cambio en la titularidad jurídica del objeto del contrato.

²⁵⁹ Acerca de los problemas y vicisitudes de la transmisión de las explotaciones agrarias en derecho francés y español, debe consultarse la completa obra de Esther MUÑIZ ESPADA, *La transmisión de la empresa agraria*, Civitas, Cizur Menor, 2008.

Analicemos las diversas posibilidades que pueden darse.

La transmisión adquisitiva de la explotación agraria podría producirse *mortis causa*, en supuestos de sucesión hereditaria, o bien *inter vivos*, sobre todo en supuestos de adquisición por contrato de compraventa, al que se sumarían otros medios transmisivos de la propiedad (permuta, donación, aportación a sociedad, dación en pago de deudas...).

Una vez verificada la transmisión jurídica de la explotación, lo que nos interesa es analizar la situación en que quedaría el nuevo titular de la explotación, en cuanto adquirente de la misma o heredero.

Los diversas posibilidades que podrían producirse son los siguientes:

Primera: subrogación subjetiva en el contrato territorial o de zona rural.

En tal caso, el nuevo titular de la explotación se subroga en la misma posición jurídica del anterior titular, por lo que, a tal fin, debería en buena lógica jurídica cumplir con los mismos requisitos que fueron en su día exigidos reglamentariamente al primitivo titular suscriptor del contrato territorial. Asimismo, el nuevo titular deberá aceptar los compromisos contractuales preexistentes en su posición de nuevo titular de la explotación y del contrato. En ese sentido, entiendo que no se puede producir una subrogación directa y automática por el mero hecho de verificarse la transmisión adquisitiva, sino que será precisa la concurrencia de la voluntad por parte del adquirente-subrogante a tal efecto.

Segundo: renuncia del nuevo titular de la explotación a la posibilidad de subrogarse en el contrato territorial o de zona rural.

En dicho supuesto, el contrato quedaría extinguido con efectos para el primitivo titular suscriptor del mismo, puesto que el contrato pasaría a carecer de base territorial (esto es, la explotación agraria) donde desplegar sus efectos propios. Las consecuencias para el anterior titular dependerán del tiempo de duración del contrato, del grado y nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos, del volumen de pagos, ayudas y apoyos públicos recibidos, etc. En todo caso, podría constituir un caso de resolución contractual por incumplimiento sobrevenido por una de las partes (el agricultor vendedor de la explotación), con la consecuencia de tener que devolver el dinero recibido (en su totalidad o en parte...) o restituir las prestaciones y ayudas públicas recibidas. Pero si la transferencia de la explotación obedeciera al fallecimiento sobrevenido del titular, no se trataría de un caso de resolución, y el heredero adquirente no tiene por qué sentirse obligado a cumplir con los compromisos asumidos por su causante.

Sin embargo, a fin de evitar la eventual resolución o extinción del contrato en tales circunstancias, estimamos factible la posibilidad de “trasladar” los efectos del contrato territorial a otra explotación agraria que cumpliera los requisitos requeridos legalmente, en cuyo caso tan sólo se produciría una modificación objetiva del contrato, por cambio de explotación agraria del mismo titular que vendió la originaria. Esta opción deberá ser aceptada por la Administración.

Tercero: incumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación vigente para formar parte del contrato territorial o de zona rural (por ejemplo, dejar de ser agricultor profesional...).

El efecto derivado sería la resolución contractual con las consecuencias propias de esta modalidad de ineficacia, arriba apuntadas.

d) Supuestos de concentración parcelaria

La concentración parcelaria puede afectar a la base territorial de la explotación en la que se encuentre activo un contrato territorial o de zona rural. Las consecuencias para el buen fin del contrato dependerán del resultado final de dicha concentración.

Así pues, si el agricultor recibiera nuevas fincas donde continuar su explotación, las cuales se pudieran adaptar sin gran dificultad a los compromisos de desarrollo sostenible asumidos previamente, no veo problema alguno en que el contrato continúe surtiendo efecto sobre tales nuevas parcelas, siempre que se notifique a la Administración y ésta no ponga objeciones a dicho cambio. Sería un nuevo supuesto de modificación objetiva del contrato.

También podría adaptarse el contrato a las nuevas circunstancias provocadas por la concentración parcelaria (aparición de nuevas fincas, de otra explotación diferente, con una mayor o menor extensión superficial, aplicación de diferentes compromisos, etc.).

e) Expropiación forzosa de la explotación

El destino del contrato dependerá del propio destino final de las fincas o explotaciones expropiadas.

Si la expropiación obedece a la necesidad de ejecutar una obra o servicio público, que suponga la transformación del suelo, de tal modo que ello excluya la posibilidad de continuar con la actividad agraria, el contrato territorial o de zona rural se extinguirá por causa sobrevenida y sin culpa del agricultor, por motivo justificado de fuerza mayor. Aquí no procederá la devolución de las contraprestaciones y ayudas públicas recibidas por el agricultor.

En cambio, si la expropiación forzosa obedeciera a la falta de actividad diligente, a la desidia del agricultor o al descuido de las fincas, y la Administración optara por expropiarlas, procediendo a la posterior readjudicación de las fincas a un nuevo agricultor, más competente y comprometido con el cultivo al uso del buen labrador (por ejemplo por medio del procedimiento de la adjudicación a favor del “banco de tierras”, de carácter público, para después reasignar las fincas a un agricultor diligente), en tales casos cabría la posibilidad de mantener en vigor el contrato, siempre que concurrieran en el nuevo agricultor los requisitos legales y su voluntad conforme para continuar con la ejecución del contrato.

4. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

España ha optado por configurar una política propia de desarrollo rural, diseñada para la consecución de los objetivos de la sostenibilidad a nivel económico, social y ambiental, promoviendo la mejora de sus zonas rurales.

Dentro del marco del desarrollo sostenible del medio rural establecido por la Ley 45/2007 y su desarrollo reglamentario, y por lo que afecta al sector agrario, se pretende fomentar un modelo de actividad agraria “territorial” y “sostenible”.

La perspectiva territorial planea sobre todo el sistema de planificación articulado: se priorizará principalmente la actividad y las explotaciones agrarias sostenibles en determinadas áreas y zonas del medio rural, siguiendo la delimitación efectuada por las CCAA.

El enfoque multifuncional de la actividad agraria y rural debe incentivarse, promoviendo la diversificación de las posibilidades de empleo, de las actividades económicas en el medio rural y, en definitiva, creando oportunidades para evitar la despoblación del campo y ofreciendo a sus habitantes condiciones de vida y de trabajo dignas.

En esa línea de actuación, la consecución y la producción de bienes y servicios por parte del sector agrario que redunden en beneficio del interés público, será adecuadamente compensada y remunerada.

En particular, las “externalidades positivas” que generan las explotaciones agrarias en provecho de la sociedad legitiman todavía con mayor énfasis la financiación de aquellas con fondos públicos del Estado y de las CCAA.

Sin embargo, y entre los aspectos más negativos, resulta criticable la extrema lentitud e inoperatividad del proceso de instauración del nuevo régimen jurídico para el desarrollo sostenible del medio rural, a partir de las bases e instrumentos previstos por la Ley 45/2007 relativos al contenido programático y de planificación que se pretende desplegar. Es un hecho verificable que pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley, a las confusiones e imprecisiones terminológicas existentes referidas a las principales instituciones jurídicas nucleares del sistema (contratos, agricultor profesional, explotación territorial, etc.) y a la grave escasez regulatoria de su régimen jurídico, no ha sido posible hasta la fecha su efectiva implantación sobre el territorio nacional y autonómico.

Con la finalidad de llevar adelante la implantación de este nuevo modelo de actividad agraria territorial, basado en criterios de sostenibilidad del medio rural donde el mismo se desarrolla, se han articulado dos nuevas instituciones jurídicas: el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural.

El “contrato territorial”, según las previsiones del RD 1336/2011, constituye una novedad en relación con el marco legal de la Ley 45/2007. El contrato se caracteriza por su ámbito general de aplicación, tanto desde la perspectiva territorial (alcanza a todo el territorio nacional, a toda la extensión geográfica de las CCAA, sin restricciones zonales), como desde la óptica subjetiva (acuerdo suscribible por cualquier tipo de agricultor y de explotación agraria, forestal, cinegética...).

Además, este contrato viene a configurar el marco jurídico común mínimo aplicable a todo tipo de contratos territoriales, procedan del régimen jurídico del que procedan (comunitario, estatal, autonómico), y ya resulten financiados por fondos europeos o nacionales.

En cambio, el “contrato territorial de zona rural” despliega sus efectos en un ámbito material, territorial y subjetivo de aplicación más concreto. Se aplica en el marco de la Ley 45/2007 y del PDRS 2010/2014, así como exclusivamente en las zonas rurales determinadas previamente por cada Comunidad Autónoma. No obstante, participa del régimen jurídico general que regula al contrato territorial, disponiendo a su vez de un régimen específico propio para reglamentar sus particularidades.

En ese sentido, el contrato territorial de zona rural será específico para cada una de las zonas rurales preestablecidas, según disponga el Plan de Zona Rural de las CCAA. Por ello se ajustará a las particularidades y necesidades de dichas zonas.

En el plano subjetivo, tan sólo podrán ser parte del contrato los titulares de las explotaciones agrarias ubicadas en dichas zonas rurales.

Respecto a la naturaleza jurídica de estas dos modalidades de contratos, se afirma su condición de contrato administrativo de carácter especial. Ello queda avalado por la finalidad pública que persiguen (desarrollo rural sostenible), la financiación que los sustenta e incentiva (fondos públicos, subvenciones) y el procedimiento administrativo especial que servirá para formalizar su suscripción con los particulares beneficiarios (bases y convocatorias públicas autonómicas). En lo no previsto por su régimen especial, se aplicará la Ley de contratos del sector público de 2007.

Ello no obstante, destaca su relevante y marcado carácter contractual, como expresión máxima de la técnica de administración contractual de la que se sirve la Administración para la consecución de los fines propios de su gestión y tráfico. Así pues estamos ante un contrato bilateral, oneroso (remunerado), recíproco y duradero o de tracto sucesivo, donde la autonomía de la voluntad del particular (agricultor, titular de la explotación agraria) juega un papel importante a la hora de elegir y aceptar los compromisos derivados de su celebración. En todo caso, la suscripción de aquel se torna requisito obligatorio para que el agricultor pueda acceder a los beneficios y preferencias legalmente previstos. Tampoco olvidemos que ese carácter voluntario se atribuye también a la libertad de actuación que las CCAA disponen para implantarlo o no en su territorio.

Estos contratos, pese a su inicial vocación expansiva a cualquier tipo de agricultor y de explotación agraria del medio rural, pretende aplicarse con prioridad o preferencia a favor de determinados tipos de agricultores (profesionales, jóvenes, mujeres) y a determinadas modalidades de explotaciones agrarias (territoriales, prioritarias, ecológicas, de Red Natura 2000, en titularidad compartida, asociativas agrarias, etc.), puesto que la consolidación e implantación de unos y otras constituyen objetivos nucleares de la política de desarrollo sostenible del medio rural.

Por otra parte, los compromisos obligacionales que deberán suscribir las partes en dichos contratos adolecen de indefinición e imprecisión.

Podemos destacar en tales compromisos tres características principales: la territorialidad, o sea su vinculación espacial a la explotación agraria donde serán ejecutados; la coherencia, esto es, la orientación de la actividad agraria a la consecución de los fines del desarrollo sostenible del medio rural; la adaptación, lo cual implica que los compromisos deberán ajustarse a las posibilidades y potencialidades de cada explotación, según convenga a la zona rural donde se encuentre instalada.

En cuanto a los efectos derivados de los contratos en beneficio del agricultor, encontramos dos grandes categorías: las contraprestaciones y las preferencias/prioridades.

Las contraprestaciones pueden ser inicialmente económicas (pagos en dinero) o en especie (prestación de servicios, entrega de bienes...).

Asimismo, en atención a su finalidad y naturaleza las contraprestaciones se pueden clasificar en cuatro grandes grupos:

- a) Compensatorias, del lucro cesante sufrido por el agricultor en su explotación.
- b) Estimulantes, para la implantación del contrato a nivel horizontal.
- c) Incentivadoras, para beneficiar con carácter prioritario a ciertas explotaciones o agricultores.
- d) Remuneratorias, para retribuir las externalidades positivas generadas por la explotación.

Por su parte, las preferencias/prioridades pueden ser a su vez de dos tipos: la asignación de derechos de producción, de pago único u otros derivados de la aplicación de la PAC; o bien la preferencia en la adjudicación de medidas y ayudas derivadas de los programas de desarrollo rural de la propia PAC.

Buena parte del éxito o del fracaso de la implantación de ambas modalidades de contratos estriba en lo atractivo que resulte para el agricultor los beneficios y retribuciones que vaya a recibir por la suscripción de los mismos, así como en la claridad y concreción del alcance preciso de sus obligaciones a ejecutar en el marco de la explotación agraria.

En otro orden de cosas, el actual régimen normativo, precisamente por incompleto y escaso, adolece de falta de regulación de determinadas cuestiones y aspectos de relevancia.

Así, respecto a la explotación territorial, no se ha previsto el procedimiento administrativo a través del cual el agricultor pueda obtener la calificación oficial de la explotación como tal, así como la concreción de los trámites, requisitos, documentación y plazos al efecto. También se echa en falta la regulación de un Registro público de dichas explotaciones, sus funciones, la naturaleza y efectos de la inscripción de aquellas en el mismo, y el acceso a la información registrada.

Respecto a los agricultores y titulares de explotaciones, falta concreción sobre el alcance del concepto de “profesional de la agricultura”. Sería aconsejable también coordinar su régimen con el previsto para las titularidades compar-

tidades de explotaciones. En cuanto a la acreditación de las titularidades jurídicas que habilitarían al agricultor para acreditar su disponibilidad de una explotación agraria a los fines del contrato territorial o de zona rural, debería aplicarse un criterio amplio (sirviendo cualquier título que permita el uso estable de las tierras a los fines agrarios), superador del criterio de la titularidad en propiedad o por virtud de arrendamiento rústico.

En cuanto los compromisos integrantes de los contratos, todavía adolecen de gran inconcreción e indefinición. Sería por ello recomendable elaborar un amplio listado ordenado y sistemático de aquellos, que pudiera orientar a las CCAA a la hora de regularlos a nivel regional. Resultaría preferible un elevado grado de libertad de elección por parte del particular interesado, quien pudiera escoger los compromisos más adecuados a sus posibilidades y de su propia explotación agraria.

A propósito de las obligaciones asumidas en virtud de dichos contratos, la futura reglamentación debería establecer el grado de exigencia del agricultor, verificable de forma objetiva, así como la exacta extensión de la superficie de la explotación (total o parcial, fincas, parcelas afectas, aprovechamientos...) donde el compromiso haya de ejecutarse. Y en fin, sería bueno que se fijaran los medios humanos y materiales que el agricultor podría comprometer al cumplimiento de aquellas.

Sobre la duración del contrato, deben presidir criterios de flexibilidad y de adaptación a las necesidades del desarrollo rural y a las posibilidades reales del agricultor.

En último lugar, la actual regulación deja sin previsión normativa diversas vicisitudes o incidencias que durante la ejecución de los contratos pueden sobrevenir.

Así por ejemplo, nada se regula acerca de las posibilidades de revisión de los compromisos u obligaciones durante la ejecución del contrato, motivado por cambio de circunstancias razonables y justificadas que impongan una alteración de las condiciones tenidas en cuenta a la fecha de la celebración del contrato. Deben preverse supuestos de modificación, ampliación o reducción de los compromisos, y los efectos que aquellas comporten.

Tampoco se regula el régimen legal del incumplimiento de las obligaciones y sus efectos, ya fuera por incumplimiento defectuoso, parcial o total. Los supuestos y los efectos de aquel deben ser especificados, sirviendo como base la normativa y doctrina general de Derecho civil al respecto.

Ninguna previsión existe acerca de la eventual transmisión de la explotación agraria, constante y vigente el contrato territorial, ya *inter vivos* o *mortis causa*. Entre los supuestos posibles, cabría una posible subrogación subjetiva en el contrato (novación modificativa subjetiva), la renuncia del nuevo titular al contrato (resolución-extinción sobrevenida del contrato), o casos de incumplimiento por no rellenar el nuevo titular los requisitos legalmente exigidos (extinción). Deberán concretarse las consecuencias para el primitivo y para el nuevo titular de la explotación derivadas del cambio subjetivo operado.

Nada se contempla para el caso de que un proceso de concentración parcelaria pudiera afectar a las existencia o configuración física de las explotaciones respecto de las cuales esté en vigor un contrato territorial. Tampoco se regulan los supuestos de expropiación forzosa de las fincas y explotaciones por interés público. Las consecuencias derivadas de tales situaciones jurídicas en relación con la supervivencia o extinción de los contratos territoriales deberán ser establecidas.

En definitiva, como se observa queda aún mucha labor de índole normativa por realizar, sobre todo a cargo de las CCAA; queda por ver si la financiación asignada al sistema será suficiente y alcanzará a impulsar con eficacia y sostenibilidad en el tiempo la implantación de estos contratos para el desarrollo sostenible del medio rural; y sobre todo queda por verificar la acogida que dichos instrumentos jurídicos tendrá entre los destinatarios finales de los mismos, lo cual dependerá en buena medida de lo atractivo que resulte su suscripción a nivel económico.

13

Convenios urbanísticos y el objetivo de custodia del territorio, la opción del Texto Refundido de la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias

Juan Antonio García García

Prof. Contratado Dr. de Derecho Civil Universidad de La Laguna

1. LA CONSAGRACIÓN LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DE CUSTODIA DEL TERRITORIO

Podemos decir que el principio de custodia del territorio, esto es, la implicación de los propietarios de los terrenos en la conservación y protección del territorio por la vía de acuerdos en los que en definitiva se produce una autolimitación en el ejercicio de ciertas facultades de uso del territorio a cambio de determinadas ventajas y beneficios que sólo parcialmente compensan aquellas restricciones voluntariamente asumidas, sólo de una forma expresa queda incorporado a nuestro ordenamiento estatal desde la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (aunque se tratara, efectivamente, de un principio que ya había aparecido en alguna legislación autonómica de protección del medioambiente, p.ej. en la Ley 8/2005, de Protección del Paisaje de Cataluña o en la Ley 2/2004 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria). En dicha norma se establece un nuevo principio rector de la actuación administrativa de protección medioambiental, con el carácter de legislación básica, al disponer en su artículo 72 que “Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”²⁶⁰.

²⁶⁰ No podemos decir que formara parte dicho principio de custodia del territorio, de una forma más o menos explícita de nuestra legislación, pues si bien el propio texto constitucional había consagrado como principio rector de la política social y económica el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45.1), realmente el enfoque se produce aquí exclusivamente

También en la ley de desarrollo rural sostenible, Ley 45/2007, de 13 de diciembre, podemos decir que se incorpora el principio de custodia del territorio, al prever en su art. 16.2 la suscripción de un “contrato territorial de zona rural”, al que la ley define como “el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural”, a cambio de determinados beneficios públicos. Esta previsión legal se completaba con la remisión en cuanto al resto de los requisitos, condiciones y efectos a la una norma reglamentaria, regulación reglamentaria que nunca se ha producido.

Pero en ninguna de las dos leyes estatales citadas se realiza previsión adicional sobre el régimen jurídico de estos acuerdos celebrados por los propietarios con tales entidades de custodia o la Administración con la finalidad de promover la conservación del patrimonio natural, si bien, y para el caso de que tales entidades de custodia tengan naturaleza pública²⁶¹ el régimen propio de los mismos nos remitiría al régimen de los convenios de las Administraciones públicas, que, por ello, quedarán sometidos a las, por otra parte, muy genéricas previsiones del régimen general del art. 88 de la Ley 30/1992 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común²⁶², y en cualquier caso, a las disposiciones que sobre la autonomía de la voluntad, tanto en su aspecto puramente contractual como en lo que se refiere a la creación de nuevos derechos reales o imposición de prohibiciones o limitaciones a la propiedad, consagran las normas civiles.

desde la incumbencia de los poderes públicos por velar porque se defienda y restaure el medio ambiente, siendo además dicha reacción pública más sancionadora o restauradora que preventiva.

²⁶¹ La ley de patrimonio natural define a la entidad de custodia del territorio como aquella organización tanto pública como privada, que sin ánimo de lucro, lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Art. 3, n.º 35.º

²⁶² Artículo 88. Terminación convencional. 1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. 2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados. 3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano. 4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

2. LA RECEPCIÓN DEL PRINCIPIO DE CUSTODIA EN LA LEGISLACIÓN CANARIA

Ya la Ley canaria 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y de protección de la naturaleza, justificó su propósito concreto en la necesidad de articular una serie de medidas de salvaguardia del medio ambiente y de los espacios naturales, sirviéndose de técnicas de carácter urbanístico, pues eran estas competencias de urbanismo las únicas que la Comunidad Autónoma Canaria podía esgrimir en aquél momento con el carácter de competencias plenas (la reforma de su Estatuto de Autonomía que llevó a cabo la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y la CA Canaria en su art. 32.12 del Estatuto dispuso sólo entonces que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente).

Y será precisamente esta primera Ley la que nos marque la tendencia a través de la cual una Comunidad Autónoma, que carece de competencias sobre legislación civil, que sólo a cierto nivel tiene competencias sobre protección del medio ambiente²⁶³, y que sin embargo tiene competencias exclusivas y plenas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, incorpora a nivel legislativo el principio de custodia del territorio.

Por el contrario a aquellas Comunidades Autónomas que por tener no sólo competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo sino sobre legislación civil propia, en las que se puede optar por una visión muy flexible en cuanto a los posibles instrumentos jurídicos a través de los cuales es posible incorporar este principio rector de fomento de la custodia del territorio²⁶⁴, la vía de los

²⁶³ Como recuerda el TC en la S. 102/1995, “el esquema de reparto de competencias en la materia de medio ambiente está en función de conceptos aparentemente simples, por una parte el de lo básico y por la otra el de su desarrollo y ejecución... el ‘desarrollo legislativo y ejecución’ en ambos casos ofrecen análogo significado y tienen como referencialas normas básicas estatales de las cuales traen causa las autonómicas, mientras que las ‘adicionales’ sirven para establecer una protección medioambiental más intensa” [F.J. 2]. Mas como reconoce esta misma sentencia “Este esquema primario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la protección del medio ambiente se complica aún más por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente ‘transversal’ por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE) en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su ‘vis expansiva’, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” [FJ 3].

²⁶⁴ Así la legislación catalana parece encaminada a admitir una varia gama de instrumentos jurídicos para promover la custodia del territorio, tanto en régimen de derecho administrativo como de derecho privado, pues de conformidad con el número 3, del art. 107 del Anteproyecto de Ley de la biodiversidad y Patrimonio natural, la custodia del territorio comportará la adopción de un

convenios urbanísticos parece ser el instrumento más adecuado para conseguir la articulación y la compatibilidad, a nivel legislativo, del principio de custodia con las potestades públicas de ordenación del territorio y urbanísticas²⁶⁵.

El art. 5.º de la citada Ley 3/1985 de Canarias, dispuso, por ello, que el Gobierno de Canarias o la entidad territorial competente, podría celebrar convenios con entidades públicas o particulares para la conservación y protección de cualquier patrimonio ambiental que pudiera quedar afectado por los actos sometidos a la obtención de la previa licencia de obras, prevista en la legislación del suelo estatal. Dichos convenios podrían establecer de una parte los controles, supervisiones y ayudas que sean necesarias, y de otra parte determinarían “*las limitaciones dominicales que hayan de asumir los titulares afectados*”.

Se trata de convenios peculiares en cuanto al objetivo, conservacionista, pero típicos en cuanto se reconducían a la figura perfectamente perfilada de los convenios urbanísticos. Podemos decir, por ello, que dichos convenios responden ya a la misma filosofía que más tarde inspira el denominado principio de custodia del territorio.

Con posterioridad, será la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias la que incorpore un régimen jurídico general de los Espacios Naturales de Canarias, mediante la asignación de objetivos concretos de conservación de los mismos, asegurando de esta manera la compatibilidad del derecho de propiedad privada con la función social que la propiedad está llamada a cumplir. Pero el legislador canario ya no vuelve a hablar de la vía convencional como un instrumento apto para la finalidad de custodia del territorio (si con carácter general para las actuaciones urbanísticas), confiando exclusivamen-

acuerdo, acuerdo que podrá realizarse mediante cualquiera de los instrumentos jurídicos reconocidos en derecho en los que puedan materializar dicha finalidad. En el caso del citado Anteproyecto catalán de Ley de biodiversidad se distingue entre “acuerdos de custodia”, parece que estos primeros se mantendrán en el ámbito del derecho privado, y “convenios de conservación”, estos últimos aunque comparten los objetivos y la finalidad de los primeros y sus beneficios e incentivos, parece que se mantienen en el ámbito del derecho administrativo, pues sólo es competente para celebrados el departamento administrativo correspondiente, mientras que los acuerdos de custodia pueden ser firmados tanto por las entidades de conservación del territorio (que se definen en el art. 108 como entidades de derecho privado sin ánimo de lucro) como por un ente local. A estos proyectados instrumentos se suman los arrendamientos privados con finalidades de conservación del patrimonio natural, previstos en el art. 40 de la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo de Cataluña, y también las genéricas previsiones del Código civil de Cataluña en cuanto a las limitaciones voluntarias que al ejercicio de sus facultades puede establecer cualquier titular del derecho de propiedad, y cuya naturaleza, según el art. 545-4 de dicho Código, es la de derechos reales limitados.

²⁶⁵ En el caso de otras Comunidades que carecen también de derecho civil propio la vía convencional se ha abordado en la legislación específica en materia de protección de los espacios naturales, la flora y la fauna, y no, a través de la legislación urbanística. Así la legislación andaluza contempla la existencia de posibles acuerdos entre los particulares y la Administración para la aplicación a determinados terrenos de un régimen de protección concertado (“reserva natural concertada”) en la Ley 2/1989, o para la mejora de masas forestales en la Ley 2/1992, o reservas ecológicas en la Ley 8/2003. La legislación de la Comunidad de Madrid prevé unos convenios en materia de patrimonio forestal en la Ley 16/1995. Extremadura regula las denominadas áreas privadas de interés ecológico en la Ley 9/2006. Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, promueve las denominadas “alianzas para la custodia del territorio” para la conservación de la red de espacios naturales protegidos.

te en el ejercicio de las potestades públicas, sancionadora y planificadora, para la garantía de dicha conservación. Por ello el instrumento primordial de esta regulación serán los planes de ordenación de los recursos naturales, y la clasificación *ex lege* a los efectos de la legislación urbanística como suelo rústico de protección especial de los espacios delimitados por aquel planeamiento especial.

Nuevamente en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del turismo de Canarias relativa a los recursos naturales, aparece la “prevención y conservación de los valores naturales”, en la Directriz 7.^a, como un principio de intervención, tanto de los particulares como de las Administraciones públicas en la materia²⁶⁶, pero tampoco aparece la vía convencional como uno de los instrumentos adecuados a la consecución de estos objetivos conservacionistas.

La novedad en este repaso a la historia legislativa reciente de la Comunidad Canaria, precisamente porque recupera aquella filosofía de la citada Ley 3/1985, lo constituye el art. 35 del Proyecto de Ley de Armonización en materia de protección del territorio y del medio ambiente, que introduce la figura administrativa del “colaborador con el medio ambiente” a quien define como la persona física o jurídica que es propietaria, o tiene título jurídico suficiente, para el uso o explotación de terrenos clasificados como suelos rústicos de especiales características y valores²⁶⁷, y que, mediante el correspondiente convenio suscrito con la Administración autonómica, condiciona el ejercicio legítimo de las actividades económicas que pueden desarrollarse en el predio, comprometiéndose con la conservación, protección y mejora del medio ambiente, de los hábitats y de los recursos naturales o de las especies que los habitan.

Este mismo artículo 35 del Anteproyecto de Ley establece un contenido mínimo para los citados convenios suscritos entre los interesados y las Administraciones públicas competentes, singularmente la concreción de las obligaciones asumidas por ambas partes, régimen jurídico que debemos entender completado con el previsto por los arts. 236 y ss. del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias

(1) Así se dispone el citado art. 35 del Anteproyecto que el convenio supondrá “*a) Para los interesados, aparte de la obligación de cumplir todas las medidas de protección medioambiental establecidas en la legislación y planeamiento ambiental y urbanístico de conformidad con la clasificación del suelo, se establecerán todos los compromisos que asuman dirigidos a condicionar la*

²⁶⁶ “Las intervenciones, tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario preservarán y cuidarán de sus valores naturales y la calidad de sus recursos...”.

²⁶⁷ Se trata de terrenos clasificados como suelos rústicos en las categorías mencionadas en el artículo 55, letra a), o bien de suelo rústico con valores agrarios, pecuarios, forestales, hidrológicos o mineros indicados en el artículo 55, letra b), ambos del Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

extensión e intensidad de los usos y aprovechamientos a que tenga derecho en virtud de la legalidad vigente, así como a adaptar ambientalmente la forma en que se realicen, o bien dirigidos a participar activamente en la conservación de la biodiversidad, de manera que se garantice la adecuada conservación, o en su caso restauración, de los recursos naturales de mayor valor presentes en el terreno”.

Debemos recordar aquí respecto de la primera parte del apartado a) que la obligación de cumplir la legalidad medioambiental en función de la clasificación del suelo por parte de los interesados es algo que no depende de ningún acto específico individual de asunción de las obligaciones legalmente ya previstas, si de verdad la fuente de imposición de las mismas es la propia “legislación”, por lo que mal se aviene ello con la necesidad de establecer las mismas como contenido del convenio con la Administración. Aunque es cierto que por la vía del convenio se puede modalizar el cumplimiento de las obligaciones legales, y ello podría ser parte del convenio suscrito con la Administración, lo que nunca puede suponer es una contractualización el ejercicio de las potestades públicas²⁶⁸.

Precisamente, los terrenos susceptibles de quedar integrados en un convenio de colaboración medioambiental son aquellos que quedan delimitados por el planeamiento urbanístico como “sistemas territoriales ambientales”, una de las más importantes novedades del texto, que se regulan en los arts. 43 y ss. del Anteproyecto de Ley. Tales sistemas serán delimitados por el planeamiento urbanístico, y afectarán a los propietarios de suelo rústico con independencia de que el propietario lleve a cabo actuaciones que le comprometan con la conservación, protección y mejora del medio ambiente, esto es, con independencia de que se celebren convenios de colaboración medioambiental o no. Y esta delimitación como sistemas territoriales ambientales implica un régimen de limitaciones y condicionamientos específicos a las actividades, usos o actuaciones de los propietarios, definido por el art. 43.3 del Anteproyecto²⁶⁹, régimen que se super-

²⁶⁸ Como recuerda la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 13 de abril de 2007 [esta Sala ha afirmado reiteradamente el] “... que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una ‘disposición’ de la potestad de planeamiento por vía contractual”...

²⁶⁹ Art. 43.3. “Cualquier actuación o actividad permitida o autorizada deberá, aparte de ajustarse al régimen jurídico específico en función de su clasificación, respetar las siguientes reglas:

- a) Deberán realizarse adecuándose a la pendiente natural del terreno, de modo que ésta se alterará en el menor grado posible, adecuándose a la topografía del terreno, tanto del perfil de la instalación o construcción, como del parcelario, de la red de caminos y de las infraestructuras existentes.
- b) Se prohíbe la ejecución de los usos autorizables sobre elementos dominantes del terreno.
- c) Los elementos topográficos y de la trama rural significativos se incorporarán como condicionantes de los proyectos, tales como resaltes del relieve, muros, caminos tradicionales y otros análogos, proponiendo las acciones de integración necesarias para no deteriorar la calidad paisajística.
- d) Se integrará la vegetación y el arbolado preexistente y, en caso de desaparición, el establecimiento de las medidas compensatorias que permitan conservar la textura y la escala de compartimentación original de los terrenos.
- e) Se conservará el paisaje agrícola tradicional y característico, fomentándose su mantenimiento.

pone al específico de las autorizaciones o permisos concedidos, y que se compensa con el reconocimiento de determinados aprovechamientos urbanísticos (art. 43.4).

Recordar respecto de este conjunto de limitaciones que ya el Artículo 19 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo (RD Legislativo 2/2008), se ha encargado de recordar que la legislación urbanística, también los actos de ejecución de la misma, es oponible erga omnes sin perjuicio de los posibles cambios de titularidad que se produzcan en las fincas afectadas por el planeamiento. Por lo que no es preciso ni la vía del convenio, ni la vía de la inscripción registral de tales obligaciones legales para la oponibilidad *erga omnes* de las mismas.

Así el citado art. 19 bajo el título de “Transmisión de fincas y deberes urbanísticos” ha venido a recoger una constante en la legislación urbanística española a la que hasta entonces se venía conociendo como principio de subrogación real. En su número 1.º dispone que “La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario...”. Tal principio, que tiene el carácter de condición básica, por cuanto define legislativamente el régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana en todo el territorio nacional (*ex art. 149.1.1.ª y STC 61/1997, 164/2001 y 54/2002*), recoge ahora con mayor precisión la distinción entre derechos y deberes derivados de la legislación, de una parte, y las obligaciones y cargas asumidos, por vía convencional, por los propietarios con las Administraciones públicas competentes, de otra parte.

La vinculación y la oponibilidad, pues, del conjunto de limitaciones que recaen sobre estas fincas con la finalidad de preservar, conservar o restaurar determinados valores medioambientales presentes en el terreno se lo proporcionan ya los propios instrumentos de delimitación de los sistemas territoriales ambientales, respecto de los que los convenios de colaboración medioambiental no pueden suponer ni rebaja del estatuto inmobiliario tal cual ha sido definido por la ley para estos predios²⁷⁰, ni modalización de potestades públicas en contra de la legalidad vigente²⁷¹.

f) Se mantendrá el paisaje abierto de las perspectivas que ofrezcan el asentamiento rural así como el entorno de carreteras y caminos de carácter pintoresco, no admitiendo la construcción de cerramientos, edificaciones u otros elementos cuya situación o dimensiones limiten el campo visual o desfiguren sensiblemente tales perspectivas”.

²⁷⁰ El art. 7.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 dispone que “*El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*”, modulación del contenido del derecho de propiedad que, en relación con las facultades del derecho, reitera el art. 8.1 de la misma ley al establecer que “*El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien...*”.

²⁷¹ El art. 236.4 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de

(2) De otra parte, y por lo que se refiere al contenido propiamente obligacional que prevé el Anteproyecto de Ley para estos convenios mismos convenios de colaboración medioambiental, esto es, a aquellos “*compromisos que se asuman y que vayan dirigidos a condicionar la extensión e intensidad de los usos y aprovechamientos a que tenga derecho [el propietario] en virtud de la legalidad vigente*”, resulta evidente el contenido de estos compromisos es equivalente a los conocidos como “acuerdos de custodia del territorio”, pero con la diferencia de que en este caso estamos hablando siempre de convenios administrativos, de convenios suscritos entre los propietarios y las Administraciones públicas competentes en materia de conservación del territorio y sometidos al derecho administrativo. Así el art. 239 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, dispone que “los convenios regulados en este Capítulo tendrán a todos los efectos carácter jurídico administrativo”.

Estos compromisos de custodia pueden configurarse como compromisos de naturaleza meramente obligacional²⁷² o compromisos de naturaleza real (equivaldrían a los que la Ley canaria 3/1985 aludía como limitaciones dominicales que pudieran sufrir los propietarios afectados por el convenio), del mismo modo que ha venido detectando tanto la jurisprudencia como la doctrina en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico, y ello en función de los valores que se trate de proteger y la mayor o menor estabilidad que se prevean para las medidas que deben adoptarse al efecto de condicionar el ejercicio de las facultades del propietario sobre los predios objeto del convenio de colaboración, y el grado de oponibilidad frente a terceros que sea preciso lograr.

Pero a pesar de esta naturaleza administrativa, indudable en el caso canario, y la necesidad de dar publicidad a los mismos a través de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, y su posible registro administrativo, tales convenios no estarían dotados *per se* de oponibilidad

Canarias ya establece algunos de estos límites a los convenios: “a) No afecte en absoluto a la ordenación ambiental, territorial y urbanística que esté en vigor, limitándose, cuando se refieran a la actividad de ejecución de la referida ordenación, a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración. Del cumplimiento de estos convenios en ningún caso podrá derivarse o resultar modificación, alteración, excepción o dispensa algunas de la ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística. b) Incluya o pueda tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones del planeamiento de ordenación en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado”. Y el art. 236.5 del mismo texto refundido. dispone también que “Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente en cualquier forma normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento de ordenación, en especial las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste”.

²⁷² Contenido obligacional que para el caso de se produzca “cualquier incumplimiento del convenio por parte del ‘colaborador con el medio ambiente’ y que no fuese corregido por el interesado tras el oportuno requerimiento en el plazo de tres meses desde su notificación, supondrá, aparte del resto de consecuencias que puedan derivarse del ordenamiento jurídico, la pérdida de la condición de ‘colaborador con el medio ambiente’ y de los beneficios derivados de esta figura”.

frente a terceros, ni incidirían por sí solos en el régimen jurídico de las fincas afectadas.

A este respecto, precisamente, debemos recordar también que el citado art. 19 TRLS 2008 respecto de aquellas obligaciones voluntariamente asumidas frente a la Administración en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico afirma que la oponibilidad erga omnes de las mismas sólo puede derivar de la publicidad que les confiere el Registro de la Propiedad, puesto que no configuran *per se* el estatuto jurídico real de los inmuebles, tal cual éste ha sido definido por el legislador. Así, afirma el precepto que en caso de transmisión de la finca, el nuevo propietario también se subrogará, aparte de en los derechos y deberes legales que recayeren sobre el anterior propietario, “... *en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real*”.

No se trata en el supuesto de estos “compromisos” de una asunción de deberes y obligaciones personales, que como tales no hubieran podido acceder nunca al Registro de la Propiedad (sin perjuicio en su caso del acceso registral de las garantías reales con las que se hubiera asegurado su cumplimiento), sino de la oponibilidad de la situación jurídico-real de los inmuebles tal y como esta resulta, no de la ley o de los planes urbanísticos o de meros actos administrativos de ejecución de aquélla, sino de un negocio voluntariamente acordado entre el anterior propietario y la Administración correspondiente. Produciéndose este alcance real, tales acuerdos de colaboración medioambiental suscritos con la Administración no tendrían obstáculo alguno para acceder al Registro de la Propiedad, porque encajan sin forzamiento alguno tanto en el art. 7 del Reglamento Hipotecario (“así como cualquier acto o contrato de trascendencia real que, sin tener nombre propio en derecho, modifique, desde luego, o en el futuro, algunas de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales”), como en el art. 1.8 del RD 1093/1997, sobre inscripción registral de todos aquellos actos de la Administración urbanística “que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas”.

Para finalizar esta exposición sobre la recepción del principio de custodia del territorio por la legislación canaria, señalar la Orden de 24 de marzo de la CA de Canarias, establece las bases que han de regir la concesión de subvenciones para la compensación a propietarios colaboradores del medio ambiente por la realización de gastos corrientes, y la concesión de subvenciones para la compensación a propietarios colaboradores del medio ambiente por la realización de gastos de capital, y se efectúa la convocatoria de subvenciones para la compensación a propietarios colaboradores del medio ambiente para el año 2010. Dicha norma, que se presenta como una aplicación del marco previsto por el art. 73 de la Ley estatal de Patrimonio Natural, incentiva, mediante la técnica subvencional, la cooperación por parte de los titulares de terrenos sitos en espacios protegidos de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y de la Red Canaria

de Espacios Naturales Protegidos, o donde se localicen determinadas especies, en la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad. A los efectos pretendidos se establecen dos modalidades de subvenciones, la primera, dirigida a la compensación a propietarios colaboradores del medio ambiente por los gastos corrientes que deban efectuar derivados de su actividad protectora del medio ambiente, la segunda, dirigida a la compensación a propietarios colaboradores del medio ambiente por los gastos de capital que deban efectuar para el desarrollo de su actividad protectora del medio ambiente.

14

Agricultura urbana y periurbana (AUP) como nueva manifestación de ruralidad

María Adriana Victoria

Profesora Titular e investigadora de Legislación Agraria
y de Política y Legislación Ambiental.
Universidad Nacional de Santiago del Estero

INTRODUCCIÓN

Hoy en día el “desarrollo rural”²⁷³, no puede tomar como sectores estancos los ámbitos “urbanos y rurales”, ya que los mismos interactúan a partir no solo de los centros poblacionales sino también del actual desarrollo de la ‘agricultura urbana’ y ‘periurbana’ (AUP). Por lo que dicho desarrollo debe ser analizado a partir del “enfoque territorial”²⁷⁴, los “procesos territoriales”, buscándose la

²⁷³ El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), plantea el desarrollo rural sostenible como una visión integradora y holística que tiene al menos cuatro implicaciones para el desarrollo de un marco de políticas rurales: 1) la multidimensionalidad; 2) la intertemporalidad e intergeneracionalidad; 3) la multisectorialidad; 4) la articulación de una economía territorial (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial. Sinópsis, enero 2003, p. 3).

²⁷⁴ Véase: SEPÚLVEDA, Sergio; RODRIGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. “Presentación”. *El enfoque territorial del desarrollo rural*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José de Costa Rica, agosto de 2003, p. XI. El enfoque territorial permite: 1) superar las visiones dicotómicas, según las cuales lo rural es residual, y se ajusta pasivamente a lo urbano; 2) avanzar en la discusión del territorio como factor de desarrollo y no como contexto; 3) entender lo rural como un proceso multi direccional y dinámico; 4) reconocer la heterogeneidad del sistema económico- social y la necesidad de acercamientos a las dinámicas sociales y económicas que desarrollan las poblaciones en territorios específicos; 5) intentar respuestas a la pregunta si es posible para un país avanzar en el logro de mayores niveles de competitividad de su estructura productiva sin considerar las condiciones particulares de los diversos sectores sociales y regiones en materia de sostenibilidad económica, social y ambiental; 6) discutir el tema de las políticas de desarrollo rural no como apéndice de la política económica sino destacando el aporte del mundo rural al bienestar nacional (Véase: RODRÍGUEZ, Adrián; SÁBORIO, Milagro. “Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural”, en *Lo rural es diverso: experiencia para el caso de Costa Rica*, RODRÍGUEZ, Adrián; SÁBORIO, Milagro. Editores, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

“competitividad territorial”²⁷⁵, entendida en un sentido más amplio²⁷⁶. Asimismo el enfoque no es sectorial sino “holístico” e “integral”²⁷⁷, “sistémico”, articulando lo urbano a lo rural.

Estamos ante un nuevo paradigma: la “integración urbana-rural”, es decir una “nueva visión de la relación urbano-rural”, con dimensión ambiental²⁷⁸. Se trata de una mayor integración (entre lo urbano y lo rural), con una “revalorización de lo rural”²⁷⁹, rompiendo el estrecho paradigma económico en el que se suele situar al papel del sector rural, a fin de trasladarlo al contexto de las políticas y las instituciones²⁸⁰, superándose la “visión dicotómica de lo urbano-rural”. Todo ello, inserto en el “paradigma de la sostenibilidad y del ecodesarrollo”²⁸¹ (interacción de las consideraciones de índole ecológica, ambiental,

(IICA). Universidad Nacional de Costa Rica (UCR), INEC. San José de Costa Rica, junio de 2008, p. 12).

²⁷⁵ Véase: COMUNIDAD EUROPEA. “La competitividad territorial”, en *Innovación en el medio rural*. Cuaderno n.º 6, fascículo n.º 1, diciembre 1999, Dirección General de la Agricultura, Bruselas. “La competitividad medioambiental”, en *Innovación en el medio rural*. Cuaderno n.º 6, fascículo n.º 3, diciembre 2000, Dirección General de la Agricultura, Bruselas.

²⁷⁶ Así un “territorio” adquiere carácter competitivo, si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medio ambiental, económica, social, cultural, aplicando lógicas de red y la articulación inter-territorial. Por lo que la competitividad territorial supone: 1) la toma en cuenta de los recursos del territorio en la búsqueda de coherencia global; 2) la implicación de los agentes e instituciones; 3) la integración de los sectores de la actividad en una lógica de innovación; 4) la cooperación de otros territorios y la articulación con políticas regionales, nacionales y con el contexto global. La elaboración del “proyecto de territorio” es un “proceso” destinado hacer adquirir a los agentes locales y a las instituciones cuatro capacidades: 1) de valorizar su entorno; 2) de actuar juntos; 3) de crear vínculos entre sectores de tal modo que se mantenga *in situ* el máximo de valor añadido; 4) de establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo. Gracias a la introducción de este enfoque se consigue superar el concepto de territorio como unidad administrativa. En la Comunidad Europea (CE), los proyectos LEADER tienen como estrategia de desarrollo “la valorización de la especificidad de un territorio rural” para garantizar su competitividad a largo plazo (LOBO GUERRA, Luis. “Iniciativa leader innovaciones en las acciones de desarrollo rural”. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa1/lobo.pdf>).

²⁷⁷ IICA. Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial. IICA. Sinopsis, enero 2003, p. 3.

²⁷⁸ “La reconstrucción debe partir de tiempo y espacio: entorno físico y geográfico con una dimensión histórica. Incorporar explícitamente la dinámica de los grupos sociales asentados ecosistemas de cuyos atributos se desprende una estructura económica, las instituciones fundadas en la tradición y la cultura, redes sociales y procesos de intercambio, una nueva visión de integración urbano rural y la dimensión ambiental de recursos naturales al concepto amplio e integral de lo rural” (Véase: SEPÚLVEDA, Sergio; RODRÍGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. “Presentación...”, *op. cit.*, p. XI).

²⁷⁹ Véase: RODRÍGUEZ, Adrián; SABORIO, Milagro. “Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural”, en *Lo rural es diverso: experiencia para el caso de Costa Rica*, RODRÍGUEZ, Adrián; SABORIO, Milagro. Editores... *op. cit.*, pp. 11-12.

²⁸⁰ Véase: PÉREZ, Edelmira. “Hacia una nueva visión de lo rural”, en GIARRACCA, N. Compiladora. *Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 19.

²⁸¹ Véase: COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CMMAD). *Nuestro futuro común*, Informe Brundtland, ONU, 1987. ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?*, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2005, p. 305. DALY, H. y COOB, J. *Para el bien común, reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un*

económica, tecnológica, política, institucional, social, humana y ética), en la búsqueda de la “cohesión territorial” (entidad cultural, política y socialmente integrada)²⁸² y “cohesión social” (que prevalezca la equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia). Por lo que se busca: mayor equidad social, sustentabilidad ambiental, competitividad sistémica.

La relación urbano-rural, pone en evidencia cómo, una vez más el criterio de la mera “localización” (rural), resulta insuficiente para calificar como agraria una actividad, y en este caso, la referida AUP. Por lo que, nuevamente, cobra importancia el “criterio biológico”, criterio que permite prescindir de la mera localización, al considerar como caracterizantes del desarrollo de la “actividad agraria”, la presencia de un “ciclo biológico vegetal o animal”, al cual el hombre le aplica su trabajo, utilizando algunas de las fuerzas de la naturaleza, ya sea que se desarrolle ligado a la tierra —criterio agrobiológico—²⁸³ bien aún en el caso en que se desarrolle sin tierra o bien fuera de la tierra —criterio biológico—, con miras a la obtención de seres vegetales o animales, cualquiera sea su destino: alimentación humana o animal, vestimenta, industria, etc.²⁸⁴. Ello amplía los límites de la actividad agraria, posibilitando, a partir de dicho criterio la inclusión de la AUP como actividad agraria.

futuro sostenible. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. DALY, H. E. “Sustainable Growth: a bad oxymoron grassroots Development” Vol. 15 n.º 3. 1991, citado por ROJAS, Alejandro. “Derecho Sustentable o derecho de la Sustentabilidad ecológica y social?”, en *Medio Ambiente y desarrollo. Bases sociales, económicas, biológicas para abordar los problemas de contaminación ambiental en Chile*. Comisión de Medio Ambiente, Santiago del Chile, 1993, p. 77. GOODLAND, Robert. “El argumento según el cual el mundo ha llegado a sus límites”, en GOODLAND, Robert *et al.* *Desarrollo económico sostenible*, Uniandes, Tercer Mundo, Bogotá, 1994. GOODLAND, Robert *et al.* (comp.). *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Mas allá del Informe Bruntland*, Editorial Trotta, Madrid, 1997. LEMONS, John; WESTRA, Laura; GOODLAND, Robert. *Ecological sustainability and integrity: concepts and approaches*. Vol. 13 de Environmental science and technology library, Springer, 1998, p. 219. LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, 2007, Siglo XXI, 2007, p. 257. MUÑOZ VILLARREAL, Carlos. “Desarrollo sustentable, regulación ambiental, interés público y privado”. El paradigma del desarrollo sustentable y el contexto actual, en MUÑOZ VILLARREAL, Carlos; PÉREZ BUSTAMANTE, Laura. *Los derechos de la sustentabilidad: desarrollo, consumo y ambiente*, Ediciones Colihe SRL, 2007, pp. 46, 153, 172, 228.

²⁸² La “cohesión territorial” surge como una reacción a la segregación que siempre ha existido entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural propone la necesidad de reevaluar las funciones complementarias de estos espacios, de sus economías y de sus instituciones. Cohesión territorial implica asumir la existencia de un continuo urbano-rural, posición que supone la presencia de redes urbanas que cumplen funciones rurales, la integración de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural y la construcción de una visión regional y territorial, más próxima a la dinámica de intercambios que operan en el espacio amplio de los estados (IICA. “Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial”. IICA. Sinopsis, enero 2003, p. 4).

²⁸³ Véase: CARRERA, Rodolfo Ricardo. “La teoría agrobiológica del derecho agrario y sus perspectivas”, en *Revista del Instituto de Derecho Agrario*, Mérida, Venezuela n.º 11: 129-135.

²⁸⁴ Véase: CARROZZA, Antonio. *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, Giuffrè Editore, 1975. pp. 60-94. CARROZZA, Antonio. “La noción de lo agrario (agrarietá). Fundamento y extensión”, en *Temas de derecho agrario europeo y latinoamericano*, San José de Costa Rica, Editorial de la Fundación Internacional de Derecho Agrario y Comparado, 1.ª Edición, 1982, pp. 99-114.

Si bien, no se desconocen los distintos usos del suelo urbano, de antigua data, regulados por alguna normativa a fin del “ordenamiento territorial”, no se puede desconocer que estos usos, actualmente ceden ante necesidades como la alimentaria y que ha dado origen, luego de crisis económicas a una nueva manifestación de agricultura, por su localización (urbana y periurbana).

Se trata de una “visión más integral” que toma como unidad de acción el “territorio”, en vez de la tradicional división de las actividades en sectores inconexos²⁸⁵.

Tampoco se puede dejar de lado el impacto ambiental del crecimiento urbano en el medio rústico, ampliándose la zona urbana, la cual avanza sobre el campo restando tierras fértiles para el desarrollo de la actividad agraria.

La “urbanización” acelerada ha generado una inapropiada planificación del territorio ocasionando problemas en el acceso a servicios básicos, y una inadecuada gestión en el área de crecimiento, reflejada en la proliferación de viviendas en las zonas de riesgo, la ineficiencia del sistema de saneamiento básico, la contaminación de fuentes hídricas por la falta de tratamiento de agua residuales, la acumulación de residuos sólidos en áreas inadecuadas, el deterioro de suelos y de eco sistemas frágiles y la ausencia de zonas verdes²⁸⁶.

Los enfoques de desarrollo rural implementados hasta hace unos años en Argentina, se basaron en una concepción sectorial que reducía lo “rural” a lo “agropecuario”.

De ahí que este trabajo persigue como “objetivos” plantear la “articulación urbano - rural”; caracterizar la nueva ruralidad a partir de la AUP y su inserción en el desarrollo rural, con un enfoque territorial, a la luz de los derechos humanos al: ambiente, biodiversidad y desarrollo sustentable; proponer pautas para desarrollar estrategias y dictar normas jurídicas sobre AUP.

Como “limitaciones” se señalan: la mera enunciación de programas, planes de desarrollo de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela, sobre AUP y algunos datos normativos. Todo ello a partir de una “visión latinoamericana y del Caribe” de AUP. Tema que reviste importancia y actualidad, de ahí el “aporte” que se pretende realizar para Argentina y Latinoamérica.

1. ARTICULACIÓN URBANO-RURAL

La “visión tradicional de la ruralidad” se fundamenta en diferencias entre lo urbano y lo rural, tales como: 1) las “ocupaciones”, la rural es agrícola; 2) las “condiciones ambientales”, en lo rural implica contacto con la naturaleza; 3) el

²⁸⁵ Véase: DE GRAMMONT, Hubert C. “Prólogo”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, p. 16.

²⁸⁶ Véase: FAO. Declaración de Medellín. 13 al 15 de octubre de 2009. <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/pdf/declaramede.pdf>

“tamaño de las comunidades”, las rurales son mas pequeñas; 4) la “densidad poblacional”, la rural es de menor densidad; 5) la “homogeneidad/heterogeneidad”, la población rural es mas homogénea; 6) la “diferenciación”, la rural es menos diferenciada; 7) la “estratificación y la complejidad social”, la rural es mas simple; 8) la “movilidad social”, en la rural hay menos movilidad; 9) la “dirección de las migraciones”, es de lo rural a lo urbano; 10) los “sistemas de integración social”, en lo rural hay menos integración²⁸⁷.

Las relaciones “campo-ciudad” han sido estudiadas por especialistas e diversas disciplinas (Sociología, Antropología, Economía Política, etc.) de los “procesos territoriales”, tanto rurales como urbanos, diferenciándose los fenómenos que ocurrían en ambos ámbitos, ya que predominaba la “dualidad entre la ciudad y las áreas rurales”. Se avocaron a temas referidos a: la estructura agraria y su diferenciación con la urbanización; la distribución de la población rural y sus implicaciones en el empleo; el intercambio desigual entre el campo y la ciudad; el doblamiento de zonas de colonización; las agroindustrias y ciudades; el campo en la planificación urbano-regional, etc.

Asimismo se estudió la expansión metropolitana en las áreas rurales, en sus efectos económicos y espaciales, como un proceso en sí mismo y que se expresaba en la ocupación paulatina de las áreas rurales en la periferia de la ciudad. Se trata de un proceso de expansión de las periferias urbanas debido a la descentralización industrial y al movimiento de la población rural de escasos recursos a los centros urbanos.

Estudios posteriores a los años 90 dan cuenta de que se rebasó la rígida “dicotomía” de lo “urbano y lo rural”, al subrayar más bien la intensa “interacción” entre ambos espacios y sus múltiples empalmes, ya que hay espacios con rasgos difusos, de empalme entre lo característico de lo urbano y de lo rural²⁸⁸.

Entre las “transformaciones” gestadas durante las últimas décadas se destacan: 1) la diversificación de la estructura productiva, la cual ya no depende exclusivamente de las actividades agropecuarias, por el contrario, hay un crecimiento importante de las actividades de transformación y de servicios que, generalmente, aunque no siempre, están vinculadas a la agricultura; 2) una integración mas funcional entre lo rural y lo urbano y de manera creciente, un incremento en la demanda por las amenidades que ofrece el espacio rural, tanto para recreación como para residencia (proceso de “contraurbanización” facilitado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación y el incremento de los niveles de ingreso de la población); 3) la transformación en los estilos de vida tradicionalmente asociados con lo rural, principalmente por el desarrollo de las comunicaciones que acercan lo “moderno” al mundo rural; 4) la descentra-

²⁸⁷ Véase: GÓMEZ, Sergio. *La “nueva ruralidad”: qué tan nueva?*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile, 2002, pp. 34-40.

²⁸⁸ Véase: ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. “Introducción. Líneas de investigación y el debate en los estudios urbano rurales”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2005, pp. 21-23.

lización política, mediante la cual se busca darle mayor poder a las instancias locales y regionales²⁸⁹.

Se percibe un “desdibujamiento de las fronteras” y se postula la necesidad de repensar la relación entre estos dos elementos y considerar nuevos mecanismos de articulación²⁹⁰. Por las condiciones y formas de actuación de los agentes sociales se distinguían espacios muy heterogéneos donde se fortalecía la segregación social, y simultáneamente se practicaban formas diferenciadas de actividad agropecuaria y forestal, ya sea en las franjas de interacción urbano- rural o bien dentro de las ciudades. Los procesos mostraban ya diferencias con la producción agropecuaria tradicional de las zonas rurales.

Este acelerado “proceso de diferenciación”, especialmente en el ámbito de interacción urbano - rural, despertó en los años 90, un amplio interés, que derivó en numerosas caracterizaciones y la utilización profusa de términos como “reurbanización”, “periurbanización”, “nueva ruralidad”, para identificar los distintos procesos que ocurren en el campo aledaño a las ciudades.

Actualmente se está reconociendo los procesos que dan origen a una “nueva ruralidad”, “rurbanidad”, en cuanto ámbito que genera “hibridaciones”, aculturamientos, modos de vida, intercambio de flujos y desarrollo de nuevas funciones, lo que generalmente se conoce como “periurbano”, “rurbano”, “interfaseurbano-rural”, “frontera urbano-rural” y otras denominaciones.

Lo urbano y lo rural son conceptos “complementarios”, según la Sociología rural francesa que planteó el concepto de “convergencia” y “divergencia”²⁹¹, si bien se reconoce el peso dominante de lo urbano y el intercambio creciente entre los espacios urbano y rural, en términos de la economía, la movilidad, la naturaleza, la cultura, los avances tecnológicos y las nuevas relaciones entre el trabajo y territorio.

La idea de unidad entre el campo y la ciudad, no es nueva. Marx, Karl y Friedrich Engels planteaban que la contradicción campo- ciudad se iba a resolver y se pasaría más bien a la unidad²⁹². En la década de los años 30, Pitirim Sorokin y Karl Zimerman²⁹³ señalaban el polémico concepto del “continuum urbano rural” como el espacio donde se desarrollan las “relaciones de reciprocidad” entre la sociedad urbana y su entorno del campo.

²⁸⁹ Véase: GÓMEZ, Sergio. *La “nueva ruralidad”: qué tan nueva?... op. cit.* ECHEVERRI, Rafael; RIBERO, María. *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Ciudad del Saber, Panamá. CIDER/IICA, 2002. PÉREZ, Edelmira. “Hacia una nueva visión de lo rural”, en GIARRACCA, N. Compiladora. *Una nueva ruralidad en América Latina?... op. cit.* RODRÍGUEZ, Adrián; SABORIO, Milagro. “Algunas consideraciones conceptuales y metodológicas sobre la definición y medición de lo rural”, Capítulo 1, en *Lo rural es diverso: experiencia para el caso de Costa Rica*, RODRÍGUEZ, Adrián; SABORIO, Milagro, Editores... op. cit., p. 11.

²⁹⁰ Véase: CRUZ, María Soledad. “Presentación”, en *Sociológica. Nuevos enfoques de la relación campo-ciudad*, n.º 51, enero-abril, México, 2003, UAM, Azcapotzalco, México, p. 7.

²⁹¹ Véase: JOLLIVET, Marcel; MENDRÁS, Henry, citados por ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Cordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, p. 31.

²⁹² Véase: MARX, Karl y Friedrich ENGELS, ... citados por ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Cordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, p. 30.

²⁹³ Véase: SOROKIM, Pitirim; ZIMMERMAN, Karl citados por ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Cordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, p. 30.

La “sustentabilidad positiva urbana” es parte de la “nueva ruralización”, y significa sustentar lo rural, alimentar su propia base que es la misma naturaleza, en el marco de la compatibilidad urbano-rural²⁹⁴.

2. NUEVA RURALIDAD

Dos etapas están presentes en el “proceso de modernización agrícola”: en la primera, la agricultura apoya a la industria; en la segunda la industria subordina a la agricultura. En los países subdesarrollados prevalece la primera, mientras que en los desarrollados la segunda²⁹⁵.

El desarrollo de la agricultura que era propia del “espacio rural” se amplía a partir de la AUP y dicha ampliación se dá al concebir la “unidad del territorio” como objeto de análisis.

Hay una nueva visión mundial de la agricultura (megatendencias)²⁹⁶ y a esta nueva visión no escapa la AUP. Ello plantea nuevas modalidades en: actores, tierras, actividades, impactos, productos, tecnologías, planificación urbana, programas, incentivos, investigaciones.

La AUP coadyuva al cumplimiento de los Objetivos del Milenio: 1) erradicar el hambre y la pobreza extrema y 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, consagrados en la Cumbre del Milenio en septiembre de 2002, durante la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable. Este tipo de agricultura aporta a la “reconstrucción de la ruralidad”, abarcando las prácticas agrícolas, dentro de las ciudades y en torno a ellas, que compiten por recursos —tierras, agua, energía, mano de obra— que podrían destinarse también a otros fines para satisfacer las necesidades de la población urbana²⁹⁷.

Pero el concepto de AUP es subsumido por el concepto general de “agricultura”? (no obstante sus características particulares), dado a la aplicación del “criterio biológico”, como aporte para su determinación?

La AUP plantea una “nueva manifestación de ruralidad”, con implicancias económicas, al estar más cerca de los mercados locales y lugares de empaque y transporte.

²⁹⁴ Véase: AKIYOSHI, TAKAHSKI, p. 14 citado por TORRES CARRAL, Guillermo. *Civilización, ruralidad y ambiente*. Plaza y Valdez editores, primera edición, México DF, 2003, p. 206.

²⁹⁵ Véase: SHULTZE, Theodor. *La organización económica de la agricultura*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 89.

²⁹⁶ Entre las principales megatendencias se encuentran las siguientes: 1) Globalización; 2) Innovación tecnológica y conocimiento; 3) Innovación en transporte y comunicaciones; 4) Áreas de libre comercio; 5) Neo proteccionismo; 6) Cambios en la política económica; 7) Cambios en los patrones de consumo y de dieta; 8) Alianzas estratégicas; 9) Aspectos normativos y regulatorios; 10) Aspectos ecológico ambientales; 11) Responsabilidad social; 12) Aspectos éticos; 13) Nuevos movimientos sociales. (WONG GONZÁLEZ, Pablo. “Megatendencias en los agronegocios: impactos y transformaciones recientes”. <http://www.ciad.mx/boletín/ene-feb04/mega.pdf>).

²⁹⁷ FAO. <http://www.fao.org/http://www.consumer.es>.

El “espacio urbano”, modifica su conformación y finalidad, acercándose a lo rural, incluyendo entre sus actividades económicas la agraria, aunque a veces, sea solo con fines alimentarios, para paliar la pobreza. Por cierto que dicha actividad queda en la mera actividad sin rango empresarial si no internalizar los requisitos de la empresa agraria (economicidad, profesionalidad, organicidad).

La AUP es una alternativa para determinados grupos poblacionales frente a la crisis que se vive en la agricultura y la economía. Paulatina es su proliferación en los sistemas metropolitanos ya sea como estrategia productiva o de supervivencia. Prácticas que deben ser incluidas en el ordenamiento territorial²⁹⁸ y, que hacen al “desarrollo urbano sustentable”, a partir de la refuncionalización y las formas y del uso de los recursos naturales destinados a la agricultura, desde la “unicidad del territorio”, que requiere ser estudiado desde distintas ópticas (interdisciplinaria, multidisciplinaria), superando el encasillamiento disciplinario.

Se vislumbran puntos de encuentro, a partir de reconocer las influencias del “entorno urbano” como determinantes en la dinámica social, cultural y productiva del rural tradicional y sobre todo de las ciudades²⁹⁹.

En el desarrollo económico y social, la AUP cumple determinadas “funciones”³⁰⁰. “Pobreza urbana” e “inseguridad alimentaria”, son factores coadyuvantes de la AUP, de ahí su “aporte”³⁰¹, no obstante algunas “desventajas”³⁰² y “obstáculos”³⁰³.

²⁹⁸ Véase: ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. “Introducción. Líneas de investigación y el debate en los estudios urbano rurales”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?*, op. cit., p. 38.

²⁹⁹ Véase: ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. “Introducción. Líneas de investigación y el debate en los estudios urbano rurales”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?... op. cit.*, p. 43.

³⁰⁰ 1) Genera alimentos, materia prima, flores y plantas de ornato y medicinales, combustibles, entre otros productos, lo que reduce el costo ambiental del desarrollo de las ciudades; 2) genera fuentes de trabajo reduciendo la posibilidad de empleo en el sector informal; 3) proporciona ingresos mayores permitiendo en ocasiones, su capitalización. Además, en el caso de la agricultura orgánica o ecológica y urbana, generan: medios para la recreación física de los habitantes de la ciudad; recuperan áreas verdes y fomento a la agricultura de techo y jardines, terrazas, macetas, paredes, en escuelas, hospitales, con áreas de huerta y farmacias vivientes, mejorando el paisaje; la producción de alimentos es más sana que en el caso rural sanos; promueve la educación ambiental en el marco del aprendizaje social impulsando su manejo en la vida cotidiana; promueve el uso de desperdicios y excretas para la elaboración de compostas. (Véase: TORRES CARRAL, Guillermo. *Civilización, ruralidad y ambiente... op. cit.*, pp. 229-230).

³⁰¹ Contribuye a: 1) la seguridad alimentaria; 2) el ingreso familiar mejorado (es fuente de empleo alternativo al complementar otras actividades de la familia); 3) la formación de mercados emergentes (ofrece más calidad en el suministro de hortalizas perecederas porque puede reducir el tiempo de transporte); 4) el medio ambiente urbano mejorado (zonas verdes que reducen los efectos de las islas de calor, reciclaje de residuos urbanos como fertilizantes y como alimentos para animales); 5) beneficio multifuncional (económicos, ambientales, etc.). (Véase: PRAIN, Gordon. “Concepto y situación de la agricultura urbana en América latina y el Caribe”, en SALVO, Miguel. Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria”, 25 y 26 de agosto de 2006, Lima, Perú, Tercera Reunión Interinstitucional, Centro Internacional de la papa (CIP), Urban Harbest, Lima, Perú, 2007, pp. 5-6).

³⁰² A “nivel local”, se han señalado: 1) la necesidad de capacitación y de ahorro de recursos económicos para desarrollar las también necesarias inversiones; 2) el requerimiento de asistencia técnica que es indispensable; 3) la existencia de precios bajos, pocos atractivos; 4) los créditos caros y difíciles de obtener; altas tarifas de servicios y salarios más altos. A “nivel global”: de no

Las AUP inciden en la estructura productiva local y regional. Da la pauta a procesos y fenómenos como la producción de alimentos para el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria entre familias de escasos recursos y otras funciones asociadas como el abastecimiento urbano y local, además de la conformación de canales cortos de comercialización³⁰⁴. Asimismo la AUP: 1) cierra el sistema del lazo abierto en las áreas urbanas caracterizadas por la importación del alimento de zonas rurales y la exportación de la basura a las regiones fuera de la ciudad o de la ciudad; 2) las aguas residuales y la basura sólida orgánica se pueden transformar en los recursos para los productos crecientes de la agricultura: las primeras se pueden utilizar para la irrigación, la segunda como fertilizante; 3) las áreas urbanas vacantes se pueden utilizar para la producción agrícola; 4) otros recursos naturales pueden ser conservados, así el uso de las aguas residuales para la irrigación aumenta la disponibilidad de agua dulce para el consumo de bebida y de la casa; 5) puede ayudar a preservar la ecología y el medio ambiente; 6) ahorra energía (e.j. energía consumida en el transporte del alimento de rural a las áreas urbanas); 7) la producción local del alimento también permite ahorros en los costes del transporte, almacenaje, y en pérdida del producto, que da como resultados la reducción de costes del alimento; 8) mejora la calidad del ambiente urbano con ponerse verde y así, una reducción en la contaminación; 9) mejora de la salud, hace de la ciudad un lugar más sano a vivir mejorando la calidad del ambiente; 10) es una herramienta muy eficiente a luchar contra hambre y la desnutrición puesto que facilita el acceso al alimento por un sector empobrecido de la población urbana; 11) proporciona el

existir la agricultura y ganadería ecológica, así como la forestería y agroforestería, es indudable que se genera contaminación y productos no sanos, pero menos que en la industria. (Véase: TORRES CARRAL, Guillermo. *Civilización, ruralidad y ambiente...*, op. cit., p. 227). Otras “desventajas” son: 1) el uso del agua inútil para la irrigación sin el tratamiento cuidadoso y supervisado puede dar lugar a la extensión de enfermedades entre la población; 2) el cultivo en tierra contaminada representa también un peligro para la salud de los consumidores; 3) la práctica del cultivo a lo largo de los bordes de la carretera facilita la distribución de productos a los mercados locales, pero es al mismo tiempo una práctica aventurada puesto que expone el alimento a la contaminación de los automóviles; 4) la agricultura y la urbanización se consideran actividades incompatibles, compitiendo por el acceso y el uso de la tierra limitada. En realidad, en áreas urbanas hay espacio disponible importante para el uso de la agricultura tal como porciones vacantes públicas y privadas, y áreas no satisfechas para las aplicaciones urbanizadas (las cuestas y los llanos escarpados de la inundación); 5) las restricciones legales y los impedimentos económicos para acceder a la tierra y a los recursos naturales; 6) la carencia de la seguridad del arrendamiento también actúa como preservativo para cultivar debido a la incertidumbre en la longitud del uso de la tierra; 7) la producción localizada del alimento y la introducción de recursos comunes y de tierras comunes en las áreas urbanas produciría la tragedia de los campos comunes, aunque muchas granjas urbanas y jardines de la comunidad se manejan de modo privado o con otras organizaciones civiles de la sociedad (<http://www.worldingo.com/ma/enwiki/es/>).

³⁰³ Algunos “obstáculos” de la AUP son: 1) la misma existencia de la contaminación y basura; 2) robo y depredación; 3) la mancha urbana extendida y el cambio del uso del suelo de no agrícola a agrícola (el precio, mas que la renta capitalizada); 4) la aculturación y transculturación de la gente; 5) políticas contra el campo; 6) existencia de bajos precios; 7) nullos créditos; 8) mentalidad de urbanización depredadora; 9) predominio de la comida chatarra. (Véase: TORRES CARRAL, Guillermo. *Civilización, ruralidad y ambiente...*, op. cit., p. 228).

³⁰⁴ Véase: NAVARRO, Hermilio, citado por ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?...*, op. cit., p. 53.

alimento y crea ahorros en gasto de casa en materiales consumibles, así aumentando la cantidad de renta asignada a otras aplicaciones; 12) el sobrante se pueden vender en los mercados locales, generando más renta para los pobres urbanos³⁰⁵.

Es relevante el papel de lo “urbano” como componente protagonista del nuevo concepto de lo rural y, con ello, el surgimiento de “figuras híbridas rural-urbana”, nacidas de la interacción de sujetos afiliados a una y otra categoría³⁰⁶.

La AUP es una actividad “multifuncional”: 1) mejora de la seguridad alimentaria y nutricional; 2) genera ingresos complementarios; 3) aporta a la gestión ambiental; 4) posibilita la organización e inclusión social; 5) permite la planificación participativa del territorio; 6) genera de áreas verdes urbanas. Esta actividad, se caracteriza por tener un “enfoque multicomponente”: (productivo/ecológico; pedagógico/capacitación, nutricional/organizacional y políticas) y por la diversidad de perfiles de los agricultores urbanos que la practican³⁰⁷.

Distinto es el enfoque de la AUP en Europa que en los países en desarrollo de América Latina ya que en la primera, prima el tema ambiental, de la cultura, que la gente vuelva a estar en contacto con el medio ambiente, con el ambiente urbano, tiene que ver con el tema de la ecología, por lo que no es un enfoque de economía, de desarrollo económico o de seguridad alimentaria, mientras que en los países en desarrollo, fundamentalmente, es un enfoque de seguridad alimentaria³⁰⁸.

2.1. Actores

Múltiples son los actores y con diversos propósitos que utilizan diferentes espacios, técnicas y formas de apoyo, dentro y en la periferia inmediata de las ciudades. En general, se puede hablar de “agricultores urbanos y periurbanos”, actores a los que cabría preguntar si revisten el carácter de “agricultores” o ciudadanos de la urbe que simplemente cultivan para su subsistencia, acaso se trata de “campesinos rubanos”?

Los llamados “quinteros” o “huerteros” pueden ser considerados agricultores? O será necesario un nuevo concepto de agricultor mas amplio que los abarque? O es suficiente el existente por aplicación del “ciclo biológico” ya

³⁰⁵ http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Urban_agriculture

³⁰⁶ Véase: MÉNDEZ SASTOQUE, Marlon Javier. “Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?...*, op. cit., p. 87.

³⁰⁷ FAO. Declaración de Medellín. 13 al 15 de octubre de 2009. <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/pdf/declaramede.pdf>

³⁰⁸ Véase: MERZTHAL, Gunther (Coordinador Regional para América Latina y el Caribe, Lima Perú). “Agricultura urbana en ciudades de América Latina: una realidad”, en *Memorias del Seminario Iberoamericano de Seguridad Alimentaria y Nutrición en la Ciudad*. Bib. Orton IICA (Oficina en Colombia)/CATIE, T. 1, Bogotá, Colombia, p. 180.

referido?, en tanto la actividad caracteriza el tipo de sujeto que se dedica a la misma?

Se habla de pequeños propietarios urbanos, empleados urbanos de bajos ingresos en empresas privadas y en la administración³⁰⁹.

¿Quiénes hacen AUP?, diferentes grupos, un gran número son mujeres, madres de familia, desempleados, adultos, mayores, inmigrantes, jóvenes, personas discapacitadas³¹⁰.

Sea de un modo u otro, estos sujetos de la AUP no revestirán el rango de empresarios si no reúnen los requisitos de: profesionalidad, economicidad, organicidad e imputabilidad.

Por lo general, se trata de una actividad agraria de autoconsumo y si sobra, con destino al mercado local. Su dedicación a la actividad suele tener continuidad, manifestándose como habitual, aunque a veces suele ser complementaria de otros réditos. Por lo general no tiene rango empresarial.

Lo “rural es lo que son y empíricamente lo sustentan, es decir los sujetos de la acción”³¹¹.

Estos sujetos pueden tener la tierra que cultivan bajo el régimen de tenencia directa (propietarios) o bien indirecta (contractual).

Comprende también la organización de huertos, la horticultura comunitaria, los jardines urbanos comunitarios, los agro- parques, los parques huerta y los cultivos hidropónicos.

Será necesario para estos nuevos agricultores: 1) diseñar e implementar sistemas de financiación, adaptados a sus condiciones particulares como población pobre y vulnerable, que incluya sistemas de ahorro y crédito, conformación de fondos de inversión y fondos de garantía, la inclusión en presupuestos públicos y la gestión de recursos públicos y privados, locales, nacionales e internacionales³¹²; 2) desarrollar estrategias que permitan la generación de ingresos; 3) su integración a cooperativas, redes, para agregar valor a su producción. De tal modo que cobra relevancia el “asociativismo”, manifestado en la formación de cooperativas de AUP de producción y de comercialización³¹³,

³⁰⁹ Véase: Latin American Center for Research in the Social Sciences. América latina, Volumen 11. Editor Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais., 1968, p. 66.

³¹⁰ Véase: MERZTHAL, Gunther. (Coordinador Regional para América Latina y el Caribe, Lima Perú). “Agricultura urbana en ciudades de América Latina: una realidad”, en *Memorias del Seminario...*, *op. cit.*, p. 178.

³¹¹ Véase: MENDEZ SASTOQUE, Marlon Javier. “Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano”, en ÁVILA SÁNCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?...*, *op. cit.*, p. 88.

³¹² FAO. Declaración de Medellín. 13 al 15 de octubre de 2009.

³¹³ En Rosario, Argentina, el Programa de Agricultura Urbana (PAU) ha creado una cooperativa que reúne a los agricultores urbanos, autoridades municipales, expertos en agronomía y representantes de las organizaciones no gubernamentales. (HALWEIL, Brian; NIERENBERG, Danielle. “Cultivar en las ciudades”, en *Wordlwacht Institute. La situación en el mundo 2007*. Informe anual del Wordlwacht Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible: nuestro futuro urbano. Icaria Editorial, primera edición, Traducción del inglés Isabel Bermejo y Mar Garzón, Barcelona, 2007, p. 136). (FAO. Manual de consulta del agricultor urbano. Food & Agriculture Org. 2007, p. 98). En Cuba, quienes están involucrados en el sistema de AUP, están organizados en cooperativas, empresas estatales, etc. (CHOY, Armando; CHUI, Gustavo; SIO WONG, Moisés; WATERS, Mary-Alice.

como así también de diversas Asociaciones de productores³¹⁴ y conformación de Redes³¹⁵.

Nuestra historia aún se está escribiendo: la historia de tres generales cubano-chinos en la revolución cubana. The Cuban Revolution in World Politics Series. Editor Mary-Alice Waters. Editor Pathfinder, 2005, p. 136).

³¹⁴ Las Asociaciones Intergrupales (AIG) son asociaciones de grupos de productores individuales que han acordado trabajar conjuntamente estableciendo una serie de normas y objetivos comunes. Estas asociaciones pueden ayudar a los productores urbanos principalmente en: 1) compras de insumos en grandes cantidades, semillas, fertilizantes, plaguicidas, herramientas, etc.; 2) finanzas del grupo (fondos de ahorro y préstamos); 3) acceso a servicios, capacitación y asesoría; 4) acceso al crédito mediante los propios fondos de la AIG o a través de otras fuentes con la ayuda de la AIG; 5) comercialización conjunta de productos; 6) representación del grupo ante el gobierno u otras organizaciones; 7) intercambio de ideas e información. (FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano...*, cit., p. 92).

³¹⁵ 1) “Red de huerteras y huerteros de Rosario, Argentina”, desde el 2005 (TERRIBLE, Raúl, CEPAR, febrero de 2007, en http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_au_1-18/AU17/04%20redes.pdf). 2) “Red de Agricultura orgánica de Misiones”, Argentina. (<http://www.pagina12.com.ar/diario>). 3) “Red mexicana de agricultura urbana” (<http://www.chapingo.mx/cultura/publicaciones>). 4) “Red de Agricultores de la Localidad de Bosa, Bogotá” (<http://www.redaubosa>). 5) “Red distrital de agricultores urbanos” de Bogotá, Colombia. Nuclea a 3000 agricultores urbanos de las 19 localidades del Distrito Capital, Bogotá (<http://www.jbb.gov.co/jardinbotanico/index.php%3>). 6) “Red de Agricultura Urbana de Bogotá”, RAUB (<http://www.raub.galeón.com>). 7) “Red de apoyo de instituciones a la AUP”, en Bogotá, Colombia (http://www.comunidadandina.org/rural/doc_seguridad/aup.pdf). 8) “Red de Huertos Demostrativos de Permacultura en Ciudad de La Habana” (Urban Agriculture notes. 18 Dic 2001. <http://www.cityfarmer.org/NunezSpanishUA.html>). 9) “Red de Agricultores Urbanos de Villa María del Triunfo”, en el cono urbano de Lima, Perú comenzó a gestarse en el año 2002. La Red agrupa a más de 2000 agricultores y agricultoras (SOTO, Noemí; CASTRO, Cecilia. “Promoción del Desarrollo Sostenible” IPES, febrero de 2007, en http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_au_1-18/AU17/04%20redes.pdf). 10) “Red de Apoyo a la Permacultura Latinoamericana (RAPEL)” (<http://www.cityfarmer.org/NunezSpanishUA.html>). 11) “Red territorial de organizaciones de agricultura urbana de Puerto Montt, Chile”. (Territorio Chile.cl. Comunidad. Buenas prácticas. Desarrollo. “Municipalidad de Puerto Montt 2003-2008. Programa de Agricultura urbana. <http://www.territoriochile.cl/1516/article-76481.html>). 12) “Primera red de huertos urbanos regulados”, que establece como única condición para convertirse en uno de sus usuarios ser mayor de 65 años y vivir en el distrito donde se halla el huerto. Pero esta iniciativa no se destina en exclusiva a los jubilados; muchas escuelas han comenzado a implantar estos huertos promovidos por asociaciones de padres de alumnos. El acceso a los huertos urbanos se realiza por sorteo, previa inscripción de los interesados en una lista de espera. Los afortunados tienen derecho a cultivar en la parcela que se le ha asignado durante un período determinado de años siempre que se comprometan a cumplir una serie de normas. Por ejemplo, cada titular debe hacer frente de los gastos de sus propias semillas y plantas y, en algunos huertos, también pagan una parte del agua de riego. Se comprometen a destinar su cosecha al autoconsumo, a no instalar ni casetas, ni porches, ni jaulas para animales en el huerto y a respetar las parcelas vecinas. A cambio, disponen de las herramientas que les facilita la propia entidad que promueve el huerto y de la orientación técnica de sus responsables. (Ecoportal.net. <http://www.ecoportal.net>). 13) “Red Norteamericana de Agricultura Urbana”, TUAN (<http://www.cepis.org.pe/eswww/noticias/aguila7.html>). 14) “Red de huertos comunitarios de Barcelona” (<http://www.huertosurbanosbarcelona.wordpress.com>). 15) “Red de huertas familiares, comunitarias, institucionales y de pequeños emprendimientos”. El propósito de Red de Huertas es el de brindar herramientas de información, comunicación y enlace entre las huertas orgánicas, los pequeños emprendimientos productivos y los diferentes actores de la agricultura social urbana y periurbana. (<http://www.reddehuertas.com.ar>). “Red de huertos urbanos y familiares” del Ayuntamiento de Culleredo, en la Coruña, España (<http://www.fundacion-biodiversidad.es>). 16) “Red de Huertos Urbanos de Las Palmas de Gran Canaria” (<http://www.arenando.org/2010/07/>). 17) La “Fundación RUAF”, es una “Red Internacional de Centros de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria”, con sede principal en Holanda, conformada por 6 Centros Regionales: a) Institut Africain de Gestion Urbaine - IAGU (África Francófona Central y Occidental); b) International Water Management Institute - IWMI (África Anglófona Occidental y

Trabajar conjuntamente con otros grupos de productores abre un amplio conjunto de posibilidades. Dentro de este contexto tiene relevancia las “redes solidarias” de producción, circulación y consumo de alimentos sanos.

En general entre las partes interesadas, que afectan directa o indirectamente la AUP se señalan: productores propiamente dichos, elaboradores (ya sean o no productores); proveedores de insumos (semillas, fertilizantes, compost, plaguicidas, herramientas y equipos, privados, públicos y ONG); propietarios de tierras (privados y públicos); autoridades responsables del suministro de aguas, proveedores de energía, electricidad, gas y teléfono; transportistas, ya sean o no productores; autoridades de mercado; autoridades de sanidad vegetal y animal; proveedores de servicios (INTA, con sus delegaciones de extensión agrícola, ONG, etc.); consumidores de los productos de la AUP; mayoristas y minoristas, que pueden ser también productores, o supermercados, hoteles u otros minoristas que venden productos en otros mercados; escuelas que a menudo tienen pequeñas parcelas cultivadas; iglesias; instituciones financieras; promotores como ONG, organismos de ayuda, departamentos de universidades, escuelas y organizaciones religiosas, organismos públicos; autoridades urbanas (gestión del agua, energía, residuos, planificadores urbanos de parques y jardines, agricultura y extensión agrícola, silvicultura, sanidad y nutrición, transporte, autoridades de los mercados, autoridades fiscales); todos los que vivan cerca de las parcelas de AUP o de los lugares adonde se guarden animales; todos los afectados por los residuos, los ruidos, y los olores generados por la AUP³¹⁶.

Asimismo tiene relevancia la “capacitación” en todo lo atinente al desarrollo de la actividad agraria, desde su cultivo hasta la puesta en el mercado o su transformación, a través de los programas de formación y capacitación necesarios para las personas y asociaciones que deseen dedicarse a la actividad de la AUP³¹⁷.

Sur y Sudeste de Asia); c) Municipal Development Partnership - MDP (África del Sur y Oriental); d) International Water Management Institute - IWMI India (Sur y Sudeste de Asia); e) Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research of the Chinese Academy of Sciences - IGSNRR (China); f) IPES Promoción del Desarrollo Sostenible (América Latina y el Caribe); g) ETC Foundation (Coordinación Global). La Fundación fue creada en marzo de 2005, pero sus miembros vienen trabajando desde 1996, en respuesta a las demandas de organismos y gobiernos locales del hemisferio Sur. En estos años, RUAF ha buscado mejorar la calidad de vida de los agricultores urbanos y sus comunidades mediante la implementación de proyectos piloto, mecanismos de documentación, intercambio y disseminación de la información generada en las ciudades en las que interviene, la creación de nuevos marcos legales y la planificación estratégica de la agricultura urbana a escala local. IPES Promoción del Desarrollo Sostenible, integra la Fundación RUAF, coordinando sus actividades en América Latina y El Caribe. Es una organización privada internacional, con sede principal en Perú y Oficinas Nacionales en Argentina, Brasil, Colombia y Panamá, dedicada a la promoción del desarrollo sostenible en la región en beneficio de los sectores menos favorecidos de la sociedad. (Reconocimiento internacional a Bogotá por “Agricultura Urbana”, Miércoles, 22 de abril de 2009 19:00, <http://www.samuelalcalde.com/index.php>).

³¹⁶ FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano...*, cit., pp. 91-92.

³¹⁷ Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo GONZÁLEZ ÓCAMPO. Representante a la Cámara. Departamento de Caldas. “Por medio de la cual se regula y promueve la agricultura urbana y se dictan otras disposiciones”. <http://www.gobiernobogota.gov.co>

2.2. Tierras

Poco a poco, en algunos países latinoamericanos como Argentina, se va desdibujando la frontera inmediata entre lo urbano y lo rural, al surgir una nueva agricultura por su localización (urbana y periurbana), sin desconocer el avance inverso de las ciudades (lo urbano) en las tierras o ámbitos rurales. Este último proceso fue primero en el tiempo, pero actualmente se suele dar junto al primer proceso.

Se habla, conforme a la localización de: agricultura urbana (AU) —producción de alimentos dentro de las ciudades; agricultura periurbana (AP)— producción en la periferia y de agricultura urbana y periurbana (AUP), producción ubicada tanto en las ciudades como en la zona periurbana³¹⁸.

La AUP viene siendo practicada en espacios privados, públicos, institucionales, como patios traseros, terrazas, escuelas, parques públicos y márgenes de ríos³¹⁹. Y como en la urbe hay poco espacio, ello hace necesario un sistema de cultivo intensivo.

En algunos casos, la AU es inviable e inadecuada por lo que será mejor su desplazamiento a áreas periurbanas, tal como se ha hecho en muchas ciudades. Por ello, es de relevancia la “planificación” a largo plazo, de lo contrario en breve surge el problema; implica la integración sistemática de espacios abiertos en las ciudades en crecimiento³²⁰.

La AUP, es la práctica de una agricultura (con cultivos, ganados, pesca, y forestación) dentro o en los alrededores del área urbana. La tierra usada puede ser privada residencial, balcones, paredes o techos de edificios, calles públicas o bordes de ríos.

La AU se refiere a pequeñas superficies (por ejemplo, solares, huertos, márgenes, terrazas, recipientes) situadas dentro de una ciudad y destinadas a la producción de cultivos y la cría de ganado menor o vacas lecheras para el consumo propio o para la venta en mercados de los alrededores.

La expresión AP alude a unidades agrícolas cercanas a una ciudad que explotan intensivamente granjas comerciales o semicomerciales para cultivar hortalizas y otros productos hortícolas, criar pollos y otros animales, y producir leche y huevos³²¹.

En relación a la “disponibilidad, acceso y calidad utilizable de la tierra urbana”, históricamente, el apoyo público para el acceso de los pobres a los terrenos urbanos para producción de alimentos, ha surgido de razones económicas y culturales (asignación de parcelas/huertos para el cultivo). En el período postbélico, ejemplos de AU incluyen las reformas de Gorbachov en Rusia, las “zonas verdes” de Mozambique, los “hidropónicos” cubanos, los huertos escolares de

³¹⁸ FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano...*, cit.

³¹⁹ Véase: MERZTHAL, Gunther. (Coordinador Regional para América Latina y el Caribe, Lima Perú). “Agricultura urbana en ciudades de América Latina: una realidad”, en *Memorias del Seminario... op. cit.*, pp. 178-179.

³²⁰ FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano...*, cit. p. 145.

³²¹ FAO. <http://www.fao.org>. <http://www.consumer.es>

Mongolia, las pequeñas granjas urbanas provinciales en Sudáfrica y “huertas comunitarias” en Francia y Estados Unidos³²².

Se habla de huertos intensivos, huertos organopónicos, microhuertos hidropónicos, huertos caseros y comunitarios para la producción hortícola, de frutas y flores, huertos integrales, empresas hidropónicas de mediana escala³²³.

Niveles más altos de gobierno y fuerzas externas (como los que ofrecen asistencia financiera al desarrollo) pueden invalidar, dictar o influir en la política local que regula el uso de la tierra. Los agricultores urbanos suelen poseer escasos derechos de tenencia sobre la tierra (y el agua) que usan para la agricultura y son expulsados por el desarrollo de la tierra.

Dos principios han guiado estas experiencias en AU: 1) El “derecho humano de producir alimentos” y, por lo tanto, la responsabilidad pública de proveer acceso a la tierra para los pobres en lugares apropiados (huertos y parcelas asignados, etc.); 2) El “derecho humano de acceso a recursos naturales”, derecho de uso del antiguo propietario (preceding property) o derechos de usufructo. Estos últimos establecen que cualquier ciudadano tiene el derecho a cultivar o criar animales en terrenos baldíos, considerando que dicha tarea agropecuaria no disminuya el valor de la propiedad para el que ejerce la propiedad o tenencia de la tierra.

A pesar de las tradiciones en algunos países, debe distinguirse entre “acceso a la tierra” y “disponibilidad de terrenos”; la tierra puede estar disponible o presente en una ciudad pero no accesible a los granjeros debido a restricciones políticas o sociales en su uso o redistribución.

Cuando se restringe la disponibilidad de la tierra, los agricultores urbanos suelen ser oportunistas y encuentran maneras de aprovechar con creatividad las más mínimas parcelas o franjas de tierra y agua. Esto lleva a la actividad agrícola en tierra reservada originalmente para otros fines o tierras que representan riesgos y no son aprovechables, o terrenos que han sido abandonados o contaminados por los antiguos usuarios, en algunos casos sin que el agricultor tuviera conciencia del riesgo. Este uso oportunista puede resultar en una producción y procesamiento no regulados, lo que puede representar riesgos para el consumidor.

Los planificadores urbanos, pueden asistir a las familias pobres para acceder a tierras de cultivo en la ciudad de varias maneras³²⁴ y, contribuir a estas oportu-

³²² Véase: DRESCHER, Axel W., Universidad de Freiburg, Alemania. “La Agricultura Urbana y Peri-urbana, y Planificación Urbana Salud y Medio Ambiente Urbano”. Documento de discusión para la Conferencia Electrónica de FAO-ETC/RUAF sobre la Agricultura Urbana y Peri-urbana, 21 de agosto-30 de septiembre de 2000. <http://www.fao.org/urbanag/Paper3->

³²³ FAO. “Sistematización de proyectos de Agricultura Urbana y Periurbana”. Grupo de Agricultura Urbana. Proyecto FAO TCP ARG 2905. Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana (AUP) y de la Seguridad Alimentaria en la provincia de Buenos Aires. Municipios Almirante Brown, Florencio Varela, Hurlingham, La Matanza, La Plata. <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/pdf/>

³²⁴ 1) Granjas reciclables (en basurales/vertederos y debajo de la depuradora de aguas residuales); 2) granjas de conservación de recursos naturales (colinas empinadas, valles inundables, sobre acuíferos); 3) uso de edificios (techos, paredes, balcones, cuartos) para la producción de alimentos

tunidades identificando zonas apropiadas para la agricultura, estimulando el desarrollo infraestructural necesario para los agricultores e implementando medidas de protección para proporcionar seguridad sobre la tierra³²⁵.

Junto a la tierra interesa la disponibilidad de otros “recursos naturales” como el agua y su uso racional, a los fines del desarrollo de la AUP.

2.3. Actividades

La AUP es una actividad “multifuncional” y “multicomponente”, que incluye la producción o transformación inocua de productos agrícolas y pecuarios en zonas intra y peri urbanas, para autoconsumo o comercialización, reaprovechando eficiente y sostenible recursos e insumos locales, respetando los saberes y conocimientos locales y promoviendo la equidad de género a través del uso y coexistencia de tecnologías apropiadas y procesos participativos para la mejora de la calidad de vida de la población urbana y la gestión urbana social y ambiental sustentable de las ciudades³²⁶.

La AUP podría ser considerada una especie de la agricultura en general, comprensiva ésta última, en tanto “actividad típica” del cultivo de vegetales, la crianza de animales y la silvicultura. Como “actividades conexas” se destacan la transformación, comercialización de los productos, el empaque, acopio, etc.

A su vez, dentro del cultivo de vegetales se suele dar el cultivo de hongos, flores y plantas ornamentales, plantas medicinales, aromáticas, hortalizas; la crianza de abejas y de animales de pequeño porte (cerdos, gallinas, pavos, conejos, etc.) a las que es necesario la aplicación de buenas prácticas agrarias.

Respecto a la “silvicultura” se trata de la forestación de áreas propensas a la degradación. Se habla de “forestería urbana y periurbana” o “silvicultura urbana”. La “foresta urbana”, es el término colectivo para designar todos los árboles (maderables y no maderables como los frutales), los arbustos, áreas verdes y bosques en áreas urbanas y periurbanas. Es el manejo de estos recursos³²⁷.

FAO, ayuda a fomentar la “forestería urbana y periurbana, apoyando a los países n desarrollo y su Departamento de Forestería, se encuentra liderando el desarrollo de un Estudio Regional sobre forestaría urbana y periurbana, a fin de integrarla a las políticas públicas y a la planificación del uso del suelo urbano.

(edificios “comestibles”); 4) uso integrado de jardines familiares, patios, etc. Para la producción de alimentos y fines estéticos (paisajes “comestibles”); 5) uso secundario de tierras institucionales y públicas (granjas a lo largo de las vías de ferrocarril, bajo líneas eléctricas, en el parque, granja en la base militar, huerto escolar, accesos a campos de golf o a aeropuertos); 6) sociedades mixtas público-privadas entre empresas, consejos municipales, empresas estatales y agricultores urbanos y periurbanos podrían servir de vehículo para establecer actividades agrícolas estables en las ciudades y sus alrededores. (Véase: DRESCHER, Axel W., Universidad de Freiburg, Alemania. “La Agricultura Urbana y Peri-urbana, y Planificación Urbana Salud y Medio Ambiente Urbano...”, *op. cit.*)

³²⁵ *Ibíd.*

³²⁶ IPES, <http://www.ipes.org>

³²⁷ <http://www.fao.org/fcit/docs/environment/trees.es.pdf>

En referencia a las actividades conexas, a veces se ha priorizado diferentes formas de “comercialización” de productos agrícolas urbanos como ser: creando centros de venta y distribución así como mercados de agricultores en la ciudad; comprando productos agrícolas de los grupos de agricultores urbanos, para suministrar a escuelas, cocinas comunitarias, hospitales y otras organizaciones de servicios³²⁸. Asimismo es de interés la “transformación” para incorporar valor agregado a los frutos y productos agrarios.

Una caracterización realizada en 1999³²⁹ en diez ciudades de América Latina y el Caribe, identificó como actividades asociadas a la AUP: 1) la producción de insumos agropecuarios como la producción de semillas, plantas, hongos y humus; 2) la producción agrícola y pecuaria, hortalizas, plantas aromáticas y medicinales, plantas ornamentales y animales menores; 3) la transformación de productos para brindarle un mayor valor agregado realizando mermeladas, jaleas, encurtidos, cremas y pomadas; 4) la comercialización de la producción en forma directa en supermercados, entregas a domicilio o en ferias urbanas.

Por lo general, se trata de una agricultura a pequeña escala, con destino al autoconsumo y mercados locales, que sufre mayores presiones ecológicas y económicas que la agricultura rural, requiriendo una producción más intensiva y mejor controlada para mantener la competitividad y la seguridad. Por lo que resulta necesario la sostenibilidad de la AUP, tanto en los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, educativos.

2.4. Impactos

La AUP, por lo general no es inocente, en relación al medio ambiente y los consumidores, salvo que se trate de AUP orgánica o ecológica.

A menudo la práctica de la AUP, es motivo de conflicto. Muchas personas la consideran indeseable, como una “actividad agraria no urbana” que causa molestias y contaminación, produce “impactos negativos”. Es que a veces se utilizan productos químicos, es nociva a los suelos, aguas y el ambiente la crianza de animales, etc.³³⁰. También implica riesgos para la salud de la población si no es manejada apropiadamente³³¹. Existen riesgos de enfermedades asociadas con la reutilización de desechos urbanos y aguas residuales, otras de transmisión

³²⁸ El Ayuntamiento Gobernador Valadares, en Brasil (RUFAC Foundation. Making Laws for Urban Agriculture: the experience of Governador Valadares, Brazil. Urban Agriculture Magazine n.º 16. <http://www.ruaf.org/node/1095>).

³²⁹ Véase: MERZTHAL, Gunther. (Coordinador Regional para América Latina y el Caribe, Lima Perú). “Agricultura urbana en ciudades de América Latina: una realidad”, en *Memorias del Seminario... op. cit.*, p. 178.

³³⁰ FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano*. Food & Agriculture Org. 2007, p. 142.

³³¹ Véase: GIUFFRÉ, L.; RATTO, S.; PASCALE, C. “Contaminación de suelos”, en *Impacto ambiental en Agrosistemas*. Lidia Giuffré. Editorial EFA-Orientación Gráfica Editora SRL, 2003, pp. 49-82.

vectorial, las asociadas con la utilización de agroquímicos y, por último, las asociadas a la contaminación de suelo y agua con metales pesados³³².

Así como el desarrollo de la actividad agraria en el medio rural, impacta no solo en el medio rural sino en las ciudades, la que se lleva a cabo bajo el nombre AUP impacta tanto en la urbe como indirectamente en el campo. Ambas pueden generar un “costo ambiental” referido a la degradación del suelo, agua, entre otros recursos.

En relación a la crianza de animales suele comprender: la cría de animales de granja, cerdos, pollos, patos, conejos, etc. pudiendo causar impacto negativo en el ambiente y la salud de los habitantes (molestias y contaminación de suelo y agua). Por lo que resulta necesario la Evaluación de impacto ambiental (EIA) cuando se trate de la crianza de cerdos, vacas, ovejas, cabras, pollos, etc.

Asimismo resulta necesario el control del agua que se usa (no contaminada) y evitar los agroquímicos de síntesis, los residuos orgánicos, con consecuencias negativas tanto para quienes los aplican como para los consumidores y el medio ambiente. En este sentido se destacan los viveros, las crías intensivas de animales (feed lot) ubicados en el ámbito urbano y periurbano, que comienzan a ser regulados por la normativa argentina, en cuanto a evaluación de impacto ambiental, localización, etc.

Asimismo los residuos de agroquímicos y fertilizantes, impactan tanto en la salud de los consumidores como en la población y el medio ambiente. Y esto vale tanto para la agricultura que se desarrolla en el medio rural como en las ciudades.

La radicación de industrias agroalimentarias en el perímetro urbano como molinos harineros, etc. también producen impactos en los habitantes de la urbe.

Resulta necesario la “revalorización” del “suelo urbano” para la producción de alimentos, haciéndose un uso sostenible a través del aprovechamiento de residuos sólidos, el uso eficiente y saludable del agua para riego, utilizando donde es posible las aguas residuales, el tratamiento para aguas residuales y contaminadas, la captación de aguas de lluvia³³³.

Pero la AUP, ante la degradación ambiental de las ciudades, y la búsqueda de la conservación de los recursos para las futuras generaciones, motivan a las ciudades a la producción de acciones integrales y la AUP es una acción viable e integral, que viene siendo utilizada para promover un ambiente saludable y la reducción de la huella ecológica urbana como estrategia, para la gestión de espacios públicos vacantes, la ampliación de espacios verdes urbanos y la gestión de los residuos sólidos y líquidos³³⁴.

³³² Véase: LOCK, I.; DE ZEEUW, H. “Mitigación de los riesgos para la salud asociados con la agricultura urbana y peri-urbana”. Conferencias electrónicas “Agricultura urbana y peri-urbana en la agenda política”. FAO y ETC-RUAF, 21 de agosto al 30 de septiembre del 2000. <http://www.RUAF.org website>. <http://www.FAO.org/urbanag>.

³³³ Véase: FAO. Declaración de Medellín. 13 al 15 de octubre de 2009. <http://www.rlc.fao.org/es/agricultura/aup/pdf/declaramede.pdf>

³³⁴ Véase: MERZTHAL, Gunther. (Coordinador Regional para América Latina y el Caribe, Lima Perú). “Agricultura urbana en ciudades de América Latina: una realidad”, en *Memorias del Seminario...*, op. cit., p. 179.

La AUP puede impactar directamente, “positivamente” en el “manejo ambiental urbano”, en el “uso de los elementos naturales”, ya sea en su función de cobertura territorial para disminuir los riesgos de altos niveles de partículas en suspensión, o bien al incidir en la disminución del contenido de CO₂ en el aire y favorecer la recarga de acuíferos³³⁵.

2.5. Frutos y productos

A partir del cultivo de plantas alimenticias y medicinales, aromáticas u ornamentales (flores y plantas de ornato), la cría de especies menores (aves de corral, conejos, etc.), o la transformación artesanal de productos agropecuarios, dentro de las áreas urbanas y/o periurbanas de los municipios y distritos, se han obtenido nuevos productos destinados a proveer de alimentos saludables a la población humana.

Asimismo, se han desarrollado algunos nuevos productos con mayor valor agregado como el arándano, las aromáticas, etc. También productos que evidencian la compatibilidad con el ambiente, el desarrollo sustentable, la seguridad alimentaria, en tal sentido los que tienen sellos ecológicos, cumplen las normas IFOAM, las normas ISO, el método HACCP, códigos de buena práctica agraria y de manufactura, sellos de comercio justo, responsabilidad social empresarial, y otros sellos de calidad como los provenientes del programa de AUP³³⁶, productos provenientes de las huertas urbanas; el etiquetado de hortalizas sin plaguicidas, trazabilidad de frutos y productos, en suma alimentos inocuos para la salud de los consumidores.

Respecto a la “inocuidad” de los frutos y productos de la AUP, si bien se insiste en que por lo general se trata de una producción limpia, sin químicos de síntesis, no se debe olvidar la posible contaminación que pueden sufrir, que son las propias del funcionamiento de las ciudades.

³³⁵ NAVARRO, Hermilio, citado por ÁVILA SANCHEZ, Héctor. Coordinador. *Lo urbano-rural. ¿Nuevas expresiones territoriales?...*, op. cit., p. 53.

³³⁶ En México: el Proyecto “Sello Verde” de apoyo a la agricultura urbana en el Suelo de conservación, del Distrito Federal. (LÓPEZ, Columba Sub-Directora de Agricultura Ecológica. Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del D.F. en SALVO, Miguel. Compilador. *Agricultura urbana y periurbana en Lima Metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Tercera reunión interinstitucional...*, op. cit., p. 12). En Cuba: el patio de Ramón es agroecológico: no emplea fertilizantes químicos, pues produce y utiliza abonos orgánicos, obtenidos de la lombricultura y el compost, en los que también pone su impronta. Allí logra mantener adecuada rotación, asociación e intercalado de cultivos, con un óptimo aprovechamiento del área de la cual dispone; además, emplea como barreras vivas el maíz y el millo, las cuales son capaces de atraer organismos benéficos, manteniendo un equilibrio ecológico que evita la incidencia de plagas, enfermedades y elimina la necesidad de utilización de productos químicos. El sistema de riego está diseñado con armonía y estética en este bello lugar (HERNÁNDEZ PRADO, Iraida María. “El Jardín de Ramón Rivero, Patio de excelencia de la Agricultura Urbana y ‘sello Agroecológico de la ActAFI’”, del 27 de diciembre de 2006. Periódico Invasor Ciego de Ávila. <http://www.actaf.co.cu/revistas/revista>). En Colombia: Los productos elaborados contarán con un sello social con el que se identificará y certificará la calidad. (San Cristóbal: “Agricultura Urbana II fase”, <http://www.barriosdebogota.com/>

Por lo general, aunque no exclusivamente, se tratan de frutos y productos con destino a la alimentación humana y actualmente se tiende a la “diversificación” de productos, de acuerdo a pautas estacionales³³⁷.

2.6. Tecnologías

Hay moderna tecnología de procesos y productos, de formas de información, comunicación, gestión, financiación, comercialización que apuntan al desarrollo del territorio adonde se inserta la AUP. Agricultura ésta, que presenta necesidades tecnológicas para atender problemas asociados con la urbanización como son: el abastecimiento de agua, el saneamiento, la recolección y remoción de basura, la exposición a contaminantes.

FAO, desde 1986, apunta hacia dos sistemas de producción y una forma de manejo que son más compatibles con el entorno urbano: la producción orgánica, el cultivo hidropónico y el manejo integrado de plagas. Propuestas tecnológicas que se sustentan en la capacitación del agricultor urbano, que debe conocer con detalle las nuevas formas de producción, posibilitando la obtención de productos de calidad³³⁸.

Se han señalado como tecnologías apropiadas para la AUP: 1) abonos de superficie; 2) abonos en pila; 3) lombricultura; 4) biofertilizantes; 5) bioinsecticidas. De relevancia es el rescate de “prácticas campesinas” referidas a la fertilidad natural del suelo y a la biodiversidad³³⁹.

Por lo que resulta de importancia: 1) desarrollar tecnologías para aprovechar: los residuos orgánicos, composta, lombricultura; 2) promover tecnologías adecuadas y el marco formativo para el uso de aguas residuales³⁴⁰, adquiriendo importancia las tecnologías de mecanización, las de naturaleza biológica, dirigidas para metas elevadas de la productividad de la tierra³⁴¹, el manejo orgánico, inorgánico, las soluciones nutritivas, el control y manejo orgánico en

³³⁷ FAO. “Sistematización de proyectos de Agricultura Urbana y Periurbana”. Grupo de Agricultura Urbana. Proyecto FAO TCP ARG 2905... cit.

³³⁸ Véase: IZQUIERDO, Juan. “Seguridad alimentaria y agricultura urbana”, FAO, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria”, 25 y 26 de agosto de 2006, Lima, Perú, *Tercera Reunión Interinstitucional...*, op. cit., p. 4.

³³⁹ Agricultura Urbana y desarrollo agroecológico. El caso de Rosario, Argentina. <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/>

³⁴⁰ Véase: MERZTHAL, Gunther. “La agricultura urbana (AU) motor para el desarrollo municipal sostenible”, en *Memoria y Declaración 2003. La integración de la agricultura urbana en el desarrollo sostenible de las municipalidades*, 26 de noviembre de 2003, Lima, Perú, Centro Internacional de la Papa, Urban Harvest, 2004, p. 3.

³⁴¹ Atención especial merecen las tecnologías que reducen la fluctuación de la producción y ahorran insumos modernos como: la irrigación, el control integrado de plagas y enfermedades, la fijación biológica de nitrógeno (Véase: ANDRADE ALVES, Eliseu Roberto. “Desafíos de la investigación agrícola en el Brasil”, en *Diálogo IV Seminario Internacional sobre Generación de Información y Cambio tecnológico en la agricultura*. Convenio IICA con sur Brasil. Programa cooperativo de investigación, p. 16).

general, tecnologías apropiadas de hidroponía simplificada validadas por la FAO³⁴².

En suma, se trata del uso de tecnologías limpias³⁴³. Hacen falta tecnologías mejor adaptadas a las condiciones socioeconómicas de situaciones de producción específicas³⁴⁴.

2.7. Planificación urbana

¿En qué medida están incluidas las diversas funciones de la vida urbana —como la agricultura— en el proceso de planificación urbana? Para esto los planificadores deberán tomar decisiones en términos de alcance y escala.

Un “plan urbano” puede ser reducido o amplio. Puede centrarse solamente en los usos de la tierra urbana y la infraestructura o puede incorporar aspectos ambientales y uso de los recursos naturales, como sistemas de suministro de agua. Los planes urbanos más ambiciosos reflejan las interacciones entre todos los sectores en el área urbana —incluyendo sistemas urbanos de alimentos y requerimientos agrícolas.

Un “plan urbano integral”, también se vincula con la “planificación del uso de la tierra en áreas periurbanas y aledaños”³⁴⁵, debería incluir consideraciones de lo que se desea en todos los niveles, y ser formulado y acordado por todas los grupos de interés pertinentes³⁴⁶.

El objetivo último de un “plan urbano” es crear una ciudad habitable —relativamente libre de conflictos entre los residentes y los usos, que satisface las

³⁴² Véase: FAO. “Sistematización de proyectos de Agricultura Urbana y Periurbana”. Grupo de Agricultura Urbana. Proyecto FAO TCP ARG 2905... cit.

³⁴³ Véase: “Lecciones para el desarrollo de la agricultura urbana en Perú”, en *La integración de la agricultura urbana y periurbana en el Desarrollo sostenible de las ciudades. Segunda Reunión Interinstitucional*, Resúmenes de presentaciones, Centro internacional de la papa, 14 de diciembre de 2004, La Molina, Lima, Perú, Harvest Urban, 2006, p. 15.

³⁴⁴ Véase: ARAUJO, José Emilio. “Palabras del Director General del IICA”, en *Diálogo IV Seminario Internacional sobre Generación de Información y Cambio Tecnológico en la Agricultura*, IICA, Montevideo, Uruguay, May de 1983, p. 3.

³⁴⁵ Además, la planificación urbana se puede abordar a diversas escalas: desde aquella que afecta a pobladores a un micro nivel como, por ejemplo, cuáles son las actividades de pequeños comercios permitidos en el área urbana, hasta decisiones de mayor alcance, como la cantidad de espacios abiertos que se deben conservar dentro o alrededor de la ciudad. (DRESCHER, Axel W., Universidad de Freiburg, Alemania. “La Agricultura Urbana y Peri-urbana, y Planificación Urbana Salud y Medio Ambiente Urbano”... cit.

³⁴⁶ Hay ocasiones en que planificadores en jurisdicciones adyacentes que trabajan a escalas o en niveles diferentes no tienen conocimiento de aquellos en la otra escala. También pueden surgir conflictos cuando distintos funcionarios públicos son responsables de actividades que influyen en las tareas de planificación. Generalmente, es responsabilidad de los planificadores identificar las zonas para la AUP, mientras que los consejos municipales locales son en general los que autorizan las actividades de agricultura urbana. Cuando se realizan monitoreos de actividades agrícolas, los mismos corresponden a las esferas de los departamentos de agricultura o salud, mientras que los servicios de extensión son proporcionados primordialmente por los departamentos de agricultura y veterinaria. (Ibid.)

necesidades de los ciudadanos y conserva los recursos naturales—. El “rol” de la AUP en un plan urbano es contribuir a esos fines³⁴⁷.

El reconocimiento y el interés en la producción AUP suelen ser bajos entre los planificadores y políticos, de modo que no es frecuente encontrar un enfoque coherente con la AUP³⁴⁸. Los “medios de los planificadores” suelen ser indirectos, intentando regular los sistemas de uso de la tierra para alcanzar objetivos sociales, económicos y ambientales mediante “restricciones” en las acciones de elección de los propietarios sobre su tierra. Los conflictos entre los usos agrícolas y otros seguirán sin resolverse si una falta de cumplimiento y control hace que la planificación de la AUP no sea efectiva. Además, las áreas más apropiadas para las actividades agrícolas pueden haber sido destinadas previamente a otros usos.

El “sistema alimentario urbano” no está suficientemente reflejado en el proceso de planificación urbana en muchos países hasta el momento. Este sistema se relaciona con muchos otros sistemas urbanos —principalmente la agricultura, la economía y sistemas ecológicos³⁴⁹.

En la mayoría de las ciudades del mundo se conoce poco sobre la magnitud real en la que las áreas urbanas se utilizan para fines agrícolas. Son escasos también los datos sobre la distribución espacial de la AU en las ciudades.

Las “percepciones negativas” (justificadas e injustificadas), sobre la AUP mantenidas por los diversos actores en el proceso de planificación se deben superar mediante una combinación de educación puntual y persuasiva, demostración y participación. Lo que también se puede discutir entre los grupos de interés y funcionarios encargados de elaborar las políticas son sus ideas sobre la ciudad en la que viven, las actividades que conviene realizar en la ciudad, y la manera en que se puede responder a las reales necesidades de los miembros de la comunidad.

Los planificadores implementan la política empleando “instrumentos” como la disposición de “zonas” para el uso de la tierra, “ordenanzas”, “evaluaciones”, “inversión de capital”, “control de la subdivisión” y diversos “instrumentos económicos”. Pero la integración de la AUP requiere traspasar los enfoques tradicionales de planificación. Nuevos instrumentos podrán aumentar el conoci-

³⁴⁷ La planificación urbana debería incorporar a la AUP a fin de: 1) mejorar la sostenibilidad urbana; 2) incrementar el sistema alimentario urbano, especialmente la seguridad alimentaria; 3) evitar o reducir al mínimo los conflictos entre las actividades agrícolas y otras que usan los recursos. (Ibíd).

³⁴⁸ Los políticos y la ciudadanía tienen roles importantes que cumplir en el proceso de planificación, conformando políticas, aceptando medidas propuestas y ofreciendo recursos y apoyo para llevar a cabo e implementar la política de planificación. Frecuentemente, grupos y familias de ciudadanos se dedican a la AUP como una actividad informal. La naturaleza ilegal y encubierta de la AUP les impide elevar el tema ante los funcionarios y políticos. (Ibíd).

³⁴⁹ Los habitantes de las ciudades no son receptores pasivos de alimentos. En muchos lugares están participando activamente en su producción. La “planificación urbana”, debería incorporar consideraciones sobre la seguridad alimentaria familiar y las condiciones de nutrición, investigación agrícola y fuerzas económicas. Otros componentes que también requieren una adecuada planificación urbana son la comercialización y la distribución de alimentos desde las zonas rurales hacia y dentro de las ciudades. (Ibíd).

miento de la AUP y sus interacciones con otros sistemas urbanos. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son una herramienta que puede proporcionar algunos de los datos básicos sobre la AU³⁵⁰.

FAO plantea como reto: dirigir la urbanización de su trayectoria actual, insostenible, hacia unas “ciudades más verdes” que ofrecen opciones, oportunidades y esperanzas. Los principios básicos de estas ciudades, pueden guiar el desarrollo urbano que garantice la seguridad alimentaria, el trabajo decente y los ingresos, un medio ambiente limpio y de buen gobierno para todos los ciudadanos³⁵¹, a la par que un enfoque exitoso para estimular la integración de la AUP en el gobierno de la ciudad requiere tomar en consideración diversos “aspectos”³⁵².

2.8. Programas y proyectos

La AUP aún no ha sido plenamente reconocida como un factor importante en el desarrollo sostenible de la ciudad. Por ello, es necesario integrar la AUP en programas y mejores prácticas en planificación urbana y regional y los últimos conceptos de desarrollo urbano sostenible. El “Programa Urbano Sostenible” de Hábitat/CNUAH (siglas de Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos), es un programa continuado que podría apoyar la integración de la AUP en los procesos de planificación urbana³⁵³.

Las “entidades territoriales”, en donde se asienta la AUP deberán hacer compatibles los programas de dicha agricultura con sus respectivos planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y planes de gestión ambiental.

³⁵⁰ El uso de SIG ofrece la conversión de una base de datos de terrenos urbanos en una base de datos de planificación urbana. La superposición de mapas, ampliamente usada para propósitos de planificación urbana, es probablemente la herramienta más práctica para la planificación y la toma de decisiones. Los encargados de la toma de decisiones también pueden simular los efectos de diferentes escenarios de planificación empleando datos de SIG. (Ibíd).

³⁵¹ Un punto de partida para el crecimiento de las ciudades más verdes es reconocer e integrar en la “política urbana” y la “planificación” de muchas de las soluciones creativas que los pobres urbanos se han desarrollado para fortalecer sus comunidades y mejorar sus vidas (como por ej. la horticultura urbana y peri-urbanas). La horticultura puede ayudar a crecer las ciudades más verdes. Se estima que 130 millones de residentes urbanos en África y 230 millones en América Latina dedicarse a la agricultura, la horticultura principalmente, para proporcionar alimentos a sus familias o para obtener ingresos de las ventas. (Ibíd).

³⁵² 1) Establecer e institucionalizar mecanismos para una efectiva coordinación de actividades de AU y participación directa de grupos de interés en la planificación e implementación; 2) designar a una parte interesada para ejercer la coordinación y obtener el acuerdo de todos los grupos de interés sobre el mandato; 3) proporcionar un marco legal para las actividades de la AUP; 4) regular el acceso a la tierra y el agua así como los residuos orgánicos urbanos y aguas residuales; 5) definir normas ambientales y de salud para la AUP - definiendo las normas mínimas de calidad para los suelos de labranza y agua de riego, y normas de salud adaptadas a los consumidores finales; 6) institucionalizar procedimientos administrativos (con el énfasis en el nivel comunitario) para acceder a los mencionados recursos; 7) institucionalizar procedimientos para monitorear efectos positivos y negativos de la AUP con respecto a las condiciones sociales, económicas y ambientales y definir órganos responsables; 8) establecer procedimientos para verificar el cumplimiento de la ley sobre asuntos concernientes a la AUP. (Ibíd).

³⁵³ Ibíd.

Estas entidades, además podrán destinar inmuebles de su propiedad para realizar AU, especialmente “unidades demostrativas”, para la capacitación a las comunidades más pobres y organizaciones de servicio social³⁵⁴.

En América Latina y el Caribe, hay un incremento de proyectos y programas nacionales, departamentales, estatales, provinciales, municipales sobre AUP, promovidos por los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los organismos de cooperación internacional, con distintas finalidades³⁵⁵.

Es importante la promoción de la participación de los diferentes actores en el diseño e implementación de los proyectos, programas y formulación de políticas a través del desarrollo de actividades de promoción, con actores involucrados en la AUP, para desarrollar procesos de intercambio de conocimientos y de articulación de actores involucrados en la AUP.

Resulta necesario incorporar a los proyectos, programas, de AUP “modelos integrales y participativos”, con “enfoque de género”, que incluyan la realización de “diagnósticos”, la “planificación estratégica”, la formulación de “planes operativos”, el “monitoreo y la evaluación”, combinando “instrumentos cuantitativos y cualitativos”.

A través de “proyectos multidisciplinarios”, la FAO ha ayudado a los gobiernos y las administraciones de la ciudad para optimizar las políticas, marcos institucionales y servicios de apoyo para la AUP, y para mejorar los sistemas de producción hortícola. Se ha promovido el cultivo de hortalizas de regadío comerciales en las periferias urbanas, simple micro-huertos hidropónicos en los barrios pobres y, los tejados verdes, en centros urbanos densamente poblados.

El programa de la FAO, y otras iniciativas similares por las organizaciones asociadas, han demostrado que la “horticultura” ayuda a fortalecer a los pobres urbanos, y contribuye a su seguridad alimentaria y la nutrición. Pero también puede ayudar al crecimiento de las “ciudades más verdes”, que están en mejores condiciones para hacer frente a los desafíos sociales y ambientales, de mejoramiento de barrios y gestión de residuos urbanos, para la creación de empleo y el desarrollo comunitario³⁵⁶.

En Argentina, a nivel nacional se desarrolla el “Programa Huerta”, el que está dirigido a la población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la “autoproducción” en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. El conjunto de prestaciones brindado se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional³⁵⁷. Esta iniciativa de carácter nacio-

³⁵⁴ Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo González Ocampo... cit.

³⁵⁵ Véase: FAO. Declaración de Medellín. 13 al 15 de octubre de 2009.

³⁵⁶ Véase: FAO. “Challenge: to steer urbanization from its current, unsustainable path and towards greener cities that offer choice, opportunity and hope?” <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/whyuph/index.html>

³⁵⁷ Se trata de un programa enmarcado en la seguridad alimentaria, cuya piedra angular amalgama la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las

nal es ejecutada por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), ha quedado comprendida en el 2003 dentro de los alcances de la Ley N.º 25.724/03, que crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (PNSA)³⁵⁸.

Asimismo a nivel nacional se destaca el “Programa Nacional de Agricultura Urbana y Periurbana”, implementado por la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), actual Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP).

Ya a nivel provincial, en Buenos Aires y con la intervención del INTA, se desarrolla el “Proyecto de agricultura urbana y periurbana del área metropolitana de Buenos Aires” (AUPU- AMBA), cuyo objetivo es transferir conocimientos, contribuir a la competitividad, promover y fortalecer la seguridad alimentaria, la inclusión social y propiciar la preservación y/o recuperación del medio ambiente³⁵⁹. Asimismo, el “Programa Huertas Bonaerenses”, en esta provincia, es en apoyo a la auto-producción de hortalizas frescas e inocuas para consumo familiar y venta, como estrategia para enfrentar la crisis alimentaria, mejorar la dieta familiar y atender la problemáticas socioeconómicas como lo son el desempleo y la pérdida de ingresos que afecta la población argentina³⁶⁰.

acciones en terreno, resultando estratégicos en su operatoria la intervención activa del voluntariado (promotores) y de redes de organizaciones de la sociedad civil. Tales características junto al modelo técnico promovido, que se apoya en los principios de la agricultura orgánica, se complementan recíprocamente dotando al programa de una fuerte penetración territorial, valoración social y eficacia para la incorporación en la dieta de los hogares pobres de alimentos frescos; constituyéndolo así en una herramienta válida para mejorar y diversificar la alimentación de sectores socialmente vulnerables, particularmente frente a situaciones de desnutrición crónica por insuficiencia de micronutrientes. (<http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/actividad/impacto.htm>).

³⁵⁸ Dentro de la Red Federal de Políticas Sociales y en el marco de la seguridad alimentaria el Pro-Huerta, brinda asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a redes prestacionales (comedores, grupos comunitarios, escuelas, etc.), participando en las estrategias de gestión asociada, de prevención, de compensación y de superación contempladas en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), al tiempo que apoya con su modelo de gestión los otros dos planes puestos en marcha por el MDS: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Solidaria “Manos a la Obra” y el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, formando parte también del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (PFDRS) ejecutado por el INTA. El Pro-Huerta tiene alcance nacional, interviene en todas las provincias del país, con presencia en más de 3500 localidades. Las familias atendidas se distribuyen, de acuerdo al estrato de asentamiento, del siguiente modo: 33% en áreas rurales, 40% en áreas urbanas de hasta 50.000 habitantes y 27% en grandes ciudades. (<http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/actividad/impacto.htm>).

³⁵⁹ Se identifican 4 territorios según la distribución radial de la población, el crecimiento demográfico y la identidad socio económica y cultural. Mediante su puesta en marcha, más de 13 millones de habitantes se beneficiarán con la transferencia de conocimientos para producir, transformar, autoabastecerse y comercializar la producción, teniendo en cuenta los componentes de sustentabilidad y equidad. Esta unidad se prevé como modelo a implementar en otros conglomerados urbanos. A su vez, su existencia permite organizar y sistematizar los procedimientos de los Programas Nacionales de la institución, como el Profeder y el ProHuerta, que se encuentran trabajando en esta temática. (INTA. Noticias. Nueva unidad de agricultura urbana y periurbana. <http://www.inta.gov.ar/actual/ant/2009/may12.htm>).

³⁶⁰ <http://www.fao.org/REGIONAL/LAmerica/prior/desrural/argentina/palma.pdf>.

También en la provincia de Buenos Aires, Argentina, la Municipalidad del partido de Moreno y el Programa Pro Huerta/INTA, promueven el “Programa de Consolidación de la Agricultura Urbana” (ProConAU) para mejorar las condiciones de alimentación de los sectores más vulnerables del partido, a través de la autoproducción de alimentos y la comercialización de excedentes y subproductos de la AUP³⁶¹. En el municipio de Moreno, esta provincia, el programa municipal de AUP ha implementado 4.860 huertas familiares y 29 huertas comunitarias³⁶².

Ya en la Ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe (Argentina)³⁶³, se desarrolla el “Programa de Agricultura Urbana” (PAU), dependiente de la Subsecretaría de Economía Solidaria de la Secretaría de Promoción Social municipal³⁶⁴. El PAU surge con el objetivo inmediato de promover y resguardar la seguridad alimentaria de las familias más pobres por medio del establecimiento de huertas urbanas familiares y comunitarias donde se produzcan alimentos sanos para el autoconsumo. Se constituye en un modelo de desarrollo económico, social y ambientalmente sustentable para la ciudad al impulsar “la construcción de ‘modelos vivos’ de una economía cuyo objetivo principal no es el lucro sino producir alimentos para que sean muchos más los que puedan vivir mejor... que los campesinos puedan tener tierra, puedan trabajarla, puedan producir, consumir, que haya otra forma de intercambio y de producción, más cercana a lo que se necesita. Se quiere apuntar a ‘redes’ donde puedan circular los alimentos de otra manera y donde los precios sean justos. El objetivo no es la competencia sino una ‘economía más solidaria’, donde podamos estar mejor todos”³⁶⁵.

Bajo estos preceptos, el PAU fue evolucionando hacia la proyección de objetivos de carácter estructural³⁶⁶ y en junio de 2002, se incorpora al proyecto

³⁶¹ El Programa atiende más de 5.000 huertas familiares, 19 huertas comunitarias, 15 huertos escolares y unos 10 emprendimientos productivos. El equipo técnico trabaja junto a 119 promotores que brindan seguimiento y asistencia técnica a los agricultores urbanos. (“Mas de 5000 huertas urbanas se consolidan en Moreno, Argentina”. IPES. *Boletín de Agricultura urbana*, n.os 14-15, agosto-diciembre 2009).

³⁶² <http://www.ipes.org/index.php?>

³⁶³ Véase: TERRILE, Raúl. “Programa de agricultura urbana en Rosario, Argentina”, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria...”, *op. cit.*, pp. 6-8.

³⁶⁴ Desde febrero de 2002, el gobierno municipal de dicha ciudad, retoma como política pública el “Proyecto de Agricultura Urbana”, propuesto por la CEPAR (Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas), una ONG originaria de la ciudad que desde los años noventa ha desarrollado Huertas Grupales Productivas Orgánicas bajo el precepto de promover nuevas formas de producción y consumo solidario, modelo que justo en el contexto de la crisis alcanzó una gran representatividad al interior de la sociedad de Rosario.

³⁶⁵ Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR). “El CEPAR, por la utopía de producir distinto y vivir mejor”, 2003.

³⁶⁶ 1) La reintegración de los sectores excluidos al mercado laboral; 2) la generación de redes solidarias de producción, circulación y consumo sustentadas en una filosofía de la producción y el comercio donde los conceptos justo, solidario, ético y responsable se constituyen en la base sobre la cual estos grupos se reintegran socialmente a la comunidad; 3) la potencialización del espacio local como espacio estratégico de gobierno desde donde se proyectan y ponen en marcha, a través de nuevas alianzas sociales, modelos de desarrollo auto sustentables; 4) la revalorización de las estructuras de gobierno como herramientas eficaces en la construcción de una gobernabilidad y una

regional de Consulta Urbana para el desarrollo de la Agricultura Urbana dirigido por el Programa de Gestión Urbana de la ONU (PGU; desde 2004 integrado a la agencia ONU-Hábitat) y apoyado por el IPES y el CIID-Canadá (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo).

FAO desarrolló durante los años 2003-2005, el proyecto de “Fortalecimiento de la agricultura urbana y periurbana (AUP)” y de la Seguridad Alimentaria en la provincia de Buenos Aires en los Municipios Almirante Brown, Florencio Varela, Hurlingham, La Matanza, La Plata³⁶⁷.

En Bolivia, en el municipio de El Alto de La Paz, la FAO apoyó un programa de micro-huertos para familias de bajos ingresos. Unas 1.500 familias recibieron capacitación en el cultivo orgánico de frutas, verduras y hierbas en las unidades de pequeño invernadero de 40 metros cuadrados³⁶⁸. Los microhuertos familiares benefician a más de 500 familias pobres urbanas que viven cerca a los 4.000 msnm aprovechando el uso de tecnologías apropiadas como las carpas solares³⁶⁹.

En Brasil, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Combate al Hambre desarrolla el Programa Nacional de Agricultura Urbana, destinando US\$ 3,5 millones al mismo³⁷⁰.

gobernanza democrática y, por ende, incluyente. Después de más de 8 años de trabajo, el PAU comprendía: 640 huertas para el consumo familiar y comunitario; 140 huertas que producen para la comercialización; 5 ferias de venta semanal bajo el precepto “comercio solidario” que tienen lugar en importantes plazas públicas de la ciudad; una agroindustria social de transformación de productos; y 4 parques huertas que capitalizan como espacio comunitario terrenos urbanos “vacíos” (bandas de naturaleza). En conjunto, el proyecto vincula de forma directa a la producción de hortalizas orgánicas a 10 mil familias desocupadas, lo cual supone, al menos, el auto abastecimiento con verduras de 40 mil personas. Por su parte, el circuito de economía solidaria incluye a más de 350 grupos productivos, los cuales adquieren ingresos en un promedio de 40 a 150 dólares mensuales (la línea de indigencia es de 90 dólares). (Municipalidad de Rosario, 2009, <http://www.Municipalidad.de.Rosario>).

³⁶⁷ Véase: FAO. “Sistematización de proyectos de Agricultura Urbana y Periurbana”. Grupo de Agricultura Urbana. Proyecto FAO TCP ARG 2905..., *op. cit.*

³⁶⁸ Las unidades proporcionan las hortalizas frescas durante todo el año para el consumo doméstico y la venta a través de los mercados de barrio. Como resultado se obtuvo un aumento significativo en el consumo de vegetales y de los ingresos, que las familias en la compra de huevos y carne. El Alto ha creado una unidad de UPH para gestionar la ampliación del programa, que recibió recientemente el municipio de Innovaciones premios municipales. (<http://www.fao.org/FAO.Urbana.y.periurbana.agricultura>). Proyectos. <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/projects/index.html>).

³⁶⁹ Véase: “La agricultura urbana y periurbana es una creciente realidad en las ciudades de la región”. Centro de Recursos para América latina y el Caribe en Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria. IPES. Promoción del Desarrollo sostenible. <http://www.ipes.org/index.php?>

³⁷⁰ Como parte de su Programa Nacional de Agricultura Urbana, el gobierno federal de Brasil por medio del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Combate al Hambre (MDS) publicó un edicto (Edital) del 31 de enero de 2008, mediante el cual destina 6 millones de reales (alrededor de US\$ 3,5 millones) para la implementación o fortalecimiento de Centros de Apoyo a la Agricultura Urbana y Periurbana en regiones metropolitanas del país. Como parte de su política de fortalecimiento de la AUP, en 2006 el MDS promovió una investigación desarrollada en 11 Regiones Metropolitanas de Brasil que permitió contar con información actualizada sobre la situación de la AUP, el perfil de los agricultores urbanos y las alianzas que se vienen desarrollando entre diversas instituciones públicas y privadas interesadas en apoyar la actividad. Asimismo se elaboraron Directrices políticas para la promoción de la AUP en Brasil que fueron validadas en un encuentro nacional desarrollado en Brasilia y presentadas en la Conferencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional

En este país, en el estado de Goiás, entró en vigor la Ley n.º 16.476, la cual dispone una política estadual de apoyo a la AU, determinando que la política de apoyo a dicha agricultura sea formulada como parte de la política agrícola en armonía con la política urbana, y estará abocada al desarrollo sostenible de la seguridad alimentaria y nutricional de la población³⁷¹.

A su vez, Belo Horizonte ha formulado, en forma participativa, “planes y agendas estratégicas” para la promoción de la AUP a escala municipal, integrando la AUP en su política de seguridad alimentaria y en el ordenamiento territorial y uso del suelo urbano³⁷².

En Teresina, Curitiba³⁷³, Recife y Santo André se desarrollan huertos comunitarios en diversos espacios vacantes ubicados en áreas no construibles como márgenes de ríos o áreas bajo líneas de alta tensión, disminuyendo la vulnerabilidad y el riesgo frente a desastres naturales y transformando botaderos y espacios inseguros en áreas económica y socialmente útiles³⁷⁴. Otras ciudades de Brasil que desarrollan AUP son Macaé, Governador Valadares, San Pablo y Santa María³⁷⁵.

En Colombia³⁷⁶, la Ley n.º 5265 creó el “Programa de Agricultura Urbana” y el proyecto de ley sobre AUP dispone que: Los municipios y distritos deberán establecer programas especiales de AU, realizados por ellos mismos o contrata-

(Fortaleza), que incorporó la promoción de la AUP como una de sus estrategias principales. Desde el año 2004, el MDS a través de su Departamento de Promoción de Sistemas Descentralizados (DPSD) mantiene un programa orientado a la promoción de la AUP. Desde su creación, el Programa de AUP ha apoyada 130 experiencias que incluyen huertas comunitarias, proyectos de transformación de los productos de la agricultura urbana y comercialización en ferias y mercados públicos populares en 14 Estados y en el Distrito Federal. (<http://www.mds.gov.br>).

³⁷¹ Los objetivos de la política urbana, de acuerdo con esta ley, consiste en ampliar el acceso a la alimentación, el autoconsumo, generación de empleo e ingresos, estimular prácticas alimentarias saludables, entre otras. Los principales beneficiarios con esta política serán las familias en situación de riego alimenticio, según los criterios del Consejo de Seguridad Alimenticia y Nutricional del Estado de Goiás (Consea) (Dirección de Agricultura Urbana de IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible. “Entra en vigor Ley de Agricultura Urbana en Goias-Brasil”. (<http://www.ipes.org/au/Boletin/http://www.jusbrasil.com.br/politica/1713033/entra-em-vigor-a-lei-da-agricultura-urbana>)).

³⁷² Véase: “La agricultura urbana y periurbana es una creciente realidad en las ciudades de la región”... cit.

³⁷³ “Unos 8 mil agricultores urbanos y 6 mil escolares cultivan alimentos en 1.280 huertas que ocupan más de 200 Has de suelos urbanos en los que logran producir más de 4.100 toneladas de alimentos”. (Ibid).

³⁷⁴ Cada ciudad cuenta con un espacio multiactoral en el que trabajan en forma coordinada el gobierno, las empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base y los movimientos sociales, incluidos los agricultores urbanos. Estos espacios de concertación democrática dan seguimiento e implementan las actividades acordadas en forma participativa, movilizando recursos propios y de la cooperación internacional (<http://www.ipes.org/index.php>).

³⁷⁵ Véase: NEVES COUNTINHO, Maura. “Agricultura urbana: práticas populares e sua insercao em políticas públicas. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociencias. Programa de Pós-graduacao em Geografia. Belo Horizonte, 2010. http://dspace.lcc.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/MPBB-87YHD5/1/agriculturaurbana_praticaspopulares_insercao_polit_publicas.pdf

³⁷⁶ Véase: PERDOMO, Martha. “Programa de agricultura urbana de Bogotá, Colombia”, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria...”, *op. cit.*, pp. 10-12.

dos con entidades de reconocida idoneidad, como parte de sus políticas de seguridad alimentaria³⁷⁷. Además, hay Programas adelantados por el Gobierno Nacional como RESA, Urbano de Acción Social de Presidencia de la República, o iniciativas locales en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Ibagué, Armenia, entre otras, que han reportado múltiples beneficios de la AU como estrategia de seguridad alimentaria y desarrollo social que contribuye a mejorar la calidad de vida de la población pobre y vulnerable³⁷⁸.

La FAO ha puesto en marcha tres proyectos en Colombia, que proporcionan formación técnica y la asistencia y peri urbanas para la horticultura urbana en Bogotá, Medellín y Cartagena, y en las zonas urbanas de Antioquia³⁷⁹ y Tolima. La asistencia de la FAO y otras organizaciones ha ayudado a introducir diversos tipos de jardinería urbana —incluyendo las parcelas de traspatio y micro-huertos en terrazas y tejados— a 50.000 habitantes de las ciudades³⁸⁰⁻³⁸¹.

En Cuba, hay una ley para fomentar la AU que permite el aprovechamiento de todas las superficies baldías dentro de las ciudades para la producción de alimentos, y fomenta el desarrollo de métodos de cultivo biológicos. Dicha ley ha facilitado a muchas personas el acceso a alimentos y, al mismo tiempo, ha mejorado la calidad de los mismos³⁸². Asimismo en Cuba³⁸³, hay un “Programa nacional de agricultura urbana”, con un Grupo nacional sobre AU, que tiene como objetivo básico fomentar cultivos y crianzas de animales en zonas periféricas de las capitales provinciales y municipales. Ya son 57 los municipios in-

³⁷⁷ Estos programas deberán atender los siguientes principios: Promoción de hábitos de vida saludable y buenas prácticas de alimentación y nutrición; Promoción de la producción limpia, garantizando la salubridad de los alimentos; Promoción de entornos saludables y conservación de los recursos naturales, particularmente de los recursos de biodiversidad, suelo y agua; Promoción de la inclusión y la participación social, mediante el trabajo familiar, comunitario y asociativo; Promoción de la equidad, la justicia y la solidaridad (Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo González Ocampo..., cit.).

³⁷⁸ Igualmente, los proyectos de agricultura urbana, ejecutados por la FAO en Colombia han generado ahorros de hasta 88.200 pesos mensuales en los gastos de comida para las familias de bajos recursos. De acuerdo con la FAO en sólo 10 metros cuadrados, es posible lograr una cosecha promedio mensual de 20 kilos de hortalizas (Exposición de motivos del Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo González Ocampo..., cit.).

³⁷⁹ En Colombia, en 90 municipios del departamento de Antioquia se viene produciendo en 7.500 huertas familiares urbanas y periurbanas, más de 18 especies de hortalizas, frutas y condimentos, en un programa que espera alcanzar las 23.000 huertas en tres años.

³⁸⁰ http://www.fao.org/FAO_Urbana_y_periurbana_agricultura_Proyectos. <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/projects/index.html>

³⁸¹ En Bogotá, Medellín y Cartagena los gobiernos y la cooperación internacional han capacitado a más de 50 mil personas para realizar huertas en diversos espacios urbanos que incluyen terrazas, azoteas y patios traseros. Se estima que las familias involucradas ahorran US\$1.3 al día por la siembra de alimentos (“La agricultura urbana y periurbana es una creciente realidad en las ciudades de la región...”, cit.).

³⁸² Embacuba. “Ley cubana para fomentar la agricultura urbana gana Premio en Hamburgo”, Berlín, 5 de octubre de 2009. <http://emba.cubaminrex.cu>

³⁸³ Véase: ACOSTA VIRELLES, Orlando. “La agricultura urbana en municipios de la ciudad de La Habana con enfoque sostenible y agroecológico”, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria...”, *op. cit.* AGÜERO CONTRERAS, Fernando Carlos. *La agricultura urbana como estrategia de desarrollo local: un estudio exploratorio desde las relaciones socioeconómicas y culturales*, Universidad Cienfuegos, Cuba, 2004.

corporados al “Programa de la Agricultura Suburbana”, iniciado en enero del 2010, como parte de las tareas que impulsa Cuba para elevar su producción alimentaria³⁸⁴.

La provincia de Guantánamo pasó al primer lugar nacional de la AU, y ocupa el quinto en la AS³⁸⁵.

En Chile, se desarrolla el “Programa de Agricultura urbana”³⁸⁶, específicamente, en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Temuco y Valdivia, se desarrolla AUP³⁸⁷, como así también en la municipalidad de Puerto Montt³⁸⁸.

En Ecuador, en Quito, Agricultura urbana participativa (AGRUPAR), promueve actividades hortícolas y de producción de animales involucrando más de 520 huertas demostrativas, familiares y escolares y más de 100 emprendimientos para la producción de aves, conejos, cuyes y peces³⁸⁹.

En Guatemala, su capital del mismo nombre, tien desde el año 2010, un proyecto para mejorar la seguridad alimentaria y los ingresos de 11.500 residentes en dicha capital y sus alrededores mediante la mejora de la disponibilidad de agua de buena calidad para la producción de hortalizas. Se está ayudando al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a introducir en las azoteas sistemas de drenaje y el almacenamiento de agua y unidades de tratamiento que se utilizará para el riego de unos 1.000 hogares microhuertos, 20 invernaderos de la comunidad y cinco huertos escolares. En ella participarán las autoridades municipales en el control de la calidad del agua y la formación de especialistas nacionales en la mejora de las prácticas AUP³⁹⁰.

³⁸⁴ Se trabaja con el fin de integrar en octubre del 2010 otros 10 territorios al proyecto, y continuar avanzando hasta aplicarlo a principios de 2011 en 156 de los 169 municipios con que cuenta el país. La agricultura suburbana se suma al esfuerzo realizado en las últimas dos décadas en el Programa Nacional de la Agricultura Urbana. Entre las diez provincias evaluadas hasta la fecha marchan al frente Cienfuegos, Las Tunas, Matanzas, Ciego de Ávila y Villa Clara, por ese orden (“Fomentan agricultura suburbana en 57 municipios cubanos”. Vanguardia. Tomado de la edición digital del periódico Granma 05 de octubre de 2010 <http://www.vanguardia.co.cu/index.php>).

³⁸⁵ Véase: PURÓN FONSECA, Víctor Hugo. “Guantánamo, primer lugar nacional en Agricultura Urbana”, Guantánamo (Redacción Digital Venceremos), 8 de octubre de 2010, 04:00 pm. http://www.venceremos.co.cu/pags/varias/portada/guantanamo_agricultura_urbana_3024288.html.

³⁸⁶ IDRC. CRDI. Proyecto agricultura urbana en Chile: aporte para la superación de la pobreza. Corporación de Investigación en Agricultura Alternativa. Corporación Solidaridad y Desarrollo Metropolitano. Desarrollo Rural Colchagua. <http://www.idl-bnc.idrc.ca>.

³⁸⁷ Véase: ZENCOVICH OBANDO, Juri Eduardo Anrei. “Análisis exploratorio de la agricultura urbana en la ciudad de Valdivia”. Universidad Austral de Chile. Facultad de Ciencias Agrarias. Escuela de Agronomía. Valdivia, Chile, 2001. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2003/faz.54a/doc/faz.54a.pdf>. VERA, O. Beatriz. “Agricultura urbana y sustentabilidad en Valdivia. Alternativa microempresaria”. *Urbano*, vol. 12, n.º 20, noviembre de 2009. Universidad del Bío Bío, Chile. <http://www.redalyc.uaemex.mx/src/inicio/>

³⁸⁸ Territorio Chile.cl. Comunidad. Buenas prácticas. Desarrollo. “Municipalidad de Puerto Montt 2003-2008”. Programa de Agricultura urbana. <http://www.territoriochile.cl/1516/article-76481.html>.

³⁸⁹ <http://www.diariocritico.com/mexico/2010/Marzo/noticias/>.

³⁹⁰ http://www.fao.org/FAO.Urbana_y_periurbana_agricultura.Proyectos. <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/projects/index.html>

En México, se desarrolla el Programa de AU³⁹¹. En la ciudad de México DF y en algunas ciudades del país³⁹² como Puebla³⁹³, se localizan en la periferia ciertos tipos de AP circundantes relacionados a las grandes ciudades y que abastecen de productos agrícolas³⁹⁴. Se efectuó la Segunda Convocatoria 2010 del “Programa Agricultura sustentable a pequeña escala”, para la presentación de proyectos del componente AU³⁹⁵.

En Nicaragua, desde el año 2010, hay un proyecto que tiene como objetivo crear en los alrededores de la capital (Managua) 500 micro-huertos y la demostración de 12 centros de capacitación en los barrios y las escuelas³⁹⁶.

En Perú, Lima, varios distritos cuentan con “Programas Municipales” e instancias de “participación multiactoral”, para la formulación e implementación de políticas de AUP³⁹⁷, como es el caso de Villa María del Triunfo que cuenta con un “Foro de AUP”, con 21 organizaciones públicas y privadas y una “Red de Agricultores Urbanos”, con más de 2.800 miembros³⁹⁸. Además de esta ciudad, en otras ciudades desérticas de este país, como El Salvador o Tacna, la AU ha incrementado la superficie de áreas verdes contribuyendo a mejorar el paisaje y

³⁹¹ Tan sólo el programa del gobierno del Distrito Federal que fomenta esta actividad y capacita a los interesados registra 82 proyectos creados en 2007-09 y, considerando el interés de la población, prevé más que duplicar esta cifra con “huertos” que nacerán en 2010 o inicios de 2011. (Agricultura urbana, una opción de vida. <http://agriculturaurbana.wordpress.com>).

³⁹² Véase: ARIAS HERNÁNDEZ, Gabriela. “Agricultura urbana y periurbana en México. Segundo encuentro nacional: la agricultura urbana como estrategia organizativa para el abasto de alimentos, la supervivencia familiar-local, sostenibilidad ambiental y las políticas públicas”. Editor Instituto Mexiquense de Cultura, 2004, p. 71.

³⁹³ “La agricultura urbana y periurbana en la zona conurbada de la ciudad de Puebla: el caso de San Bernardino Tlaxcalancingo. Sonia Emilia Silva Gómez, José Silvestre Toxtle Tlamani, J Santos Hernández Zepeda y Ricardo Pérez Avilés. Profesores-investigadores del Departamento Universitario para el Desarrollo Sustentable, Instituto de Ciencias y de la Escuela de Biología de la BUAP.

³⁹⁴ Véase: ARIAS HERNÁNDEZ, Gabriela. “Agricultura urbana y periurbana en México. Segundo encuentro nacional: la agricultura urbana como estrategia organizativa para el abasto de alimentos...”, cit.; LÓPEZ, Columba. “Proyecto sello verde de apoyo a la agricultura urbana en el suelo de conservación del Distrito Federal”, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria...”, *op. cit.*, pp. 12-13.

³⁹⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de mayo de 2010. Secretaría de Desarrollo Rural y de Equidad para las Comunidades. Segunda Convocatoria 2010 del Programa Agricultura sustentable a pequeña escala de la ciudad de México, denominado “Agricultura sustentable a pequeña escala”. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo48050.pdf>

³⁹⁶ En colaboración con el Instituto de Nicaragua de Tecnología Agropecuaria, proporcionará los sistemas de riego por goteo y la formación en la producción vegetal intensiva para beneficiarios de bajos ingresos, se espera que el número 9.500. Para garantizar la sostenibilidad del proyecto, los beneficiarios también recibirán capacitación en la operación y mantenimiento de la infraestructura AUP, incluyendo invernaderos y viveros de plántulas del túnel, y en el control de la calidad del agua de lluvia recogida para su uso en el riego (http://www.fao.org/FAO_Urbana_y_periurbana_agricultura_Proyectos. <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/projects/index.html>).

³⁹⁷ Véase: ARCE, Blanca. “Situación de la agricultura urbana en Lima Metropolitana”, en SALVO, Miguel Compilador. “La agricultura urbana y periurbana en Lima metropolitana: una estrategia de lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria...”, *op. cit.*, 16-17.

³⁹⁸ “La agricultura urbana y periurbana es una creciente realidad en las ciudades de la región...”, cit.

la calidad del ambiente urbano a través de sistemas agroforestales urbanos y periurbanos³⁹⁹.

En Uruguay (Montevideo), se desarrolla el “Programa de Agricultura Urbana”, que es un proyecto de promoción dirigido a familias y grupos organizados de vecinos, que viven en zonas urbanas y de transición hacia la zona rural de dicha ciudad y que se dediquen o deseen iniciarse en el cultivo de la tierra o cría de animales. Busca promover la seguridad alimentaria y la mejora del ambiente, mediante una estrategia organizativa de redes que fomente la inclusión social y un acceso más justo a los alimentos; establece “objetivos”⁴⁰⁰, “beneficiarios”⁴⁰¹ y formas de “ayudas”⁴⁰².

En Venezuela, se propuso el “Proyecto de Consolidación y Desarrollo de la Agricultura Urbana y Periurbana”, y la conformación de los “Comités de Agricultura Urbana dentro de las comunidades”, para fortalecer el estado comunal y la formación de las comunas, logrando así, crear la “Red de productores y productoras” que permitan el intercambio de producción y saberes. Se trata de un modelo productivista socialista, dentro del marco del Plan Nacional Simón Bolívar⁴⁰³ para desarrollo integral de espacios socio-productivos y la sustentabilidad de las comunidades rurales, urbana y periurbana. del desarrollo agrícola dentro de los perímetros de las ciudades y cascos rurales, para el desarrollo de medios de producción local y social que permitan producir, procesar, distribuir e intercambiar alimentos sanos que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo venezolano.

La misión del “Proyecto de Agricultura Urbana y Periurbana”, es que la consolidación agraria del campo llegue a la ciudad, permitiendo que las familias

³⁹⁹ <http://www.ipes.org/index.php>

⁴⁰⁰ 1) Apoyar iniciativas de vecinos mediante asistencia en insumos y capacitación para el desarrollo de huertas orgánicas comunitarias y familiares en zonas urbanas que faciliten el acceso a alimentos a poblaciones de bajos ingresos; 2) fomentar el autoabastecimiento de alimentos a nivel familiar y local; 3) generar un espacio de participación que promueva la organización de los interesados para la eficiencia en el uso de recursos humanos y materiales que se emplean en los proyectos de agricultura urbana en Montevideo; 4) promover el trabajo agrícola en sectores de la población que sufren la falta de empleo y oportunidades para un desarrollo humano con justicia social; 5) facilitar el acceso a tierras para emprendimientos productivos comunitarios; 6) mejorar la calidad ambiental de zonas urbanas. (Montevideo de todos. Unidad de Montevideo rural. Agricultura urbana. <http://www.montevideo.gub.uy/agricultura>).

⁴⁰¹ Son los vecinos de Montevideo que: 1) se organicen en grupos para la producción agrícola en espacios comunitarios o familiares; 2) estén vinculados a algún tipo de organización, vecinal o institucional que permita la interacción con otros actores locales (comisión de fomento, ONG, olla popular, etc.); 3) presenten una propuesta de mejora de la seguridad alimentaria dirigida a cubrir las necesidades del grupo y/o de otros grupos de vecinos o instituciones de trabajo social. (Ibíd).

⁴⁰² 1) Asistencia técnica agronómica y social; 2) apoyo en insumos para la producción (semillas, plantines, abonos orgánicos); 3) financiamiento de infraestructura para la producción y herramientas; 4) maquinaria agrícola; 5) capacitación. Hay Coordinaciones Zonales de Huertos en donde serán canalizados los recursos con que cuenta el Programa. (Ibíd).

⁴⁰³ Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria (CIARA), Agricultura urbana y periurbana. Venezuela. 1er Encuentro de Productores y Productoras de Agricultura Urbana y Periurbana. (Prensa Ciara), 14 septiembre 2010.

de las zonas populares se integren a la agricultura en los pequeños espacios con los que cuentan las capitales de los estados⁴⁰⁴.

FAO ayudó a dos proyectos financiados por el gobierno, aplicado en las ciudades de Caracas, Aragua y Carabobo, que ayudó a 7.200 familias en barrios densamente poblados de planificar y desarrollar sus propias micro-huertos⁴⁰⁵.

FAO, ha formulado el “Programme for urban and periurban horticulture” (Programa para la horticultura urbana y periurbana)⁴⁰⁶, con el “Proyecto crear ciudades mas verdes”⁴⁰⁷ y ha adoptado una “estrategia de cinco puntos para el desarrollo sostenible del sector”⁴⁰⁸. Los “proyectos de la FAO” ayudarán a los

⁴⁰⁴ Este plan organizado y ejecutado por la Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria (Ciara), ha logrado instalar 2 mil 800 huertos en todo el territorio nacional. Específicamente, en el Distrito Capital la cifra asciende a mil 15 unidades productivas, distribuidas en varios sectores como: El Valle, Coche, La Vega, Antimano y la parroquia Sucre. En el año 2011 la meta es llegar a 5 mil unidades de producción agrícola y construir huertos en todas las capitales de Venezuela. Hasta hay presencia en ciudades como Maracay, Valencia, La Victoria, San Carlos, Barquisimeto y Maracaibo (DEPABLOS DÍAZ, Karina. “Proyecto de Agricultura Urbana y Periurbana se consolida en parroquias caraqueñas”, 12 de octubre de 2010. http://www.alopresidente.gob.ve/info/6/1931/proyecto_de_agricultura.html).

⁴⁰⁵ Los proyectos establecidos en la comunidad 23 unidades de producción horticola, que utilizan la tecnología hidropónica, así como 14 huertos intensivos y 17 de huertos escolares. Productos de la huerta de la comunidad —se estima en alrededor de 100 toneladas en 2009— se distribuye a las familias vulnerables. Una característica de la asistencia de la FAO es la cooperación Sur-Sur: el proyecto proporcionó a Venezuela con los servicios de especialistas UPH de Cuba y Senegal ([http://www.fao.org/ag/agp/greencities/en/projects/index.html](http://www.fao.org/FAO.Urbana_y_periurbana_agricultura.Proyectos)).

⁴⁰⁶ http://www.fao.org/ag/agp/greencities/index_en.html

⁴⁰⁷ Para ayudar a los países en desarrollo a afrontar los retos de la urbanización inmensa y acelerada, la FAO puso en marcha en 2001 una iniciativa multidisciplinaria, “Alimentos para las ciudades”, que tiene como finalidad garantizar el acceso de la población urbana a alimentos sanos y a un medio ambiente saludable y seguro. El Programa de la FAO para la horticultura urbana y periurbana es un elemento clave de esta iniciativa. Ayuda a los gobiernos y la administración de las ciudades a optimizar las políticas, los marcos institucionales y los servicios de apoyo para la AUP, y a mejorar los sistemas de producción y mercadeo y la cadena de valor de la horticultura. (FAO. Agricultura urbana y periurbana. Proyecto crear ciudades más verdes. <http://www.fao.org/ag/agp/greencities/es/index.html>).

⁴⁰⁸ 1) Asegurar el compromiso político e institucional: aunque la AUP es una realidad en la mayoría de ciudades en desarrollo, a menudo no se reconoce en las políticas agrícolas y la planificación urbana. El primer paso esencial hacia la ordenación sostenible de los recursos y la AUP de la horticultura urbana es el reconocimiento oficial de su papel positivo en el desarrollo urbano, especialmente en la nutrición y el sustento de los pobres urbanos. La FAO ha sido fundamental en la sensibilización de la AUP entre los encargados de formular políticas en África y América Latina y el Caribe. Ayuda a los gobiernos en la elaboración de medidas para promover la AUP desarrollo como parte de las estrategias nacionales de seguridad alimentaria, y asesora a las autoridades de la ciudad en la integración de la horticultura en los planes maestros de desarrollo urbano. 2) Seguridad de la tierra y el agua para la horticultura: la Política y el apoyo institucional facilita las medidas legales necesarias para asegurar la tierra para la AUP, especialmente cultivo de hortalizas. A menudo, el proceso comienza por el registro de grupos informales de productores como las asociaciones. Una vez que la tierra y sus usuarios han sido identificados, las autoridades municipales proceso de sus solicitudes de permisos temporales o contratos de arrendamiento a largo plazo. FAO insta a los planificadores para delimitar las zonas peri-urbanas para la horticultura o combinar AUP con los usos compatibles, como cinturones verdes. En las zonas urbanas, que apoya los programas de huertos familiares y la comunidad. Proyectos de la FAO promover la recolección de los sistemas de la azotea para el agua de lluvia de la cosecha, y el riego por goteo para reducir el consumo de agua. 3) Garantizar la calidad del producto, como así también la protección del medio ambiente: FAO utiliza Escuelas de Campo para promover la intensificación y diversifi-

gobiernos y las administraciones de la ciudad para optimizar las políticas, marcos institucionales y servicios de apoyo para la AUP, y para mejorar la producción hortícola y los sistemas de comercialización. El reto: “desviar la urbanización de su rumbo actual, insostenible, hacia ciudades más verdes que ofrezcan opciones, oportunidades y esperanza”.

Asimismo hay un “Programa de Gestión urbana para América Latina y el Caribe” (Un-habitat).

2.9. Incentivos

Hay incentivos a la producción y comercialización de la AUP y a la formación de cooperativas de AUP⁴⁰⁹.

Resulta conveniente, que las autoridades municipales y distritales incluyan dentro de las actividades propias de los programas de AU urbana, acciones de investigación, educación, capacitación y asistencia técnica que estimulen la producción urbana. Así mismo, deben incluir acciones de financiación y crédito a los agricultores urbanos y propender al establecimiento de sistemas de comercialización de los productos agrícolas, como ferias locales o regionales que les permita a sus participantes exhibirlos, venderlos o intercambiarlos⁴¹⁰.

cación de la producción hortícola. Las escuelas de campo para introducir los productores de pequeña escala de producción integrada y la protección de Gestión (que reduce el uso de productos químicos tóxicos para el control de plagas y enfermedades), y de cultivares mejorados y prácticas de cultivo adaptadas a las condiciones locales. Al fomentar las buenas prácticas agrícolas, escuelas de campo para ayudar a construir sistemas de producción sostenibles que respeten el medio ambiente y garantizar la seguridad y la calidad de los productos. Los proyectos de la FAO fomentan el uso de abono orgánico en ambientes urbanos y los productores de hortalizas de tren en el reciclaje seguro de aguas residuales para el riego. 4) Asegurar la participación de todos los interesados en el sector de AUP: Los principales beneficiarios de las intervenciones de la FAO en apoyo de desarrollo comercial AUP son de bajos ingresos, la escala de los productores de hortalizas pequeñas, que tienen un acceso muy limitado a los servicios y los insumos necesarios para aumentar la cantidad y la calidad de la producción. Bajo la producción y los bajos ingresos perpetuar su pobreza. La FAO promueve la profesionalización de la escala a los pequeños productores, asegurando el acceso a la formación, herramientas e insumos - calidad de la semilla y en especial los materiales de siembra - y al microcrédito. Entre sus proyectos se incita a los productores para formar asociaciones de productores (que ayudan a reducir sus costos a lo largo de la cadena de valor) y facilitar los vínculos con la extensión, la investigación, los administradores de la ciudad, el suministro de servicios privados y organizaciones no gubernamentales de desarrollo. 5) Asegurar nuevos mercados para las frutas y hortalizas: en los países en desarrollo, el consumo de frutas y hortalizas está muy por debajo de los niveles recomendados. Para promover el consumo, la FAO apoya la diversificación de cultivos, las mejoras en el almacenamiento y procesamiento, campañas de información pública, el etiquetado de los productos, y la creación de puntos de recogida de barrio y mercados. Se alienta a los cultivadores de las asociaciones para explorar nuevos canales para los consumidores, como los agricultores y los mercados de contratos de suministro con restaurantes y supermercados. Los nichos de mercado para hierbas, especias y productos orgánicos son una alternativa rentable. La FAO apoya los programas de jardín de la escuela, que proporcionan a los niños con la jardinería experiencia y sentar las bases para el consumo diario de frutas y hortalizas en la escuela y en casa. (FAO. “Programa de la FAO para Urbana y Peri-urbana Horticultura ha adoptado una estrategia de cinco puntos para el desarrollo sostenible del sector”. <http://www.fao.org/>).

⁴⁰⁹ Urban Agriculture magazine n.º 16. RUAF Foundation. <http://www.ruaf.org/node/1082>

⁴¹⁰ Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo González Ocampo..., cit.

Para garantizar el éxito y la masificación de experiencias de AU, es importante facilitar el acceso de los/as productores/as locales a programas de microcrédito e inversión. Es necesario que los gobiernos locales implementen políticas e instrumentos crediticios, financieros y fiscales, con especial énfasis en los/as más pobres y vulnerables, y contemplando condiciones compatibles con las características técnico-productivas de la agricultura urbana. Estos programas deben acompañarse con actividades de fortalecimiento de organización social, asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización⁴¹¹.

En Argentina, la Presidenta anunció recientemente un “Convenio para el financiamiento de la producción agropecuaria en zonas periurbanas”, que permitirá igualar oportunidades para el ordenamiento territorial, la generación de empleo y la producción de alimentos⁴¹².

La Municipalidad de Rosario (Argentina), dentro del “Programa de Agricultura Urbana”, lanzó el “Vale Verde” y el “Bono Mano Verde”⁴¹³.

2.10. Investigaciones

Resulta necesario elaborar estrategias de investigación y apropiación del conocimiento que conduzcan al desarrollo de la actividad de la AUP⁴¹⁴: uso de abono orgánico y vegetal (desechos frescos, abono orgánico y vegetal, estiércol, excrementos —humanos— etc.); aguas residuales; contaminación por metales pesados, con especial énfasis en los riesgos para la salud. Un relevante rol cumple la Red Latinoamericana de Investigación-Acción en Agricultura Urbana (RED AGUILA), que opera en América Latina y el Caribe⁴¹⁵.

⁴¹¹ Promoción de Desarrollo sostenible (IPES). “Agricultura urbana”. <http://www.ipes.org/index.php>

⁴¹² Presidencia de la Nación Argentina. “En Argentina, La presidenta Cristina Fernández convocó a pequeños productores a ganar nuevos mercados”, miércoles, 13 de octubre de 2010, <http://www.casarsosada.gov.ar/index.php?>

⁴¹³ Es una iniciativa que apela al compromiso de los consumidores con la agricultura ecológica, luego de que las lluvias caídas a fines de marzo y principio de abril afectaran la producción de las huertas urbanas. Se trata de una propuesta concreta de colaboración destinada a empresas, mutuales, colegios de profesionales, sindicatos y fundaciones, que a través de la compra de un bono (\$50, \$100, \$500 y \$1000) contribuyen a que los huerteros que se vieron perjudicados puedan tener un ingreso durante el período de carencia productiva. La compra del bono implica una cadena de solidaridad ya que a la empresa o institución que adquiera el bono, los huerteros le otorgarán una devolución a través de productos que luego, los compradores donarán a alguna otra institución o asociación que también haya tenido problemas a partir del temporal. Así, se entregarán kits de plantines, dulces caseros, pequeñas infraestructuras para huertas escolares, botiquines de plantas medicinales, gel a base de manzanilla, melisa y cedrón paja, loción para piojos, bolsita con planta seca para desinfectar el ambiente, servicios de armado de huerta escolar, de jardineras y módulo de huerta-jardín y kits de preparados. (Municipalidad de Rosario. Noticia. 22/07/2010. <http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias>).

⁴¹⁴ Proyecto de ley n.º 062 de 2009. Cámara de representantes de Colombia. Jorge Eduardo González Ocampo..., cit.

⁴¹⁵ “Red Latinoamericana de Investigaciones en Agricultura Urbana”, Red Águila (<http://ipes.org/agruila>). Opera en distintos países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad, Uruguay y Venezuela, así como Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia). La actividad de esta red

A nivel mundial se destacan la Universidad de McGill, IPES-CIGU (Centro Internacional de Gestión Urbana de UN y ETC-RUAF (Centro de Investigación de Agricultura Urbana y Forestal de Holanda), el “Programa de pobreza humana y ambiente” del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (International Development Research Centre) —IDRC— que es una corporación pública creada por el parlamento de Canadá en 1970 para ayudar a los investigadores y comunidades del mundo a encontrar soluciones a sus problemas sociales, económicos y ambientales⁴¹⁶.

3. IMPLEMENTACIÓN JURÍDICA

Hay contratos y normas jurídicas que pueden aplicarse a la tenencia de la tierra (propiedad, uso, usufructo, cesión de uso, uso comunitario, uso cooperativo, etc.) con destino a la AUP como así también otras normas de utilidad a dicho tipo de agricultura, siendo escasas las especiales.

3.1. Contratos

Existen muchos enfoques creativos para el acceso a la tierra urbana y periurbana por parte de los agricultores. Entre estos intercambios se destacan los “convenios de alquiler” a largo plazo y la “propiedad comunitaria”⁴¹⁷, las “concesiones temporarias de uso de la tierra pública” por 8 o 10 años, los “comodatos”⁴¹⁸. Además pueden celebrarse “contratos entre particulares y el Estado”, a fin de acceder a tierras municipales para destinarlas a la AUP. Y los agricultores que no tienen tierra urbana o periurbana o bien es insuficiente, pueden realizar “contratos para acceder en calidad de tenedores” de las mismas.

En Argentina, los “contratos agrarios” (arrendamientos y aparcerías), regulados por la ley nacional n.º 13.246 y modificatorias, resultan insuficientes para receptor la tenencia de la tierra indirecta urbana y periurbana, con destino a la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones. Ello se debe a que la normativa que los regula, expresamente, establece la ubicación del predio (fuera de la planta urbana) en vez de referirse únicamente a su objeto o destino, tal es la actividad agraria. Utilizan el criterio mixto: ubicación del predio y su destino (actividad). Por lo que en el caso de celebrarse contratos entre titular del predio urbano o periurbano y agricultor, rige la “normativa sobre alquileres de

se centra en fomentar la agricultura urbana a través de acciones de investigación, comunicación, capacitación, gestión, promoción, intercambio y cooperación. (<http://www.consumer.es>).

⁴¹⁶ http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11464953081UA_2_Kampala_sp.pdf

⁴¹⁷ FAO. <http://www.fao.org/http://www.consumer.es>

⁴¹⁸ Véase: Lineamientos para la formulación de políticas municipales para la agricultura urbana. Agricultura urbana: gestión territorial y planificación física. Primera edición, diciembre de 2002, n.º 3., p. 3. <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10692675711SP3.pdf>.

predios urbanos”, siendo necesario una normativa específica, acorde con la actividad agraria urbana y periurbana.

3.2. Normas

Ante los posibles impactos negativos de la crianza de animales en las zonas urbanas y periurbanas, se han dictado Reglamentos de agricultura urbana⁴¹⁹.

En Brasil, el Decreto de la Presidencia de la República, n.º 7.272, del 25 de agosto de 2010, que reglamenta la ley n.º 11.346, del 15 de setiembre de 2006, que crea al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), habla del fortalecimiento de la agricultura familiar e de la “producción urbana y periurbana de alimentos”.

En Minas Gerais (Brasil), hay una política estatal de apoyo a la AUP a partir de la ley n.º 15.973/06, reglamentada por el Decreto n.º 44.720/08; busca la interfase entre la política agrícola y la política urbana, como instituto a promover la seguridad alimentaria y nutricional, teniendo como referencia un modelo de agricultura sustentable. A tales fines define a la AU como “un conjunto de actividades de cultivo de hortalizas, plantas medicinales, especies frutícolas y flores, como también la crianza de animales de pequeño porte, piscicultura y producción artesanal de alimentos, y bebidas para el consumo humano, que se realizan en las áreas urbanas y suburbanas, de ciudades, distritos, villas y aglomerados⁴²⁰. El referido decreto define las áreas de la AU, las competencias para la coordinación y ejecución de las acciones y las instancias de gestión de la política (nivel local, regional y estadual). Las actividades de AU serán reconocidas cuando son realizadas en áreas públicas y privadas: a) verdes urbanas; b) institucionales; c) no edificables; d) de protección ambiental; e) de tratamiento de residuos; f) de ambientes acuáticos⁴²¹. En Gobernador Valadares, se dictó la ley n.º 5265, modificada por la ley n.º 5439/05, cuyo objetivo es combatir el hambre y promover el desenvolvimiento del municipio⁴²².

También en Brasil en la Reunión especial de la Cámara Municipal de Belo Horizonte se debate Proyecto de Ley n.º 274/09 que establece la Política Municipal de Agricultura Urbana. La iniciativa propone como instrumentos de dicha política el crédito y el seguro agrícola, la educación y capacitación, la investigación y asistencia técnica, la certificación de origen y la calidad de los programas de agricultura urbana. En la reunión participaron más de 100 representantes de diversas secretarías y programas municipales, ONG, universidades, organizaciones comunitarias y agricultores urbanos. “El proyecto articula estrategias para

⁴¹⁹ En Kenia, África, 2006. (FAO. *Manual de consulta del agricultor urbano...*, cit., p. 143).

⁴²⁰ Véase: NEVES COUNTINHO, Maura. “Agricultura urbana: práticas populares e sua insercao em políticas públicas”. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociencias. Programa de Postgraduacao em Geografia. Belo Horizonte, 2010. http://dspace.lcc.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/MPBB-87YHD5/1/agriculturaurbana_praticaspopulares_insercao_polit_publicas.pdf, pp. 58-59.

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Ibid.*

incentivar la agricultura urbana orientada al consumo familiar y comunitario, pero también para comercialización contribuyendo a la generación de ingresos de los agricultores urbanos⁴²³.

En Colombia, se propuso el Proyecto de ley n.º 062 de 2009 de la Cámara de representantes de Colombia, por medio de la cual se regula y promueve la AU y se dictan otras disposiciones⁴²⁴.

En Venezuela hay una propuesta de “Ley de Agricultura Urbana y Periurbana” y la conformación de la “Red del Comité de Agroecología Urbana”, bajo los conceptos de organización, capacitación, producción, intercambio y distribución de insumos y productos agrícolas con enfoque agroecológico⁴²⁵.

En España, dentro de la ordenación urbanística la Ley n.º 7/2002, se prevé huertos de ocio para el fomento de la AU⁴²⁶.

En enero de 2004 el Consejo Municipal de Kampala, en Uganda, aprobó una serie de ordenanzas que legalizan la AU⁴²⁷.

4. CONCLUSIONES

La solución de la crisis “urbana”, pasa por el tránsito hacia una “nueva ruralidad-urbanidad”. La AUP sirve para reforzar dicho camino, como el nuevo trato de una civilización que se funda no en el predominio de las ciudades sino en una nueva relación “ciudad-campo” y una recuperación de lo rural⁴²⁸.

Por ello resulta necesario el “*desarrollo de estrategias territoriales*” que:

- 1) Faciliten la inclusión de la AUP en el “ordenamiento territorial” de las ciudades y regiones, garantizando la disponibilidad y tenencia segura del suelo para la producción de los agricultores urbanos y periurbanos con destino a la producción de alimentos.
- 2) Armonicen una “gestión” adecuada de los recursos naturales, el mantenimiento y refuerzo de la biodiversidad y los cultivos.
- 3) Promuevan una identidad común a un territorio del que forman parte, tanto el éjido rural, como las ciudades.

⁴²³ IPES. *Boletín de agricultura urbana*, n.º 17, mayo-agosto de 2010. http://www.ipes.org/au/Boletin/boletin_17/nov-2.htmlFuente: <http://www.neusinha.com.br/lerNoticia.php?> <http://www.cmbh.mg.gov.br/index.php?>

⁴²⁴ <http://www.gobiernobogota.gov.co>

⁴²⁵ Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria (CIARA), *Agricultura urbana y periurbana*. Venezuela. 1er Encuentro de Productores y Productoras de Agricultura Urbana y Periurbana. (Prensa Ciara), 14 septiembre 2010.

⁴²⁶ Boletín Oficial de la provincia de Sevilla n.º 123, suplemento n.º 36, sábado 30 de mayo de 2009. <http://www.dipusevilla.es/dipusevilla/export/site/.../30sup36.pdf>

⁴²⁷ “Las reformas de la agricultura urbana echan raíces”. Estudio de caso: cultivando mejores ciudades. *Agricultura urbana para el desarrollo sostenible*. http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11464953081UA_2_Kampala_sp.pdf

⁴²⁸ Véase: TORRES CARRAL, Guillermo. *Civilización, ruralidad y ambiente...*, op. cit., p. 225.

- 4) Promuevan la “cohesión social” (que prevalezca la equidad, la solidaridad, la justicia, y el sentido de pertinencia) y la “cohesión territorial” (entidad cultural, política y socialmente integrada).
- 5) Brinden mayor equidad social, sustentabilidad ambiental, competitividad sistémica.
- 6) Articulen las “dimensiones urbana y rural”, a partir del enfoque territorial del desarrollo.
- 7) Posibiliten un mayor equilibrio urbano- rural.
- 8) Modifiquen la estructura económica del ejido urbano.
- 9) Asuman la AUP como un instrumento de equidad de las relaciones de género.
- 10) Recepten a la AUP como nueva manifestación de ruralidad.
- 11) Recepten el “impacto ambiental” del crecimiento urbano en el medio rústico.
- 12) Prevean la integración de la AUP a la “agenda política” de los gobiernos locales (provinciales, municipales), regionales y nacionales.
- 13) Se internalice la consideración “transversal” de la AUP en las políticas municipales de vivienda, gestión de residuos, salud pública, participación ciudadana, desarrollo económico, en los procesos de gestión territorial y planificación física, incorporándola a los marcos normativos (Planes estratégicos de Desarrollo, Directores, etc.).
- 14) Desarrollen “políticas” e “instrumentos” crediticios, financieros y fiscales acompañados de asistencia técnica para la AUP.
- 15) Incluyan a la AUP en la “agenda” de las organizaciones de la sociedad civil y de los organismos de cooperación, a fin de promover, impulsar, financiar políticas, planes, programas y proyectos integrales.
- 16) Integren la AUP a la “planificación” de la ciudad, considerada como un espacio multifuncional, didáctico, demostrativo, productivo, económico, familiar de encuentro dialogante.
- 17) Faciliten el desarrollo de “proyectos” que tengan como ejes principales de acción: mejorar el ingreso de los agricultores, desarrollar sus capacidades, generar tecnologías adaptadas al medio urbano, mejorar la nutrición infantil, acceder a nuevos mercados.
- 18) Sean participativas y de producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos inocuos.
- 19) Consideren a la AUP como una actividad “multifuncional”.
- 20) Contemplan el desarrollo de un “circuito de economía social y solidaria” de producción y comercialización.
- 21) Faciliten la producción, transformación y comercialización de la AUP.
- 22) Impulsen el “valor agregado” de la AUP y la formación de “cadenas de valor”.
- 23) Posibiliten la generación de ingresos familiares complementarios con la comercialización de los productos de la AUP, a través de la aplicación de diversos “instrumentos y técnicos”: buenas prácticas agrarias y

de transformación, método HCCP, agricultura orgánica o ecológica, trazabilidad, normas ISO 22000 (seguridad alimentaria) sistemas de comercio justo, responsabilidad social empresarial (ISO 26000), ISO 14000 de gestión ambiental; de certificación participativa o de una entidad externa de productos inocuos.

- 24) Faciliten el acceso a “mercados” y el “comercio justo” de la AUP.
- 25) Apoyen el desarrollo de los “programas de formación y capacitación” necesarios para las personas y asociaciones que deseen dedicarse a la actividad de la AUP.
- 26) Apoyen la “capacitación y educación” para una alimentación y nutrición adecuada que aproveche los productos de la AUP y que mejore los hábitos alimentarios y el consumo sustentable.
- 27) Promuevan la “investigación” y apropiación del conocimiento que conduzcan al desarrollo de la actividad de la AUP en los municipios del territorio.
- 28) Promuevan la “innovación tecnológica”, para favorecer las intervenciones de la AUP, a través del aprovechamiento óptimo de las tecnologías disponibles, apropiadas y validadas.
- 29) Promuevan “asociaciones”, “redes” y “foros” de agricultores urbanos y periurbanos, fortaleciendo las capacidades de las organizaciones de productores, sistematizando y diseminando las experiencias de éstas.
- 30) Fomenten el potencial del “suelo vacante” para actividades productivas.
- 31) Promocionen el “uso agrícola de los espacios vacantes”, no solo como una estrategia para mejorar la seguridad alimentaria y generar empleo, sino también una forma de enfrentar la proliferación incontrolada de basurales informales, que hoy son un problema creciente para el Municipio.
- 32) Incorporen la “optimización del suelo”, tanto su uso espacial como temporal (lo cual corresponde a los compromisos territoriales planteados en los Planes de Ordenamiento Territorial).
- 33) Consideren la “asignación de tierras baldíos” para la AUP, según sus capacidades agro-ecológicas y los requisitos logísticos para la producción (disponibilidad de agua e insumos, rentabilidad, etc.).
- 34) Optimicen el “uso del suelo urbano”, como un proceso de participación e integración multisectorial, permitan la concertación y el fortalecimiento de la gobernabilidad; un ejercicio de democracia participativa.
- 35) Fomenten la AUP sostenible económicamente, socialmente y ecológicamente.
- 36) Promuevan ciudades verdes.

Asimismo, resulta necesario un “*marco legal*” que:

- 1) Conceptualice la AUP como: la practica agropecuaria orientada bajo principios de producción limpia, mediante el cultivo de plantas alimenticias y medicinales, aromáticas u ornamentales, la cría de especies

- menores, o la transformación artesanal de productos agropecuarios, dentro de las áreas urbanas y/o periurbanas de los municipios y distritos, destinados a proveer de alimentos saludables a la población humana.
- 2) Incluya dentro del concepto de AUP, la adecuación de terrenos y mejoramiento de suelos, los sistemas de riego, reuso y captación de agua, la educación y capacitación comunitaria en nutrición y estilos de vida saludables, la producción de compost, la lombricultura, la agro ecología, la transformación y comercialización de los producción urbana y periurbana.
 - 3) Comprenda también la AU, la organización de huertos, la horticultura comunitaria, los jardines urbanos comunitarios, los agro-parques, los parques huerta y los cultivos hidropónicos, con el fin indicado precedentemente.
 - 4) Fije como “objetivos” de la AUP: ampliar las condiciones de acceso a la alimentación; generar empleo y renta; estimular prácticas alimentarias saludables; contemplar, priorizar programas alimentarios institucionales; promover trabajos de economía popular solidaria; estimular prácticas de cultivo; crear beneficios pautados en los principios de la agroecología; estimular el acceso al uso de inmuebles particulares para el desenvolvimiento de programas para combatir el hambre y la exclusión social; aprovechar los inmuebles públicos no utilizados o subutilizados; realizar diagnósticos urbanos.
 - 5) Se regule la “multifuncionalidad” de la AUP.
 - 6) Considere a la AUP como un elemento multifuncional en el uso del suelo y la protección ambiental.
 - 7) Regule la AUP como actividad típica agraria y sus conexas.
 - 8) Establezca la promoción, el fomento y el desarrollo de la AUP.
 - 9) Recapte el aporte del “criterio biológico” para su calificación como actividad agraria.
 - 10) Desarrolle instituciones legales que sirvan a la AUP, tanto típica como conexas.
 - 11) Incluya nuevos sujetos agrarios (huerteros, quinteros, etc.), provenientes de la AUP.
 - 12) Posibilite el acceso a la tierra con destino a la AUP.
 - 13) Regularice la tenencia de la tierra con destino a la AUP.
 - 14) Estipule el control del uso de territorios municipales dedicados a la AUP.
 - 15) Tipifique los destinos del suelo urbano tanto público como privado.
 - 16) Localice el alcance territorial de la AUP.
 - 17) Utilice la “zonificación” referida al uso de tierra urbana y periurbana con destino a la agricultura.
 - 18) Regule nuevos “contratos”, como instrumentos jurídicos de la AUP.
 - 19) Prevean el “registro” de sujetos que desarrollen la AUP.
 - 20) Regule el conjunto de “derechos, obligaciones, prohibiciones” de los sujetos de la AUP en el desarrollo de sus actividades.

- 21) Aplique las “normas” de calidad, sanidad e inocuidad alimentaria.
- 22) Prevea la “obligación de realizar la EIA”, previo al desarrollo de la AUP, que tenga por objeto la crianza de animales (determinadas cantidades, tipos, etc.) que pudieran contaminar el suelo, las aguas, el ambiente y la salud.
- 23) Contemple la “prohibición del uso de agroquímicos de síntesis”.
- 24) Establezca las “condiciones del uso del suelo y de las aguas”, con destino a la AUP.
- 25) “Prohíba la contaminación del suelo y de las aguas” que se usan.
- 26) Establezca la “prohibición de aguas residuales contaminadas, no recicladas”.
- 27) “Prohíba el impacto negativo” de la AUP en el medio ambiente, los pobladores, trabajadores y los consumidores.
- 28) Establezca “prohibiciones referidas a la localización” de determinadas especializaciones de la AUP como ser crianza intensiva de cerdos, pollos, feed lots, etc.
- 29) Se limite la AUP, en el sentido que debería ser “limpia” y no de grandes extensiones.
- 30) Implemente “censos” de AUP.
- 31) Promocione y difunda “mercados” para frutos y productos de la AUP.
- 32) Se realice la “adecuación de normas legales para pequeños emprendimientos”.
- 33) Contemple como “instrumentos de la política” de la AUP: el crédito, el seguro agrícola, la educación y la capacitación, la investigación y la asistencia técnica, la certificación de origen y calidad de los productos.
- 34) Prevea el desarrollo de buenas prácticas agrarias, trazabilidad de los frutos y productos, inocuidad de los alimentos.
- 35) Promueva la “capacitación” de los agricultores urbanos y periurbanos.
- 36) Fomente la “investigación” de nuevas técnicas para el desarrollo de la AUP.
- 37) Prevea líneas de “financiamiento” a los agricultores urbanos y periurbanos para el desarrollo de sus actividades.
- 38) Inserte la AUP en la “normativa” de desarrollo territorial municipal y en los sistemas jurídicos de cada país.
- 39) Facilite el desarrollo de la AUP.
- 40) Implemente “reglas tributarias específicas” de promoción a la AUP.
- 41) Fomente el “valor agregado”, la “cadena de valor” de la AUP.
- 42) Promueva el “asociacionismo” horizontal y vertical de la AUP.

La AUP es una realidad en Latinoamérica y el Caribe, a la vez que un reto para juristas, legisladores, planificadores, inversionistas. Aún el camino está por hacerse.

15

Un modelo social de defensa jurídica frente a la enajenación de bienes comunales (concepciones rurales *versus* urbanas)*

Mikel Mari Karrera Egialde
Profesor Titular de Derecho Civil. UPV/EHU

1. INTRODUCCIÓN

En la práctica agraria tradicional se manifiestan una serie de comunidades y sociedades que vienen desarrollando una actividad fecunda e intensa de aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente de montes, y que aparecen caracterizados por presentar un carácter temporal indefinido y espíritu de permanencia. Estas comunidades se han desenvuelto de modo habitual en zonas rurales y han surgido como consecuencia de la legislación desamortizadora de bienes comunales o vecinales, especialmente en zonas de agricultura de montaña en las que tradicionalmente el peso de los bienes del común ha tenido una presencia e importancia económica acentuada.

Estas colectividades devienen de la conservación y persistencia de comunidades y sociedades de explotación de recursos forestales que en origen tenían carácter comunal. Precisamente, a finales del siglo XIX y comienzos del XX se constituyen una serie de entidades (comunidades y sociedades) para adquirir la propiedad de montes que hasta ese momento habían tenido carácter comunal. Estos movimientos asociativos se enmarcan dentro del proceso desamortizador general que paulatinamente actúa contra los bienes comunales, y persiguen la pretensión de mantener la titularidad de los comunales desamortizados en manos de los propios vecinos de la localidad. En este sentido, constituyen una muestra contributiva frente a las argumentaciones proporcionadas sobre la inconvenien-

* Este trabajo se inscribe en el ámbito del Grupo de Investigación Consolidado GIG IT 406-10, del Gobierno Vasco, sobre *Persona, familia y patrimonio*; y del Proyecto DER 2008-01965/JURI, del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre *Defensa cautelar y realización del crédito*, siendo investigador principal de los mismos el Dr. D. Jacinto Gil Rodríguez.

cia o dificultad de gestionar racionalmente los bienes comunes. En el viejo debate sobre la explotación colectiva de los recursos, estas fórmulas se presentan a modo de *alternativa* a las fórmulas defensoras de la propiedad como el instrumento privado que garantice el adecuado aprovechamiento de los bienes, porque constituyen ejemplos de gestión adecuada, eficiente y racional, y de conservación de los bienes y recursos naturales en el medio rural. Son una muestra de formas de gestión de bienes comunes que han existido tradicionalmente y que hoy día subsisten al amparo de fórmulas jurídico-privadas.

Por otra parte, el contexto de la cuestión aparece delimitado por dos elementos jurídicos trascendentales: por un lado, la legislación desamortizadora y, por otro, la promulgación del Código Civil. Ambas regulaciones persiguen consolidar un régimen de la propiedad de carácter liberal, primero, introduciendo en el mercado privado multitud de montes y tierras —bajo la excusa de causas de necesidad presupuestaria de la administración pública— y, luego, estableciendo las consecuencias y los efectos del nuevo carácter de la titularidad real. En definitiva la Codificación resulta ser medio o instrumento técnico para, políticamente, consolidar un nuevo orden social y económico basado en principios ideológicos liberales propios de las nuevas bases económicas que estructuran la propiedad como actitud abstracta y potencial a disponer de las cosas que constituyen el objeto de los derechos, pero que se topa frente a frente con la **configuración tradicional** de explotación de recursos con un alto grado de **funcionalidad social**. Cuestión que se antoja de manifiesta actualidad por su conexión analógica con las enajenaciones masivas de tierras en países subdesarrollados en favor de grandes multinacionales o de otros Estados.

2. LA PROBLEMÁTICA

2.1. La cuestión social

El colectivismo tradicional en la titularidad y aprovechamiento de los recursos naturales es una manifestación y concepción de la relación y de la dependencia cultural existente entre la persona y la tierra. Esta vinculación presenta una dimensión moral y social, previa a cualquier perspectiva jurídica, que se constituye en una identidad cultural que caracteriza al propio individuo y a la comunidad social de convivencia. De este modo, la tierra adquiere un *valor* no exclusivamente *patrimonial*, sino también *cultural* que modula la concepción primero política y luego jurídica de las relaciones reconocidas entre la persona y el recurso natural. En esta concepción del procomún, los bienes naturales son de todos y al mismo tiempo *de nadie*, lo que conllevará con el tiempo a la confusión entre lo común y lo público y a que el Estado moderno, justificado por la defensa de lo público, se instaure a expensas de lo común, es decir, se materializará la idea de que la defensa de los bienes comunes requiere su transformación en bienes de la Administración.

Teniendo en cuenta tal presupuesto, la cuestión social surge ya con las primeras medidas de una política de enajenación *voluntaria* de los bienes colectivos. Entre esas medidas primordiales cabe mencionar, por su trascendencia, la Real Orden de 24 de agosto de 1834, de la Reina Gobernadora, por la que se autoriza a los ayuntamientos la enajenación voluntaria de bienes raíces en venta real o a censo. El problema se agudiza posteriormente cuando se procede a convertir en *forzosas* las enajenaciones de esos bienes. Para la enajenación de los bienes comunales se establece el principio de que todos los bienes comunes son enajenables, de forma que la no enajenación de esos bienes se constituye en la excepción. Para ello se establece un criterio delimitador que atiende a una clasificación de los montes en enajenables y exceptuados de la venta por razón de utilidad pública en base a criterios confusos que no distinguen nítidamente los sistemas de propiedad y los sistemas de aprovechamiento: el aprovechamiento en común no implica necesariamente que la titularidad sea del municipio. De ese modo, las excepciones a la enajenación deben solicitarse expresamente siempre que se trate sólo de bienes de aprovechamiento común que, mediante una interpretación dudosa, reúnan además la condición de uso comunal gratuito, cuestión que requerirá prueba por parte de quien alega tal condición, porque se entiende que cualquier pago por el uso de los bienes comunes es manifestación notoria de la pertenencia del bien a la entidad local y no a la comunidad vecinal (*vid.*, por coetáneo, Altamira y Crevea: 1890, 344).

Paralelamente, se irán añadiendo requisitos limitadores, no en defensa de los bienes comunales, sino en defensa de las enajenaciones de cualquier bien presuntamente comunal con la pretensión de favorecer el paso de tales bienes a la esfera de la propiedad privada. Como consecuencia de las medidas previstas, multitud de bienes de carácter comunal se considerarán como bienes de propios de la entidad local y se procederá a su desamortización y posterior enajenación mediante venta en subasta pública. En este sentido, reseña Nieto García (1991: 92) que “el municipio fue le primer gran suplantador del común de vecinos, cuyos bienes usurpó, total o parcialmente, mediante una simple manipulación de conceptos. Ahora bien, el destino de los bienes iniciales del común de vecinos tuvo un segundo enemigo no menos peligroso: los particulares. Porque sucedió que metro a metro, los particulares fueron apropiándose con el transcurso del tiempo de los bienes municipales, tanto de propios como comunales, consolidando sus usurpaciones a través de la usucapión”. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que no se trata de un proceso homogéneo y temporalmente cerrado, sino que las partes integrantes del monte han sido subastados en lotes y épocas diferentes y adquiridos por propietarios y grupos de copropietarios de diversa composición.

Dentro de esta última posibilidad, en ocasiones los vecinos de algunos pueblos se organizan para acudir a la subasta comanditariamente con el fin de retener los terrenos bajo su titularidad. Es decir, para evitar la venta de los bienes comunales a personas ajenas al municipio y seguir con el aprovechamiento de que disfrutaban, los vecinos se organizan para adquirir los terrenos y continuar con su aprovechamiento. Otra cuestión es que, en realidad, tal actitud esconde intereses de algunos sectores oligárquicos del pueblo porque, normalmente, serán

los principales vecinos y cabezas de familia quienes se agrupan para actuar a título particular frente al municipio como entidad local enajenante y, tras reunir la suma de dinero necesaria, adquirir los bienes sacados a subasta.

La intervención se efectúa normalmente mediante un testafarro, intermediario o representante que acude a la subasta pública de los montes a desamortizar y puja por los terrenos. Rematada la finca a su favor y una vez adquirida, procede a transmitir la propiedad proindiviso al resto de vecinos, los cuales, inmediatamente, constituyen una junta, sociedad o comunidad de propietarios que adopta la forma jurídica de sociedad civil o comunidad de bienes.

Las finalidades perseguidas con dicha operación serán, por un lado, mantener el *statu quo* del aprovechamiento de los vecinos recibido por tradición y derecho de vecindad con independencia del ropaje jurídico que formalmente se asuma; por otro, perpetuar ese aprovechamiento para sí y sus descendientes; y, además, hacer frente al liberalismo jurídico que pretende, con su exageración individualista, privatizar los bienes colectivos otorgando la titularidad dominical plena a particulares y sometiénolos al régimen del Código Civil.

De este modo, los bienes en origen comunes pasan al ámbito de la propiedad privada y la titularidad manifestada mediante las nuevas entidades jurídicas se rige por las normas de Derecho privado reguladoras de cada una de esas modalidades jurídicas de organización de la copropiedad. Se trata de arbitrar una transición desde una copropiedad organizada por mecanismos consuetudinarios jurídico-públicos hacia otra copropiedad organizada por mecanismos legales jurídico-privados. En principio, varían los mecanismos jurídicos que articulan la misma situación, pero a la postre avanzando en una nueva vía sin retorno posible por su integración en patrimonios particulares.

Con ello se acepta el nuevo ropaje jurídico, pero sin asumir los principios que lo inspiran por cuanto, básicamente, se pretenden mantener las características tradicionales del aprovechamiento en común de las tierras afectadas. Se cumple la exigencia del ordenamiento jurídico de cambiar la relación dominical, pero sin perseguir el alcance para el que se ha instaurado sino para pretender conservar una configuración social de la explotación económica.

Además, la fácil adaptabilidad de los bienes comunales a distintas variantes de aprovechamiento (co-utilización por varios sujetos en distintos planos de actuación) y la búsqueda de salidas a la nueva situación se ve favorecida por el hecho de que no se da especial importancia a la cuestión de la titularidad de estos bienes: para los vecinos contemporáneos de la transición lo importante es quién utiliza los montes y cómo los utiliza.

En ese sentido, García de Enterría (1976: 284) manifiesta que el fin fundamental y la razón de la existencia del concejo es precisamente mantener y ordenar en común la utilización por todos de los bienes que se consideran del pueblo. Por ello, cuando el ente local -titular artificial interpuesto entre la comunidad y sus propiedades colectivas- se ve forzado a la enajenación de los bienes que debe gestionar, los vecinos reivindican la vieja titularidad colectiva y primaria mediante los instrumentos jurídicos de que pueden disponer conforme al nuevo ordenamiento dominical.

En el plano terminológico, esas entidades reciben distintas denominaciones pero, básicamente, desde la perspectiva del objeto reciben el nombre de montes de socios, y desde la perspectiva del sujeto pueden ser sociedades o comunidades vecinales de montes. En todo caso, en lo que es propiamente la propiedad privada colectiva hay que diferenciar principalmente las sociedades de propietarios (sociedad civil) y las comunidades de copropietarios (comunidad de bienes).

2.2. La cuestión jurídica

Para comenzar a determinar el alcance de la operación, debe señalarse previamente que parecido fenómeno se produce en las redenciones colectivas de los censos enfiteúticos en base a la legislación desamortizadora y su desarrollo: los enfiteutas adquieren el pleno dominio de las fincas y se constituyen en comunidad de copropietarios sobre los terrenos adquiridos. Pero se trata de una cuestión social y jurídica totalmente distinta, aunque, en el plano de la aplicación y utilización de los instrumentos jurídicos vigentes, hubiese sido otra posibilidad de actuación para tales comunidades, es decir, constituir una enfiteusis al objeto de defender el carácter común de la tierra mediante la titularidad del dominio directo y, posteriormente en su caso, configurar una cotitularidad sobre el dominio útil.

Por otro lado, partiendo de distinguir el derecho de propiedad y el aprovechamiento, algunas comunidades o sociedades pueden tener vinculada una servidumbre vecinal para el uso y aprovechamiento que exige la condición de vecino por norma convencional o por norma consuetudinaria, es decir, un derecho de propiedad con sus titulares y cargado con derecho real limitado de servidumbre personal a favor de todos los vecinos o de algunos. En este sentido, es oportuna la matización de Isábal Bada (1924: 467 nota 2):

“Dos cosas queremos notar con este motivo, a saber: la primera, que entre los vecinos compradores resulta establecida una comunidad, mas no una servidumbre, que no cabe en cosa propia; la segunda, que en favor de los no compradores, además de constituirse con ellos una comunidad, se establece una servidumbre. Pero resulta que la comunidad es opuesta al art. 600 (del Código Civil) y la servidumbre a derecho general a los aprovechamientos tiene, según la legislación vigente, un carácter comunal que podría hacerlo enajenable por el Estado y dar lugar a la intervención forestal de la Administración pública (aun tratándose de monte de propiedad privada) que los interesados desean evitar y que de hecho resulta evitada, porque la Administración, prudentemente, suele *ignorar* ese estado de cosas. Si toman cuerpo definitivamente en la legislación las tendencias ya iniciadas, y de día en día acentuadas de algunos años a esta parte, acerca de la propiedad comunal, se evitarán los subterfugios y dificultades a que acabamos de aludir, acerca de lo cual habría mucho que agregar si el espacio disponible lo consintiese”.

En cualquier caso, parece que no se tuvo en cuenta el espíritu y la *visión social de estos bienes raíces* que determinase la fórmula jurídica más adecuada a cada situación, tal vez por razones derivadas de la vorágine desamortizadora o por intereses particulares de algunos interesados.

La cuestión tratada en esta comunicación es abordada monográficamente por primera vez por el profesor Martín Retortillo (1961), aunque otros autores contemporáneos y posteriores también hayan puesto de manifiesto el problema:

(1) Fairén Guillén (1951: 60):

“Conocemos varios casos de vecinos asociados para adquirir en propiedad los montes sobre los que hasta entonces se había ejercitado el derecho de alera foral; pero algunas de tales uniones, como la de Tauste, no obtuvieron el resultado apetecido. Por otro parte, cuando estas asociaciones no estaban constituidas a modo de personas sociales, sino que eran todos los vecinos los que adquirían proindiviso los montes, la comunidad subsistía penosamente, por la dificultad de deslindar, a causa de las transmisiones hereditarias, los derechos individuales de cada partícipe”.

(2) Garrido Falla (1962: 683):

“El temor a la desamortización determinó que muchos bienes y montes municipales pasasen a ser, formalmente hablando, de una comunidad de propietarios, constituida por la totalidad de los vecinos en aquel momento existentes, si bien continuando en aprovechamiento común”.

(3) Nieto García (1964: 410):

“Sea como fuere, el resultado es que los vecinos, alarmados ante la inminencia de la enajenación, que suponía para ellos, sino siempre la ruina, al menos una perjudicial transformación de su sistema económico, acudían al arbitrio de adquirir ellos mismos los bienes, con objeto de poder continuar los aprovechamientos de la misma forma con que tradicionalmente venía haciéndose. Para su mentalidad, se trataba de un simple, aunque costoso, trámite administrativo y notarial, que para nada cambiaba la situación existente”.

(4) García de Enterría (1976: 299):

“La pervivencia de estas formas de explotación se manifestó en el seno del propio fenómeno desamortizador, que acertó a liquidar muchos de estos patrimonios colectivos, pero que fue contrarrestado con bastante frecuencia con medios *iure privato*, concretamente con la recompra en las subastas de estos montes realizada por los propios vecinos constituidos en comunidades civiles”.

(5) Díaz Fraile (2002: 611):

“En muchos casos se trata de bienes sujetos al proceso desamortizador, pero revertidos al patrimonio colectivo vecinal por medios de *iure privato*, en particular por medio de la compra en subasta de estos bienes por parte de los propios vecinos. De forma que anunciada la subasta y mediante previo acuerdo de los vecinos, uno de ellos concurría a la subasta pujando hasta conseguir el remate de la finca a su favor. Tras ello otorgaba escritura en calidad de propietario del bien adquirido asociando en su propiedad al resto de los vecinos del municipio, o a cierto número de ellos, constituyendo comunidades para cuyo gobierno se remitían a las normas consuetudinarias de explotación por las que se venían rigiendo. Se trata, pues, de un mecanismo basado en la técnica del negocio fiduciario”.

En principio, se insertan en aportaciones que pretenden hacer frente a las normas de montes que comienzan a elaborarse con un claro criterio de rentabi-

lidad económica, dejando de lado cualquier apuesta por algún criterio social de integración de las comunidades vecinales. Manifestación de ello son los artículos 9 y 10 de la Ley de Montes de 1863 cuando establecen que “subsistirán los aprovechamientos vecinales que existan legítimamente cuando no sean incompatibles con la conservación del arbolado”; es decir, se trata de normas que atienden a un mero criterio económico abstracto (técnico), sectorial (forestal) y ocasional.

Por el contrario, en el ordenamiento actual, para afrontar este tipo de problemas, la Ley 43/2003, de Montes, ha establecido las siguientes normas en su Disposición Adicional 10.^a para constituir juntas gestoras que, al margen de cuestiones de titularidad, tengan capacidad de gestión de los montes:

Gestión de montes pro indiviso. 1. Para la gestión de los montes cuya titularidad corresponda pro indiviso a más de diez propietarios conocidos, podrá constituirse una junta gestora que administrará los intereses de todos los copropietarios. 2. Para la constitución de la junta gestora a la que se refiere el apartado anterior, el órgano forestal de la comunidad autónoma convocará a todos los copropietarios garantizando la máxima difusión y publicidad de la citada convocatoria, siendo suficiente el acuerdo de la totalidad de los asistentes a la misma para que dicha constitución se considere válida. 3. La junta gestora que se constituya podrá autorizar los actos de administración ordinaria y extraordinaria, gestión y disfrute del monte y de todos sus productos, y la enajenación de toda clase de aprovechamientos forestales, energéticos y mineros, así como cualquier otro acto para el que estén habilitados los propietarios de acuerdo con esta ley. Asimismo, podrá realizar contratos con la Administración, salvaguardando siempre los derechos de todos los copropietarios. 4. Los beneficios que se generen correspondientes a las partes de la propiedad no esclarecidas deberán invertirse en la mejora del monte. En caso de no poder identificarse la propiedad no esclarecida, deberá invertirse en dicha mejora al menos el 15% del beneficio total obtenido por los copropietarios.

Retornando al análisis jurídico de la cuestión en su origen, es evidente que el proceso y la configuración jurídica generada no pueden entenderse sin la necesaria conexión con la promulgación del Código Civil. Al respecto, en el Código Civil se asientan diversos elementos que tienen incidencia en el problema analizado y deben estar presentes:

(1) En primer lugar, el modelo romano para la regulación de las comunidades de bienes, marginando las comunidades de pastos en favor de un número indeterminado de personas cuya constitución se prohíbe (art. 600 CC).

(2) Después, el régimen de atribución de personalidad jurídica a las sociedades civiles (art. 1.669 CC): atendiendo a la fecha de constitución de las sociedades civiles, las anteriores al Código Civil, no tiene personalidad jurídica y, posteriormente, el Código Civil atribuye personalidad jurídica a las sociedades civiles cuyos pactos son públicos y, por tanto, conocidos por terceros. En relación a los entes morales, hay que recordar, siguiendo a Bustos Pueche (2006) que “cuando el ente logra su reconocimiento por el derecho, simultáneamente, es recibido en la comunidad jurídica (personalidad), adquiere la titularidad de

los derechos y obligaciones correspondientes (capacidad jurídica), y es capaz para el ejercicio de aquéllos y el cumplimiento de éstas (capacidad de obrar)”.

(3) Por último, la autorización a las personas jurídicas para adquirir y poseer bienes de todas clases *conforme a las leyes y reglas de su constitución* (art. 38 CC).

De la concurrencia de estos elementos en el nuevo régimen codificado dependerá la configuración de las nuevas entidades que adquieren la titularidad de los bienes de aprovechamiento común hasta el momento de su constitución. Para su formalización, se plantean dos posibilidades jurídicas: (a) la creación de una persona jurídica: sociedad civil o mercantil que adquiere la titularidad de los bienes; o (b) la creación de una configuración sin personalidad jurídica pero cualificada por su finalidad, destino y conservación, sea sociedad o sea comunidad de bienes.

En cualquiera de los casos, el uso de figuras de distinto carácter no se adecua a las verdaderas pretensiones de los vecinos: las figuras mercantiles se basan en normas complejas y pensadas para un destino distinto; y la comunidad de bienes presenta un carácter endeble cuya inoportunidad aflora como una espada de Damocles persistente que amenaza la pervivencia de un medio tradicional de aprovechamiento de recursos naturales resultado de usos enraizados.

Ciertamente, existe una amplia y diversa casuística en la opción por alguna de las configuraciones jurídicas dependiendo de factores y circunstancias particulares de cada caso. Utilizando un criterio genético de clasificación, Nieto García (1964: 407-471) describe una serie de variedades de montes vecinales explicando su origen y las causas de su aparición: montes comunes de origen comunal, montes comunes de origen foral y montes adquiridos por usucapión a favor de una comunidad de vecinos. En esta tipología genética, la focalización de esta comunicación recae sobre los primeros que, precisamente, surgen en la época desamortizadora como un artificio jurídico de defensa de los vecinos frente a una eventual enajenación favorable a personas extrañas a la vecindad que hubiera supuesto un despojo de la titularidad y del uso inmemorial de los vecinos del propio pueblo. De este modo, un conjunto de vecinos que habían disfrutado de un aprovechamiento comunal tratan de conservarlo después de su puesta en venta por el proceso desamortizador mediante el recurso a figuras civiles y mercantiles, de tal modo que la titularidad dominical de los montes recae en los propios vecinos —en cuanto particulares— siendo el aprovechamiento vecinal.

A pesar de que, actualmente, para atribuir personalidad jurídica a las sociedades civiles se reconocen efectos a la mera publicidad de hecho e incluso a la mera voluntad contractual (Pantaleón Prieto: 1997), la práctica inicial se encaminó a la vía segura de la inscripción en el Registro Mercantil, para lo cual han de revestir alguna de las formas reconocidas en el Código de Comercio. Sin embargo, también se configuran situaciones jurídicas en las que, al no darse el paso jurídico de constitución en sociedades civiles o mercantiles con personalidad jurídica, el ropaje jurídico de la comunidad de bienes planteará, no en el

inicio pero sí tras los ineludibles traspasos generacionales, problemas en la administración y disposición de los montes. Principalmente, el desconocimiento y dispersión de los copropietarios ha llevado a la toma de decisiones por personas sin la suficiente representación de la comunidad e incluso el destino de las rentas obtenidas adquiere un elevado riesgo de constituir una apropiación indebida de bienes ajenos.

3. LA MECÁNICA

Como punto de arranque, conviene destacar que los interesados desechan la posibilidad lógica y coherente de la distribución de los lotes en propiedades individuales, materializando la vieja idea concebida a lo largo del siglo XIX del derecho de los vecinos al reparto de la propiedad de los bienes comunales.

Por otro lado, antes de la acción intervencionista venía utilizándose el expediente posesorio con carácter preventivo para sustraer los montes de esa acción intervencionista. Luego, después de la acción intervencionista, la estrategia vecinal se centra en que formalmente, como no podía ser de otro modo, se acata la ley y se cumplen los requisitos de la normativa desamortizadora, pero, materialmente, se pretende mantener el aprovechamiento y la explotación colectiva de las tierras desamortizadas y subastadas. Es decir, siendo conscientes de que el proceso implica un cambio en la forma de la propiedad, se aspira a mantener el modo colectivo de aprovechamiento conforme a la tradición consuetudinaria. De este modo, se mantiene el régimen anterior de uso aunque bajo una forma de titularidad distinta: propiedad privada de carácter singular.

Hay dos datos trascendentales que no deben olvidarse para comprender esta situación: por un lado, la necesidad de responder rápidamente a la posibilidad real de adjudicar el dominio privado a un único rematante protegido por los derechos dominicales del Código Civil con la facultad de exclusión de todos los vecinos; y, por otro, la prisa en formalizar la transformación sin especial meditación sobre la configuración final y su dinámica posterior que motiva las remisiones a normas del Código Civil incompatibles con la verdadera naturaleza de lo que se pretende instaurar.

En dicha situación, en rasgos generales, se procede del siguiente modo:

- (1) Se produce el anuncio de subasta de las fincas comunales.
- (2) Se designa un vecino o varios —los más significativos social o económicamente— para acudir al remate de la subasta, con la consiguiente comparecencia en la subasta pública.
- (3) Se otorga escritura de remate en favor del vecino o vecinos, y se firman los correspondientes pagarés en favor del Tesoro. En su caso, se formaliza la hipoteca oportuna para hacer frente al pago.
- (4) Pocos días después, el rematante o rematantes otorgan escritura pública para asociar al resto de vecinos —a todos o parte de ellos— a la propiedad de la finca adjudicada en remate.

(5) La nueva situación jurídica queda consolidada al amparo del Código Civil y de la legislación hipotecaria.

Técnicamente, se trata de un negocio fiduciario porque se basa en la confianza que tienen los vecinos en las personas designadas para ser en la subasta rematante y posteriormente transmitente. Y jurídicamente, la obligación posterior de transmitir a otro el objeto adquirido puede hacerse constar en la escritura y en el Registro de la Propiedad:

*En los Registros expresados en el artículo anterior se inscribirán: (...) 3. Los actos y contratos en cuya virtud se adjudiquen a alguno bienes inmuebles o derechos reales, aunque sea **con la obligación de transmitirlos a otro** o de invertir su importe en objeto determinado (art. 2 LH).*

Al respecto, se acostumbra manifestar que la adquisición se hace “con ánimo de cederlas a los demás comparecientes salvo la parte que se reserva (...) para que como a particulares dueños de los mismos (...) pudiesen ser condueños y en su virtud aprovechar los productos de los propios montes”. Sin embargo, lo habitual será que esa obligación no conste en la escritura de remate y haya que deducir su existencia de la legitimación otorgada para el acto de remate. Sobre su licitud cabe decir que no se pretende ningún fraude de ley, sino que la causa es el mantenimiento de una situación de aprovechamiento adecuada a las necesidades particulares de los vecinos.

Por otro lado, formalmente, la voluntad de la comunidad vecinal queda plasmada con todas las solemnidades que ofrece la práctica notarial. En cualquier caso, debe destacarse, por el propio contexto y estado de evolución de la práctica notarial, la simplicidad material de las transmisiones y, sobre todo, la falta de previsiones detalladas sobre la regulación de estos condominios especiales. Desde la perspectiva formal hay que reseñar la evolución de las cláusulas de estilo hacia formas cada vez más perfeccionadas. Las escrituras anteriores a la promulgación del Código Civil refieren una fórmula asociativa con traslación de dominio del rematante único a sus convecinos, mediante fórmulas inconcretas sobre estos condominios invocando normas de tipo consuetudinario, es decir, las normas que regían cuando las fincas eran sometidas a la precedente copropiedad organizada. Más tarde, las escrituras posteriores a la promulgación del Código Civil someten el nuevo condominio a las normas del Código recogidas en los artículos 392 a 406, si bien con carácter supletorio, es decir, en lo referente a lo no establecido en la escritura de constitución.

Conforme a esta última no cabe duda de que formalmente la titularidad dominical de la finca se fracciona en porciones que se confieren a cada uno de los porcioneros. Esta fracción ideal se traduce en la práctica en la posibilidad de gozar y disfrutar de la cosa común junto con el resto de condóminos porque, en principio, las comunidades o sociedades de montes no persiguen otra cosa que ordenar en común la economía privada, concretamente la complementaria a la explotación agraria de la propiedad de cada titular.

Sin embargo, desde la perspectiva material de la operación, se pretende un condominio indivisible por naturaleza, para lo cual se hace preciso establecer una regla de perpetuidad. La duración indefinida se pretende conseguir por dos vías: en primer lugar, mediante pacto expreso de duración perpetua o indefinida que lleva consigo la de su indivisibilidad, fundamentada en la naturaleza y el destino de los mismos bienes, y que ha sido reconocida por el Derecho histórico, la doctrina y la jurisprudencia; y, en segundo término, por el establecimiento de cláusulas que dificulten la posible aplicación del artículo 400 CC, por ejemplo imponiendo todos los gastos necesarios de la valoración, división y adjudicación a quien lo solicite.

De este modo, para la transmisión del bien objeto de la comunidad rige en principio la regla de la inalienabilidad que surge circunstancialmente como un libre pacto de los copropietarios; y la eventual transmisión de la participación o cuota se somete a reglas, no de libertad, sino de limitaciones expresas. Esta última circunstancia deriva del hecho de que, por la propia dinámica de la regulación codificada, se rompe el criterio de la relación de vecindad para determinar el derecho real sobre los bienes comunes puesto que la titularidad de derecho civil es de exclusivo orden privado, ya autónoma de referencias externas de vinculación derivadas de la vecindad.

Como resultado final de este proceso, se manifiestan las siguientes consecuencias prácticas:

Ventajas	Inconvenientes
1. Reforzar la idea de comunidad vecinal y de solidaridad. Se mantiene una entidad de grupo vinculada por la posibilidad del aprovechamiento de una explotación agraria.	1. Cambio a un régimen jurídico que no prevé reglas precisas para comunidades de bienes destinadas a perdurar.
2. Mantener la explotación unitaria y tradicional de las tierras —vinculada al patrimonio familiar— y sus rendimientos —asegurando la propia subsistencia personal—.	2. Pérdida progresiva del espíritu consuetudinario y tradicional de los titulares y de los vínculos de convivencia originales.
3. Evitar o dificultar la enajenación a terceros ajenos a la comunidad vecinal.	3. Adquisición progresiva de una conciencia puramente económica de las cuotas y participaciones.
4. Evitar posibles conflictos vecinales derivados de la multiplicidad de propiedades.	4. Complejidad de las inscripciones registrales por el amplio número de titulares y las faltas en su actualización.
5. Evitar abusos sobre los recursos y aprovechamientos.	5. Introducción de bases inestables y de germen disolutivo.
6. Sentimiento de propiedad —siquiera sea en comunidad— y de responsabilidad.	

En definitiva, se diseña una organización habilidosa pero forzada respecto del espíritu consuetudinario de partida, con elementos prestados por el derecho civil liberal codificado y con pretensión de proteger y preservar usos comunales inmemoriales amenazados por la desamortización. Reseña Isábal Bada (1924: 467 nota 2) que “da esto lugar a grandes dificultades, por los abusos en los aprovechamientos, y aun sin ellos, porque siendo los particulares como tales, *uti singuli*, los dueños, todo cambio de la parte de propiedad de cualquiera de ellos exige, para su inscripción, operaciones y gastos de que suele prescindirse, produciéndose, al cabo de algunos años, grandes confusiones”.

4. LA CASUÍSTICA JURISPRUDENCIAL

La relación jurídica entre condóminos bajo la fórmula jurídica comunal tiene dos características fundamentales: la indivisión y la no asignación de cuotas. Por tanto, no se corresponde con la codificada comunidad ordinaria de tipo romano, de modo que la jurisprudencia ha venido a resolver su explicación y ubicación dogmática recurriendo a la fórmula de la comunidad en mano común del Derecho germánico. Este tipo de comunidad no se regula expresamente en el Código civil, pero tampoco queda excluida su posibilidad por cuanto aparece sigilosamente en la configuración de algunas instituciones civiles y puede utilizarse para la modulación de la propiedad en base al criterio *numerus apertus* del sistema de derechos reales.

Del repaso de las sentencias del Tribunal Supremo se pueden deducir algunas singularidades:

- (1) Cuantitativamente, la parquedad de las sentencias dictadas que abordan esta cuestión.
- (2) Cualitativamente, la falta de una doctrina estructural y constructiva que delimite la naturaleza y el régimen de la configuración estudiada.
- (3) Causalmente, la existencia de planteamientos puntuales y parciales en las diversas manifestaciones judiciales.
- (4) Formalmente, las características de la comunidad germánica han sido determinadas principalmente en las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado.

	Transición y época	Cuestión
SSTS		
1926 5 marzo	Comunal a comunidad civil. Anterior al CC	Ejercicio de la acción <i>communi dividundo</i> que destruye el pacto de indivisión indefinida convenida en la constitución de la comunidad. Desestimación: la legislación anterior no limitaba el tiempo de permanencia en la comunidad y el actor no promovió reclamación encaminada a vencer la voluntad opuesta de los restantes comuneros que podrían haber prorrogado por nueva convención el plazo de vigencia del pacto conforme al art. 400 CC. Cuestiones sin resolver: — si el pacto es válido conforme a la legislación anterior. — si en el CC el pacto de indivisión perpetua es nulo en todo caso — si en el caso la copropiedad estaba sometida al CC (tipo romano) o se trata de un caso de copropiedad germana o en mano común
1926 22 diciembre	Foro redimido a comunidad civil	Falta de anotación y cancelación de la transformación operada tras la redención del foro —cuyo precio percibió el Estado— en el catálogo de montes de utilidad pública que provoca la reivindicación de la pertenencia por el Estado Desestimación: la adquisición se realiza por título civil indiscutible (redención censal basada en la legislación desamortizadora) que origina la comunidad de bienes
1951 6 octubre	Comunidades de pastos, leñas o productos forestales	Caracterización como comunidad de bienes o como derecho real de servidumbre
1956 5 noviembre	Comunidades de pastos, leñas o productos forestales	Caracterización como comunidad de bienes o como derecho real de servidumbre
1962 1 febrero	Comunales a Comunidad de Bienes de fin determinado	Con la finalidad de destinar el producto de los bienes a los mismos fines a que eran dedicados antes de que sobreviniera la desamortización, es decir, a las atenciones y necesidades concejiles y del vecindario

	Transición y época	Cuestión
RRDGRN		
1932 16 junio	Información posesoria referente a un monte de aprovechamiento comunal	En los bienes comunales a que el expediente posesorio se contrae no se da el caso de “copropiedad” de los vecinos, que en lo objetivo reúna los caracteres de la propiedad, distinguiéndose de ella únicamente por la pluralidad de sujetos, ni siquiera de “comunidad” de los demás derechos distintos del dominio, ni mucho menos de desmembración de éste en forma de propiedad dividida.
1933 8 julio	Copropiedad consuetudinaria de hecho a sociedad civil particular en forma anónima	Reconoce la existencia de dos tipos de comunidades: de tipo romano y de tipo germánico. La copropiedad de tipo germánico es reconocida en los casos de propiedad comunal.
1950 8 marzo	Comunal a sociedad (comunidad de bienes). Anterior CC	Solicitud de rectificación de inscripción registral en virtud de escritura pública en la que no constan todos los titulares registrales. La Junta vecinal —órgano administrativo— carece de titularidad de los bienes y de representación de los vecinos particulares afectados.

La admisión de la posibilidad comunitaria estable arranca en el pronunciamiento de carácter negatorio de la STS de 14 de diciembre de 1908: “no perteneciendo por ello a los recurrentes ni a ninguno de los vecinos de dicha población individualmente o como partícipes de una comunidad de carácter civil”.

Posteriormente, es de destacar la *sentencia de 5 de marzo de 1926* que establece determinaciones importantes relativas al condominio o estado de propiedad en el que coexisten la unidad de la cosa y la variedad del sujeto a quien corresponde. Este instrumento jurídico viene reconocido por el ordenamiento jurídico y está admitido por la legislación anterior al Código Civil -ley 26 del título 32 de la tercera Partida y 55 del título quinto de la quinta Partida- y mantenido en el vigente Código Civil. Su articulación principal viene a regular con precisión los derechos de los condueños y la forma de aprovechar la cosa poseída en común. Los presupuestos de esa la regulación son, básicamente: (a) la frecuencia con que aparece esta forma de propiedad que impone las grandes extensiones de terreno; (b) la índole de las cosas que, dentro de su obligada unidad, son patrimonio de varias personas; y (c) la conveniencia de aumentar la cuantía de la utilidad como permiten explotaciones en grande escala y no consiente el esfuerzo económico individual.

En suma, considera el tribunal que la ley, respetando el derecho de cada partícipe, concede superior eficacia al interés colectivo. De ese modo, el derecho individual de cada comunero debe aquilatarse con el derecho de la comunidad que ha sido creado voluntariamente y con una finalidad. En este régimen es esencial el predominio del interés de mayor cuantía y la conservación de la propiedad colectiva. Respetando este principio cardinal, el vigente Código subordina el régimen y la extensión de todos los derechos de la comunidad a la voluntad de los comuneros, exteriorizada en el contrato fundamental del condominio y las disposiciones espaciales que existan en relación con la propiedad de que se trate y solamente para suplir aquella voluntad contractual omisa. En cualquier caso, el Código se inspira en el concepto de propiedad comunal y para la división establece reglas de armonía entre los elementos generadores del condominio y los derechos individuales, teniendo en cuenta el creciente desenvolvimiento que el contrato de sociedad viene dando a complejas relaciones jurídicas en la indivisión de las cosas comunes.

Por ello, formalmente —mediante un modelo de escritura que se reseña en la sentencia— se constituye una Sociedad Anónima pero en realidad se trata de una comunidad en el que el aprovechamiento del monte se hace en común y exclusivamente por los mismos partícipes, para lo cual se determina su limitación temporal, es decir, convencionalmente se establece un pacto de conservación de la comunidad. La acción *communi dividundo* destruiría el pacto de constitución de la comunidad que, al ser establecido bajo el amparo de la anterior legislación, evita limitar el tiempo durante el que los copartícipes venían obligados a permanecer en la comunidad. Además, en relación a la limitación legal del tiempo, debe atenderse al análisis del criterio que constituye su base, es decir, las prohibiciones de enajenar se establecen sobre los bienes vinculados a una familia o entidad corporativa y son esas vinculaciones las que se suprimen. Esta circunstancia no concurre en estas sociedades o comunidades de montes donde los copartícipes han ejercitado libremente su facultad de disponer del dominio de los montes y ajustar para lo sucesivo el aprovechamiento de los mismos a las condiciones que tienen a bien estipular.

En definitiva, del contenido de la sentencia, puede concluirse que el régimen de comunidad de bienes ha de ser el que establezcan los contratos, conforme a lo dispuesto en el artículo 392.2 CC, y sólo en defecto de reglas de este origen se han de observar las prescripciones del título en que dicho artículo está comprendido; y que el Código civil concede superior eficacia al interés colectivo, por ser esencial al fin para el que fue creada la comunidad el interés de mayor cuantía, subordinando el Código Civil el régimen y extensión de todos los derechos de la comunidad a la voluntad de los comuneros. Además, deberá tenerse en cuenta la conveniencia de dar acogida a las necesidades reales y a la exigencia de hacer funcional la comunidad, para que pueda servir al fin previsto en el acto de constitución de estas comunidades de montes, evitando que la misma quede congelada así como perjudicados los intereses colectivos, pues son variadas las razones que pueden aconsejar el cambio de objeto (recalificación urbanística, exigencias comerciales, etc.), sin que se pueda paralizar la vida e

intereses de la comunidad, por causas imprevistas (fallecimientos, enfermedad, etc.), en base a una interpretación formalista y rígida del artículo 392 del Código Civil y de los principios hipotecarios.

Sin embargo, como señala Castán Tobeñas (1927), no es posible extraer una doctrina clara y sustantiva de esta sentencia porque no se pronuncia sobre la nulidad o la validez del pacto de indivisión, ni sobre la legislación aplicable al caso. De hecho, se desestima por un motivo procesal: para solicitar la división era preciso instar previamente la nulidad del contrato en el que se estableció la prohibición de dividir. Siguiendo al autor citado, quedan por dilucidar las siguientes cuestiones:

“a) Si era válido o nulo en el Derecho español anterior al Código el pacto de mantener indivisa la cosa común, cuando no se fijaba el plazo para la duración de la indivisión. b) Si era aplicable al caso de autos la legislación anterior o la contenida en el Código. c) Si en el Código es nulo en todo caso el pacto de indivisión perpetua. d) Si la figura de autos era la del condominio que regula el Código Civil (basado en el principio de corresponder a cada uno de los copartícipes una cuota ideal de la cosa, sobre la que puede ejercer todos los derechos de un propietario), o más bien se constituyó, por virtud de aquel contrato de 1870, algo análogo a lo que la doctrina moderna llama copropiedad de tipo germánico o en mano común (*zur gesammte Hand*), caracterizada por no poder los condueños disponer de sus respectivas partes ni pedir la división de la cosa común y corresponder la administración de la cosa, no al conjunto inorgánico de los propietarios, sino a un órgano especial redirección que obra a nombre de todos. e) Si puede influir sobre la validez del pacto de indivisión la forma de Sociedad que a ésta se atribuya (ya que a la comunidad constituida por los vecinos de Arevalillo se le dio apariencia de Sociedad por acciones)”.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN

Sobre los diversos caminos que han seguido posteriormente dichos bienes, Embid Irujo (1993: 89-100) sistematiza del siguiente modo la variada casuística ulterior:

(1) *La desaparición de los bienes utilizados comunalmente como consecuencia de la disolución de las sociedades titulares y consiguiente partición de los bienes.* Es el supuesto recogido una sentencia que sirve de excusa a Martín-Retortillo (1977) para manifestar su crítica al dispendio de los bienes comunales. Se trata del final natural de los contratos de sociedad regulados en los artículos 1.665 y siguientes del Código Civil. Según el artículo 1.680 CC la sociedad tiene su duración limitada, *en cualquier caso, por toda la vida de los asociados, salvo la facultad que se les reserva en el artículo 1700 y lo dispuesto en el artículo 1.704.* Conforme a esta normativa, no caben sociedades civiles ilimitadas o a perpetuidad y el pacto de su duración no puede ir más allá de la vida de los socios, con lo que la muerte de todos los socios fundadores acarrea la lícita extinción y disolución de la sociedad, y participa-

ción de los herederos en su liquidación y adjudicación de la titularidad dominical de los bienes.

(2) *La cesión de la titularidad de los bienes al Ayuntamiento.* En ocasiones, su disolución se materializa mediante la cesión al ayuntamiento de los bienes que se adquirieron en el proceso desamortizador. Las razones de esta opción pueden ser muy variadas pero se apuntan dos principales: (a) las dificultades de la gestión de las sociedades o comunidades como organizaciones no profesionalizadas; (b) la voluntad de otorgar a los bienes su genuino carácter comunal con la finalidad de evitar el pago de tributos y de garantizar el aprovechamiento comunal por los mismos vecinos.

El profesor Sanz Jarque (1980: 79) describe así este proceso:

“Pero la desaparición más espectacular de estas comunidades se ha producido de hecho cuando los vecinos titulares de las mismas han preferido que sus respectivos Ayuntamientos incluyeran las tierras o fincas de aquéllas en el inventario de bienes municipales con el carácter de comunales generalmente, evitando con ello el pago de impuestos que sobre las mismas recaían y destinándolas a la repoblación forestal a veces y siguiendo disfrutando los vecinos de igual modo en los mismos aprovechamientos que ya venían haciendo de ellas. Esto ocurrió principalmente en la década de los años cuarenta con ocasión de la reconstrucción de muchos archivos y registros que habían sido quemados o destruidos durante al revolución y la guerra”.

Un ejemplo de esta vía se describe en el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1969 (expediente 36.374) que reseña Embid Irujo (1993: 94-95):

“Se tramita el presente expediente, relativo a un monte que, según se expone, perteneció al Ayuntamiento de V. y que al ser enajenado con motivo de la desamortización, fue adquirido por la mayoría de los vecinos y aprovechada la leña y pastos del mismo por sus compradores y descendiente en régimen de comunidad. En 1951 hicieron donación del monte al Municipio, condicionándola a que pasase a formar parte del patrimonio municipal en concepto de bien comunal, y que su disfrute correspondiente a los vecinos que hacían la cesión y a sus descendientes. Posteriormente cesaron los aprovechamientos, por haberse concertado la repoblación con el Patrimonio Forestal; y más tarde se rescindió este consorcio previa aportación por los vecinos donantes de la suma de 1.343.040.85 pesetas, importe de la repoblación. Bien se advierte que el disfrute de ese monte viene estando vinculado, primero a la propiedad de esos vecinos, y, al ser cedida ésta al Ayuntamiento, en cierto modo también, ya que son ellos los que aportan la suma necesaria para pagar la repoblación. A ello se informa (...). Queda dicho que el texto legal contempla un supuesto que viene caracterizado por varias notas. Entre ellas figuran “que viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento mediante concesiones de suertes o cortas de madera” y que ello viniese ocurriendo “de acuerdo con normas consuetudinarias o reglamentaciones locales tradicionalmente observadas”. En rigor ello no es exactamente el caso de este expediente, pues la Ordenanza que en él se propone contempla el futuro y no es una regulación de aprovechamientos que ya viniesen produciéndose. Por ello mismo, no existían esas normas o reglamentaciones consuetudinarias. Y, finalmente, lo que se prevé no es la atribución de suertes o cortas de madera, sino la de porciones del producto de

su subasta. No obstante, la *ratio legis* es la misma y si en la cuestión se profundiza, pronto se advierte que, si bien estrictamente no se habían producido esos aprovechamientos consuetudinarios, ello es debido precisamente a que la finca se puso en condiciones de producirlos por virtud del consorcio con el Patrimonio Forestal y que, ya en marcha la repoblación, los aprovechamientos se hallan todavía por algunos años en potencia más que en acto. Y otro tanto cabe pensar de que lo que se distribuye no sean cortas de madera, sino porciones del producto de las subastas, pues es evidente que se trata de una modalidad más rentable económica que la de atribución de aquellas suertes y su enajenación por separado. Por ello, en suma, el Consejo de Estado no ve, como no lo vio antes el Ministerio de Gobernación, obstáculo legal a que se acepte la posibilidad de enmarcar el caso consultado en el ámbito del artículo 192.4 de la Ley de Régimen Local”.

(3) *La confusión con el patrimonio comunal del Ayuntamiento.* En otras ocasiones —sigue comentando el citado autor—, se ha llegado a la mera y simple inclusión de los bienes en el Inventario de bienes municipales sin que los vecinos discutan tal proceder, con lo que se produce la confusión con el resto del patrimonio comunal. Los motivos también pueden ser variados, pero principalmente se produce por (a) la falta de diferenciación de los bienes desamortizados respecto del resto de los bienes comunales de titularidad municipal, o (b) la desaparición de su gestión separada por parte de la sociedad o comunidad adquirente del bien. En el mismo sentido, el profesor Nieto García (1964: 412) detecta que el régimen jurídico de estos bienes “se deslizaba inexorablemente hacia una nueva forma administrativa, identificándose poco a poco con los demás bienes comunales que no habían sido enajenados”.

(4) *La reivindicación de la titularidad de los bienes por parte de los ayuntamientos.* Este supuesto requiere, por un lado, la existencia de un régimen de aprovechamiento comunal y, de otro, la reivindicación de la entidad local frente a la presunta titularidad privada. Paradigma de esta actuación —siguiendo al mencionado autor— es el caso contemplado y enjuiciado en la STS de 15 de marzo de 1980 —Sala 4.^a— (RAJ 1800/1981), en el cual, detectado el carácter comunal de los bienes y sin prejuzgar lo que la jurisdicción civil pueda indicar acerca de la titularidad, estima acertado por lo menos el derecho al aprovechamiento de los bienes se incluya en el inventario de bienes del municipio con el carácter de comunal y se inscriba en el Registro de la Propiedad, con independencia de que la Junta Administrativa de Propiedad Particular Colectiva perviva con un carácter de simple administradora.

“La naturaleza jurídica que a los bienes discutidos atribuye la sentencia apelada no se encuentra en oposición con la posibilidad y existencia de un aprovechamiento especial de bienes comunales (arts. 192.2 de la Ley de Régimen Local y 77 y siguientes del Reglamento) que prevén la posibilidad de un aprovechamiento especial de bienes comunales con arreglo a determinadas costumbres o reglamentaciones locales, sin que ello signifique la desvirtuación de la naturaleza de estos bienes para atribuirse a los mismos una forma de dominio privado etc., ya que como ha declarado la doctrina de esta Sala (...) no es aceptable jurídicamente, en nuestro Derecho, la atípica figura de “propiedad vecinal privada”, ya que al contrario, siendo el común de vecinos un núcleo local menor (...) los bienes, derechos

y acciones que pertenecen ala comunidad como tal, y no de manera particular a cada uno de los individuos, son bienes municipales, integrantes del patrimonio de la entidad municipal... encuadrables entre los comunales (...); por otra parte la doctrina contenida en las SS. (...) admite la posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de los bienes comunales por parte del municipio y vecinos al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del municipio,... cuya esencia (la del contenido del derecho) no es la disposición de los bienes sino solamente el aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho de participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al municipio los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales, y son de dominio municipal”.

En este caso, los vecinos no llegaron a redimir el censo conforme a la facultad otorgada por la legislación desamortizadora para consolidar el pleno dominio, y el municipio conservó la titularidad del dominio directo sobre los bienes de carácter comunal.

El supuesto paradigmático de la oscilación entre los regímenes de Derecho privado y Derecho público en que se han visto involucrados este tipo de entidades es el caso célebre de la Sociedad de Montes o Sociedad mutua de pastos de Galve que se ha mantenido como comunidad de bienes a pesar de las apetencias municipales para apropiarse de esos bienes: *vid.* Embid Irujo (1993), López Ramón (1996) y Argudo Pérez (1999), y sentencias del Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Teruel de 6 de octubre de 1999 (BOP TE n.º 177) y de Audiencia Provincial de Teruel de de 14 de junio de 2001 (AC 2001\2508) que confirman como la propiedad de los montes pasó de ser pública a una propiedad privada de todos aquellos que suscribieron participaciones de la comunidad de bienes que se formaba.

(5) *La permanencia en la situación de titularidad y aprovechamiento jurídico-privado.* La comunidad o sociedad, con su forma original o con modificaciones posteriores, no ha pasado ni a la titularidad individual ni a la titularidad municipal, no ha sufrido ni la *actio communi dividundo* ejercitada por algún condómino ni la petición de liquidación de las sociedad solicitada por ningún socio, y pervive como tal en el régimen jurídico vigente.

Es la situación de estas sociedades o comunidades privadas que perviven la que genera una indefinición de su carácter que exige delimitar su verdadera naturaleza y consiguiente régimen jurídico de aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael (1890): *Historia de la propiedad comunal*, Madrid (edición del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981).
- ARGUDO PÉREZ, José Luis (1999): “Los derechos de pastos aragoneses de origen foral (Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, legislación y últimas resoluciones judiciales)”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 1999/2, pp. 137-168.
- BUSTOS PUECHE, José Enrique (2006): “La capacidad jurídica en las personas jurídicas y en los entes morales”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 693 (enero 2006), pp. 63-120.
- CASTÁN TOBEÑAS, José (1927): “Comentario a la STS de 5 de marzo de 1926”, *Revista de Derecho Privado*, pp. 64-65.
- DÍAZ FRAILE, Juan María (2002): “La relación de los bienes comunales y de dominio público con el Registro de la Propiedad”, en *Historia de la propiedad en España de bienes comunales. Pasado y presente* (Dios de Dios y otros), Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, pp. 599-626.
- EMBED IRUJO, Antonio (1993): *La defensa de los comunales (Planteamientos generales a partir de la realidad aragonesa)*, Ed. Civitas, Madrid.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor (1951): *La alera foral*, Zaragoza.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1976): “Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura”, *Anuario de Derecho Civil*, pp. 281-307.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1962): “Sobre los bienes comunales”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 125, pp. 673-692 (continúa en números posteriores).
- ISÁBAL Y BADA, Marceliano (1924): “Pastos (Servidumbre de)”, en *Enciclopedia Jurídica Española xxiv (1910-1958)*, Ed. Francisco Seix, Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1996): “Dictamen sobre titularidades concurrentes en los montes de Galve”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, n.º 1996-2, pp. 25-48.
- MARTÍN RETORTILLO, Cirilo (1961): “Comunidad de bienes de origen comunal”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 398-399, pp. 733-769; también en *Anuario Derecho aragonés*, tomo X, Zaragoza, 1959-1960 y en *Libro Homenaje al Profesor Miguel Sancho Izquierdo*, Zaragoza, 1960.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1977): “En torno a los bienes comunales”, *Revista de Administración Pública*, n.º 84, pp. 429-439.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1964): *Bienes comunales*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid.
- (1991): *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Madrid, Ed. Civitas/Ayuntamiento de Los Yébenes.
- PANTALEÓN PRIETO, Fernando (1997): “La personalidad jurídica de las sociedades civiles. Contra la Resolución de la DGRN de 31 de marzo de 1997”, *La Ley*, pp. 1376-1384, Diario 4368 de 8 de septiembre de 1997.
- SANZ JARQUE, Juan José (1980): “El problema de las comunidades y sociedades de montes de origen vecinal en Aragón”, *El Campo. Boletín de Información Agraria del Banco de Bilbao*, n.º 75, pp. 75-82.

16

Reflexiones jurídicas sobre el rol actual de la propiedad colectiva en el desarrollo económico sostenible de Italia y España

Claudia Federico

Abogada en Roma y Sevilla. Colaboradora en la Universidad de Trento

Inmaculada Vivas Tesón

Profesora Titular de Derecho Civil. Universidad de Sevilla

I. NOTA PRELIMINAR

Es sobradamente conocida la antipatía o disfavor con que los Códigos civiles europeos contemplan toda situación de copropiedad, hostilidad que reflejaban ya, en su momento, los aforismos de la jurisprudencia romana *communio est mater discordiarum o in communione vel societate nemo compellitur invitus detineri*.

Consecuencia de la idea liberal individualista que preside el proceso codificador civil, los legisladores luchaban recelosamente contra la indivisión en cuanto podía ser utilizada para amortizar los bienes, restringir su circulación o impedir el progreso de la agricultura⁴²⁹.

Sin embargo, la realidad es bien distinta.

En la actualidad, se encuentran razones suficientes para dudar de esa tónica desconfianza legislativa hacia la comunidad de bienes, a lo que se unen ciertas formas de propiedad colectiva, las cuales, curiosamente, sobrevivieron al proceso liberal burgués de la desamortización decimonónica llegando hasta nuestros días y, hoy por hoy, desempeñan un importante rol en el desarrollo económico de un país⁴³⁰.

⁴²⁹ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive* en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, 1990, pp. 505-555.

⁴³⁰ “En estos momentos en que el liberalismo económico está en auge, se tiene la sensación de que el sistema ideal de relaciones del hombre con las cosas es el que permitiría a aquél, individualizadamente, obtener el máximo de beneficio económico inmediato con lo que indirectamente, como quería Adam Smith, se beneficiaría la colectividad. Pero esto no siempre ha sido así y desde

Así las cosas, existe, en nuestros días, un peculiar tipo de propiedad sobre los bienes, de naturaleza colectiva, esto es, sin titularidad dominical exclusiva a favor de cada vecino⁴³¹, que la disfruta *uti singulus et uti civis* por entero, no por cuota, comunidad, por tanto, de tipo germánico o en mano común; todo es del grupo⁴³².

Es, sin duda, la antítesis de la propiedad individual, con la cual coexiste gracias al colectivismo fuertemente sentido por algunas comunidades vecinales⁴³³.

Este modelo estatutario de propiedad presenta un singular régimen jurídico cuyos principales rasgos distintivos son: la inalienabilidad, la inembargabilidad, la indisponibilidad y la imprescriptibilidad.

Tradicionalmente, la atención prestada a este tipo de propiedad colectiva se ha centrado, casi exclusivamente, en su explotación económica y en la gestión

luego hay un conjunto de bienes (...) que están (...) abocados a otro régimen, ya que si se permitiese su apropiación plena por sujetos aislados los resultados serían catastróficos” (R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2004, p. 423).

⁴³¹ Es una propiedad “inalienable (...) y además indivisible pudiendo para su mejor disfrute dividirse en parcelas que se distribuyen a las casas abiertas del lugar pero sin que ello cree titularidad dominical exclusiva en favor de cada vecino” (A. NIETO, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, pp. 445-446).

⁴³² “La propiedad de los terrenos (...) pertenece al común de vecinos (...) lo que significa que no es de los vecinos individualmente pero tampoco del Municipio” (R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común*, Madrid 1986, p. 47). Es decir, que “la propiedad no es de los vecinos individualmente (y, por tanto, se niega el reparto o dominio individualizado) y, por otro, que no lo es del Municipio como persona jurídica (y, por tanto, se niega la condición de bien municipal y, en consecuencia, toda intervención administrativa de carácter dominical)” (A. NIETO, *Bienes comunales*, Madrid 1964, p. 426).

“La propiedad del bien se imputa a una entidad subjetiva no individual sino colectiva” (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pp. 266 ss.). “Las tierras pertenecen a la colectividad que las habitan, cada uno de los miembros de las cuales goza ‘uti singulus et uti civis’ por entero y no por cuota” (A. GERMANÒ, “Usi Civici”, en *Digesto* 1999, pp. 535-561).

⁴³³ Como subraya Bocanegra Sierra, “la comunidad romana tiene su origen en una concepción individualista del mundo en la que la preeminencia se concede a los derechos del individuo frente a los del grupo y cuya preeminencia del derecho individual impone el dominio exclusivo sobre una parte del derecho común” (R. E. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común*, Madrid, 1986, p. 141).

En cambio, como aclara Grossi, la propiedad colectiva “es, sobre todo, un estatuto del bien (...) ésta se modela sobre el bien, se escribe sobre la cosa, está plasmada enteramente por las razones primordiales físicas y económicas del bien (...) es la primacía de la cosa sobre el sujeto en una visión rigurosamente funcional (...) Cada forma de propiedad colectiva postula la primacía de la comunidad sobre el individuo puesto que postula la comunidad (...) como valor de altísima importancia social y jurídica; comunidad y comunión concebidas no como simples uniones y combinaciones de personas y de bienes sino como realidades basadas en una solidaridad intensísima” (P. GROSSI, “Assolutismo giuridico e proprietà collettive”, en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XIX, 1990, pp. 505-555). El mismo autor subraya que en tal forma de propiedad “el régimen de los bienes se compenetra con el régimen social (...) Es una civilización que ha sentido primitivamente la dimensión jurídica de forma profundamente factual, es decir, determinada por hechos vitales y estructurales de los cuales no conseguía ni quería abstraerse” (P. GROSSI, “Il problema storico-giuridico delle proprietà collettive in Italia”, en *Bosco e Ambiente*, 1992, pp. 4-14). La propiedad colectiva “parte de una concepción colectivista o comunitaria del mundo” (J. BELTRAN DE HEREDIA, *La comunidad de bienes en Derecho español*, Madrid, 1954, p. 79) “primando el derecho del grupo frente al del individuo” (R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común*, Madrid, 1986, p. 141).

de su productividad, existiendo una despreocupación por otros factores como la lucha por la erosión, la conservación de la masa forestal y la protección de determinados espacios naturales⁴³⁴.

Sin embargo, en las últimas décadas, la atención y el esfuerzo legislativo, doctrinal y jurisprudencial (en muchas ocasiones, desafortunadamente, a golpe de desgracias y catástrofes medioambientales) hacia la protección y salvaguarda del medio ambiente ha crecido enormemente, produciéndose lo que podría considerarse un “redescubrimiento” de la propiedad colectiva sobre la base de su importante significación ambiental.

Además de la conservación y mejora de los ecosistemas naturales, el impulso y consolidación de la propiedad forestal permiten fijar la población al medio rural mediante la creación de empleo y la mejora de las condiciones de vida, e, incluso, propiciar la inmigración, logrando la revitalización demográfica y la recuperación patrimonial de muchas zonas del territorio español.

En el presente estudio centramos nuestra atenta mirada en el innegable papel que, tanto en Italia como en España, desempeña la propiedad colectiva en cuanto a la sostenibilidad ambiental, con los consiguientes beneficios sociales que ello reporta y reportará en el futuro a los horizontes vitales de las personas.

II. LA PROPIEDAD COLECTIVA EN ITALIA

Debemos iniciar este estudio citando la ley fundamental en materia de propiedad colectiva, la Ley 1766 de 1927⁴³⁵ que disciplina, si bien bajo el único término de *usi civici*, dos figuras muy diferentes jurídicamente: los *usi civici* en sentido estricto y la propiedad colectiva (que, a su vez, se divide en *demani civici* y en *domini collettivi*).

Los *usi civici* en sentido estricto son los derechos colectivos de disfrute y uso que competen a una población y a los usuarios individuales que la componen sobre tierras en dominio privado.

La Ley de 1927 dispone que los *usi civici* en sentido estricto no puedan variar en su contenido ni en su extensión y están destinados a su liquidación o extinción⁴³⁶, pues, en nuestro Ordenamiento jurídico, no está previsto el mantenimiento de la propiedad de la tierra dividida entre el privado y la colectividad.

⁴³⁴ C. FEDERICO e I. VIVAS TESON, “Proprietà collettiva e tutela dell’ambiente in Italia e in Spagna”, en *Rivista di Diritto Agrario*, 2009, II, p. 79 y “Proprietà collettiva e tutela dell’ambiente in Italia e in Spagna”, en *Archivio Scialoja-Bolla*, núm. 1, 2009, p. 59.

⁴³⁵ Ley de 16 de junio de 1927, n. 1766 en *G.U.* de 3 de octubre de 1927, n. 228.

⁴³⁶ La liquidación puede acaecer mediante: separación, asignando al Ayuntamiento o ente agrario una parte del fundo privado gravado o dejando libre de usos la parte correspondiente al propietario (en caso de usos esenciales, la separación va de un octavo a la mitad, en caso de usos útiles, de un cuarto a dos tercios); determinación de un canon correspondiente al valor de los derechos, cuando el propietario haya realizado en el fundo mejoras permanentes y sustanciales y cuando se trate de pequeñas parcelas no agrupables en unidades agrarias; asignación de todo el fundo privado a la población y pago de canon a favor del propietario en los ayuntamientos pertenecientes al Ex-Estado Pontificio.

Totalmente diferente es, en cambio, la propiedad colectiva, que es un derecho colectivo de dominio. La propiedad colectiva tiene como objeto los bienes “cívici” “de originario dominio de una comunidad de habitantes o bien recibidos por ella en ejecución de los procedimientos de liquidación de los *usi civici* y de los derechos de disfrute colectivos previstos por Ley”⁴³⁷.

Los bienes en propiedad colectiva pueden ser “*domini collettivi*”⁴³⁸ si son de Asociaciones o Universidades Agrarias denominadas de cualquier manera o *demani civici*, si pertenecen a Ayuntamientos o fracciones⁴³⁹.

Ahora bien, la propiedad colectiva está destinada a la conservación y a la planificación económica y sus usos pueden variar en contenido y extensión. El art. 11 de la Ley de 1927 prevé la destinación de los terrenos de propiedad colectiva en dos categorías:

- categoría A: terrenos convenientemente utilizables como bosque o pasto permanente;
- categoría B: terrenos convenientemente utilizables para la cultivación agraria.

La operación demanial de destinación se realiza a través de la clasificación en categorías. Los terrenos se dividen en las dos categorías señaladas sobre la base de un denominado “piano de massima” cumplimentado por un delegado técnico nombrado por la Región.

Antes de la asignación a una de las categorías, todos los bienes en propiedad colectiva son inalienables, imprescriptibles y sujetos a prohibición de cambio de destinación, pues rige el principio del deber de conservación de los bienes “cívici” en su estructura y funcionalidad en espera de su definitiva ordenación⁴⁴⁰.

⁴³⁷ G. SPINELLI, *Esegesi breve delle leggi sulla liquidazione degli usi civici*, Milano 1959, p. 34.

⁴³⁸ Entre ellos distinguimos, junto a las tierras “cíviche” “abiertas” a toda la colectividad residente en un determinado lugar, las tierras colectivas “cerradas” en cuanto reservadas a los descendientes de los originarios usuarios. Estas últimas son, hoy, objeto de una disciplina específica. Ya, en efecto, con el art. 65 del RD. 26.02.1928 n. 332, se dispuso de la no aplicación a las “Partecipanze Emiliane” de las normas de la Ley de 1927 relativas a la organización, al reparto y al disfrute de los bienes, reconociendo, de esta manera, la importancia del secular trabajo de recuperación desarrollado por los participantes originarios en las tierras emilianas. Posteriormente, fue reconocida la exclusión de la Ley de 1927 de las propiedades colectivas de núcleos familiares montañeros (vid. el Decreto Ley 3.05.1948 n. 1104 sobre las Reglas de la Magnífica Comunidad Cadorina, la Ley 25.7.1952 n. 991 y la Ley 3.12.1971 n. 1102).

⁴³⁹ Sea en el caso de “*domini collettivi*” que en el de “*demani civici*” ha de tenerse en cuenta, como precisa Cerulli Irelli (vid. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 295) que “sea el Ayuntamiento o la Asociación o Universidad Agraria denominada de cualquier manera es el ente administrativo representativo de la colectividad propietaria: la propiedad del bien es de naturaleza colectiva de Derecho público en lugar de privada o patrimonial del ente”. El bien, por tanto, no pertenece al patrimonio municipal sino a la colectividad, de la cual el ente es un mero representante titular sólo de poderes

⁴⁴⁰ Como constantemente ha reconocido la jurisprudencia de la Suprema Corte di Cassazione, en efecto, “*del sistema de la Ley de 16 de junio de 1927 n. 1766 y del Reglamento relativo aprobado con r.d. 26 de febrero de 1928 n. 332 resulta en claro modo que tras el paso del originario régimen de indisponibilidad absoluta, a la nueva disciplina de 1927 no es posible vender o mudar la destinación de los bienes cívicos si no existe una precedente asignación de categoría de los bienes. Por lo tanto,*

el acto de asignación es el elemento de evaluación constitutivo del régimen normativo de los bienes de "demanio cívico", los cuales, hasta que no haya sido determinada, con acto formal y según la forma de ley la categoría de pertenencia, quedan sujetos a la prohibición absoluta de enajenación. Esto comporta que cualquier disposición que autorice ventas o cambios de destinación (decreto ministerial y ahora, tras el D.P.R. n. 616 de 1977 de transferencia de las competencias ministeriales a las Regiones, autorización regional) es nulo y queda sin efecto si es emitido fuera del caso legislativo y carente del presupuesto de la anterior asignación de categoría. Cuando por ello el Comisario parezca considerar implícita la asignación de categoría en la autorización ministerial de la venta, que tenía, a su juicio, necesariamente que implicar y presuponer la exclusión del terreno interesado en la destinación agrícola y a la inversa su atribución a la categoría a) (bosque - pasto), sin necesidad de la aprobación del "piano di massima" y del decreto del comisario de asignación de categoría, deja de lado, por tanto, aquel nexo de implicación necesario que debe subsistir entre el acto formal de asignación según las formas de ley y por parte del órgano competente y la regularidad del decreto ministerial de autorización a la venta y sobre todo, omite considerar que aunque solo en relación a la jurisdicción la sentencia de las Sezioni Unite confirmando su competencia ya ha enunciado que el principio que la asignación de categoría, aunque no se llega a considerar como un (directo) presupuesto de la enajenación de los terrenos, constituye cuanto menos un presupuesto de legitimidad de la autorización ministerial, en defecto de la cual los terrenos son ciertamente considerados según la norma del art. 12 de la ley 1766-1927 inalienables e indisponibles, con la consecuencia de que faltando tal supuesto de legitimidad, el acto de autorización sería de todas formas inaplicable por ilegítimo y la compraventa declarada nula por la imposibilidad jurídica del objeto (sent. 10 noviembre 1980 n. 6017). En conclusión, por tanto, cualquiera que sea la atribución de la falta de presupuesto de la asignación de categoría, de la cual no es necesario ocuparse, tal falta determina en cualquier caso la indisponibilidad absoluta de los bienes con la consecuencia de que cualquier medida de autorización es nula y debe desaprobarse porque faltando el presupuesto de la anterior asignación, queda fuera del caso normativo y como tal no idóneo para convertir a los bienes indisponibles en bienes comerciables". (Vid. Cass. Sez. II, 22.11.1990, n. 11265).

De tal parecer es también la consolidada jurisprudencia comisarial vertida sobre la materia.

"La asignación de categoría de la que el art. 11 ss. l. 16 junio de 1927, n. 1766 tiene naturaleza de presupuesto formal y sustancial indispensable para el procedimiento dirigido a modificar el régimen de indisponibilidad de los bienes por lo que, en su defecto, será considerado ilegítimo, y, por lo tanto, a no aplicar, según el art. 5 l. del 20 de marzo de 1865, n. 2248, al. E, el decreto ministerial que autoriza a un ayuntamiento a conceder en enfiteusis dichos bienes, de ahí la nulidad de la concesión enfiteútica misma por tener un objeto jurídicamente imposible y haber sido emitidas las decisiones municipales en ausencia de poder" (Comm. Usi civici Lazio, 06 de junio de 1986, Schingo c. Com. Terracina, en Rep. Foro It., 1987, n. 39, y en Nuovo dir. agr., 1986, 509).

"La individualización de las tierras de uso cívico a asignar a cada una de las dos categorías previstas por el art. 11 de la Ley del 16 de junio de 1927 n. 1766 es un presupuesto formal y sustancial indispensable para que se pueda solicitar la enajenación o el cambio de destinación de aquellos fundos que no sean utilizados para cualquier cultivación agraria. La asignación de categoría, estando anclada y vinculada a previas y efectivas comprobaciones disciplinadas por ley, no puede ser presunta ni considerarse implícita en el decreto ministerial de autorización a la venta o al cambio de destinación. La asignación de categoría se considera respecto a la autorización a enajenar, como un presupuesto de tal poder de autorización que el eventual decreto ministerial emitido sin tal presupuesto no sirve para modificar el origen natural de los bienes ni la posición de los usuarios individuales respecto a los mismos y debe, por tanto, ser insaplicable en la controversia de competencia del Comisario regional entre usuarios y Ayuntamiento por la declaración de nulidad del acto de venta" (Comm. Usi civici L'Aquila, 09.05.1986, Mariangeli c. Comune Rocca di Cambio; vid. también, Comm. Usi Civici L'Aquila, 23.06.1986, Mariangeli c. Rocca di Cambio en Nuovo Dir. Agr. 1986, 296).

Existe, sin embargo, una orientación jurisprudencial que niega el carácter indispensable de la asignación de categoría en los casos en el que el bien sea ontológicamente identificable en una de las dos categorías. Es significativa, al respecto, una decisión del TAR Lazio de 1983, en la que se afirma que "para la validez de la enajenabilidad de los bienes sujetos a "usi civici" la previa asignación de categoría según, el art. 11 de la ley del 16 de junio de 1927, n. 1766 es necesaria sólo cuando no resulte, por elementos seguros, a qué categoría pertenece el terreno" (vid. Tar Lazio, Sez. I, 19.10.1983, n. 934 en Dir. e giur. agr. 1984, 51). En la misma línea, la Corte Costituzionale en 1992

Con la asignación de categoría, en cambio, el régimen de los bienes se bifurca.

Mientras los bienes de la categoría B) vienen repartidos entre las familias de cultivadores directos a través de la “quotizzazione”⁴⁴¹, las tierras de categoría A), es decir, los bosques y los pastos, continúan perteneciendo a la colectividad y están sujetas al riguroso régimen de inalienabilidad, indisponibilidad e imprescriptibilidad de los usos.

Para los bienes de categoría A) se admite sólo la posibilidad de concesiones precarias a terceros cuando excedan las necesidades de la población y limitadamente a la parte excedente.

Sin embargo, excepcionalmente, el art. 12 de la Ley de 1927 prevé, disciplinando el cambio de destinación y la enajenación de las tierras de categoría A), la posibilidad de que en el curso de la gestión de las tierras “civiche” de tal categoría, surja bien la exigencia de dar a éstas una destinación diferente a la original, bien la oportunidad de enajenarlas.

Sea el cambio de destinación que la enajenación requieren la autorización previa de la Región.

(*vid.* Corte Cost. 25 de mayo de 1992, n. 221), habiendo intervenido sobre la cuestión de legitimidad constitucional del art. 7 co, 4 e 5 de la Ley regional Abruzzo n. 25 de 1988, estableció que las Regiones puedan prever “una convalidación de las autorizaciones a las enajenaciones de tierras cívicas no previamente asignadas a ninguna categoría (...) cuando se trate de terrenos ciertamente a clasificar como bosques o pastos (...) no siendo necesaria ninguna verificación técnica”.

⁴⁴¹ Como subraya Petronio (*vid.* U. PETRONIO, “Usi Civici”, en *Enc. Dir.* XLV, Milano, 1992, pp. 930 ss.), “las tierras agrícolas, según un modelo tomado de la previsora legislación napolitana, están destinadas a ser divididas en cuotas (la llamada “quotizzazione”) entre las familias de cultivadores directos por parte del Ayuntamiento o de las fracciones, con preferencia por aquellas más pobres (Art. 13 l. n. 1766 de 1927) (...). De hecho, el reparto en cuotas está parada desde hace tiempo e, incluso, suspendida por algunas Leyes regionales (*vid.* Art. 3 l. rg. Campania 17 de marzo de 1981 n. 11 e Art. 14 l. rg. Umbria 17 de enero de 1984 n. 1) (...). Actualmente, el problema principal es aquél de la definitiva transformación del régimen jurídico de las cuotas asignadas de público a privado. En efecto, la asignación de las cuotas, con la imposición sobre ellas de un canon de naturaleza enfiteútica y con la obligación de las mejoras prescritas por el “piano di massima” de los fundos y de la puesta en marcha del cultivo, no realiza la así llamada “conversión del demanio en alodio”, es decir, la privatización de la tierra que se posee solo con la exención del canon mismo (...). Se mantiene firme que, en ausencia de exención, las cuotas no son objeto de propiedad privada y, por lo tanto, no pueden ser divididas, enajenadas o cedidas por cualquier razón, con la consecuencia de que su eventual enajenación provoque la expiración de la asignación y la devolución de las cuotas a la entidad propietaria (la llamada devolución) (Art. 21 l. 1766/1927)”. Los terrenos de categoría b), antes de las operaciones de “quotizzazione”, pueden ser utilizados por las entidades gestoras mediante concesiones temporales de disfrute por terceros (*vid.* Cass. SS. UU. 21.12.1951). Como hace notar Cerulli Irelli, “la institución jurídica en examen implica una grave derogación de los principios del ordenamiento acerca de las transferencias coercitivas de los bienes y se sitúa al límite de la violación del art. 42 Cost. (...) la “quotizzazione” de los bienes “cívici” puede resultar conforme a los principios constitucionales y a la lógica del ordenamiento de la materia sólo si es concebida y actuada (...) como un modo de disfrute de los bienes “cívici” con vocación agraria por parte de la misma población propietaria y usuaria, o sea, como una transformación del derecho colectivo en derecho individual siempre a favor de la misma población propietaria y usuaria, de sus miembros individuales” (*Vid.* CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 376).

Recordemos, además, que el art. 65 del reg. “usi civici”, con implícita referencia a las Partecipanze emiliane, dispone que el sistema de reparto en cuotas no se aplica a las tierras de vocación agraria imputadas a asociaciones agrarias compuestas por determinadas familias que hayan aportado mejoras sustanciales y permanentes.

Por lo que respecta al cambio de destinación, en el marco de lo dispuesto por los arts. 12 de la Ley 1766/1927 y 41 del Reglamento de 1928, la nueva destinación, concebida como “precaria y reversible”⁴⁴², debe estar dirigida a un beneficio real para la generalidad de los habitantes⁴⁴³. Tal figura se limita a interrumpir el ejercicio de los usos durante todo el tiempo que dure la destinación diferente, si bien la propiedad de las tierras permanece colectiva⁴⁴⁴.

La enajenación, según los arts. 12 de la Ley 1766/1927 e 39, apartado 2, del Reglamento de 1928, permite, en cambio, que los bienes pasen a propiedad privada.

La necesaria autorización regional previa constituye, por tanto, un acto de “sdemanializzazione”, esto es, conlleva la pérdida de su naturaleza demanial.

Tal institución jurídica ha sido interpretada, en modo extremadamente riguroso y restrictivo, por la jurisprudencia de mérito y de legitimidad, que ha establecido principios básicos en materia: desde la admisibilidad de la enajenación sólo a través de contratos de compraventa⁴⁴⁵ hasta la autorización regional como

⁴⁴² F. CARLETTI, “Gli utilizzi d’uso civico come modello per la tutela dell’ambiente”, en *Nuovo Dir. Agr.*, 1983, p. 441.

Como precisa Cerulli Irelli (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 394) “el cambio de destinación —respecto al ejercicio de los “usi civici”— previsto por el art. 41 reg. es, en principio, temporal: la disposición de autorización del cambio de destinación debe, de hecho, contener ‘la cláusula de la devolución de las tierras, en cuanto sea posible, a la antigua destinación cuando viniera a cesar el objetivo por el cual la autorización había sido acordada’ (...) En caso de imposibilidad de volver a la antigua situación, la autoridad administrativa (hoy regional) establecerá la ‘nueva destinación’”.

⁴⁴³ 15 *Vid.* Cons. Stato, Sez. VI, 6.03.2003 n. 1247 en *Foro Amm.*, CDS 2003 n. 1080 según el cual “el vínculo de ‘uso civico’ constituye un derecho real de carácter cívico destinado a asegurar una utilidad a la colectividad y a sus componentes, con la consecuencia que la subsistencia de tal beneficio debe ser asegurado, incluso, en caso de cambio de destinación de uso (...). El cambio de destinación de las tierras sometidas a uso cívico debe, por tanto, consistir en un beneficio real para la generalidad de los habitantes (es decir, para todos los componentes de la colectividad, que deben poder conseguir y obtener tal beneficio, simplemente, *uti cives*) y no con una ventaja indirecta (...). El vínculo de ‘uso civico’ constituye un derecho real de carácter cívico (en cuanto los componentes de la colectividad usufructúan *uti cives*) destinado a asegurar una utilidad a la colectividad y a sus componentes, y la subsistencia de un beneficio para la colectividad debe ser asegurada en caso de cambio de destinación”. El Consiglio di Stato había confirmado, con anterioridad, tal concepto, afirmando que “con el fin del cambio de destinación de terrenos sujetos a uso cívico el art. 12 L. 16.06.1927 n. 1766 y el art. 41 del relativo reglamento atribuyen al Ministro de la *Agricoltura y Foreste* (hoy Regiones, ndr) un poder de aprobación limitado a la valoración de que el cambio propuesto represente un real beneficio para la generalidad de los habitantes” (*vid.* Cons. Stato, Sez. VI, 21.04.1972 n. 152).

⁴⁴⁴ Como subraya Cerulli Irelli (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 394) “en el ámbito del supuesto de cambio de destinación (...) no resultan afectados en ningún modo los derechos dominicales de la comunidad de habitantes sobre las tierras objeto del procedimiento mismo: viene interrumpido el ejercicio de los ‘usi civici’, es decir, una de las manifestaciones de la situación dominical, pero ésta permanece intacta en manos de la población con sus potenciales jurídicos de expansión”.

⁴⁴⁵ *Vid.* G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 62 ss., que precisan que “tanto los jueces de mérito (Comm. Usi Civici Roma, 9-29.03.1946; App. Roma 20.12.1946 en Arch. Ric. Giur. 1948, 911) como la Corte Suprema di Cassazione (21.05.1948, n. 770 en *Giur. Cass. Civ.* 1948, II, 135) han considerado que el término “enajenación” debe entenderse en sentido restrictivo y que, consecuentemente, la autorización puede ser dada exclusivamente para la venta.

acto prodrómico y no de convalidación so pena de nulidad de las ventas estipuladas⁴⁴⁶.

III. LA PROPIEDAD COLECTIVA EN ESPAÑA⁴⁴⁷

En términos análogos, casi paralelos (lo cual no es de extrañar, dada la patente hermandad jurídica existente entre ambos países), en España, dentro de los bienes de dominio público se incluyen los bienes comunales, que son aquéllos de titularidad local aprovechados por los vecinos y que se rigen por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, el Texto refundido por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986 y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986, así como la normativa aprobada por las Comunidades Autónomas en desarrollo de la legislación básica de régimen local dictada por el Estado.

Junto a estos bienes comunales que reciben la denominación de “bienes comunales típicos”, de los cuales, únicamente, su aprovechamiento y disfrute pertenece a los vecinos, nos encontramos con otros bienes de los que no sólo su aprovechamiento sino también la titularidad es vecinal (bien corresponde directamente al vecindario, bien a personas jurídicas en la que se integran los vecinos), quedando sometidos, dada su singularidad, a especiales reglas. Son los que algún autor⁴⁴⁸ califica como “bienes comunales atípicos”⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Según una consolidada jurisprudencia de mérito “*las enajenaciones de los bienes “cívici” sin el acta de “sdemanializzazione” establecido por el art. 12 de la Ley 16 de junio de 1927, n. 1766 y por el art. 39 del R.D. 26 de febrero de 1928 n. 332 son nulas*” (vid. Comm. Usi Civici Roma, Comune S. Felice Circeo c. Grassi en *Nuovo dir. Agr.* 1984, p. 128).

⁴⁴⁷ Para un estudio más pormenorizado, vid. I. VIVAS TESÓN, “Il regimen giuridico della proprietà collettiva in Spagna”, Ponencia en la 16.^a *Riunione Scientifica “Le terre di collettivo godimento tra bene comune e proprietà”*, 25-26 noviembre 2010, Trento.

⁴⁴⁸ A. NIETO GARCÍA, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, pp. 301-304.

⁴⁴⁹ Vid. A. NIETO GARCÍA, *Bienes comunales*, Madrid, 1964 y *Bienes comunales de los montes de Toledo*, Madrid, 1991; J. L. CASTRO SOMOZA, “Los montes “en mano común” de vecinos de Galicia”, en *RGLJ*, núm. 4, 1966; C. PAZ-ARES, *Régimen de los llamados montes de vecinos de Galicia*, Vigo, 1966; R. MARTÍN MATEO, “Sobre los montes vecinales”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 59, 1967, pp. 63-76; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “En torno a los bienes comunales”, en *RAP*, núm. 84, 1977, pp. 429 ss.; J. J. FERNÁNDEZ GARCÍA, “Montes vecinales en mano común”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44, 1984, pp. 745-772; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura*, Estudios, Santander, 1986; R. E. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común*, Iustel, Madrid, 1986; P. SAAVEDRA, “La propiedad colectiva en Galicia en el siglo XVIII”, en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del Siglo XVIII*, 1989, pp. 429-447; C. LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, “Aprovechamientos colectivos de recursos: montes comunales y montes vecinales ‘en mano común’; pastos y leñas”, en *RGD*, núm. 576, 1992; J. L. BALBOA LÓPEZ y M. A. ARTIAGA REGO, “La individualización de la propiedad colectiva: aproximación e interpretación del proceso en los montes vecinales de Galicia”, en *Agricultura y sociedad*, núm. 65, 1992, pp. 101-120; A. GALLEGO ANABITARTE, *La desamortización de los montes de Toledo*, Marcial Pons, Madrid, 1993; V. J. GARCÍA LÓPEZ, “Regulación positiva del monte vecinal en mano común en Galicia. Problemas que plantea”, en *Revista Xurídica Galega*, núm. 6, 1994; J. J. RAPOSO ARCEO, “Los montes vecinales en mano común”, en *Foro Galego*, núm. 188, 1995; O. REY CASTELAO, “La propiedad colectiva en la España moderna”, en *Studia histórica. Historia moderna*, núm. 16, 1997,

Entre tales propiedades de titularidad y uso privados colectivos nos encontramos los montes vecinales en mano común, las comunidades de pastos y leñas⁴⁵⁰ y los proindivisos o montes de socios⁴⁵¹. Dada su mayor presencia, dedicaremos a los primeros nuestra atención.

pp. 5-16; D. BELLO JANEIRO, *La propiedad forestal*, Tecnos, Madrid, 1997; DÍAZ FUENTES, *Montes vecinales en mano común*, Bosch, Barcelona, 1999; C. J. MALUQUER DE MOTES BERNET, "Titularidad de los montes vecinales y constitucionalidad o no del artículo 206 de la Ley hipotecaria por lo que toca a los bienes de la iglesia católica: Comentario a la STS (Sala 1.ª) de 18 de noviembre de 1996", en *RDP*, Año n.º 83, Mes 2, 1999, pp. 128-137; A. L. REBOLLEDO VARELA, *Los derechos reales en la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia. Montes vecinales en mano común, aguas, servidumbre de paso y serventía*, Ed. Revista Xurídica Galega, Pontevedra, 1999; C. MONTEI, "Origen y evolución de la propiedad forestal colectiva en España", *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, n.º 16, 2000, pp. 285-290; E. COLOM PIAZUELO, *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, 1994 y "El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111, 2001; S. DE DIOS y otros (coord.), *Historia de la propiedad en España. Bienes comunales, pasado y presente*, Madrid, 2002; F. CORRAL DUEÑAS, "La protección registral de los montes vecinales en mano común", en *RCDI*, año n.º 79, núm. 675, 2003, pp. 713-738; J. L. RODRÍGUEZ-VIGIL, *Los montes comunales y vecinales de Asturias*, Gijón, 2005; R. BOCANEGRA SIERRA, *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, 2008; J. A. LÓPEZ RODRÍGUEZ, "Consideraciones sobre el deslinde de los montes vecinales en mano común de Galicia y el Registro de la Propiedad", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 743, enero 2008 y E. PÉREZ PÉREZ, *Cotitularidades sobre bienes inmuebles*, Barcelona, 2008.

⁴⁵⁰ Reguladas en los arts. 600 y ss. C. c. *Vid.* M. CUADRADO IGLESIAS, *Aprovechamientos en común de pastos y leñas*, Madrid, 1980. La problemática que presenta este tipo de aprovechamiento privado colectivo gira, fundamentalmente, en torno a determinar su naturaleza jurídica y, más concretamente, trazar la línea divisoria entre la comunidad y la servidumbre de pastos, la cual no se ofrece con matices claros y precisos en el Derecho histórico español ni en las resoluciones del Tribunal supremo, dada la confusión terminológica que se observa en los arts. 600 al 603 C. c. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1964 afirmaba: "en el presente caso están perfectamente identificadas las características propias de una comunidad de pastos pertenecientes al tipo de comunidad germánica o de mano común, en cuanto al derecho de apacentar ganados, y ello tanto por su origen y extensión como por los sujetos que de él se aprovechan, unidos por vínculos de vecindad y en número indeterminado y variable, faltando la idea de cuota en el sentido romano; pero, además, ofrece una nota característica cual es la reciprocidad de los aprovechamientos entre los vecinos de los cuatro pueblos, que apacientan sus ganados, indistintamente, sobre todas las partes y el conjunto del monte en cuestión, reciprocidad que no se ajusta al concepto de las servidumbres personales comprendidas en el art. 531 del Código Civil, puesto que en éstas no se verifica el hecho de poner en común sus fincas todos los que gozan del derecho de pastos, sino que se aprovechan una o varias personas, para sus ganados, de los pastos objeto de gravamen en finca totalmente ajena, mientras que en el caso debatido ponen en común todos los vecinos los pastos del monte 'A la Enriba'? con una reciprocidad tal que ha de excluirse la idea de que unos disfruten del derecho y otros tengan que soportar en sus fincas sólo el gravamen".

Poco después, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1965, consideraba: "en cuanto a la naturaleza de la verdadera comunidad de pastos es dominante en la doctrina científica la opinión que la sitúa en el campo de la propiedad en mano común, ya que son sus características sustanciales: 1.ª, que los condóminos suelen estar unidos por un vínculo personal de vecindad; 2.ª, que el número de titulares por la misma razón, es indeterminado y variable, de tal forma que el disfrute o aprovechamiento se hace sin delimitación precisa, faltando la idea de cuota en el sentido romano de este término; 3.ª, que la participación que al comunero corresponde es inalienable; y 4.ª, que la comunidad es insoluble e improcedente al ejercicio de la acción "communi dividundo"; con lo que se consigue que vecinos de pueblos enteros puedan vivir merced a esta forma de propiedad, perfectamente acomodada a sus necesidades".

⁴⁵¹ La mayoría de los proindivisos o montes de socios pertenecen a sociedades de propietarios o de vecinos en virtud de título de compra al Estado en pública subasta desamortizadora a fines del siglo XIX y principios del XX, pero también por compra directa a propietarios particulares; o,

Los montes vecinales en mano común (en adelante, MVMC) representan más de la cuarta parte de la superficie geográfica de Galicia⁴⁵², una de las zonas de mayor productividad forestal de Europa, estando asimismo presentes en los territorios de Asturias, León, Santander y Zamora.

Esta comunidad de bienes vecinal fue, inicialmente, reconocida por el Tribunal Supremo, siendo regulada por la Ley de Montes de 1957⁴⁵³, por la Compilación de Derecho civil de Galicia de 1963, por la Ley 52/1968, de 27 de julio, de Montes Vecinales en Mano Común⁴⁵⁴ (y su Reglamento de 1970), y, finalmente, en la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común, sin perjuicio de las normas de las Comunidades Autónomas con competencias atribuidas en sus Estatutos para regular sobre dicha materia⁴⁵⁵ ni de la aplicación de la vigente Ley de Montes de 2003⁴⁵⁶.

La supervivencia de estos montes a la organización municipal del siglo XIX y al fenómeno desamortizador se explica tanto por su necesidad, al ser —en razón de su régimen— fuente de recursos para la economía de la casa y del ente parroquial, como por la fuerza de las normas consuetudinarias existentes sobre su aprovechamiento⁴⁵⁷. Por tanto, los MVMC son montes pertenecientes a los

simplemente, como evolución de antiguos montes concejiles y comunes de los términos. Para un estudio más detallado, *vid.* C. MONTIEL MOLINA, “Los montes de socios: un problema territorial de difícil gestión”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 40, 2005, pp. 181-200.

⁴⁵² Los montes vecinales en mano común constituyen una de las formas de propiedad comunal específicas de Galicia, junto con otras como los montes abertales, las comunidades de aguas, los denominados “molinos de herederos”, o las comunidades de tierras (“agras ou vilares”). Este tipo de montes representa 1/3 de la superficie total del monte gallego, encontrándose situados, fundamentalmente, en la zona oriental y suroriental de las provincias de Lugo y Ourense y en la zona suroccidental de la provincia de Pontevedra, teniendo una menor importancia en la provincia de A Coruña.

⁴⁵³ Come precisa D. BELLO JANEIRO, *La propiedad forestal*, Madrid, 1997, p. 20, la citada Ley “fue la primera en reconocer la existencia y, sobre todo, la pertenencia de los mismos ‘al común de los vecinos’, si bien condicionada por su vinculación a los Ayuntamientos”.

⁴⁵⁴ *Vid.* A. NIETO GARCÍA, “Ley de montes vecinales en mano común de 27 de julio de 1968”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 57, 1968, pp. 351-378.

⁴⁵⁵ *Vid.* la Ley 13/1989, de 10 octubre, reguladora de los Montes Vecinales en Mano Común de Galicia (y su Reglamento aprobado por Decreto de la Consellería de Agricultura de 4 de septiembre de 1992, de 4 de septiembre de 1992) y la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho civil de Galicia, reformada por la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, en virtud del ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía de Galicia le otorgaba en el art. 27.11, dado que en el año 1984, por Real Decreto 1535/1984 se producía la transferencia de competencias en materia forestal a la Xunta de Galicia; Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal y Decreto 23/2007, de 14 marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Jurado de Clasificación de Montes Vecinales en Mano Común del Principado de Asturias. *Vid.* A. L. REBOLLEDO VARELA, “El uso y los aprovechamientos de los montes vecinales en mano común y sucesión a terceros en la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Galicia”, en *II Congreso Europeo y I Iberoamericano de Derecho Agrario*, coord. por R. Herrera Campos, Almería, 1998, p. 605-622.

⁴⁵⁶ El art. 2.1 de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes dispone: “Esta Ley es de aplicación a todos los montes españoles de acuerdo con el concepto contenido en el artículo 5. En el caso de los montes vecinales en mano común, esta Ley les es aplicable sin perjuicio de lo establecido en su legislación especial”.

⁴⁵⁷ De acuerdo con ello, en la Disp. final 2.^a de la Ley Gallega de 1989 se establece que dicha Ley, juntamente con la costumbre, son el Derecho propio de Galicia en materia de montes vecinales.

vecinos de la parroquia, pueblos o núcleos de población que, secularmente, los han venido disfrutando.

Los MVMC son, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley de 1980, aquéllos de naturaleza especial que, con independencia de su origen⁴⁵⁸, pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos con casa abierta y con humo⁴⁵⁹.

Es preciso poner de relieve que tales montes no tienen vinculación alguna con una entidad administrativa⁴⁶⁰, relacionándose, en cambio, con colectividades

Como recuerda la STSJ de Galicia (Sala de lo Civil y Penal) de 8 de mayo de 1998 (RJ 1998, 10412), “*La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 2 febrero 1965 (RJ 1965\520) se cuidó de apuntar que las normas contenidas en los artículos 88 y 89 de la entonces denominada Compilación de Derecho Civil Especial de Galicia de 2 diciembre 1963 (RCL 1963\2254 y NDL 14791) vienen a ratificar el régimen consuetudinario anterior de los montes vecinales en mano común. En realidad, dicha Sentencia del Tribunal Supremo al poner de relieve por ver primera que la Compilación de 1963 elevó a la categoría de normas legales las consuetudinarias relativas a montes pertenecientes en mano común a los vecinos (extremo éste del reconocimiento legal de su existencia que ya había efectuado el artículo 4.3 de la Ley de Montes de 8 junio 1957 [RCL 1957\776 y NDL 21569]) con las notas de ser indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, no deja de atender a la doctrina jurisprudencial que así los configuró y en la que como hitos destacables se encontraban las Sentencias de 22 diciembre 1926, la de 28 diciembre 1957 (RJ 1957\3654) y la de 30 septiembre 1958 (RJ 1958\3060), las tres desestimatorias de los recursos de casación interpuestos contra las sentencias dictadas en los respectivos casos pronunciadas por la Audiencia Territorial de A Coruña (ATC) que declaró su naturaleza de dominio particular o privado y proindiviso de los vecinos, en comunidad de carácter germano y, por consiguiente, inalienables e indivisibles. Dicho con las palabras de la también inaugural STS 17 enero 1967 (RJ 1967\78) (las cuales, por significativas, incluso se reiteran en la más reciente STS 18 noviembre 1996 [RJ 1996\8213]): ... la vida jurídica de los montes vecinales en mano común de Galicia se desarrollaba (antes de la Ley de Montes de 1957 y de la Compilación de 1963) en el exclusivo campo de Derecho consuetudinario, fijado por la jurisprudencia, la que estructuró los caracteres de esta institución...*”.

⁴⁵⁸ Al respecto, Díaz Fuentes (DÍAZ FUENTES, *Montes vecinales en mano común*, Barcelona, 1999, p. 49) considera que “no todos los montes conceptuados hoy como vecinales en mano común tienen la misma datación histórica ni la misma génesis, sino que muchos no son tan remotos y fueron entrando en la categoría por varios conductos o circunstancias jurídicas, acomodando su régimen al del mancomún germánico, convertido ya en una peculiaridad foral. A tal diversidad responde la intención con que se cuidaron las diversas leyes, de 1968, de 1980 y de 1989, de incluir en la definición de su primer artículo la salvedad: *con independencia de su origen*”.

⁴⁵⁹ Como señala la STSJ (Sala de lo Civil y Penal) de Galicia de 23 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 6969), la atribución dominical a un determinado grupo de vecinos, cuando tal atribución se discute, viene determinada por el aprovechamiento consuetudinario del monte, lo cual se traduce en una cuestión probatoria acerca de tal aprovechamiento.

Debemos destacar la analogía entre la realidad española y la italiana, pues en las “Partecipanze emiliane”, por ejemplo, se utiliza el término “casa aperta e camin fumante” para indicar la indispensable relación de “*incolato*”, es decir, de residencia (vid. I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO y R. GIACOIA, *Formas de propiedad colectiva en Italia y España y su actualidad* en Annual Meeting of the Research Committee in Sociology of Law “*Law and Justice in the Risk Society*” en Milano - Como de 9 hasta 12 de julio de 2008).

⁴⁶⁰ La STSJ de Galicia de 22 de marzo de 2004 (RJ 2004, 5510) expone los orígenes de los Montes Vecinales en Mano Común en Galicia partiendo de la Casa Gallega o lugar acasardo, entendiendo ésta como una unidad jurídica fijada en un espacio físico determinado, la cual en conjunto con otras forman un asentamiento —lugar, aldea, y principal y singularmente la parroquia— existiendo una interrelación inseparable entre el grupo social y el territorio donde se asien-

sociales menores —parroquias, lugares, caseríos, etc.— cuyos asentamientos pueden coincidir o no con las demarcaciones territoriales de los municipios, teniéndose presente que el empleo de la palabra “vecino” no se identifica exactamente con el concepto administrativo de vecindad civil⁴⁶¹.

ta, con límites precisos y conocidos. Alude la anterior resolución a Las Partidas que en la Ley 6.^a, título XXVIII, Partida III, hablando de los bienes comunales de los pueblos, decía: “Que apartadamente son del común de cada ciudad o villa las fuentes, los arenales que hay en las riberas de los ríos y los ejidos y los Montes, y las dehesas, y otros lugares semejantes establecidos para procomunal de cada pueblo.” El Tribunal Supremo en sentencia de 22 de diciembre de 1926, declaró que el Monte es de los vecinos de un lugar cuando éstos los vinieren poseyendo en concepto de dueños proindiviso, perteneciendo al dominio privado de los mismos. Esta situación, continúa diciendo la Sentencia, de inseparabilidad del grupo comunal a un lugar determinado y delimitado, tuvo y tiene reflejo en la legislación reguladora de los Montes en mano común, así la Ley de 27 de julio de 1968 (RCL 1968, 1330), establecía en su art. 1.º que se registrarán por las disposiciones de esta Ley los Montes pertenecientes a los vecinos agrupados en parroquias, aldeas, lugares, caseríos, barrios y otros similares no constituidos formalmente en Entidades Municipales. La Ley de 11 de noviembre de 1980 (RCL 1980, 2600) en su art. 1 disponía que se registrarán por esta Ley los Montes de naturaleza especial que, con independencia de su origen, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y vengán aprovechándose consuetudinariamente por los miembros de aquéllas, en su condición de vecinos. Innecesaria la cita aquí de los arts. 1 y 3 de la vigente Ley Gallega de 1989 (RCL 1990, 287 y LG 1989, 207), que se señalan como infringidos, bastando con resaltar las expresiones del primero de los citados “... pertenezcan a agrupaciones vecinales en su cualidad de grupos sociales... y se vengán aprovechando... por los miembros de aquéllos en su condición de vecinos”, así como las del segundo: “La propiedad le corresponde... al conjunto de los vecinos titulares de unidades económicas, con casa abierta y residencia habitual en las entidades de población.”. Por último, resaltar también lo dispuesto en el art. 4 del Reglamento de 4 de septiembre de 1992 (LG 1992, 245), que desarrolla la citada Ley, que establece, en lo que aquí importa, que: “Tendrán la condición de vecinos comuneros aquellas personas titulares de unidades económicas que residan habitualmente con casa abierta dentro del área geográfica sobre la que se asiente el grupo social...”.

Corolario de lo expuesto y transcrito de la sentencia del Alto Tribunal Gallego es la desconexión del Monte, en su titularidad, de cualquier entidad administrativa, siendo determinante la pertenencia a un grupo social en cuanto tal, sin que el mismo quepa identificarlo, aunque sea posible, con la entidad administrativa en que se integre.

⁴⁶¹ De interés resulta la reciente STSJ de Galicia (Sala de lo Civil y Penal) de 29 de noviembre de 2007 (RJ 2007, 3627), acerca del reconocimiento de la condición de comunero por parte de un emigrante retornado, al recoger la doctrina jurisprudencial sentada en otras resoluciones por dicho Tribunal: “Venimos afirmando desde la sentencia de 11 de marzo de 1999 (RJ 1999, 4620), seguida por las de 22 de octubre del mismo año (RJ 1999, 7422) y la del 9 de junio de 2000 (RJ 2001, 4317), que: “la condición de vecino comunero deriva prima facie de la convivencia colectiva, de tener hogar o casa abierta y con humo (art. 14 LDCG [LG 1995, 184]) o casa abierta y residencia habitual en el lugar al que tradicionalmente esté adscrito el aprovechamiento del monte (art. 3.1 LMVMC [LG 1989, 207]) y que, en consecuencia, la condición de vecino se vincula a la casa y del mismo modo ésta se liga al monte: es la casa, cada familia que viva con independencia, la representada en la comunidad vecinal propietaria del monte (art. 16.1 LMVMC). Se dota así de sentido a la equívoca expresión de vecinos titulares de unidades económicas del art. 3.1 LMVMC, expresión que en algún momento de la tramitación parlamentaria de la Ley sustituye a la anacrónica de vecinos cabezas de familia del concorde precepto del proyecto de ley: titulares de unidades económicas o cabezas de familia son manifestaciones que de forma destacada responden al propósito de evitar que una casa tenga pluralidad de representantes en la comunidad”. Se resalta en dichas sentencias no sólo la limitación de un solo representante por casa en la comunidad vecinal —ver en el mismo sentido lo dispuesto en los arts. 39 y 42.1 del Reglamento para ejecución de la Ley 13/1989, Decreto 260/1992, de 4 de septiembre (LG 1992, 245)— sino también la casa en sí misma como elemento nuclear entorno al que gira la propia condición de vecino y los derechos inherentes a éste en la propiedad del monte comunal. No es del caso reiterar aquí las múltiples ocasiones en que hemos resaltado el valor de la casa en nuestro derecho, singular-

Dadas las singularidades que presenta este tipo de propiedad colectiva, estos montes están sometidos a un régimen jurídico especial: son indivisibles, inalienables⁴⁶², imprescriptibles e inembargables⁴⁶³, no están sujetos a contribución algu-

mente en el ámbito agrario, como elemento aglutinante entorno al que giran los derechos de los campesinos gallegos (ver, entre otros preceptos, los arts. 9 a 13 de la LDCG de 1995 [LG 1995, 184] y los arts. 51 a 55 de la vigente de 2006 [LG 2006, 218, 3412]), como significativos de dicho valor nuclear de la casa rural gallega. Y, por todas, nuestra sentencia de 17-6-2005 [RJ 2005, 5354]). Por otro lado, en la citada sentencia de 11 de marzo de 1999 (RJ 1999, 4620) decíamos también, como ya adelantamos antes, que: “ejercer alguna actividad relacionada con el monte no es una expresión que, por sí sola y en el contexto normativo del art. 3.1 LMVMC (LG 1989, 207) en el que se encuentra, consienta interpretarse como equivalente a la exigencia de profesionalidad (agraria, v.gr.)”. Y en esa misma línea de negar la exigencia de profesionalidad, la propia sentencia citada añadía que: “... posteriormente excluido de su condición de comunero... por no dedicarse a actividades agrícolas ni forestales, pero a las que en realidad algo sí se dedicaba (lo traemos a la memoria: como los demás vecinos, cultiva una huerta y cuida algunos animales)...”. En la de 9 de junio de 2000 (RJ 2001, 4317) sentábamos lo siguiente: “En realidad, la tesis que late en el recurso de casación en orden a la disociación de la condición de vecino comunero, y que es la que lleva a la equiparación de vecino con la persona mayor de edad que goce de autonomía económica y esté empadronada, semeja arrancar o propiciarse por las coincidentes sentencias de instancia que fijan su atención en la carencia de utilización o mínima relación de los recurrentes con el monte, con olvido de que el concepto de vecino comunero —lo concretamos por concluir— no es el resultado que produce la suma de la vecindad administrativa con el ejercicio de alguna actividad relacionada con el monte, ya que esta expresión legal, al margen de que ciertamente no sugiere reducirse a la mera posesión de la vecindad, antes que consentir interpretarse como un requisito o exigencia autónoma, contribuye a la mejor percepción del vínculo en el que se cifra la esencia de la unitaria condición de vecino comunero y que es el que une al vecino con la casa y a la casa con el monte en los casos, como el enjuiciado, en el que éste se venga efectiva y directamente aprovechando por los miembros de la comunidad y, al tiempo, es una expresión que, en los mismos casos, cumple una función precautoria de cara a no ampliar la comunidad vecinal a quien, aún residiendo habitualmente dentro del área geográfica sobre la que se asiente el grupo social que tradicionalmente disfrutó el monte (artículo 4 del reglamento de la LMVMC [LG 1992, 245]), en su casa abierta no desarrolla o ejerce alguna actividad (agraria o ganadera, v.gr.), por accesorio o complementaria que sea, que le permita también a él poder aprovechar el monte”.

⁴⁶² Acerca de la inalienabilidad, D. BELLO JANEIRO considera, en su discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación titulado “El desarrollo del Derecho civil gallego en el marco constitucional”, publicado por dicha Academia en 2006, que la inclusión de dicha característica en la Compilación de Galicia de 1963 no tiene “razón jurídica que lo justifique, verificándose su inclusión por la administrativización de que era objeto esta figura en el momento en que se promulgó esta Ley, lo que determinó una demanialización encubierta de la misma, pues, a mi juicio, en modo alguno podemos decir que la inalienabilidad sea una característica de la copropiedad germánica, siendo lo cierto que los supuestos típicos de tal comunidad no implican indisponibilidad *inter vivos*...”. Y continúa: “Por consiguiente, no tiene sentido en la actualidad el mantenimiento de la inalienabilidad de los MVMC, lo que, además, es inoperativo en un momento en que las comunidades de montes han visto modificar o, al menos, una mutación en su operatividad, que ya no es *ad intra*, al no operar una economía autárquica, sino que, por el contrario, se vuelcan al exterior en un intento de obtener una rentabilidad económica, siendo la realidad que, desde luego, sin tener disponibilidad sobre el bien, en modo alguno podremos obtener una rentabilidad del mismo”.

⁴⁶³ Al respecto, D. BELLO JANEIRO opina, en su discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación titulado “El desarrollo del Derecho civil gallego en el marco constitucional”, publicado por dicha Academia en 2006, “tal caracterización frena, en parte, su utilización y rentabilidad; razón por la cual se hace necesaria una nueva regulación que tenga presente su distinta tipología, que permita su viabilidad económica, en la que se delimite el concepto de titular (vecino comunero), se profesionalice su gestión, y que, en resumen, permita la funcionalidad de esta institución en el tráfico jurídico y en la realidad económica actual, todo ello sin desnaturalizar su contenido primigenio”.

na de base territorial ni a la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria y su titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate (art. 2.1 de la Ley)⁴⁶⁴.

Como principales rasgos característicos de los montes vecinales destacamos: la naturaleza privada y colectiva del dominio⁴⁶⁵; que la titularidad y su aprovechamiento (consuetudinario y mancomunado) están ligados a la pertenencia a la vecindad, el hecho de residir en un lugar, de “tener fuego” en el mismo, otorga la condición de cotitular del monte⁴⁶⁶; se trata de una comunidad de bienes de tipo germánica o sin cuotas⁴⁶⁷, de modo que no le son aplicables, siquiera supletoriamente, los arts. 392 y ss. C.c. reguladores de la comunidad ordinaria, romana o por cuotas⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Dicho régimen admite ciertas excepciones reguladas en la propia Ley de 1980 (art. 2.2.).

⁴⁶⁵ Así, la STSJ de Galicia (Sala de lo Civil y Penal) de 8 de mayo de 1998 (RJ 1998\1119 10412), con cita de la núm. 287/1982, de 24 de diciembre, de la Sala Segunda de lo Civil de la desaparecida Audiencia Territorial de A Coruña y de las de la propia Sala de 29 de febrero y 29 de octubre de 1996 (RJ 1997\482 y RJ 1997\490), expresa que “*la competencia para dirimir las declaraciones de la naturaleza del monte como vecinal en mano común y la de su titularidad dominical, o alguna de ellas, corresponde a la jurisdicción civil*” y que “*promovida una contienda judicial que afecte a la propia declaración del monte, a su titularidad o, en general, a los derechos que a tales montes atañan, es la jurisdicción ordinaria civil, antes, después, o sin actuación del Jurado, la competente para dirimirla y esta competencia no puede quedar condicionada-supertada a una previa actuación (y consiguiente resolución) del Jurado ya que, a parte de subvertir la función de los Tribunales, implicaría, asimismo, la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva*”.

⁴⁶⁶ X. BALBOA LÓPEZ, *O monte en Galicia*, Vigo, 1990, p. 6. En esta línea, según el art. 3 de la Ley Gallega 13/1989, “*1. La propiedad de los montes vecinales en mano común, con independencia de su origen, es de naturaleza privada y colectiva, correspondiendo su titularidad dominical y aprovechamiento, sin asignación de cupos, al conjunto de los vecinos titulares de unidades económicas, con casa abierta y residencia habitual en las entidades de población a las que tradicionalmente hubiese estado adscrito su aprovechamiento, y que vengan ejerciendo, según los usos y costumbres de la Comunidad, alguna actividad relacionada con aquéllos.*

2. La Comunidad vecinal a que se refiere el apartado anterior se entenderá compuesta por los vecinos que la integren en cada momento”.

Por su parte, el art. 56 de la Ley de Derecho civil de Galicia de 14 de junio 2006 dispone: “*Son montes vecinales en mano común las fincas ubicadas en la comunidad autónoma de Galicia que, independientemente de su origen, posibilidades productivas, aprovechamiento actual y vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales, y no como entidades administrativas, y que se vengan aprovechando consuetudinariamente en régimen de comunidad sin asignación de cuotas por los miembros de las mismas, en su condición de vecinos con casa abierta y con humo*” y el art. 60, confirmando la naturaleza privada de esta singular propiedad, establece: “*La propiedad de los montes vecinales en mano común es de naturaleza privada y colectiva, correspondiendo su titularidad dominical y aprovechamiento a la comunidad vecinal respectiva*”.

⁴⁶⁷ En España domina la tesis medieval sobre la origen de la propiedad colectiva. En Italia, en cambio, el debate aún está abierto (vid. C. FEDERICO y A. J. MARTÍNEZ GONZÁLEZ, “*Profili storico-giuridici della proprietà collettiva in Italia ed in Spagna*” en *Archivio Scialoja Bolla*, 2008, núm. 1, p. 201).

⁴⁶⁸ La comunidad germánica, en mano común o *Gesamthand* se caracteriza, básicamente, por la existencia de vínculos personales entre los comuneros (vínculos personales que están en la base de la situación consorcial), por la indisponibilidad sobre la cuota (incluso, por la inexistencia de ésta) y por la imposibilidad de dividir. Para un estudio en profundidad, vid. por todos, J. BELTRÁN DE HEREDIA Y CASTAÑO, *La comunidad de bienes en el Derecho español*, Madrid, 1954, en concre-

Al quedar sujetos a reglas especiales, estos montes deben ser objeto de clasificación por unos órganos administrativos de ámbito provincial denominados *Jurados de montes vecinales en mano común*⁴⁶⁹. Dicha clasificación, una vez firme la resolución del Jurado, atribuye la propiedad del monte a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra pronunciada por la jurisdicción ordinaria; excluye el monte del inventario de bienes municipales o del Catálogo de los montes de utilidad pública, si en ellos figurase; y sirve de título inmatriculador suficiente para el Registro de la Propiedad, si bien en caso de contradicción entre la resolución del Jurado y lo que conste en el Registro, se estará a lo previsto para tales supuestos en la Ley de Montes en concordancia con lo dispuesto en la Ley y Reglamento Hipotecario (art. 13 de la Ley)⁴⁷⁰.

“La administración, disfrute y disposición de los montes corresponden exclusivamente a la respectiva comunidad propietaria, que tendrá plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, incluido el ejercicio, tanto en vía judicial como administrativa, de cuantas acciones sean precisas para la defensa de sus específicos intereses”, establece el art. 5.1 de la Ley.

to, pp. 79 y ss. y J. GARCÍA-GRANERO, “Cotitularidad y comunidad. Gesamte Hand o comunidad en mano común”, en *RCDI*, 1946.

⁴⁶⁹ En relación a dicha cuestión, Bello Janeiro (D. BELLO JANEIRO, *La propiedad forestal*, Madrid, 1997, p. 21) subraya que “la Ley de 1980 mantiene la singularidad que supone que unos órganos administrativos como los Jurados de Montes Vecinales decidan a través de verdaderos actos administrativos auténticas cuestiones de propiedad”.

⁴⁷⁰ SAP de Ourense (Sección 2.ª) de 20 mayo 2005 (AC 2005, 1142): “*Esta Audiencia en Sentencias de 6 noviembre 1996 (AC 1996, 2097), 1 de julio de 1998 (AC 1998, 5964) y 30 de diciembre de 2003 (AC 2004, 221) ha venido manteniendo que los Montes vecinales constituyen una institución de derecho privado que atribuye el dominio a un grupo social, en régimen de comunidad sin asignación de cuotas, integrado por vecinos con casa abierta en las entidades de población a que tradicionalmente se hubiese adscrito su aprovechamiento, como así lo viene a reconocer el art. 14 de la Ley de Derecho Civil de Galicia (RCL 1995, 1851 y LG 1995, 184) que atribuye la titularidad dominical a los miembros de las agrupaciones vecinales que vengán ‘aprovechándose consuetudinariamente’ en régimen de comunidad y en su condición de ‘vecino con casa abierta y con humos’. La clasificación como Monte vecinal es un acto administrativo que compete a los Jurados Provinciales y que otorga una atribución con superficie y linderos, con carácter de presunción posesoria ‘iuris tantum’: después de instruirse un expediente con información posesoria, examen de documentos y cartografía que hubiere al respecto y reconocimiento del terreno por el instructor y técnicos a fin de obtener la mayor precisión en la realidad física del Monte que se pretende clasificar y el aprovechamiento comunitario que se viene desarrollando en él, todo ello con amplia publicidad al objeto de que la solicitud pueda ser contradicha por quien se sienta perjudicado, siendo el acuerdo clasificatorio legalmente apto para acceder al Registro de la Propiedad, pero sin que con ello se prejuzgue la titularidad dominical que cabe debatir en la vía civil ordinaria, pues el control jurisdiccional del acto administrativo no desvirtúa su carácter, aunque tampoco puede pasarse por alto que en el proceso administrativo se efectúa un riguroso examen de los elementos probatorios aportados por los solicitantes y sus contradictores aunque sólo sea al efecto de integrar la finca a clasificar y que en la gran mayoría de los casos pone fin a la controversia. Legislativamente, tanto la Ley Gallega de Montes vecinales en mano común, en su artículo 13, como la ya derogada Ley estatal 52/1968 (RCL 1968, 1330) y la vigente Ley 55/80 (RCL 1980, 2600), atribuyen a los tribunales la competencia definitiva para deslindar las cuestiones referentes al dominio de estos Montes, en concreto el artículo 10.9 de esta última indica que las cuestiones relativas al dominio y demás derechos reales sobre los Montes de que se trata serán de la competencia de la Jurisdicción Ordinaria” (FJ 2.º).*

Conforme a su art. 4, “la comunidad regulará, por medio de estatutos, el ejercicio de los derechos de los partícipes, los órganos de representación de administración o de gestión, sus facultades, la responsabilidad de los componentes y la impugnación de sus actos y otras cuestiones que estime pertinentes respecto al monte, dentro de los límites establecidos por las leyes”. También, los estatutos de la comunidad regularán la participación de sus miembros en los aprovechamientos de pastoreo, esquilmo y restantes de percepción directa en los montes, bajo el principio de la justa distribución entre los partícipes, y la organización propia de la comunidad y las competencias de cada órgano (arts. 5, 6 y 7 de la Ley).

Si bien tales montes pertenecen directamente a los vecinos, en la Ley de 1980 se contemplan ciertas medidas de intervención administrativa en defensa de los mismos, en los casos en que la comunidad vecinal deje de existir o actuar. En particular, su art. 8 establece que “cuando se extinga la agrupación vecinal titular, el Ente local menor de que se dote la Comunidad autónoma correspondiente o, en su defecto, el Municipio en cuyo territorio radique el monte, regulará su disfrute y conservación, en las condiciones establecidas para los bienes comunales, con deberes inherentes de vigilancia y buena administración hasta que se restablezca la comunidad vecinal. Para la defensa del monte durante esta situación transitoria, la Entidad local correspondiente podrá ejercitar todas las acciones judiciales atinentes a la propiedad que representa y los medios jurídicos que la legislación local le confiera respecto a sus propios bienes. Si al cabo de treinta años no se restaurare la agrupación vecinal, el bien pasará definitivamente al patrimonio de la Entidad local administradora con el carácter de comunal”.

Asimismo, la Ley atribuye ciertas competencias a la Administración en relación a estos montes, entre ellas, proceder al deslinde y amojonamiento de los mismos, si fuera necesario; velar por su conservación e integridad; prestar a las comunidades titulares los servicios de divulgación que se consideren necesarios y los de asesoramiento y auxilio técnico que los interesados le soliciten; redactar, a petición de la comunidad y en el plazo de dos años desde la solicitud, un programa de transformación del monte con su plan de inversiones correspondiente; aplicar con carácter absolutamente preferencial, a instancia de los titulares, las acciones directas o indirectas de promoción, agrícola, ganadera o forestal que la Administración tenga establecidas de forma general, siempre que sean técnica y económicamente aplicables a las características del monte; y confeccionar, en el plazo de cuatro años, un plan general de aprovechamiento de montes vecinales en mano común, con las dotaciones técnica, financiera y presupuestaria necesarias, fijación de las etapas, de ejecución y sistemas de actuación para llevarlo a cabo con la conformidad de las correspondientes comunidades (art. 14).

De forma similar, también se establece que las Comunidades Autónomas, Delegaciones del Gobierno, las autoridades y servicios agrarios, los Alcaldes y las Corporaciones locales y las personas e instituciones que conozcan de cualquier acto que atente o ponga en peligro la conservación o la integridad de estos montes, lo pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal y éste ejercerá las

acciones civiles y penales que sean adecuadas para restablecer la situación jurídica correcta y perseguir los actos que la contradigan; y en la misma Ley también se prevé la aplicación por la Administración de las mismas facultades de preservación, correctivas y sancionadoras contenidas, con relación a los montes catalogados, en la Ley de Montes y en las disposiciones reglamentarias que lo desarrollan, y la investigación por la Administración de la existencia de estos montes (art. 15).

IV. LA PROPIEDAD COLECTIVA COMO INSTRUMENTO DE SALVAGUARDIA MEDIOAMBIENTAL

Precisamente, el régimen jurídico de la propiedad colectiva la ha convertido en un instrumento de tutela y salvaguardia medioambiental de capital importancia.

La propiedad colectiva, no sólo constituye, de hecho, un enorme patrimonio de recursos naturales sino que, dado su peculiar régimen jurídico, asegurando estabilidad y continuidad, puede desplegar una función de preservación del territorio y de desarrollo sostenible⁴⁷¹. Gracias al vínculo de inalienabilidad y de destinación la permitido conservar gran parte de este vasto patrimonio en manos de la población⁴⁷².

Así las cosas, la consolidación de la propiedad forestal es condición necesaria para la gestión y mejora sostenible de los recursos, garantizándose, de este modo, el mantenimiento y la mejora de las condiciones de vida de la población actual y la continuidad de los ecosistemas para las generaciones futuras.

Por cuanto atañe a la situación italiana, ya en los años 70, Giannini⁴⁷³ y Cervati⁴⁷⁴ habían identificado en la propiedad colectiva estas potencialidades tutelares.

⁴⁷¹ Vid. A. POSTIGLIONE, "Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità", en *Dir. e giur. agr., alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 4, p. 231, según quien "hay un ligamen entre propiedades colectivas y tutela del ambiente no sólo de hecho (las áreas objetos de *demani civici* y de propiedad colectiva son aún numerosas y representan un patrimonio inestimable de recursos naturales), sino también por algunos perfiles culturales comunes: a) la destinación a una colectividad y no sólo al disfrute individual; b) la función de preservación del territorio, puesto que la propiedad colectiva asegura estabilidad y continuidad sobre un bien no usucapible, indivisible e imprescriptible; c) la destinación a las generaciones futuras del grupo social interesado y, por consiguiente, la obligación de éste de asegurar un desarrollo sostenible". Como subraya Galloni (G. GALLONI, "Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire", en *Dir. e giur. Agr. e dell'ambiente*, 1999, I, p. 5) "el principio fundamental de la propiedad colectiva, es decir, su destinación irrevocable a las generaciones futuras del grupo viene a coincidir con el concepto post-moderno de desarrollo sostenible o sea de la salvaguarda de la vida de las generaciones futuras contra los riesgos de la contaminación ambiental".

⁴⁷² E. ROMAGNOLI, "Moderne forme di utilizzazione degli usi civici", en AA.VV., *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione. Atti del Convegno di Fiuggi - ottobre 1985*, Regione Lazio, Roma, 1987.

⁴⁷³ M. S. GIANNINI, "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", en *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, pp. 15 e ss.

⁴⁷⁴ G. CERVATI, "Osservazioni sull'attualità di una legge", en *Nuovo dir. Agr.* 1974, p. 10.

Sin embargo, será a mitad de los años 80 cuando a la propiedad colectiva le sea plenamente reconocido el rol de instrumento de salvaguardia ambiental.

Es el legislador de la época, con la Ley Galasso⁴⁷⁵, que identifica, entre los bienes objeto de tutela bajo el perfil ambiental y, por tanto, sujetos a vínculos paisajísticos, el *demanio collettivo*⁴⁷⁶, superando, por consiguiente, la “visión fragmentaria de la tutela del paisaje propia de la Ley de 1939, prefiriéndose la tutela de las bellezas naturales individuales consideradas de manera aislada”⁴⁷⁷.

Se considera que, bajo esta Ley, las propiedades colectivas y los *usi civici* se han convertido en “bienes ambientales” en sentido estructural y permanente: su existencia, conservación y valorización reciben una connotación pública⁴⁷⁸. No se trata “sólo de una funcionalización del paisaje, en su significado tradicional ligado a meros perfiles estéticos, sino de la transformación de las tierras *civiche* en bienes ambientales”⁴⁷⁹.

El interés ambiental así reconocido respecto a la propiedad colectiva ha sido confirmado, también, por leyes posteriores a 1985.

El Dlgs. 29 de octubre de 1999, n. 490⁴⁸⁰, derogado por el art. 166 de la Ley 431 de 1985, pero perfectamente en línea con esta última Ley, continúa a iden-

⁴⁷⁵ Ley 8 de agosto de 1985 n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del DL 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del DPR 24 de julio de 1977 n. 616.*

⁴⁷⁶ Según el art. 1 de la ley 431 de 1985, “El decreto-ley 27 de junio de 1985, n. 312, mediante disposiciones urgentes para la tutela de las zonas de particular interés ambiental, se convierte en ley con las siguientes modificaciones: El art. 1 se sustituye por el siguientes:

“Al Art. 82 del decreto del Presidente de la República 24 de julio de 1977, n. 616, se añaden, finalmente, los siguientes apartados: “Están sometidos a vínculo paisajístico según la ley 29 de junio de 1939, n. 1497: (...)

h) las áreas asignadas a las universidades agrarias y las zonas gravadas por “usi civici”; (...).”

⁴⁷⁷ Vid. Corte Cost. 20 de febrero de 1995, n. 46 en *Giur. cost.* 1995, 413. También con la sentencia n. 158 de 8 mayo de 1998 (en *Giur. cost.* 1998, 1398) la Corte Costituzionale confirma que “la Ley n. 1497 de 1939 prevé una tutela directa a la preservación de cosas y localidades de particular valor estético consideradas aisladamente, mientras que el D.L. n. 312 de 1985, convertido, con modificaciones, en Ley el 8 de agosto de 1985, n. 431 introduce una tutela del paisaje (para vastas porciones del territorio individuadas según tipologías paisajistas, ubicaciones o morfológicas) enfocada hacia la integridad y globalidad, comprendiendo una reconsideración constante del completo territorio nacional, a la luz y en actuación del valor estético-cultural (...) la tutela del paisaje debe ahora ya considerarse no ligada a la visión fragmentaria propia de la Ley 29 de junio de 1939, n. 1497 —dirigida preferentemente a la tutela de bellezas naturales individuales consideradas aisladamente— puesto que ella se ha convertido en sinónimo de tutela ambiental (sentencia n. 46 de 1995), de la cual, por lo tanto, debe considerarse comprensiva por lo que atañe al territorio sobre el que vive el hombre”. La Corte Costituzionale en sentencia posterior n. 316 del 22 de julio de 1998 (en *Giur. cost.* 1998, 2321) precisa que “la justificación de la introducción de vínculos paisajísticos generalizados y con efecto directo en base a tipologías, reside en la valoración de que la integridad ambiental es un bien unitario, que puede resultar comprometido incluso por intervenciones menores y que debe, por tanto, ser salvaguardado en su totalidad”.

⁴⁷⁸ A. POSTIGLIONE, “Demani civici e proprietà collettive: una risorsa per la protezione della biodiversità”, en *Dir. e giur. agr., alimentare e dell'ambiente*, 2008, n. 4, p. 231.

⁴⁷⁹ P. STELLA RICHTER, “Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico”, en *Dir. Amm.* 2003, 1, p. 183.

⁴⁸⁰ Decreto legislativo 29 de octubre 1999, n. 490 (en Suppl. ordinario n. 229/L, a la Gazz. Uff. n. 302, de 27 de diciembre de 1999). - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997 n. 352.

tificar en el art. 146 letra h), entre los bienes ambientales “las áreas asignadas a las universidades agrarias y las zonas gravadas por usos”⁴⁸¹.

Incluso el posterior Código del Ambiente⁴⁸² de 2004, que, con el art. 184, deroga el Decreto Legislativo de 1999, continúa a identificar en el art. 142 letra h), entre los bienes paisajísticos, las mismas áreas⁴⁸³.

Este nuevo rol dado a la propiedad colectiva por el legislador venía, por otra parte, plenamente confirmado, desde 1993, por la Corte Costituzionale que, con sus pronunciamientos, ha realizado una verdadera y propia reconstrucción jurídica de la institución desde la perspectiva de la tutela ambiental.

Como precisa la Corte, hoy “emerge el interés de la colectividad general por la conservación de los “usi civici” en la medida en que ésta contribuye a la salvaguardia del ambiente o del paisaje”⁴⁸⁴, señalando que precisamente “las

⁴⁸¹ Art. 146 - *Beni tutelati per legge* (Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, art. 82, commi 5, 6 e 7, aggiunti dal decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985 n. 431, articoli 1 e 1-quater) - 1. Están sometidos, en todo caso, a las disposiciones de este Título en razón de su interés paisajístico: (...)

h) las áreas asignadas a las universidades agrarias y las zonas gravadas por “usi civici”; (...).

⁴⁸² D.lgs. 22 de enero 2004 n. 42 (en Suppl. ordinario n. 28 alla Gazz. Uff., 24 febrero, n. 45). Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 137 così corretto con Comunicato 26 febbraio 2004 en *G.U.*, 26 de febrero 2004, n. 47.

⁴⁸³ Artículo 142,1. Hasta la aprobación del plan paisajístico según el artículo 156, quedan sometidos, en todo caso, a las disposiciones de este Título por su interés paisajístico: (...)

h) las áreas asignadas a las universidades agrarias y las zonas gravadas por *usi civici*; (...).

⁴⁸⁴ V. Corte Cost. 1 de abril de 1993, n. 133 en *Giur. cost.* 1993, 1072. En tal pronunciamiento la Corte consideraba inadmisibile la cuestión de legitimidad constitucional del art. 29, primer apartado, de la Ley del 16 de junio de 1927, n. 1766, planteada por las Sezioni Unite de la Corte Suprema di Casazione en la parte en la cual prevé que los juicios ante los comisarios del *usi civici* puedan ser promovidos también de oficio, por contradecir los artículos 24, primer y segundo apartado, 101 y 118, primer y segundo apartado, de la Constitución aunque haya manifestado dudas en cuanto a la corrección del poder comisarial promovido de oficio, especialmente bajo el perfil del artículo 24, segundo apartado, Cost., y ha instado al legislador a encontrar otras soluciones, simplificando algunas.

Con posterioridad, con la sentencia n. 46 de 1995 la Corte ha precisado que “la Ley de 1985 introdujo una tutela del paisaje caracterizada por integridad y globalidad” (sent. n. 151 de 1986), de modo que ésta se ha convertido en sinónimo de tutela ambiental (cfr. sentencias nn. 359 de 1985, 67 de 1992, 269 de 1993). Bajo este perfil, el hecho de sobreponer la tutela del paisaje a la tutela ambiental se refleja en un interés específico unitario de la comunidad nacional para la conservación de los *usi civici*, en cuanto y en la medida en que concurren para determinar la forma del territorio sobre el que se ejercen, entendida como producto de una integración entre hombre y ambiente natural”.

También con la sentencia n. 345 de 21 de noviembre de 1997 (en *Giust. civ.* 1998, I, 1515) la Corte, declarando la ilegitimidad constitucional de la Ley de la Región Abruzzo 27 de abril de 1996, n. 23 (sobre instalaciones públicas o de público interés), ha confirmado que “ya con la sentencia n. 133 de 1993 esta Corte había advertido que la jurisdicción promovida de oficio en vía principal (desde tiempo prevalente a causa de la ralentización del programa de liquidación de los “usi civici”) recibe una nueva justificación autónoma del interés de la colectividad nacional por la conservación del ambiente, para la tutela del cual las zonas gravadas por “usi civici” están sometidas a vínculo paisajístico según la Ley 29 de junio de 1939, n. 1497, en aplicación del art. 82, quinto apartado, h), del d.P.R. n. 616 de 1977, añadido por la Ley 8 agosto 1985, n. 431, de conversión del decreto n. 312 del 1985. Posteriormente retomado, tal argumento está en la base de la declaración de ilegitimidad constitucional del artículo 29, segundo apartado, de la 16 de junio de 1927, n. 1766, “en la parte donde no permite la permanencia del poder del Comisario para los *usi civici* a ejercitar de oficio su propia jurisdicción, aún después de la transferencia a las Regiones de las funciones administrativas previstas en el primer apartado del mismo artículo (sentencia n. 46

zonas vinculadas según la pertenencia a universidad agraria o la sujeción a “usi civici” comprenden vastas áreas con destinación a pasto natural o bosque, o agrícolas tradicionales, y que se remontan en el tiempo en las diferentes Regiones en relación a las obligaciones impuestas y a la particular sensibilidad para la conservación por parte de las colectividades o comunidades interesadas, en modo de consentir el mantenimiento de una serie de porciones homogéneas del territorio, mancomunadas por un régimen especial o participación colectiva o comunitaria, y caracterizadas por una tendencia a la conservación del ambiente natural o tradicional, como patrimonio del hombre y de la sociedad en la que vive⁴⁸⁵.

Esta nueva perspectiva de la propiedad colectiva, que de institución dirigida a garantizar la supervivencia de las familias más necesitadas se transforma, hoy, en instrumento de salvaguardia ambiental, se traduce en una valorización, sea a nivel legislativo que a nivel de gestión de gobierno del territorio, del rol de la Región, a la que ahora se transfieren las tareas más importantes en materia⁴⁸⁶.

A nivel de legislación regional, el legislador estatal, ya en 1993, con la Ley 4 diciembre de 1993 n. 491⁴⁸⁷, en el art. 10, apartado 2, precisaba que “con la Ley del Estado están definidos los principios fundamentales los cuales deben

de 1995). Entre la situación, en su momento vigente, que no habilitaba a ningún órgano del Estado a actuar ante los comisarios para los *usi civici* para la salvaguardia del mencionado interés constitucionalmente garantizado y el poder de iniciativa procesal a ellos atribuido, la Corte ha elegido, de hecho, este segunda vía ‘en espera de la reorganización general de la materia’, ya anunciado en el Art. 5 por la ley 4 diciembre de 1993, n. 491, demostrándose consciente de que las funciones de impulso procesal por parte del juez se pueden justificar excepcionalmente, en cuanto transitorias, en vista de una nueva disciplina dirigida al principio de imparcialidad del juez. Esta Corte no puede, por tanto, no confirmar tales argumentaciones, en espera de que el legislador reordene la materia por completo”. Recientemente, con la sentencia n. 310 de 27 de julio 2006, la Corte Constitucional, al declarar la ilegitimidad constitucional del Art. 56, apartados 1, 2 y 3, de la Ley de la Región Calabria 3 de octubre 1997, n. 10 (Normas en materia de valorización y racional utilización de los recursos hídricos y de tutela de las aguas contra la contaminación. Delimitación de los ámbitos territoriales óptimos A.T.O. para la gestión del servicio hídrico integrado) ha confirmado que la disciplina estatal sobre los *usi civici* “tiende a garantizar el interés de la colectividad general para la conservación de los *usi civici* —en relación, incluso, al vínculo paisajístico según el Art. 142, apartado 1, letra h), del d.lgs. n. 42 de 2004— contribuyendo, de esta manera, a la salvaguardia del ambiente y del paisaje”.

⁴⁸⁵ Vid. Corte Cost. n. 316 de 22 de julio 1998 en *Giur. cost.* 1998, 2321.

⁴⁸⁶ Ya, en 1974, Giudo Cervati (G. CERVATI, “Osservazioni sull’attualità di una legge”, en *Nuovo Dir. Agr.*, 1974, p. 24) había identificado como fundamental el rol de la Región en la materia, subrayando que “en el ámbito de las Regiones podrá ser todavía más fácil una visión global de los intereses territoriales. Y los planes acerca de los bienes cívicos podrán encuadrarse en la más amplia planificación territorial”. En la misma línea, también P. Federico (P. FEDERICO, “La gestione delle terre di cat. b) nella legislazione statale e regionale. Prospettive di riforma”, en *Nuovo Dir. Agrario*, 1989, 3, pp. 301 ss.) según el cual “el nuevo valor paisajístico de los terrenos de *uso cívico*, en ellos comprendidos los de la categoría b, no sólo aumenta el rol que ya tienen las regiones a los fines de planificación agrícola de los terrenos para extenderlo a una más unitaria e integrada gestión del territorio mediante el instrumento de la planificación paisajística y territorial, sino que implica, de un lado, la necesaria participación de los Ministerios con competencia en materia ambiental y, de otro, el definitivo reconocimiento del rol prioritario regional en tema de *usi civici*”.

⁴⁸⁷ Ley 4 diciembre de 1993, n. 491 - *Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*.

observar las legislaciones regionales en el sector de los *usi civici*, de las propiedades públicas municipales y de las tierras colectivas, teniendo en cuenta también su destinación ambiental”.

A nivel de gestión, el rol de la Región no puede ser otro que el de portavoz de las instancias de tutela ambiental a través de atentas formas de control.

En particular, también en el ámbito del cambio de destinación de tierras de categoría A), hoy día cada vez más admitido, incluso, para destinaciones diferentes de aquellas “silvo-pastorali”⁴⁸⁸ (esto es, actividades forestales y pastos),

⁴⁸⁸ Parecen ahora ya, lamentablemente, lejanas las observaciones de Cerulli Irelli (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 392) para quien “acerca del carácter y el tipo de ‘nueva destinación’ que, sobre la base de los datos positivos, es posible atribuir al bien, un punto resulta absolutamente incontestable y claro: la ‘nueva destinación’ debe ser necesariamente una destinación forestal (...) No por casualidad, por otra parte, el art. 41 se refiere, aunque solo como ejemplo, como ‘diversas destinaciones’ a destinaciones típicamente forestales: campos experimentales, viveros, etc.”.

Ha de destacarse que el mismo legislador, con el art. 3 de la Ley 31 enero de 1994, n. 97 (Nuovas disposiciones para las zonas montaÑeras en Suppl. ordinario n. 24, alla Gazz. Uff. n. 32, del 9 febrero), ha reconocido a las Regiones la facultad de determinar, con propias disposiciones legislativas, “las condiciones para poder autorizar una destinación, caso por caso, de los bienes comunes y actividades diversas de aquellas “silvo-pastorali”.

La misma jurisprudencia de la Suprema Corte de Casación ha afirmado que, a través del cambio de destinación, están consentidos usos no exclusivamente de carácter “agro-silvo-pastorali”, reconociendo, incluso, posible la realización de un vertedero como “diferente destinación”. Como precisa la Corte de Casación (Cass. II Civ., 30.01.2001, n. 1307 en *Dir. e giur. agr.* 2001, p. 754) “el citado art. 41 del Reglamento para la ejecución de la ley n. 1766 de 1927, de hecho, no contiene ninguna expresión de la cual se pueda presumir la voluntad de su autor (el entonces Ministro de Economía Nacional, según el Art. 43 de la ley) de exigir que el consentido cambio de destinación de las tierras sujetas a “usi civici” fuese mantenido en el ámbito agrícola, bosque o de pasto. Una limitación de ese tipo no se puede ciertamente sacar de la frase “como la institución de campo experimental, viveros o similares” que sigue inmediatamente a la prescripción de la necesidad que la diferente destinación represente “un real beneficio para la generalidad de los habitantes”, no existiendo ninguna razón para atribuir a la frase indicada un valor que no sea aquél meramente descriptivo y ejemplificador obvio en su formulación literal, ni teniendo justificación racional la hipótesis de que dicho beneficio, aún en la realidad socio-económica existente en la época, haya sido identificado únicamente en una persistente utilización “agro-silvo-pastorale”, con exclusión de cualquier otra utilización hecha para satisfacer, según la valoración discrecional de la autoridad administrativa competente, diversos y tal vez más apremiantes intereses para la colectividad local, como, por ejemplo, los de tener una escuela, un hospital o una moderna instalación de residuos (...) cuando incluso hubiera incertidumbre, y no la hay, en la interpretación del Art. 41 del reglamento aprobado con R.D. 26.2.1928 n. 332, ésta sería eliminada por la de la formulación del Art. 12, 2 apartado, de la ley fundamental 16.6.1927 n. 1766 sobre la reorganización de los “usi civici” el cual, al prohibir a los ayuntamientos o a las asociaciones la enajenación o de cambiar destinación de los terrenos según la letra a) del precedente Art. 11 (o sea, aquéllos convenientemente utilizables como bosque o como pasto permanente), sin perjuicio del caso en el que la enajenación o el cambio sean autorizados por el Ministerio para la Economía nacional (con posterioridad, Ministerio de la Agricultura y hoy Región), sin poner ningún límite a tal poder de autorización. Y si se tiene que admitir que un límite natural, de todos modos, se hubiese establecido por la satisfacción de la enajenación o de la diversa destinación de los terrenos (con consecuente cese o suspensión sobre ellos de los “usi civici”) a un interés de la colectividad, no es por otra parte concebible que la norma secundaria, además de explicitar tal límite, previendo, en cuanto a la diversa destinación se refiere, que ésta represente un real beneficio para la generalidad de los habitantes, pudiese restringir el alcance de la norma primaria hasta circunscribir, en ámbito “agro-silvo-pastorale”, la posibilidad del cambio. Se debe concluir que, en base a las disposiciones del Art. 12 L. 16.6.1927 n. 1766 y por el Art. 41 del relativo Reglamento de ejecución aprobado con R.D. 26.2.1928 n. 332, la autoridad regional, al decidir si consentir las solicitudes de cambio de destinación de los terrenos

es, principalmente, indispensable la participación regional en el procedimiento, siendo necesaria la autorización específica del ente territorial, independientemente de la existencia de cualquier licencia paisajística relativa a la nueva destinación solicitada. Este, como hemos visto, es un principio básico en la materia dictado por la normativa de 1927 y que no puede ser derogado por la legislación regional a través de la invocación a una simplificación de la actividad administrativa⁴⁸⁹.

Además, justamente a los fines del examen de la posible autorización, la Región, en la comparación de los intereses públicos involucrados y al identificar el real beneficio para la comunidad de habitantes, tiene que considerar también el interés ambiental, la compatibilidad, por tanto, del programa de transformación con las valoraciones paisajísticas.

También, por tanto, la jurisprudencia que hoy admite la posibilidad de destinaciones diversas de las de “silvo-pastorale”, subraya que el interés de la colectividad propietaria de tierras *civiche* no puede asimilarse automáticamente al interés de la realización sobre tales terrenos de obras funcionales: la utilidad relacionada al “uso cívico” del fundo no puede ser sustituida, de manera completamente automática, por la ventaja disfrutada por la población gracias a la obra funcional realizada⁴⁹⁰.

de uso cívico o de parte de ellas presentadas por los Ayuntamientos o por las Asociaciones Agrarias y al valorar si la nueva diversa destinación representa o no un beneficio para la generalidad de los habitantes, es libre de tener en consideración cualquier tipo de interés colectivo, sea éste de carácter agrícola, o bien industrial, comercial, higiénico-sanitario, turístico, ambiental, etc.”.

⁴⁸⁹ La Corte Costituzionale ha intervenido en diversas ocasiones sentenciando la ilegitimidad constitucional de las leyes regionales que preveían la posibilidad, con tan solo la determinación municipal, sin ninguna participación por parte de la Región, de cambiar la destinación de tierras cívicas para realizar instalaciones de red pública o de público interés. Recuérdese la sentencia de la Corte Cost. 27.07.2006, n. 310 en *Giur. it.* 2007, 5 1096, que, en evidente continuidad con el pasado, ha declarado la ilegitimidad constitucional del Art. 56, apartados 1, 2, 3 l. rg. Calabria 3 de octubre 1997 n. 10 - en virtud de los cuales los terrenos, sobre los que gravan “usi civici”, pueden ser sustraídos a su destinación con la sola determinación de la administración municipal, en el caso de que se tengan que realizar obras públicas o de público interés, relativas a redes para el transporte de líquidos, gaseosas, energía eléctrica, incluidos sus accesorios, que sean promovidas por entes y organismos públicos o privados delegados para tal fin. Inmediato antecedente al pronunciamiento en examen es el de la Corte Cost. de 21 de noviembre de 1997 n. 345 (en *Giust. Civ.* 1998, I, 1515 y en *Urb. e Appalti*, 1998, 30) que ha declarado inconstitucional - por lesión de la razonabilidad según el Art. 3 cost. - la l. rg. Abr. 27 de abril de 1996 n. 23, según el cual las instalaciones de red pública o de público interés se configuran como obras de urbanización y por lo tanto no necesitan de conformidad urbanística y no están sujetos a concesión edilicia, sino a simple autorización municipal, que tiene el efecto de rendir inmediatamente utilizables los suelos cívicos, sobre el presupuesto abstracto y generalizado de que la realización de las instalaciones constituya una diversa explicación del derecho colectivo de disfrute; esta disciplina contrasta con la legislación estatal sobre los “usi civici” (dirigida a tutelar, incluso a través del poder de iniciativa procesal del comisario, intereses de rango constitucional), que prevé la obligatoriedad del procedimiento de asignación de categoría de los terrenos cívicos a enajenar o a cambiar de destinación, y postula la compatibilidad del programa de transformación con las valoraciones paisajísticas.

⁴⁹⁰ La Corte Costituzionale, al declarar la ilegitimidad constitucional de la normativa regional que prevé la posible sustracción de tierras cívicas a su destinación con la sola determinación del Ayuntamiento en el caso de que deban ser realizadas obras públicas o de público interés, ha subrayado que actuando así “el legislador regional ha aplicado una asimilación del todo injustificable entre disfrute colectivo de un terreno sometido a uso cívico y el interés a la realización sobre el

Es, por tanto, necesario que la Región efectúe una atenta ponderación de elementos específicos antes de autorizar la modificación de la destinación de las tierras “cíviche”⁴⁹¹.

Por lo que se refiere al medio rural español, en Galicia, cerca de 2.800 MVMC ocupan una superficie de 650.000 ha, es decir el 34% de la superficie forestal de dicha Comunidad Autónoma⁴⁹² y su importancia e interés como espacios de uso social y recreativo, como unidades de explotación viables y como elementos claves en la mejora de la calidad ambiental (p. ej. fijación del CO₂, la disminución del efecto invernadero, la protección del suelo y de la fauna, etc.) son cada vez mayores.

En este sentido, en la actualidad, los MVMC, por sus características, han dejado de ser, en la mayoría de las comarcas gallegas, un complemento de la actividad agrícola y ganadera, abandonando su función tradicional de proveedor de pastos y abonos para convertirse en espacios singularmente óptimos para el desarrollo de una política medioambiental. De otro modo, han dejado de ser considerados meros objetos de explotación económica.

A nuestro entender, no se trata más que del componente ambiental⁴⁹³ de la función social de la propiedad privada *ex art. 33 CE*⁴⁹⁴.

mismo, de una obra funcional de una instalación de red para el transporte de energía eléctrica modificando, sin una justificación racional, el procedimiento previsto por el legislador estatal para el cambio de destinación del bien (...) sobre el presupuesto, abstracto y generalizado, de que la realización de las instalaciones de redes destinadas a las telecomunicaciones, al transporte energético, del agua y del gas, y además a la eliminación de las aguas residuales, constituya “una diferente explicación del derecho colectivo de disfrute a favor de la colectividad usuaria y propietaria de los bienes” (Corte Cost. 310/2006. Cfr. Corte Cost. 345/1997).

⁴⁹¹ La Corte Costituzionale ha precisado, en diversas ocasiones, que la autorización para la realización de instalaciones de redes sobre tierras cívicas impone una valoración que “no pueden dejar de ser concretas: es decir, formuladas y apreciadas a través de la participación, caso por caso, de las poblaciones interesadas” (v. Corte Cost. 310/2006 y Corte Cost. 345/1997).

También el Consiglio di Stato, en línea con la Corte Costituzionale, ha confirmado recientemente, en cuanto a la realización de una instalación de radiodifusión sobre tierras cívicas que “la existencia de los derechos de uso cívico de la colectividad (...) administrados por la Universidad Agraria y por el Ayuntamiento (...) lejos de justificar una prohibición automática (...), impone una instrucción profunda y una valoración adecuada enfocadas a verificar la amplitud de las parcelas interesadas por dichos derechos y la eventual existencia de las condiciones para llegar a una diversa reglamentación o en verdad a una utilización de las zonas en cuestión dirigida a conciliar las opuestas exigencias, también en consideración del carácter general de los intereses perseguidos con la realización de la intervención de la que se trata (v. Cons. Stato, decisione n. 6475/2007 Reg. Dec. del 10.07.2007).

⁴⁹² V. XUNTA DE GALICIA (2001): *O monte galego en cifras*. Consellería de Medio Ambiente, Dirección Xeral de Montes e Medio Ambiente Natural.

⁴⁹³ Vid. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, 1997 y “Los servicios ambientales del monte”, en *Revista Española de Administración Local*, núm. 288, enero-abril 2002, pp. 57-78; J. A. MORENO MOLINA, *La protección ambiental de los bosques*, Madrid, 1998; A. ÁLVAREZ (coord.), *Economía Agraria y Recursos naturales. Nuevos Enfoques y Perspectivas*, Madrid, 2001; M. SOLIÑO MILLÁN, “Programas Forestales en las Comunidades de montes vecinales en mano común en la Red Natura 2000: un análisis Delphi”, en *Revista Galega de Economía*, vol. 12, núm. 1, 2003, pp. 1-22; R. O. BUSTILLO BOLADO y E. M. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*, Madrid, 2005; M. SARASÍBAR IRIARTE, *El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Cizur Menor (Navarra), 2007.

⁴⁹⁴ Vid. el importante trabajo de A. LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988, así como la célebre STC n. 89 de 17 marzo 1994 (BOE n.º 89, de 14 abril 1994).

En dicha singular propiedad privada colectiva se realizan actividades dirigidas a la conservación y mejora de los bosques que generan y seguirán generando en el futuro innumerables y valiosos beneficios sociales (recreativos⁴⁹⁵, biodiversidad de fauna y flora, climáticos, desarrollo y empleo rural, beneficios sobre el agua y el suelo, etc.).

Y ello gracias a que muchas comunidades vecinales gallegas, organizadas con estatutos (cuyos contenidos se ajustan a las prácticas consuetudinarias y exigencias legales), son gestionadas colectivamente por el grupo de vecinos comuneros y se trata, normalmente, de explotaciones de gran dimensión (lo que, frente a la excesiva parcelación o minifundio existente en las tierras gallegas, permite una mayor rentabilidad y explotación silvícola viable) y de alta vocación forestal⁴⁹⁶, condicionantes que permiten un mayor y mejor desarrollo rural.

Consciente de que los MVMC son una pieza clave en el programa forestal gallego, la Xunta de Galicia, enormemente sensible a los problemas de la propiedad rústica, lleva a cabo una política económica cada vez más beneficiosa para el desarrollo de una gestión sostenible en los bosques gallegos y, sobre todo, en los bosques que no están bajo su gestión, destinando una generosa cantidad de sus fondos al desarrollo de los montes que no sean de régimen público gestionados por la Administración Autonómica, es decir, a los montes vecinales en mano común y a los montes de propietarios particulares, realizando campañas que impulsen la utilización racional de los recursos naturales y el uso de buenas prácticas, conforme a lo dispuesto por la legislación gallega⁴⁹⁷, que hace referencia explícita a los MVMC, pues son espacios sumamente relevantes a la hora de diseñar políticas agro-silvoambientales y de alcanzar objetivos ambientales a largo plazo.

⁴⁹⁵ Basta pensar en los lugares próximos a los caminos de Santiago y las zonas declaradas por la Xunta de interés paisajístico y patrimonial.

⁴⁹⁶ Con 233 ha. de media frente a menos de 1,4-2 ha. en los montes particulares y, además, no tan parceladas. (Xunta de Galicia (2001): “A xestión sostible do bosque”) <http://www.xunta.es/conselle/cma/CMA11k/CMA11ka/p11Ka02.htm>

⁴⁹⁷ CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2000): “Orde do 11 de agosto de 2000 de axudas a medidas forestais na agricultura”, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 161 (21-08-00), pp. 12.100-12.117; CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2001a): “Orde do 28 de maio de 2001 de fomento da silvicultura e da ordenación de montes arborizados”, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 110 (07-06-2001), pp. 7.535-7.543; CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2001b): “Orde do 28 de maio de 2001 de fomento da forestación de terras agrícolas”, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 113 (12-06-2001), pp. 7.772-7.790; CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2001c): “Orde do 7 de xuño de 2001 pola que se declaran provisionalmente as zonas propostas para a súa inclusión na Rede Europea Natura 2000, como espazos naturais en réxime de protección xeral”, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 118 (19-06-2001), pp. 8.176-8.212; CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2001d): “Orde do 11 de xuño de 2001 pola que se regulan axudas en materia de conservación dos recursos naturais e fomento de accións da poboación local para o desenvolvemento sustentable dos parques naturais”, *Diario Oficial de Galicia*, núm. 119 (20-06-2001), pp. 8.273-8.282.

Sobre la evolución y contenido de la legislación ambiental de Galicia *vid. in extenso* la monografía de F. J. SANZ LARRUGA, *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coña 1997.

En el marco estatal, la vigente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tras su reforma ulterior por la Ley 10/2006, de 28 de abril⁴⁹⁸, aplicable también a los MVMC en lo que no contradiga su legislación específica, *ex art.* 2.1, tiene como objetivo la gestión forestal sostenible, entendida como el aprovechamiento y uso de los montes de forma que permita mantener su biodiversidad, productividad y capacidad de regeneración para mantener ahora y en el futuro sus funciones ecológicas, económicas y sociales⁴⁹⁹.

Entre sus novedades más destacadas se encuentran las siguientes: se da entrada a una nueva tipología de montes, los “montes protectores” y aquéllos de “especial protección”, pudiendo ser ambos públicos o privados; se crea la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente; la del Fondo para el patrimonio natural destinado a la financiación de la gestión sostenible de los montes; la prohibición de cambiar el uso del suelo durante 30 años después de producirse un incendio forestal y la potenciación del agente forestal.

Sin duda alguna, la evolución de la política forestal en Italia y España va de la mano de la evolución de la política forestal proteccionista en la Unión Europea⁵⁰⁰.

Hasta 1986, todos los intentos de la Comisión y el Consejo Europeo por aprobar normas forestales fracasaron debido a la falta de base jurídica en el Tratado de Roma.

Hito importante dentro de la preocupación de la Unión Europea por la protección y conservación del sistema forestal es la publicación del Reglamento CE 1257/99⁵⁰¹, con el cual se abría el camino hacia una nueva política de desarrollo rural, la cual orienta, definitivamente, la PAC hacia la mejora ambiental, completando así la reforma política efectuada en 1992⁵⁰².

⁴⁹⁸ V. MANTECA VALDELANDE, “Modificación de la Ley de Montes”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, num. 709, 2006.

⁴⁹⁹ V. F. LÓPEZ RAMÓN, “Crítica jurídica de la nueva Ley de Montes”, en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2004, núm. 10, pp. 29-45.

⁵⁰⁰ M.^a A. GONZÁLEZ BUSTOS, “La política forestal de la Unión Europea y su influencia en la Política Forestal Española”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 240, enero, 2005, pp. 35-44.

⁵⁰¹ P. AMAT LLOMBART, “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento CE núm. 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 38, enero-junio 2001, pp. 30-36.

En el año 2001 se aprueban tres órdenes que trasladan las disposiciones del Reglamento (CE) 1257/99 al nivel regional gallego, que son:

- La Orden del 28 de mayo de 2001 de fomento de la silvicultura y de la ordenación de montes arbolados (FS y OMA), que hace referencia al artículo 30 del Reglamento (CE) 1257/99.
- La Orden del 28 de mayo de 2001 de fomento de la forestación de tierras agrícolas (FFTA), haciendo referencia al Reglamento (CE) 1257/99 y al Real decreto 6/2001.
- La Orden del 11 de junio de 2001 por la que se regulan ayudas en materia de conservación de los recursos naturales y fomento de acciones de la población local para el desarrollo sostenible de los parques naturales (PN), con referencia al artículo 33 del Reglamento (CE) 1257/99.

Las tres Ordenes se enmarcan en la Ley gallega 9/2001 de conservación de la naturaleza, consolidándose, de este modo, un marco legal para la defensa, conservación y mejora de los recursos naturales, de la biodiversidad de la flora y fauna y de sus hábitats en Galicia.

⁵⁰² Destacan tres Reglamentos clave en esta reforma:

- Reglamento (CEE) n.º 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del medio natural;

Esta nueva época apuesta por los objetivos de conservación de espacios naturales, la biodiversidad y el mundo rural. Se pone a disposición de la población una serie de ayudas orientadas hacia la consecución de esos objetivos y dejan de ser prioridad absoluta las ayudas orientadas a la producción agrícola.

Hoy en día, el interés ambiental subyacente a la propiedad colectiva recibe, sin duda, confirmación y apoyo por parte del Derecho Comunitario.

Por ejemplo, el art. 39, segundo párrafo, del Reg. CE 1698/2005, confirmando y poniendo al día las ayudas agroambientales del Reg. 1257/1999, aclara que *“se concederán ayudas agroambientales a los agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales. En caso de que el cumplimiento de objetivos medioambientales lo justifique, las ayudas agroambientales podrán concederse a otros responsables de la gestión de tierras”*.

Tal disposición normativa contempla, sin lugar a dudas, que las comunidades propietarias de bienes colectivos puedan ejercitar, con financiación, actividades medioambientales⁵⁰³.

-
- Reglamento (CEE) n.º 2079/92 de Consejo, de 20 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura; y
 - Reglamento (CEE) n.º 2080/92 de Consejo, de 20 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

⁵⁰³ Como subraya Adornato (F. ADORNATO, “Proprietà collettiva e profili ambientali”, en *Diritto Romano Attuale*, 2006, 16, pp. 101 y ss.), gracias a tal disposición normativa, las comunidades propietarias de bienes colectivos “pueden ser destinatarias de ayudas financieras comunitarias, las cuales se hacen cargo, de un lado, de los desequilibrios económicos del mercado y, de otro, remuneran los servicios prestados por las poblaciones locales, comprendidos los dirigidos a la conservación de los recursos genéticos en la agricultura”.

Líneas particulares para una propuesta de actualización del régimen jurídico de garantías reales mobiliarias inscribibles

Belén Madrazo Meléndez
Registradora de la Propiedad

Las empresas del sector agrícola y ganadero, necesitan capital para crecer y funcionar con éxito en el mercado. Una de las vías más eficaces para facilitar capital de explotación a las empresas es el crédito garantizado.

El crédito garantizado está más al alcance de las empresas, en los estados que disponen de una legislación eficaz. Ayudar a la creación de empresas en el sector agrícola y ganadero, y fomentar el mantenimiento y desarrollo de las existentes, adoptando un régimen que promueva la concesión de créditos sobre los bienes que circulan y son parte imprescindible de estos sectores, contribuirá a la prosperidad económica general.

El contenido de la actual ley de Hipoteca Mobiliaria y prenda sin desplazamiento de 16 de diciembre de 1954, pide a gritos una actualización de los supuestos contemplados, de modo que cada empresario del medio rural pueda aprovechar al máximo el valor de sus propios bienes.

El avance, la técnica jurídica y científica han ampliado el perímetro de lo registrable, razones que en su día justificaron algunas exclusiones de categorías de bienes, hoy deben ser profundamente revisados. En aras de fomentar el desarrollo económico de nuestro país a través del crédito suficientemente garantizado sin detrimento de la seguridad jurídica, debemos ser capaces de arbitrar procedimientos de tutela para nuevas categorías de bienes muebles. Algunos ejemplos serían: El derecho de los empresarios agropecuarios al cobro de determinadas subvenciones del Estado, como la cuota lechera en Europa, o los derechos de cobro derivados de la política agraria comunitaria, la producción futura del vino de una bodega, los frutos que produzca la cosecha futura, la materia prima almacenada de las explotaciones que permitirá a posteriori comercializar el producto final, reponiendo las utilizadas en el proceso productivo con otras de reemplazo...

En la actualidad, podríamos decir que es tan fácil identificar e individualizar un caballo o un toro como un automóvil. En las condiciones actuales de la ciencia y el derecho de las explotaciones agropecuarias, es relativamente sencillo identificar cada cabeza del rebaño o ganado a través de los crótales.

La anacrónica Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento de la posesión habría de modificarse en los términos siguientes, agrupados por líneas de reforma:

I. BIENES SUSCEPTIBLES DE SER GRAVADOS CON HIPOTECA MOBILIARIA O PRENDA SIN DESPLAZAMIENTO DE POSESIÓN

Cuando se gravaren frutos naturales e industriales, utensilios o aperos, animales, mercaderías, materias primas o cualesquiera otros bienes que no sean susceptibles de identificación singular por su matrícula u otro signo individualizador, como pueden ser los datos inherentes al sistema de trazabilidad adoptado, deberá describirse el inmueble, almacén, finca, local o depósito en que se hallaren depositados o deban depositarse, o el bien del que hayan nacido o a cuya explotación se encuentren adscritos. En su caso, esta identificación se hará con identificación de los datos registrales del inmueble. Si la finca estuviere inscrita a nombre del propietario del bien gravado, el Registrador deberá notificar este hecho al Registrador de la Propiedad, que pondrá nota al margen de la inscripción haciendo constar la constitución de la garantía.

Si se trata de bienes muebles destinados al uso o explotación de un inmueble o que hayan de ser objeto de depósito duradero, se describirá también el inmueble en el que están o han de estar situados o depositados, con indicación de sus datos registrales, así como la aplicación que tenga cada uno de ellos y su estado de conservación o deterioro.

La condición de bien mueble consumible o fungible no impedirá que se pueda constituir sobre él una garantía mobiliaria sin perjuicio de su distinta eficacia jurídica en orden a la reipersecutoriedad.

Si los bienes estuvieren en proindivisión o las facultades del dominio estuvieran repartidas entre distintos titulares, como ocurre en la explotación familiar agraria, sólo podrán ser objeto de garantías en su totalidad y mediante el consentimiento de todos los partícipes. Se exceptúa lo dispuesto en el Comercio de Comercio para el condominio naval.

Podrá constituirse prenda sin desplazamiento sobre los derechos patrimoniales incorporados a concesiones, licencias o derechos reales administrativos susceptibles de enajenación tales como cuotas lácteas, derechos administrativos agropecuarios etc. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento de la posesión.

II. INDIVIDUALIZACIÓN REGISTRAL DE LOS BIENES Y DERECHOS GRAVADOS

La garantía mobiliaria inscribible de que se trate podrá imponerse sobre conjuntos o universalidades de bienes, siempre que éstos resulten suficientemente identificados. En estos casos no será precisa la distribución de la responsabilidad entre las distintas unidades que componen la universalidad.

Será considerado como un conjunto unitario cualquier cantidad de cosas que se midan, se pesen o se cuenten, siempre que se describa razonablemente el recipiente en que se contengan y el lugar en el que éste se halle depositado.

También serán considerados como conjunto unitario los géneros o lotes de cosas que sean fungibles entre sí, aunque se trate de unidades numeradas. Cuando la normativa legal obligue a asegurar la trazabilidad de la partida o el lote, la identificación del conjunto gravado contendrá una referencia expresa a los datos asignados por el sistema de trazabilidad empleado.

Fuera de los casos anteriores, podrán igualmente constituir objeto de una única garantía aquellos bienes que, aun susceptibles de inscripción separada, se hallen afectos por su propietario a un fin o destino común o se presenten de tal manera en el mercado.

Siempre que la garantía recaiga sobre un conjunto o género de bienes, el deudor podrá sustituir unos bienes por otros, subrogándose las nuevas unidades de reemplazo en el lugar de las antiguas. El deudor deberá mantener siempre en su poder un número de unidades equivalente en valor a las que se hubieran determinado en el título de constitución de la garantía, reponiéndolos debidamente conforme a los usos de comercio y a lo previsto en el contrato.

III. EXTENSIÓN DE LA GARANTÍA INSCRITA

1. Cuando la garantía recaiga sobre materias primas, las partes pueden pactar que aquélla se extienda a los productos elaborados con éstas. A tales efectos, deberá fijarse en el título el tiempo máximo en que ha de tener lugar esta fabricación y el lugar en el que han de estar depositados o almacenados aquellos productos. Si los productos elaborados no han sido identificados en la forma determinada en esta Ley, sólo estarán afectos a la garantía mientras continúen depositados o almacenados en el lugar establecido en el título. A los bienes así identificados se les abrirá folio registral propio, practicándose una inscripción concisa en la que se hará constar la procedencia de los mismos.
2. La garantía se extenderá a las indemnizaciones debidas por la cosa, conforme a lo dispuesto en la Ley. La garantía se extenderá a las partes integrantes y a las pertenencias de la cosa.
3. Podrán las partes pactar que la garantía que recaiga sobre un bien mueble se extienda al crédito nacido de su reventa, cuando ésta sea legítima

conforme a esta Ley. La garantía sobre el crédito conservará la fecha de la garantía originaria.

4. Igualmente se podrá pactar la extensión de la garantía a los frutos y rentas del bien afecto.
5. Si el bien mueble ha sido realizado en dinero, éste se subroga en el lugar de la cosa enajenada, siempre que permanezca identificable. La subrogación se extingue si a los treinta días desde la monetarización de la garantía originaria, el acreedor no ha reclamado la ejecución de su derecho.

IV. GARANTÍA SOBRE BIENES FUTUROS

1. Cuando la garantía recaiga sobre bienes de existencia futura el titular de la garantía conservará su derecho de prioridad frente a cualesquiera otros derechos constituidos con posterioridad a la fecha de inscripción de la garantía, salvo lo dispuesto en esta Ley respecto del vendedor y financiador del bien futuro adquirido a plazos. Salvo que se trate de un bien determinado desde el momento de constitución de la garantía, no podrán afectarse en garantía inscribible bienes que sean titular del garante pasados los cinco años después de que se constituyese la garantía. La misma regla se aplica a la prenda sobre la cosecha futura y a las crías nacederas de los animales gravados.
2. Es nula la cláusula por la que se extiende la garantía a la totalidad de los bienes futuros del deudor o del garante, aunque se someta a límite temporal. El deudor o el garante podrán reclamar la liberación parcial de la garantía cuando el conjunto de bienes afectos en virtud de este precepto no esté en proporción razonable con la deuda existente, teniendo en cuenta las nuevas aportaciones de fondos que el acreedor se hubiera comprometido a hacer en el futuro.
3. Podrá convenirse en el contrato de constitución de la garantía el deber del garante de comunicación al acreedor de las alteraciones, altas y bajas, de los conjuntos o unidades de bienes gravados. Puede atribuirse por aquél a éste la carga de actualización de los datos registrales.

ENAJENACIÓN DEL BIEN GRAVADO. REIPERSECUTORIEDAD

1. Salvo que así se haya pactado en el contrato o que resulte de la naturaleza del bien afecto en garantía, el garante no podrá enajenar el bien sujeto a la garantía inscrita sin el previo consentimiento del acreedor, que puede darse anticipadamente desde la propia constitución de la garantía.
2. Para que la garantía inscrita pueda sujetar directa e inmediatamente un determinado bien cualquiera que sea su poseedor será necesario que el

bien estuviera individualizado registralmente mediante su correspondiente sistema de identificación registral. En todo caso, la enajenación realizada en contravención a lo aquí dispuesto será válida, salvo si el adquirente es de mala fe. Tampoco podrá el deudor sin dicho consentimiento trasladar el bien del lugar que se haya especificado en el contrato.

3. El deudor deberá permitir que el acreedor inspeccione el giro o tráfico del establecimiento o el uso del bien, en la forma y plazo estipulados. El incumplimiento de esta obligación permitirá al acreedor declarar el vencimiento anticipado del crédito o solicitar las medidas cautelares pertinentes.

18

Agricultoras rurales: una profesión desigual

Luis Camarero

Catedrático de Sociología. UNED

En los últimos años la preocupación por los procesos de desarrollo de las áreas rurales ha puesto en evidencia la situación y las condiciones de las mujeres rurales. Sin embargo, paralelamente al protagonismo alcanzado por las mujeres rurales las agricultoras han diluido su presencia y reconocimiento social. La paulatina pérdida de centralidad de la actividad agraria en el propio seno de las localidades rurales, por una parte, y el tradicional papel subsidiario que se reconocía a la mujer en el contexto de la agricultura familiar, por otra, han contribuido a que en la realidad las agricultoras sean un colectivo del que hoy sabemos poco.

Las páginas siguientes exponen el estado de la cuestión. Se comienza situando a las agricultoras en el contexto del proceso de masculinización que atraviesan las áreas rurales. Más adelante nos preguntaremos sobre el papel que el colectivo femenino tiene en la actividad agraria también masculinizada. Finalmente reflexionaremos sobre las oportunidades que las políticas de igualdad pueden tener tanto en la profesionalización como en las propias trayectorias vitales de las mujeres, y también en la necesidad de las mismas para poner en valor la agricultura familiar así como su contribución al desarrollo de las zonas rurales.

La perspectiva de género, el análisis de la realidad desde la detección de los mecanismos que producen desigualdad entre hombres y mujeres, será el principio que guíe la exploración. Y es que el propósito de este capítulo es precisamente no el de describir las situaciones de desigualdad, sino ilustrar los procesos, que por estar fundados en la desigualdad de género condicionan como frenos el desarrollo agrario y rural.

I. MUJERES EN TERRITORIOS DE DESIGUALDAD

Uno de los datos más llamativos del medio rural español es la situación de masculinización rural del campo. Por masculinización rural nos referimos al hecho de que hay significativamente menos mujeres que hombres en los grupos de edades intermedias y que la causa de dicha diferencia es una mayor emigración femenina hacia las áreas urbanas. Este dato refleja sin lugar dudas que el medio rural resulta menos atractivo para las mujeres.

Recientemente, la Unión Europea ha comenzado a interesarse por la cuestión de la masculinización⁵⁰⁴ en áreas rurales, especialmente en las áreas más remotas situadas en latitudes extremas. Sin embargo, en comparación con las áreas rurales de regiones remotas y circumpolares, las áreas rurales de España se encuentran en posiciones incluso de mayor desequilibrio. Por ejemplo, mientras en Finlandia la población rural de 25-44 años está compuesta por un 40% de mujeres, en Castilla y León los municipios menores de 1000 habitantes tienen sólo un 36,3% de mujeres. En otras regiones como son La Rioja, Aragón o Navarra la situación es aún más extrema (Camarero y Sampedro: 2008).

La masculinización rural sólo puede ser entendida como un indicador que expresa una situación de mayor desigualdad. Los valores de estos indicadores nos dicen que algo no está funcionando como quisiéramos a pesar del importante esfuerzo que se está realizando por mejorar la vida de las poblaciones rurales.

¿Por qué hay menos mujeres en el medio rural? La respuesta es sencilla: porque principalmente las mujeres jóvenes emigran a las ciudades con mayor intensidad que los hombres de su misma generación. ¿Por qué emigran más ellas que ellos? Esta es la pregunta relevante, que, evidentemente, no tiene una respuesta breve, aunque sí sencilla. El menor reconocimiento social que tienen las mujeres como sujetos individuales —dicho de forma muy sintética: el patriarcado— es el mecanismo subyacente que produce la “huida” de las mujeres. ¿Quiere esto decir que el patriarcado es rural, o que es más intenso en las áreas rurales que en las urbanas? La respuesta rotunda a esta pregunta es no. El menor reconocimiento social de las mujeres no es patrimonio del mundo rural.

La cuestión está en que las desigualdades de género son más visibles, y a la vez tienen más impacto, en las áreas rurales que en las urbanas. Las líneas que siguen buscarán explicar esto en detalle. Comenzaremos por aclarar el significado de la expresión “menor reconocimiento social como sujetos”. Históricamente, la autonomía de las mujeres ha sido menor que la de los hombres. En su proyección vital y en la realización de sus proyectos como individuos, las mujeres han estado supeditadas a la aprobación familiar, bien del padre o del marido; es decir, su expresión en todos los ámbitos de la vida pública ha estado mediada por su condición de ser un miembro de la familia. Es cierto que las acciones de los hombres también han estado mediadas por el entorno familiar,

⁵⁰⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES AGRICULTURE DIRECTORATE GENERAL (2002): *Women active in rural development*, pp. 5.

pero a ellos se les ha reconocido capacidad de decisión plena —hasta el punto de que se habla del cabeza de familia—. Como norma general esto ha sido así. Si bien tanto los hombres como las mujeres actúan como individuos, y adaptan sus decisiones dentro del contexto de las relaciones familiares, pero ellos (los hombres) lo hacen de forma menos condicionada que ellas (las mujeres). Estas diferencias de autonomía afectan al ámbito extradoméstico, al del trabajo y también al político; en definitiva, al ámbito público. La piedra angular en la que se basa el menor reconocimiento social de las mujeres estriba en la división que se establece precisamente entre el ámbito doméstico y el extradoméstico. La atención del grupo doméstico y el cuidado de los otros son actividades que preferentemente realizan las mujeres, mientras que el trabajo productivo y de representación social del grupo doméstico lo hacen los hombres. Esta distribución desigual de tareas se proyecta en las esferas públicas de la interacción social. Por ejemplo, como ha señalado Maruani (2002), los mercados de trabajo recuerdan a las mujeres su posición de agentes domésticos: ocupan en mayor proporción trabajos a tiempo parcial (para no dejar la atención familiar) o trabajos que guardan relación con las tareas domésticas (limpieza, cuidado de enfermos...) o trabajos en posición secundaria respecto a los hombres.

En lo que atañe a los aspectos comentados hasta aquí, no existen diferencias entre el medio rural y el medio urbano. El mecanismo de desigualdad es idéntico en ambos lugares. Sin embargo, las oportunidades de cambiar tal situación y hacer frente a esa desigualdad, es decir, las oportunidades que tienen las mujeres, y también los hombres, para favorecer dicho cambio y situarse en posiciones igualitarias y de pleno reconocimiento social, son menores en el medio rural. Y estas menores oportunidades provienen de la distinta situación de las áreas rurales y urbanas, situaciones que, como veremos, amplifican las desigualdades en el medio rural.

II. ¿POR QUÉ PARECE MÁS DESIGUAL EL MEDIO RURAL?

De forma sencilla podríamos haber explicado la desigualdad por el propio carácter de los habitantes rurales. Podríamos, a través del sentido común haber recurrido a la “rudeza” de la vida rural como justificación. Sin embargo que la explicación anterior sea vulgar no quiere decir que sea cierta. Sin necesidad de entrar en debates sobre la existencia y naturaleza del carácter rural podemos afirmar sin género de duda que si las sociedades rurales son desiguales por género también las urbanas lo son. Las diferencias no están en el grado de “machismo” rural o urbano sino que estriban en las oportunidades que las mujeres tienen para minimizar o reducir los efectos de la desigualdad en sus proyectos vitales que serán mayores en áreas urbanas respecto a las áreas rurales. No es más desigual el medio rural, sólo parece más desigual. La desigualdad es una constante —no sólo geográfica sino también histórica—, lo que sí es diferente son las oportunidades y los medios para hacer frente a las situaciones de desigualdad.

Las diferencias entre el medio rural y el medio urbano abarcan un espectro muy amplio de dimensiones. En lo que respecta a los factores sociales que contribuyen a acrecentar o disminuir las diferencias de género señalaremos varios que distintas investigaciones han apuntado como principales: los desequilibrios demográficos de las poblaciones rurales, la presencia de las formas familiares de subsistencia, el reducido tamaño del mercado laboral y las dificultades de movilidad.

- **Los desequilibrios demográficos de las poblaciones rurales.** Producto de los procesos de éxodo rural del siglo pasado las áreas rurales tienen unas estructuras demográficas muy desequilibradas en cuanto a la proporción en la estructura de las distintas generaciones. Uno de estos desequilibrios es el mayor peso que tienen las generaciones mayores lo que se conoce, en comparación con la estructura general de población, como sobreenvjecimiento de la población rural. En las áreas rurales más de la quinta parte de la población supera los 70 años, y en zonas del noroeste peninsular dicha proporción es mayor suponiendo más de la cuarta parte de la población. Otra expresión del desequilibrio es la importancia numérica que tiene la generación soporte, grupo generacional que abarca a las personas en edad intermedia (entre 30 y 50 años). La generación soporte destaca numéricamente debido a la fuerte reducción de las generaciones adyacentes en el medio rural: falta de jóvenes, de niños y de personas entre 50 y 70 años (que se fueron durante el intenso éxodo rural de los años 60). Esta generación soporte se encarga del cuidado de los mayores y de la crianza de los pequeños; es la generación, por su edad, activa y, ante la falta de jóvenes, incluso la que tiene que realizar otras actividades de dinamización de la vida local. El elevado envejecimiento produce, además, una proporción muy elevada de población dependiente. Se ha estimado que alrededor de 750.000 personas se encuentran en situación de extrema dependencia, no pudiendo valerse por sí mismos ni desplazarse solos fuera del domicilio (Camarero *et al.*: 2009). Los cálculos realizados señalan que un 10% de las mujeres en edad activa no puede incorporarse al mercado laboral a causa de la atención a la dependencia (Ibíd.). Es decir, los desequilibrios demográficos se reflejan en el seno de los grupos domésticos e inciden en la distribución de las actividades del ámbito doméstico/extradoméstico.
- **Las formas familiares de subsistencia.** La presencia histórica de las formas familiares de subsistencia es una de las grandes diferencias entre el medio rural y el medio urbano. En el contexto del pasado agrario de las áreas rurales no cabe duda de que la familia, en cuanto unidad campesina, primero, y como explotación familiar agraria (EFA), después, es una forma muy característica de las áreas rurales. Los negocios familiares, tanto sean a agrarios como no, vuelven, por lo general, a reproducir las desigualdades en el ámbito laboral dentro de la familia (Sampedro: 1996). Precisamente, parte de la eficiencia de las empresas familiares se basa en el mantenimiento del orden doméstico en el seno de las propias unidades de negocio.

En lo que respecta a la agricultura (familiar) podremos observarlo en detalle en el siguiente apartado.

- **El reducido tamaño del mercado laboral.** En segundo lugar, además de la importancia que tienen los negocios familiares en el ámbito rural, el mercado de trabajo asalariado es, por el reducido tamaño demográfico del municipio, aún más reducido para las mujeres. Las estadísticas recientes muestran que uno de los principales nichos laborales de las poblaciones rurales es la construcción, sector con una presencia sólo testimonial de mujeres. El comercio y la hostelería son los principales sectores de empleo para las mujeres, pero son actividades realizadas en el contexto familiar. Otras actividades son trabajos asalariados de fuerte estacionalidad, como la agroindustria o, más recientemente, el ámbito de los cuidados personales (residencias, asilos...) o actividades de menor consideración social.
- **La difícil movilidad de las mujeres en el medio rural.** El restrictivo mercado de trabajo asalariado en el medio rural no es exclusivo de las mujeres; también es característica de la actividad masculina. Pero las consecuencias son distintas para hombres y para mujeres, porque los hombres tienen, a diferencia de las mujeres, otras alternativas para hacer frente a dicha situación. Los datos señalan que más del 60% de los hombres ocupados que residen en las áreas rurales trabaja fuera de la localidad de residencia (Oliva: 2007). Es decir, la movilidad es un recurso habitual de los hombres para el acceso al empleo. De hecho, hoy no podría pensarse en la importancia que tienen las áreas rurales en España si no fuera por la movilidad diaria hacia mercados de trabajo urbanos. El lector o lectora puede pensar que también es posible desplazarse para las mujeres, y efectivamente es posible, pero no es real. De hecho, las investigaciones realizadas (Camarero *et al.*: 2006) han mostrado que las jóvenes se insertan en el mercado de trabajo extralocal e incluso que ocupan fuera de la localidad trabajos de cualificación media-alta. Sin embargo, también se observa que dicha movilidad se pierde progresivamente, y que la pérdida de movilidad implica un paso atrás en el tipo y en la calidad de los empleos.

¿Por qué pierden movilidad las mujeres? Pierden movilidad por su mayor implicación en el cuidado de los otros. No es que los hombres no se dediquen también al cuidado familiar, sino que lo hacen de otra forma. Las investigaciones muestran que las mujeres atienden a los familiares en sus cuidados cotidianos, más domésticos e íntimos; los hombres, por el contrario, concentran su atención en las atenciones más extraordinarias, y especialmente su participación tiene que ver con la prestación de ayudas a la movilidad. Es decir, aunque ambos cuidan, la atención a los otros repercute de forma muy distinta en su disposición y organización del tiempo, imponiendo una mayor rigidez a las mujeres y una mayor flexibilidad a los hombres. En una encuesta realizada recientemente (Ibid.) observamos que los habitantes rurales señalan que las guarderías —cuya presencia no es muy abundante— no son demasiado utilizadas, y precisamente es cuando las mujeres trabajan fuera de la localidad, cuando son menos utilizadas. Justa-

mente cuando las instituciones de cuidado pueden aliviar en mayor medida las cargas familiares y laborales, es cuando menos se recurre a ellas, y es así porque resultan insuficientes dentro de la alta flexibilidad que las trabajadoras pendulares demandan. En esos casos, lo habitual es el recurso a personas contratadas para realizar dichas tareas. Es decir, nuevamente, la división del trabajo doméstico vuelve a proyectarse sobre la vida cotidiana, y nuevamente tiene implicaciones laborales y en el propio desarrollo profesional y, por ende, vital de las mujeres.

En lo anterior hemos mostrado distintos factores que inciden en la ampliación de las desigualdades de género en el medio rural y que remiten a la propia configuración del entorno rural: menor tamaño, mayor dispersión y, como conjunción de ambos, mayores demandas de movilidad, movilidad que, como puede comprenderse, no sólo afecta al ámbito laboral, sino que se extiende a otros ámbitos de la vida social. Pero, además, la propia estructura de las poblaciones rurales hace aún más compleja esta situación. Y en este contexto es donde encontramos a las agricultoras familiares.

III. AGRICULTORAS: MUJERES EN POSICIONES DESIGUALES

Para las mujeres rurales que además tienen relación con la actividad agraria el panorama anterior es aún más intenso y especialmente relevante en la medida en que su actividad profesional tiene un carácter familiar. En las familias agrarias, además de las circunstancias del hábitat rural y de la propia incorporación de los desequilibrios demográficos en las propias unidades familiares se añade de forma específica la cuestión del reconocimiento del trabajo femenino, no como trabajo, sino como trabajo independiente de la actividad doméstica. Para las agricultoras, cuando el trabajo se realiza en unidades familiares, el impacto de la desigualdad de áreas rurales se amplifica en su propia actividad. Un indicador simple de desigualdad es el hecho de que en pocos casos las explotaciones están dirigidas por mujeres. Véase la tabla 1 que presenta la relación de titularidad agraria por sexo.

Tabla 1. Titulares persona física y cónyuges del titular por sexo

	Titulares	Cónyuges
Hombres	703.439	178.459
Mujeres	284.620	404.861
Total	988.059	583.320
% Mujeres	28,9%	69,4%

Nota: Todas las explotaciones, todas las edades.

Fuente: Estructura de las Explotaciones Agrarias 2007. INE.

El régimen actual de titularidad única colabora en cierta medida al mantenimiento de la situación de subsidiaridad que ocupan las mujeres en el ámbito agrario. En las unidades familiares la adscripción a la figura de titular por un único miembro produce de facto una desigualdad cuando la actividad se realiza en pareja. De cara al conjunto de la sociedad, uno de ellos es el responsable y representante legal de la actividad. Generalmente, es el hombre el titular mientras que la mujer pasa a denominarse “Ayuda Familiar”. Nótese que la propia ambigüedad del término, se habla de ayuda que no de trabajo, minusvalora la dedicación de quienes ostentan dicha figura. La tabla siguiente señala la desigualdad en el acceso a la titularidad en función del sexo.

La titularidad única tiene importantes consecuencias porque jerarquiza —con soporte administrativo y legal— una relación compartida, transmitiendo desigualdades al interior de la familia y también proyectando al conjunto de la comunidad una situación de menor reconocimiento social. Téngase en cuenta que es el titular de la explotación quien, por ejemplo, tiene capacidad de voto en una organización cooperativa o quien debe responder con sus decisiones ante cualquier requerimiento administrativo.

Otros autores incluso referirán que las situaciones prácticas que pueden derivarse de la asimetría que introduce el titular único tienden a reproducir y mantener de forma fehaciente el régimen patriarcal, bajo la potenciación implícita de las figuras del hombre proveedor de sustento y de la mujer proveedora de cuidados.

Sin género de dudas puede expresarse que la figura de la titularidad única dificulta la plena igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito agrario y en el ámbito rural.

Desde los años 70 las propias organizaciones agrarias han solicitado modificaciones en el marco normativo que permitiera expresar las relaciones de igualdad que deben presidir una actividad familiar en las propias figuras administrativas. Italia con la reforma del Código Civil y Francia con los GAEC y SARL realizaron hace ya décadas modificaciones en sus regímenes jurídicos para promover la participación de las mujeres en la actividad agraria. En España en la actualidad la totalidad de las organizaciones agrarias solicitan cambios en esta dirección⁵⁰⁵.

En este sentido la creación en 2009 del Registro de Titularidad Compartida (RETICOM) del MARM —en virtud del R.D. 297/2009 sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias— y la activa colaboración de distintas CCAA con el mismo fin han comenzado a producir los primeros resultados. Una somera valoración de los poco más de 12 meses en los que lleva funcionando dicho registro señala el interés que tiene y acogida que tiene la cotitularidad así como el largo camino a recorrer. Los datos se recogen en la tabla siguiente, tabla 2, en la que pueden consultarse el número de Afiliados al Régimen Espe-

⁵⁰⁵ Solicitud que no es nueva, a principios de la década de los 90 las demandas de cotitularidad eran ya patentes. Un tercio de las cónyuges vinculadas a la explotación demandaban dicha posibilidad. Véase MAZARIEGOS (1993).

Tabla 2. Autónomos Agrarios por sexo y edad (2011)

	Total		Cotitulares	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
18-24	2.106	386	64	13
25-29	5.012	962	69	40
30-34	9.353	2.308	59	117
35-39	13.172	4.532	54	246
40-44	17.946	7.760	69	347
45-49	21.576	10.552	4	25
50-54	21.810	13.040	0	12
55-59	20.936	14.572	2	6
60-64	22.930	16.233	1	5
Total	134.841	70.345	322	811

Fuente: Gerencia Informática de la Seguridad Social. Altas a 11/01/2011.

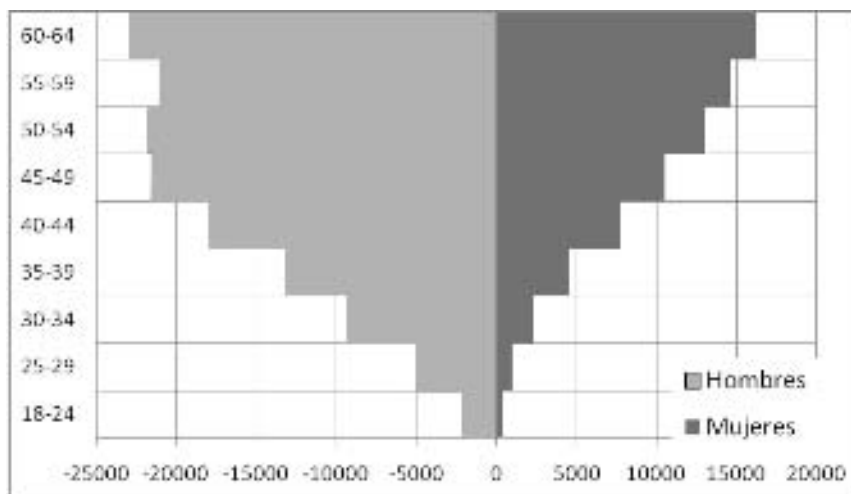
cial de Trabajadores Autónomos⁵⁰⁶ y de forma detallada quienes están registrados como cotitulares de una explotación agraria en función del RETICOM.

Los resultados parecen discretos, las cotitulares suponen alrededor del 1,1% del total de cotizantes en el régimen especial autónomos agrarios (RETA-A). Pero también los datos señalan que, como se esperaba, el éxito ha sido mayor entre las mujeres que entre los hombres. Esta diferencia certifica que hay una demanda particular del régimen de cotitularidad. Como se argumentaba al comienzo del apartado, el reconocimiento subsidiario de la actividad femenina, especialmente familiar, en el ámbito agrario hace que el acceso a la dirección y titularidad de las explotaciones sea menor. Dicho de otra forma, la masculinización de la dirección y titularidad de las explotaciones no lo es por desinterés femenino.

Si observamos la distribución por edad (gráfico 2), casi las tres cuartas partes de las cotitulares tienen entre 35 y 44 años. Este dato llama la atención porque muestra el impacto que las medidas llevadas a cabo han tenido para este grupo, que conociendo las edades de los agricultores (gráfico 1), resulta relativamente joven. La concentración de las cotitulares en esta generación tiene un alto valor no sólo para la innovación y profesionalización agraria sino también para el arraigo poblacional en el medio rural.

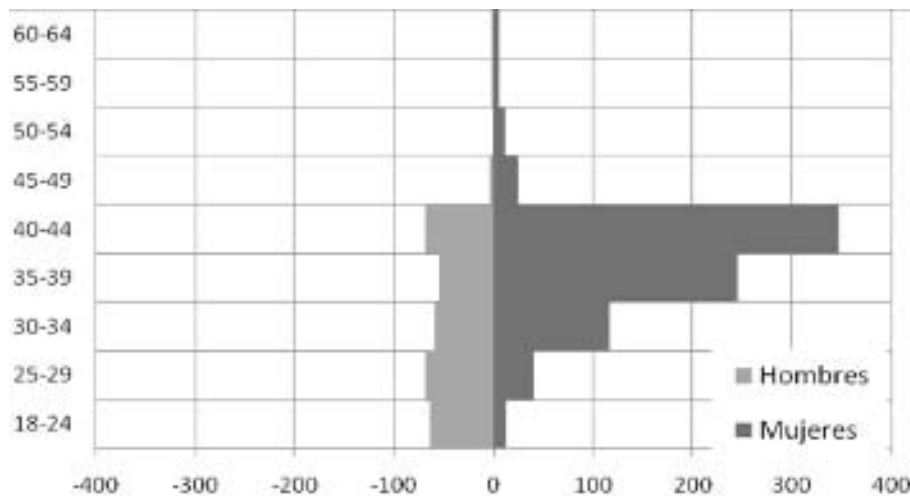
⁵⁰⁶ El lector habrá observado la enorme diferencia entre las cifras de la tabla 1 y de la tabla 2 a pesar de que intentan reflejar el número de agricultores familiares. No es el momento de exponer las dificultades estadísticas para medir la agricultura familiar pero queremos advertir al lector que las cifras del Censo Agrario o Encuestas de Estructuras Agrarias hablan de titularidad de explotaciones que no necesariamente tiene relación con la implicación en la actividad. Las cifras de cotizantes (RETA-A) son inferiores a las que refleja la Encuesta de Población Activa que, a través de la declaración de actividad. La EPA (datos del tercer trimestre de 2010) registra un total de 308 mil empresarios agrarios (226 mil hombres y 82 mil mujeres).

Gráfico 1
Autónomos Agrarios (2011)



Fuente: Gerencia Informática de la Seguridad Social. Altas a 11/01/2011. Elaboración propia.

Gráfico 2
Autónomos Agrarios Cotitulares (2011)



Fuente: Gerencia Informática de la Seguridad Social. Altas a 11/01/2011. Elaboración propia. Nótese que la escala no es comparable con el gráfico 1.

En el momento de escribir estas líneas —marzo de 2011— se está tramitando el Anteproyecto de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias, texto legal que tiene como objetivo último extender la igualdad de género, y que a tenor de los resultados anteriores se revela sin duda como un instrumento necesario. Por otra parte la creciente corriente en el seno de la Unión Europea de lucha contra la desigualdad entre hombres y mujeres, dentro de la filosofía de *mainstreaming* de género, que debe impregnar toda acción de gobierno hace que leyes que potencian el reconocimiento de derechos legítimos, que las prácticas cotidianas desvirtúan, sea una prioridad dentro de las agendas y planes de igualdad.

IV. LA TITULARIDAD COMPARTIDA: EFECTOS SOBRE LAS MUJERES Y SOBRE LAS RELACIONES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Sin duda el reconocimiento pleno de la figura de titularidad compartida afecta en lo que se refiere a la vida cotidiana a muchas dimensiones —personales, familiares y comunitarias—. Además, dado el carácter simbólico que tiene la agricultura en el medio rural, la agricultura familiar, en el contexto de la sostenibilidad, así como la actividad compartida en el propio proyecto de construcción de sociedades igualitarias, tiene un efecto de mayor calado en la medida que ilustra —como prueba piloto— otras posibles iniciativas de igualdad de género y de mejora de las condiciones de vida de las mujeres. Como muestra del profundo impacto que una medida de este tipo puede tener se exponen brevemente algunas líneas en las que son esperables cambios.

- **Profesionalización de la actividad agraria y desarrollo de una carrera profesional.** El reconocimiento de facto de la capacidad de dirección de la actividad agraria produce la legitimación de la actividad con cualificación profesional. Supone por una parte la extinción de la figura obligada de “ayuda familiar” en la que se encuadran muchas agricultoras que ejercen de cotitulares e incluso de “jefes de explotación”.
- **Apoyo a la agricultura familiar.** Distintos estudios muestran descenso pronunciado de la agricultura de carácter familiar, es decir aquella que se realiza a mediante la intervención habitual en el trabajo y gestión por distintos miembros de la unidad familiar. Este proceso conocido como *desfamiliarización agraria* (Gómez, González y Sancho: 1999) modifica y condiciona la reproducción de las poblaciones rurales y la sostenibilidad de las áreas rurales. El reconocimiento de situaciones simétricas por sexo, permitiría reducir la tendencia actual de desfamiliarización de la actividad agraria. El efecto esperable que la profesionalización y la familiarización agraria tendrán en las nuevas generaciones contribuirá sin duda al fomento del arraigo femenino en las áreas rurales.
- **Rejuvenecimiento de las activas agrarias femeninas.** La relación entre contextos igualitarios y arraigo juvenil resulta patente, de hecho recuerde-

se que la masculinización rural se produce a edades jóvenes precisamente amparada en el contexto de subsidiariedad de la participación femenina en la actividad y en la comunidad. En el apartado IV puede comprobarse y evaluarse el efecto potencial de rejuvenecimiento que puede tener el anteproyecto.

- **Mejora de las cuotas femeninas en las organizaciones.** Un efecto inmediato de la titularidad es la mayor participación femenina en las distintas organizaciones agrarias, cooperativas y asociaciones de productores agrarios. La medida reduciría el desequilibrio por sexo de estas organizaciones.
- **Reconocimiento material de derechos.** En el ámbito personal la cotitularidad ofrece la oportunidad del reconocimiento de derechos como trabajador, autónomo o empresario a través de su inclusión en el régimen de la seguridad social. Resulta evidente la importancia que la cotización tiene para conseguir el horizonte de la igualdad, pero más allá también en la mejora de la propia salud o de las condiciones de vida.
- **Visibilización de las mujeres como sujeto.** Las oportunidades de cotitularidad contribuyen a visibilizar la actividad de las mujeres y en dicha medida suponen el reconocimiento como sujetos activos del desarrollo económico.
- **Independencia y autonomía como sujeto.** El reconocimiento de derechos y el reconocimiento social añadido inciden en una mayor autonomía de las mujeres respecto a las situaciones familiares y su proyección expresiva como sujeto. En este aspecto resulta muy ilustrativo que el reconocimiento de derechos que supone garantiza un trato igualitario ante situaciones de ruptura de vínculos de convivencia. Es por ello un elemento central para evitar la tradicional dependencia femenina que el reconocimiento privativo —preponderadamente masculino— de la titularidad tiene sobre la gestión del patrimonio y derechos.
- **Empoderamiento.** El reconocimiento y visibilización de las mujeres como sujetos produce efectos a su vez en lo que se denomina “empoderamiento” es decir su capacidad de acción como sujeto colectivo. Esta capacidad legitima su posición frente a situaciones de vulnerabilidad de ámbitos muy diversos. Entre todas las vulnerabilidades, por su transcendencia, podemos señalar las de víctima de malos tratos.
- **Fomento del igualitarismo.** En el plano proyectivo, la iniciativa de titularidad compartida resulta importante para modificar otras situaciones que, ancladas en la inercia de la tradición, dan soporte a actitudes de resistencia hacia la igualdad de género.
- **Efecto demostración sobre otras actividades familiares.** En otro ámbito la ley de titularidad compartida puede incidir en otras iniciativas de otros Ministerios para el fomento de mecanismos de igualdad en otro tipo de actividades económicas en régimen familiar (hostelería, pequeño comercio, artesanía...).
- **Mejora de las condiciones de vida en áreas rurales.** En definitiva el poder simbólico, como potenciador de la igualdad, que el reconocimiento

de la titularidad compartida tiene además de los distintos efectos concretos sobre las personas y las comunidades rurales citados en los puntos anteriores permiten que el medio rural sea más equilibrado por género y socialmente sostenible. Mejora sin duda las capacidades de arraigo de la población joven o la reducción de la masculinización... proveyendo de nuevos escenarios para el desarrollo económico y social.

V. CAMPOS DEL FUTUROS: AGRICULTURA, DESARROLLO E IGUALDAD

Esta es la situación, el paisaje social en el que las agricultoras familiares conviven. Como puede comprenderse, es un paisaje más hostil para las mujeres que viven y trabajan en las áreas rurales, paisaje que les afecta de forma significativa y que condiciona sus proyectos vitales. Pero a pesar de ello, de la ferocidad que se desprende del hábitat rural, os trabajos realizados por Díaz y Dávila (2006) o por Cruz (2006) muestran que las jóvenes rurales no quieren perder su identidad rural, y que se encuentran continuamente elaborando estrategias adaptativas para permanecer en las áreas rurales. Es decir, si pudieran seguirían siendo rurales.

A pesar del deseo la realidad sigue señalando la importancia de la masculinización rural y agraria. Y esta cuestión, la masculinización, es el principal hándicap para la sostenibilidad social de las áreas rurales. En este contexto, el proceso de formación familiar presenta grandes problemas a la vez que se ha observado que la alta emigración femenina repercute a su vez en una mayor emigración masculina. De hecho, la falta de mujeres en el medio rural produce un extraño espacio de sociabilidad masculina. Por ejemplo, cuando se observan las estructuras familiares, hay un 15% de los hombres entre 30 y 49 años que viven solos con sus padres (son los solterones rurales). No es que sean más proclives a mantener las estructuras patriarcales que los hombres urbanos, sino que, por ser rurales, pagan más caro el precio de mantener el orden patriarcal. Puede rápidamente el lector o lectora imaginar que la situación que estamos detallando no es buena para nadie y que, en definitiva, el medio rural se resiente en todos sus ámbitos, con proyectos vitales negados para las mujeres y con proyectos vitales imposibles para los hombres. El desarrollo económico se queda sin sujetos que se conviertan en actores ilusionados, y la calidad de vida de las áreas rurales, aun cuando mejoren los indicadores de renta u otros objetivos, no mejora de forma subjetiva. A pesar de todo, hay mujeres en el medio rural, hay emprendedoras, hay agricultoras, hay jóvenes..., que realizan día a día un esfuerzo enorme transformando un paisaje socialmente hostil en un entorno amable. Y también hay hombres. Con la idea de hacer un medio socialmente sostenible, hay que reconocer la tenacidad de ellas y los condicionamientos de ellos. La masculinización rural merece sin duda más atención de la que se le está prestando.

En este sentido resulta evidente que las políticas de igualdad son importantes pero en el medio rural resultan cruciales. La conexión entre igualdad y desarrollo resulta clara. Los programas de igualdad no son un mero apéndice para mejorar las condiciones de vida, no son únicamente instrumento de justicia social, son un instrumento poderoso para el desarrollo. En el medio rural las cosas no están muy bien, en la agricultura las cosas no están nada bien. Desde muchos ámbitos y por muchos agentes sociales se apunta a la centralidad que la agricultura familiar tiene que tener en el desarrollo de las áreas rurales e incluso en la regulación de la calidad de vida de la sociedad global. La protección ambiental, la seguridad alimentaria, la valoración cultural de los territorios, la defensa de la diversidad y soberanía alimentaria... son algunas de las funciones que hoy se piden a los agricultores, pero a los agricultores familiares.

Las páginas anteriores han expuesto que la agricultura familiar tiene un problema serio y aunque hubiera parecido una explicación peregrina su propia crisis proviene también del dominio que los modelos de relaciones desiguales de género tienen en la actividad agraria. Por ello, la búsqueda y fomento de modelos igualitarios de relaciones de género resulta el punto clave de arranque. No habrá forma de fomentar la agricultura familiar si ésta actividad sigue anclada en relaciones de dominación, que es otra forma de denominación de relaciones desiguales. Por ello la demanda de titularidad compartida trasciende el mero carácter simbólico. El reconocimiento de la cotitularidad es condición necesaria. Desde luego el día en que el término titular se desprenda de su posición de autoridad y al convertirse en cotitular como sinónimo de pareja desprenda el sentido de colaboración, cobrarán otro sentido la agricultura y la vida rural —y acaso, también, los cambios rurales se conviertan en referentes de futuro—.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMARERO, *et al.* (2006): *El trabajo desvelado. Trayectorias ocupacionales de las mujeres rurales en España*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- CAMARERO, *et al.* (2009): *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Barcelona, Fundación Social La Caixa.
- CAMARERO, L. y SAMPEDRO, R. (2008): “¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 124, pp. 73-105.
- CRUZ, F. (2006): *Género, Psicología y Desarrollo Rural: las representaciones sociales de las mujeres en el medio rural*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- DÍAZ, C. y DÁVILA, M. (2006): *Familia, Trabajo y Territorio*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES AGRICULTURE DIRECTORATE GENERAL (2002): *Women active in rural development*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- GÓMEZ, C.; GONZÁLEZ, J. J. y SANCHO, R. (1999): *Identidad y profesión en la agricultura familiar española*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

- OLIVA, J. (2007): "Movilidad laboral y estrategias de arraigo rural", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 211, pp. 143-187.
- MARUANI, M. (2002): *Trabajo y empleo de las mujeres*, Madrid, Fundamentos.
- MAZARIEGOS, V. (Coord.) 1993: *Situación Socioprofesional de la Mujer en la Agricultura. Análisis Sociológico*. Madrid, MAPYA.
- SAMPEDRO, R. (1996): *Género y ruralidad. Las mujeres ante el reto de la desagrarización*, Madrid, Instituto de la Mujer.

19

Igualdad de género, mujeres y agricultura. Mujeres del campo, esa tierra callada*

Ana Velasco Arranz

Profesora Titular de Universidad. Universidad Politécnica de Madrid

*“Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla
mientras el género humano no escucha.”*

VICTOR HUGO

INTRODUCCIÓN

El concepto de género fue adquirido por los científicos sociales en los años ochenta, era y aún hoy es habitual encontrar el uso del término sexo como equivalente a género (lo seguimos viendo a menudo en diversas encuestas), pero el significado de uno y otro es diferente. El primer término remite a características fisiológicas y anatómicas (varón, hembra); mientras que género responde a un carácter sociocultural; es un aspecto del proceso de socialización fruto de un aprendizaje en el seno de la familia y las instituciones (Morgan, 1993)⁵⁰⁷, hace referencia a las categorías de masculino y femenino como construcción social de una identidad reconocida por la propia cultura, donde se establece la diversidad de roles entre los individuos constituyendo así las diferencias de género.

Si la sociedad atribuye una diferencia de roles a hombres y a mujeres es porque consiente una estratificación según la cual las oportunidades no pueden ser del mismo orden para unos y otras (Giddens, 2001)⁵⁰⁸. Es decir, que aunque

* Los capítulos 19 a 21 de la obra se desarrollan en el marco del Proyecto del Ministerio de Sanidad, Política social e igualdad, 85/10, I+D+i, “Reformas legislativas para la igualdad efectiva de la mujer en la actividad agraria”. Investigador Principal: Esther Muñiz Espada. En esta ocasión han participado miembros de dicho equipo de investigación y otros colaboradores.

⁵⁰⁷ MORGAN, Robin, *Mujeres del mundo: atlas de la situación femenina*, Hacer, Barcelona, 1993.

⁵⁰⁸ GUIDDENS, Anthony, “Sexualidad y Género”, en *Sociología*, Alianza Editorial, cuarta edición, Madrid, 2001.

las diferencias sean culturales, son las instituciones quienes perpetúan esta diferenciación indicando lo que es del orden de lo masculino y lo que corresponde a lo femenino. La teoría de género nos dice que hemos interiorizado comportamientos según los cuales: los roles masculinos necesitan habilidades mejor valoradas y recompensadas que los femeninos, mientras que las tareas de la casa, el cuidado de los niños y otros aspectos domésticos son normados como trabajo de las mujeres; que la esfera de lo privado es femenina y las responsabilidades de poder y la escena pública son masculinas. Esta división de roles revela al mismo tiempo una división de oportunidades de trabajo que, no solo habla de desigualdades económicas y de poder, sino de ese sesgo histórico dominante en muchas sociedades, entre ellas las occidentales, que es el patriarcado como forma de organización. Este concepto se ha fundamentado en la creencia de un sistema dual donde se considera la superioridad innata de los hombres, legitimando así un sistema de estructuras y prácticas sociales en el que los hombres ejercen su dominio sobre las mujeres (Sylvia Walby, 1990)⁵⁰⁹, desde este sistema se instituye una división sexual del trabajo que excluye a las mujeres de la esfera pública confinándolas al ámbito privado (Manuel Castells, 1998)⁵¹⁰. La cultura patriarcal se alimenta de estereotipo culturales y genera resistencias a la idea de cambiar costumbres, prácticas y roles de género tradicionales. Por lo tanto, crea un ambiente difícil para la aplicación de aquellas normas que promueven el reparto de oportunidades.

... si hablamos de género e igualdad de oportunidades...

La igualdad de género requiere incorporar un nuevo modelo social, por eso la temática de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es un paso más en el camino emprendido a lo largo de pasado siglo cuando se produjo el salto de la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y en la educación superior (medicina, derecho, ingeniería, etc.), rompiendo barreras sociales, en este texto vamos a ir siguiendo huellas de ese camino que ha ido abriéndose.

Los primeros enfoques antropológicos sitúan a la mujer como parte de la naturaleza más que de la cultura, por lo que la no reciprocidad de género era algo natural. Además las mujeres han representado el emblema del estatus del varón y la imagen de su virilidad frente a otros hombres, reduciendo así las relaciones sociales de la mujer (Moscovici, 1994)⁵¹¹ a la que se considera un signo y reproductor de signos no pudiendo ocupar ni el mismo rango ni el mismo lugar que el varón (en algunas comunidades se sigue prohibiendo a la mujer comer al tiempo y en la misma mesa que el hombre).

⁵⁰⁹ Citada en GIDDENS, A., *Sociología*, Alianza Editorial, cuarta edición, Madrid, 2001, pp. 164-165.

⁵¹⁰ CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, Vol. II. El poder de la identidad. El fin del patriarcado (Capítulo 4)*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 159-269.

⁵¹¹ MOSCOVICI, Serge, *La société contre la nature*, Paris, Editions du Seuil, 1994, p. 244.

Por otra parte, cuando se hace referencia a diferencias de género nos encontramos paradigmas y enfoques enfrentados de la percepción y explicación de ambas identidades sociales. Desde el enfoque funcionalista, las diferencias de género se armonizan con una estabilidad social, considera este enfoque que la complementariedad de roles de género y la dependencia financiera de la mujer respecto del marido es algo deseable para el bien-estar social. Así, George Murdock⁵¹² no duda en focalizar y responsabilizar del trabajo doméstico y de los hijos a la mujer, mientras que la responsabilidad del hombre es emplazada en el exterior de la casa y en el seno de la esfera pública. Talcott Parsons⁵¹³ también defiende esta organización como un fundamento biológico y diciendo que los roles diferenciados son la base de las funciones económicas y sexuales que conforman una estructura social estable; en la visión del mundo moderno de Parsons, el matrimonio y la familia funcionan gracias a los vínculos económicos y afectivos derivados de la misma, definiendo los roles femeninos como *expresivos* o emocionales y los del hombre como *instrumentales* (*público, productivo*). Esta percepción ignoró las ideas menos orgánicas y más culturales como las que aporta Margaret Mead⁵¹⁴ planteando que los conceptos relativos al género son culturales y no biológicos y que podían cambiar en entornos diferentes. **Marta Lamas** en su estudio “*El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*”⁵¹⁵ argumenta estas percepciones por el hecho de que durante los años cuarenta-cincuenta del pasado siglo XX la biología dominaba los estudios sobre comportamiento del hombre y la mujer, relegando cualquier otra intrusión científica.

Marcel Mauss en su “*Essais de Sociologie*”, publicado a finales de los sesenta del pasado siglo, decía que “las mujeres son una tierra desconocida, presentes en la realidad y ausentes en la teoría”⁵¹⁶, significando así que hasta los últimos dos siglos la mujer no aparecía como objeto de estudio sino como figurante, y señalaba la segregación de género que la antropología seguía manteniendo en las actividades consideradas femeninas: las relacionadas con el hogar, la maternidad y el cuidado de los hijos; y las consideradas como masculinas: las decisiones y aquellas que precisan de fuerza física. Segregación que se corresponde con un modelo social que ha enmascarado el valor del trabajo de las mujeres, salvo el de reproducción exaltando como rol principal su papel de madre. M. Mead dirá que las reglas que han perpetuado esta no reciprocidad proceden de una conciencia colectiva primitiva en la que prevalece un determinismo biológico y que esta posición (ideología) ha sido interiorizada por las

⁵¹² MURDOCK, G.P., *Social Structure*, New York, MacMillan, 1949. Citado por....

⁵¹³ Talcott PARSONS y Robert F. BAYLES, en colaboración con James OLDS, Morris ZELDITH JR y Philip E. SLATER, *Family, Socialization and Interaction Process*, Free Press Glencoe, 1955. Citado por Marta Lamas en Nueva Época, volumen 7.

⁵¹⁴ Margaret MEAD, *Sex and Temperament in Three Primitive Societies*, Morrow, Nueva York, 1935. Citado por diversos tratados de Sociología.

⁵¹⁵ Marta LAMAS, *Cuicuilco NUEVA EPOCA*, volumen 7, n.º 18, enero-abril 2000. ISSN 1405-7778, 25 pp. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/351/35101807.pdf>.

⁵¹⁶ Marcel MAUSS, *Essais de Sociologie*, Paris, 1969, p. 137.

propias mujeres al considerar “natural” abandonar o renunciar a un trabajo profesional por el deber moral de la maternidad.

La perspectiva del análisis del conflicto discrepa sobre la idea de que la desigualdad de género sirva como factor de integración social, sus seguidores piensan, bien al contrario, que esta división binaria es fuente de tensiones y conflictos ya que, por un lado los hombres tratan de mantener sus privilegios mientras que por otro, las mujeres combaten el poder patriarcal establecido. Discrepan de este análisis las investigaciones feministas que llegan en los años sesenta-setenta, rechazando también los enfoques funcionalistas por considerar que lo que proponen es una posición cómoda para el hombre pero no así para las mujeres que quedan recluidas en el hogar. Durante los años setenta, es el feminismo liberal quien, a través de enfoques interpretativos, aporta las principales tesis de la discriminación de la mujer en el ámbito laboral y será esta corriente la que luche por el concepto de “igualdad de oportunidades” como rúbrica de avance democrático, siendo hoy uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario. Este movimiento también ha dado un fuerte impulso a la creación de leyes para reducir diferencias a nivel de salarios y responsabilidad laboral.

La historia social reciente nos enseña que en los países occidentales las formas de vida familiar están relacionadas con los cambios de las instituciones económicas y políticas. Las normas de género no son siempre suficientemente explícitas, porque son construcciones simbólicas que aluden a un conjunto de atributos socioculturales. Lo femenino y lo masculino son prototipos de la identidad de género constituidos por las culturas, con un valor político en tanto contribuyen a perfilar estructuras psíquicas en los sujetos (Elias, 1994)⁵¹⁷, para este autor en una cultura hombres y mujeres comparten realidades políticas diferentes y juegan papeles sociales diferentes como pide el orden establecido. Esta idea es recogida por Pierre Bourdieu (Bourdieu 1997)⁵¹⁸ al señalar que la reproducción biológica no determina la organización simbólica de la división sexual del trabajo, sino una construcción arbitraria de lo biológico, masculino o femenino, y del uso de sus funciones, lo que aporta el fundamento natural a la visión androcéntrica de la división sexual del trabajo. Para este autor el género es el resultado de una producción histórica cultural, basada en un proceso de simbolizaciones que ha dado lugar a diferentes concepciones sociales y culturales sobre masculinidad y femineidad. Se aventura una vez más en la controversia, pues aún apoyando el enorme trabajo realizado por el movimiento feminista y su contribución científica y política por reducir diferencias, critica su tendencia a dejarse encerrar en una cuestión de paridad entre hombres y mujeres obviando otras cuestiones de dominación de orden social.

⁵¹⁷ Norbert ELIAS, “El cambiante equilibrio de poder entre los sexos”, en *Conocimiento y Poder*, Ed. La Piqueta, 1994, pp. 121-166.

⁵¹⁸ Pierre BOURDIEU, *La domination masculine*, Paris, Seuil, 1998, p. 29.

PRESENTES EN LO COTIDIANO, AUSENTES EN LO SUSTANCIAL

La obra literaria de Mill, Harriet Taylor y Mill, John Stuard “Ensayos sobre la igualdad de los sexos” publicado en 1869 marcó un hito sociológico como análisis intelectual sobre la situación de la mujer y en la lucha por la igualdad jurídica y política entre hombres y mujeres⁵¹⁹, iniciada políticamente con la Declaración de derechos de Filadelfia (1787) y en la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana (1791) en Francia. La revolución industrial y los cambios en la estructura económica produjeron grandes transformaciones en las ciudades y en el medio rural, también en las estrategias de las familias campesinas y en las clases medias urbanas, era el comienzo de una andadura hacia la incorporación de la mujer en la vida social y la adquisición de derechos económicos, educacionales y políticos. En el mismo tiempo, Alexis de Tocqueville, en su obra “La democracia en América” (1840) señalaba que las mujeres de Estados Unidos, ayudándose de la religión protestante y alentando a una educación y alfabetización democrática, estaban creando movimientos de protesta planteando los derechos de la mujer y la prohibición de la esclavitud humana como derechos universales, no deja de ser notable el paralelismo. La sociedad europea fue más conservadora y hasta finales del siglo XIX no surgen los movimientos feministas, principalmente en los países anglosajones, por su proximidad cultural. En España adhieren a estas reclamaciones personas relacionadas culturalmente con esa cultura, como es Emilia Pardo Bazán quien en sus escritos señala que las diferencias de género son institucionales, al estar sostenidas por los cánones sociales y morales del momento.

La movilización sociopolítica más ruidosa y también la más combatida en esa andadura hacia la igualdad de género fue la aceptación del voto femenino, esta conquista tenía un alto significado simbólico en la participación a la toma de decisiones sobre la escena pública. Los sufragios eran la imagen primordial de esa marcha con la que se iniciaba el siglo XX, los países nórdicos fueron los pioneros en su establecimiento (Finlandia en 1906, Noruega en 1910, Inglaterra 1928) y tendría que pasar casi medio siglo para que se legitimase este derecho en toda Europa. En el ámbito laboral, no debemos olvidar que la primera guerra mundial representó un avance importante para la incorporación de la mujer en la vida profesional, induciendo asimismo un cambio en los comportamientos, ya que muchas mujeres tuvieron que ocupar, a menor salario, empleos propios de hombres (en bancos, en comercios, en fábricas de armamento y en el sector agrario) mientras éstos estaban en el frente; aunque tras esta contienda la mano de obra femenina fue de nuevo reemplazada por hombres, pasando las mujeres al desempleo (en 1919 se contabiliza a 650.000 las mujeres desempleadas en Inglaterra), el cambio ya se había producido.

⁵¹⁹ El segundo referente es *Women and Economics*, de Charlotte Perkins Gilman editado en 1898.

En los años setenta del siglo XX la ONU, recogiendo el eco de las reivindicaciones feministas, proclamaba en 1975 el Año Internacional de la Mujer, en el que también tuvo lugar la Primera Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en México. De ahí se dio paso al Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) denominado Igualdad, Desarrollo y Paz. Estos acontecimientos impulsaron la revisión legislativa en muchos países, a fin de reducir las desigualdades de género. Desde entonces se han ido dando pasos hacia una democracia paritaria, pero el camino hacia la igualdad de oportunidades es lento y en muchas partes del mundo y en muchos campos este derecho aún debe ser conquistado, tal como hoy señalan organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del trabajo (OTI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En España fueron los años 80 los que marcaron un antes y un después en materia de equiparación al acceso a la educación y de incorporación de la mujer al mercado laboral, coincidiendo en el tiempo con el Informe sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Consejo de Europa (1982) donde se recalca que, si bien era un hecho el avance en la superación de las diferencias, quedaba un largo camino por recorrer, no solo en los países en desarrollo, también en sociedades occidentales que se proclamaban más democráticas. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha sido tardía en relación con otros países occidentales si bien en las dos últimas décadas las mujeres están incrementado su presencia en la población activa, con todo la tasa de actividad sigue siendo baja (54%).

Históricamente en todas las sociedades ha existido una división de trabajo diferenciada entre géneros, basándose en un determinismo que otorga a las mujeres las tareas domésticas y al hombre las tareas fuera del hogar como hemos visto más arriba, hecho que llega hasta hoy puesto que una de las cuestiones señaladas es la brecha de género a la hora de compatibilizar el papel de la mujer en el trabajo y como madre de familia. Santos Ortega *et al.*⁵²⁰, establecen diferentes tipos de desigualdades de género en el dominio laboral: —discriminación de la participación de la mujer en el mercado laboral; —discriminación por la existencia de segregación ocupacional; —discriminación salarial (el salario de las mujeres es 16% menos que el de los hombres aún con las mismas habilidades), —desigualdad por el alto desempleo femenino y por su alta presencia en la economía sumergida. Por consiguiente, en el ámbito laboral, la igualdad de oportunidades aún no está conseguida y los países que más se resienten de la aplicación legislativa de igualdad son aquellos que siguen reproduciendo una división de roles con un reparto desigual de poder, desfavorable a la mujeres.

En el medio rural además de las brechas de género especificadas más arriba, la mujer sigue portando el rol del trabajo doméstico y el estatus de “ama de casa”

⁵²⁰ SANTOS ORTEGA, J. Antonio [*et al.*]; POVEDA ROSA, María Manuela (aut.), *Trabajo, Empleo y Cambio Social*, Librería Tirant lo Blanch, S.L., 2.ª ed, 2002.

Cuadro 1. Tiempo dedicado a las tareas del hogar en un día laborable
(distribución porcentual)

	Menos 1 hora	Entre 1 y 2 horas	Entre 2 y 3 horas	Entre 3 y 4 horas	Entre 4 y 5 horas	Más de 5 horas
Mujeres	24,7	34,1	19,9	10,9	5,8	4,7
Varones	64,4	23,4	7,6	3,1	0,7	0,7

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo. Ministerio de Trabajo (2009),

Cuadro 2. Brecha de género: Tasa de paro según grupo de edad

	2009	2008	2007	2006	2005
Varones	17,7	10,1	6,4	6,3	7,0
De 16 a 24	39,1	23,7	15,2	15,0	16,7
De 25 y más	15,5	8,5	5,3	5,3	5,8
Mujeres	18,4	13,0	10,9	11,6	12,2
De 16 a 24	36,4	25,8	21,9	21,6	23,5
De 25 y más	16,4	11,5	9,4	10,2	10,5
Brecha de género (mujeres-varones)	0,67	2,98	4,48	5,24	5,12

Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

o de cuidadora de la familia, es un trabajo que está velado, puesto que está al margen de la economía de mercado. En el sector agrario hay que sumarle la parte de trabajo calificado como “ayuda en la explotación”, que tampoco es computable, y que como nos muestra el Cuadro 6, representa el 80% del trabajo de las mujeres.

La Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 supuso un importante avance en el proceso de incorporación del enfoque de género en las estadísticas, aunque el alcance de la presentación de datos varía según la región geográfica. La Plataforma de Acción de Beijing de 2005 insistió en seguir trabajando en el sistema estadístico y en el enfoque transversal (la igualdad de género debe atravesar las diferentes políticas). Este compromiso dio lugar a la presentación del Primer Foro Global sobre Estadísticas de Género, en diciembre de 2007 en Roma, donde también se consideró introducir esta perspectiva de igualdad en las encuestas de los hogares para medir el trabajo, la pobreza y el acceso a los recursos, particularmente en los países menos desarrollados. Materialmente el convenio establece la necesidad de reducir desigualdades de género, lo que se denomina en lenguaje estadístico reducir la “brecha de género”. Y es que a decir de la OIT, el 70% de las personas que viven en la pobreza son mujeres. Algunas estimaciones sobre un período de 20 años indican que el incremento en

el número de mujeres pobres en áreas rurales en 41 países en desarrollo fue un 17% superior al de los hombres. La desnutrición proteínica es también superior en las mujeres del sur de Asia, donde reside casi el 50% de desnutridos del mundo. Medio millón de mujeres mueren innecesariamente a causa de complicaciones del embarazo, acrecentadas por situaciones de pobreza y de lejanía (movilidad). Además esta organización apunta a que en gran medida estos problemas están vinculados con un desarrollo agrícola que no es sostenible.

A nivel español, el paso decisivo para introducir la perspectiva de género en las estadísticas viene originado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en su preámbulo sobre la exposición de motivos señala que *“La Igualdad es un principio fundamental en la Unión Europea. Por ello desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros”*⁵²¹.

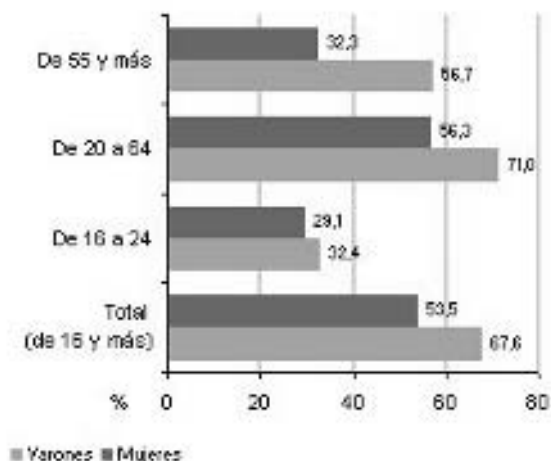
En enero de 2009, se celebró en Accra (Ghana), el Segundo Foro Global sobre Estadísticas de Género y se hizo un balance de las mejoras relativas a la perspectiva de género en los sistemas nacionales de estadística. El Consejo Superior de Estadística español adhiere este compromiso y recomienda fomentar la incorporación de la perspectiva de género en toda la información estadística oficial, siempre que sea posible, con el fin de reflejar adecuadamente la situación de las mujeres y de los varones en todas las áreas sociales y políticas, tales como la interrelación entre ellos, las diferencias en cuanto a su acceso y uso de los recursos, sus actividades económicas y sociales y su reacción a los cambios intervenciones y políticas que tengan lugar en la sociedad⁵²². Hoy podemos encontrar estos ratios comparativos que nos sirve para ilustrar esta realidad social.

El Gráfico 1 obtenido directamente del INE, muestra la brecha de género a nivel de empleo, es decir la diferencia en puntos porcentuales entre las tasas de empleo de los hombres y las tasas de empleo de las mujeres, que sigue siendo importante y creciente a medida que los activos van ganando edad, siendo hoy más difícil para las mujeres incorporarse al trabajo con más 55 años, la trama de edad más igualada es la de jóvenes entre 16 y 24 años. En el Gráfico 2, podemos comparar la brecha de la población activa española con la de UE; al respecto se observa que la diferencia mayor está en la población de 55 a 64 años, tramo que se corresponde con una evolución cultural y social puesto que las mujeres de esa edad estaba menos incorporada al empleo, teniendo su lugar en el hogar, al cuidado de los hijos. Recordemos que era frecuente que cuando una mujer se casaba, aun habiendo tenido un empleo de soltera, dejaba su actividad exterior para ocuparse de la familia que acababa de contruir.

⁵²¹ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE número 71 de 23/3/2007.

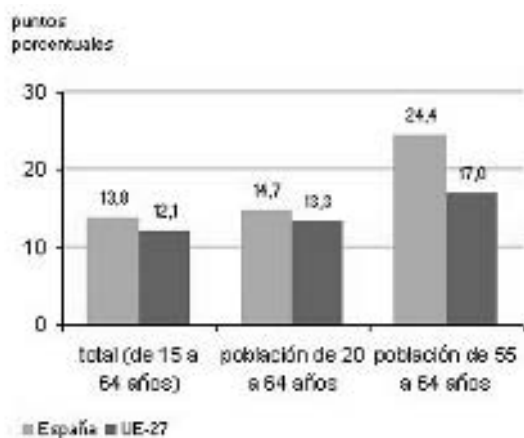
⁵²² Fuente: Consejo Superior de Estadística (2007). Propuestas y recomendaciones, previas a la formulación del Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012, sobre las necesidades nacionales en materia estadística y la adaptación y mejora de los medios existentes.

Gráfico 1
Tasa de empleo según grupos de edad. Brecha de género (2009)



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE.

Gráfico 2
Brecha de género en las tasas de empleo según edad. España y UE-27 (2009)



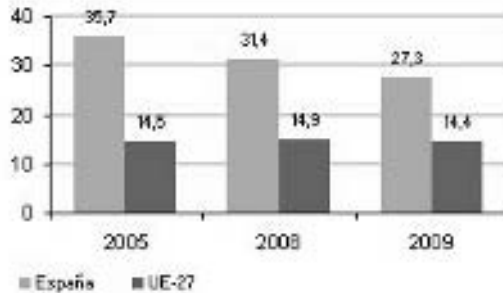
Fuente: Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS). Eurostat.

Según los últimos datos de la Encuesta de Estructura Salarial 2008, la brecha salarial de género se sitúa en 16% mostrando un descenso significativo respecto a años precedentes. Esta reducción se ha observado en el sector servicios y en ocupaciones de alta cualificación. Desde el Instituto de la Mujer se señala como promotora de este cambio de tendencia, la entrada en vigor de la Ley 3/2007

para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin embargo es quizá un poco temprano para considerar esta afirmación como conclusión científica.

En cuanto a la temporalidad del empleo, globalmente en la UE-27 los contratos temporales son menores que en España. Así, tomando como referencia 2009, en el espacio comunitario solo representaban el 14,4% del total (incluyendo hombres y mujeres) y en España el 27,3% (Gráfico 3). Ahora bien, según Eurostat, considerando solo los contratos a mujeres en tiempo parcial, el porcentaje es mayor en la UE-27 que en España, así en 2009, la temporalidad del empleo femenino significó el 31,4% en el espacio comunitario y en España el 23,0%. Si se considera la totalidad de ocupados, en la UE-27 las mujeres contratadas a tiempo parcial representaban en 2009, el 14,2% y en España el 10,0%.

Gráfico 3
Mujeres con contrato temporal sobre el total de asalariados. España y UE-27 (%)



Fuente: Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS). Eurostat.

Sobre la brecha por educación, el Seminario organizado por el Instituto de la Mujer en 2003 “*Balance y Perspectivas de los estudios de las mujeres y del género*” puso en evidencia que todavía no ha habido un cambio sustancial de actitudes en las instituciones educativas y en la actualidad se siguen, tanto en la escuela como en la familia, modelos de socialización diferentes para niños y niñas. También en el lenguaje, que es el símbolo que mejor representa el cambio de mentalidades, persiste una discriminación sexista. En el tercer mundo se denuncia una problemática de otra dimensión, y más preocupan según la UNESCO, ya que todavía hay países donde las niñas no tienen derecho a la escolarización. No es por tanto baladí esa insistencia en recordar que la invisibilidad de las mujeres en la historia es el fruto de una construcción cultural y por tanto se puede calificar de olvido construido (Fernández Villanueva, 2003)⁵²³. Además, esta misma autora nos dice que, en los países occidentales, las nuevas genera-

⁵²³ Concepción FERNÁNDEZ VILLANUEVA, “Obstáculos no reconocidos a la igualdad en la educación: barreras sociales y resistencia de las mujeres”, en Seminario *Balance y Perspectivas de los estudios de las mujeres y del género*, pp. 112-120.

ciones dan por adquirida una igualdad que no es real, lo que supone un obstáculo en la mitigación de desigualdades que afecta, a largo plazo, a la escasa inserción de la mujer en el ámbito público.

Dentro de apartado educación es de destacar que la enseñanza obligatoria hasta los 16 años ha sido una inversión notable para la sociedad española, más allá de los rozaduras del sistema educativo el resultado ha sido una reducción del analfabetismo y un incremento de población que accede a estudios superiores, donde la brecha de género es poco significativa, las mujeres siguen computando un mayor porcentaje en los primeros tramos de formación, sin embargo se igualan en estudios superiores. En relación al conjunto comunitario, el año 2005, las europeas (EU-27) graduadas en ciencias, matemáticas e informáticas representaban el 39,2% estando casi la mitad (18,3%) en las ingenierías. En España los porcentajes están más próximos ya que las mujeres representan el 36% de los graduados en ciencias, matemáticas e informáticas, y el 20% en ingeniería. Sin embargo, se observa una brecha más significativa en las carreras profesionales y científicas. La población femenina “a pesar de constituir casi la mitad de la población graduada en Tercer Ciclo y de leer el 46% de las tesis no consigue llegar a las posiciones más relevantes de la carrera científica” (González Ramos, 2009)⁵²⁴, lo que marca una vez más la existencia de barreras sociales que ponen freno a sus carreras profesionales. Hoy aparece en la escena otra brecha: la digital; según Eurostat los hombres usarían más el ordenador y los navegadores que las mujeres, en todos los países y grupos de edad. En España usan el ordenador 58% de los jóvenes entre 16-24 años frente a 56% de las mujeres de esa edad; y 44% frente al 41% respectivamente usan Internet diariamente (Seyber, 2007)⁵²⁵.

Cuadro 3. Nivel de formación de la población activa en España en 2010
(miles de personas)

Población activa >16 años	Varones		Mujeres		Ambos
	N.º (miles)	%	N.º (miles)	%	N.º (miles)
Total	18.835	100	19.677	100	38.512
Analfabetos	281	1,4	579	3	860
Estudios primarios	4.843	26	5.858	30	10.701
Estudios secundarios+FP (1.ª etapa)	5.151	27	4.490	22,8	9.641
Estudios secundarios+FP (2.ª etapa)	3.907	21	3.899	19,8	7.806
Formación e inserción laboral secundaria	4,2	—	3,3	—	7,5
Superior —no doctor.—	4.533	24	4.783	24	9.316
Doctorado	115	0,6	65	0,4	180

Fuente: Elaboración propia a partir datos INE, Encuesta de Población Activa.

⁵²⁴ Ana M. GONZÁLEZ RAMOS, “La carrera profesional de las investigadoras jóvenes: un camino lleno de posibilidades”, *Revista CTS*, n.º 12, vol. 4, abril de 2009

⁵²⁵ SEYBER, H. *Gender differences in the use of computers and the Internet*, Statistics in Focus 119/2007.

La incorporación de la perspectiva de género en el ámbito sociopolítico y su imagen en las estadísticas, está siendo un proceso definido por iniciativas de un contexto englobante, como hemos visto más arriba. En España, la política de género se está estudiando principalmente mediante proyectos subvencionados por el Instituto de la Mujer, movimientos feministas y algunos sindicatos (Valiente 2001)⁵²⁶. El Instituto de la Mujer tiene un papel inevitable como impulsor de las políticas de igualdad y constructor de la agenda política, aunque su capacidad como ejecutor en la puesta en práctica de las medidas no ha sido destacable hasta los últimos años, han sido otros ministerios los que han aplicado políticas de igualdad formuladas por el Instituto de la Mujer, sin que este último pudiera sancionar eventuales incumplimientos en la implementación (Valiente, 1996)⁵²⁷. Con todo, cabe reconocer que la política española de igualdad de género ha tenido una enorme influencia de la normativa europea, ha sabido cumplir de forma eficiente con la interpretación de las directivas comunitarias al respecto. Es así como las primeras directivas sobre igualdad de retribución (75/117/CEE), igualdad de trato en el empleo (76/207/CEE) y (86/613/CEE) y en la seguridad social (79/7/CEE y 96/97/CEE) se han ido incorporando, poco a poco, en la normativa española.

En ciertos aspectos la normativa española ha sido más vanguardista que las prescripciones comunitarias, por ejemplo en la duración del permiso de maternidad (dos semanas más largo que el mínimo requerido por la Directiva 92/85/CEE 13). No ha ocurrido lo mismo en lo referente a la igualdad de retribuciones por el trabajo (así, la garantía de una misma retribución para mujeres y hombres “por trabajos de igual valor” prescrita por la Directiva 75/117/CEE solo fue recogida con la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1995 (art. 28), debido al temor gubernamental de que la medida resultase impopular para la patronal, resistente a dejar atrás los aspectos patriarcales en relación al trabajo (Lombardo, 2003)⁵²⁸. Ya recientemente, España también ha recogido de la UE las diversas iniciativas sobre la igualdad de género, a través del Instituto de la Mujer dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales. De hecho, la Ley de Igualdad de género es un compromiso adquirido en el marco de las negociaciones internacionales. Hoy ya están aceptadas las recomendaciones del Consejo Europeo para que la perspectiva de género forme parte de la organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de manera que este enfoque se incorpore a todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas por los actores responsables de la formulación de políticas, lo que se denomina transversalidad de la perspectiva de género (*mainstreaming* de género).

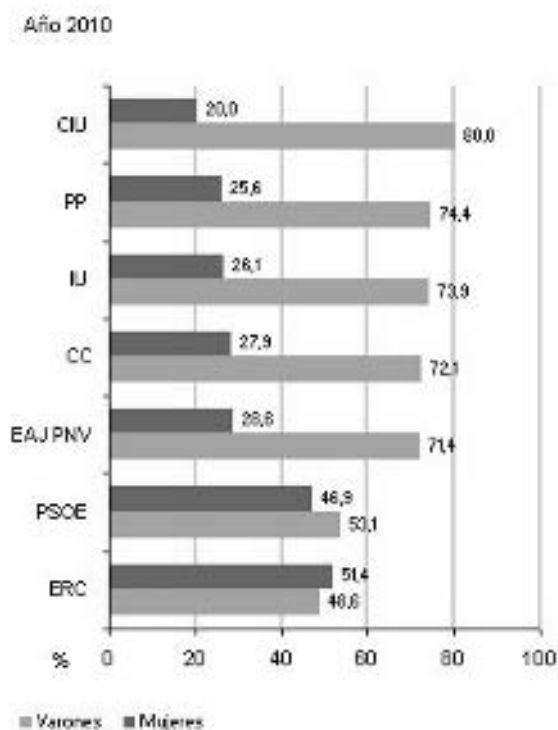
⁵²⁶ VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia. 2001. “Gendering abortion debates: state feminism in Spain”, en Dorothy McBRIDE STETSON, ed., *Abortion politics, women’s movements, and the democratic state: a comparative study of state feminism*, 2001, Oxford, Oxford University Press.

⁵²⁷ VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia. “El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994”, *Revista Internacional de Sociología*, 13, 1996, pp. 163-204.

⁵²⁸ LOMBARDO, Emanuela, “El mainstreaming. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea”, *Aequalitas*, 13, julio-diciembre de 2003; “EU Gender Policy: Trapped in the Wollstonecraft Dilemma?”, *The European Journal of Women’s, Studies*, 10-02, mayo de 2003.

Las estadísticas muestran también una brecha sobre la representación de la mujer en altos cargos ejecutivos de empresas o partidos políticos: el porcentaje de mujeres en el conjunto de Consejos de Administración de las empresas que forman parte del Ibex 35 apenas alcanzaba el 10% en 2009, y esto a pesar del notable incremento del último lustro, puesto que en el año 2005 apenas superaba el 2%. En cuanto al cargo que ejercen, las mujeres solo están presentes en un 2,9% de las Presidencias y en un 7,8% de las Vicepresidencias (INE, Hombres y Mujeres 2011).

Gráfico 4
Participación de la mujer en cargos ejecutivos de los principales partidos políticos (%) (2010)



Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer a partir de los datos publicados en la web de cada uno de los partidos.

Su representación en los partidos políticos tampoco elimina la brecha de género en este dominio (Gráfico 4)⁵²⁹.

⁵²⁹ La información del INE fue recogida por: Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Comité Ejecutivo Federal del Partido Popular (PP), Comisión Permanente Federal de Izquierda Unida (IU), Consejo Nacional (EBB) de EAJ PNV, Comité Ejecuti-

Gráfico 5
Mujeres que ejercen en parlamentos nacionales de UE. Cámara Baja 2010



Nota: Entre paréntesis el año de las últimas elecciones.

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer a partir de los datos proporcionados por Unión Interparlamentaria.

Tras esta panorámica global sobre la igualdad de género, vamos a adentrarnos en la sociedad rural desde donde focalizaremos en esta segunda parte a las mujeres en la actividad agraria.

AGRICULTORAS, ESA TIERRA CALLADA

La sociedad rural no es homogénea y su realidad es a su vez compleja, no solo por la diversidad del paisaje, del hábitat o de las situaciones sociopolíticas, también la cultura y sus valores son matices a considerar en esta heterogeneidad. Así, nos encontramos con pautas y normas tradicionales que perpetúan modos de organización y posiciones colectivas que son discriminantes: jóvenes/ancianos, autóctonos/extranjeros; agricultores/no agricultores, hombres/mujeres. Cambiar los roles sociales es actuar sobre la cultura y el proceso de socialización y lleva su tiempo como hemos visto en páginas anteriores.

vo Nacional de Convergencia i Unió (CiU), Comisión Ejecutiva Nacional de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Comisión Ejecutiva Nacional de Coalición Canaria (CC).

Junto al compromiso de igualdad de género en el que se está trabajando y a veces también consecuencia del mismo, en los últimos tiempos dicha temática ha proporcionado una abundante literatura de expertos y científicos; en el ámbito de los estudios rurales está aflorando y se está explicando tanto la falta de oportunidades de empleo como el ocaso en el que se desvanece el trabajo que realizan las mujeres rurales, raramente reconocido ni siquiera en la propia estructura familiar de producción⁵³⁰. Esto es aún más acuciante en los pequeños municipios y en la actividad agraria, donde es difícil sobrepasar los roles de “ama de casa” o de “ayuda en la explotación”, por el de agricultura o empresa. Desde el campo científico se pone en evidencia la necesidad de una revisión sobre la contribución de la mujer a la sociedad rural, y su contribución al desarrollo en sus diversos campos de actuación. Y no es porque en el medio rural las desigualdades de género sean mayores que en las ciudades sino que, como señala Luis Camarero (Camarero 2009)⁵³¹, son más visibles pues la menor población y la interrelación existente en los pequeños municipios manifiestan más claramente el fenómeno.

En España viven casi 5 millones de mujeres, 11% de la población española, en municipios de menos de 10.000 habitantes, que es el indicador utilizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para categorizar los municipios rurales. La Comunidad Autónoma con más población femenina rural es Extremadura, seguida de Galicia y Andalucía⁵³². Solo dos tercios computan en el mercado de trabajo y una de cada cuatro tiene más de 65 años. Además, tres de cada cuatro mujeres rurales trabajan en explotaciones agrarias aunque casi la mitad no cotiza en la seguridad social porque el pago de dos cotizaciones completas sería excesivo para los ingresos de la explotación, con lo cual se paga únicamente el “cupón” del jefe de la explotación, normalmente el marido⁵³³; el calificativo de “invisibles” que sobresale en los titulares, hace también referencia a esta práctica: no computan en las estadísticas y su trabajo no se tiene en consideración en las cifras de productividad socioeconómica, no tienen una profesión reconocida. En este sentido, la reciente legislación sobre la titularidad compartida⁵³⁴ en las explotaciones agrarias permitirá que las mujeres que trabajan en las explotaciones agrarias tengan acceso a las prestaciones sociales equiparándose con otros sectores (bajas por maternidad, por enfermedad, pensión de jubilación, etc.).

⁵³⁰ Destacamos los diversos trabajos de Rosario Sampedro, Luis Camarero, Alicia Langreo, Cecilia Diez en el campo de desarrollo rural español; Whatmore, Little and Austin, Alice Barthez, Philippe Cardon, entre otros, en el ámbito de la ruralidad anglosajón y francés.

⁵³¹ CAMARERO, et al. (2009), *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Barcelona, Fundación Social La Caixa.

⁵³² Benjamin GARCÍA SANZ, “Ocupación y rentas de las mujeres en el medio rural”, *Agricultura Familiar en España 2009*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, 2009, pp. 142-152.

⁵³³ Según FADEMUR, las razones que argumentan las mujeres que no cotizan a la Seguridad Social son principalmente económicas: “que los ingresos de la explotación no son suficientes para afrontar el pago de dos cupones íntegros”.

⁵³⁴ El actual anteproyecto de Ley de Titularidad compartida de las explotaciones se sustenta en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y se ve reforzado por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, sobre el Desarrollo Sostenible del Medio rural.

Los sectores de actividad a los que puede tener acceso cualquier mujer que resida en los municipios catalogados como rurales son, por orden de oferta laboral: agricultura, comercio, hostelería, textil y servicios públicos; en el último lustro, cuando se ha tratado de avanzar en la igualdad de género, la oferta que más sobresale incluso en el ámbito del sindicalismo agrario, es la de cuidadora social, asociando la normativa de igualdad con la de dependencia. Sobre lo cual nos permitimos una observación: los ancianos del medio rural (hombres y mujeres) suelen ocuparse de ellos mismos hasta que pueden, no relegan su cuidado a sus hijas a no ser que vivan con ellos, desconozco estudios científicos comparativos a la base de la afirmación “que las mujeres rurales tienen más obligaciones hacia sus próximos que las de la ciudad”, ya que aquí las residencias son más caras y en muchos pueblos actualmente se están instalando residencias de ancianos. La dependencia de las hijas (o nueras) con sus padres (o suegros) en el medio rural estaría asociada a la cuestión de la sucesión, pero incluso aquí ya se han atravesado barreras. Las obligaciones familiares están más en relación con la maternidad, cuando una mujer tiene un hijo en un pueblo pequeño suele renunciar al trabajo exterior porque faltan guarderías. Al respecto, Sampedro y Camarero señalan la falta de movilidad como un condicionante a la hora de conciliar la vida laboral y familiar⁵³⁵, del que emana una discriminación cuando la maternidad exige un abandono del trabajo, porque se antepone el deber de madre.

La influencia del patriarcado es aún visible en la sociedad rural

En España, al posicionar la cuestión de género en el medio rural y en la actividad agraria, no solo hay que tener en cuenta las desigualdades de oportunidades y la resistencia de una organización patriarcal, también ha tenido lugar un desequilibrio demográfico en el que destaca la ausencia de jóvenes, consecuencia de un proceso migratorio selectivo (Camarero, 2002)⁵³⁶, y una masculinización de los núcleos rurales más pequeños al verse desalojados de las chicas jóvenes ante las escasas o nulas oportunidades laborales. Y es que, la masculinización que encontramos en el medio rural y en la actividad agraria en particular, forma parte de un modelo de reproducción social que ha favorecido itinerarios diferentes para hombre y mujeres; además el proceso de modernización agraria se construyó sobre la base de una segregación de género alejando a las mujeres de esta actividad.

Los proyectos de la mujer sobre su vida están supeditados a la aprobación de la familia o del cónyuge, lo cual tiene que ver con una ideología patriarcal y

⁵³⁵ SAMPEDRO, R., “Escuchando la voz de las mujeres”, en *Agricultura Familiar en España 2009*, Fundación de Estudios Rurales, 2009, pp. 92-102. SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L., “Mujeres empresarias en la España Rural. El sujeto pendiente de desarrollo”, *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, n.º 48, 2007, pp. 121-164.

⁵³⁶ CAMARERO, Luis, “Pautas y tendencias demográficas del medio rural”, en *Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo*, Coord. C. Gómez Benito, J.J. González, McGraw-Hill, 2002, pp. 3-62.

el control de los miembros de la comunidad que persisten en la reproducción de las divergencias. Hoy los jóvenes están rompiendo estereotipos patriarcales, sin tener que dejar el pueblo o la familia. La cuestión de marcharse o quedarse se plantea tras la realización de los estudios obligatorios (en muchos casos ya han tenido que salir del hogar para ir al instituto); si desean seguir estudios universitarios la decisión es más fácil, de lo contrario ésta se complica porque la vida que ofrecen los pueblos hoy es más confortable que la que tenían sus padres y a muchos jóvenes les cuesta abandonar el espacio y la familia, ahí comienza la proyección de independencia: dónde y cómo encontrar un empleo sin abandonar su medio. Estas proyecciones forman parte de los procesos llamados de arraigo y desarraigo que sociólogos como Cecilia Diez están sacando a la luz para el caso de las jóvenes en Asturias⁵³⁷, que también vemos en los resultados del proyecto I+D+i “Trabajo invisible, arraigo femenino y masculinidad rural en Castilla-León”, realizado por Rosario Sampedro, Luis Camarero y Ana Teresa López entre 2005-2007 de donde emanan diversos discursos sobre el arraigo como representación de su apego o vinculación al pueblo⁵³⁸. Las oportunidades de empleo y de fijar población joven en el medio rural pasa por facilitar la interconexión entre municipios y el acceso a las zonas urbanas (capitales de provincia o grandes municipios). En la actividad agraria el relevo de la explotación va a depender del proyecto de sucesión que tengan los padres para los hijos, si son jóvenes que han seguido la formación agrícola, si encuentran la profesión de agricultor demasiado sacrificada y, por supuesto, del apoyo institucional que encuentren en cada Comunidad Autónoma; en España la Instalación de jóvenes agricultores podría denominarse como una política pendiente, tampoco se están fomentando nuevas formas de organización en el trabajo (servicios de reemplazamiento en las explotaciones ganaderas, por ejemplo); con estas iniciativas los jóvenes (mujeres y hombre) verían menos sujeción en la explotación y estarían más decididos a instalarse.

Hacia el reconocimiento profesional de la mujer en la actividad agraria

Ya hemos dicho que las políticas de igualdad también han llegado al medio rural de la mano de las iniciativas europeas y gracias al enfoque integrador de las mismas. En este apartado vamos a centrarnos en la lectura que podemos hacer de ella desde la actividad agraria.

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 reconoce el papel decisivo que desempeña la mujer en la seguridad alimentaria a nivel de la familia y del país y, por consiguiente, su función primordial en la eliminación

⁵³⁷ Cecilia Díaz Méndez, “Aproximaciones al arraigo y al desarraigo femenino en el medio rural: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural”, en *Papers*, 75, 2005, 63-84.

⁵³⁸ SAMPEDRO, R., “Escuchando la voz de las mujeres”, en *Agricultura Familiar en España 2009*, Fundación de Estudios Rurales, 2009, pp. 92-102. SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L., “Mujeres empresarias en la España Rural. El sujeto pendiente de desarrollo”, *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, n.º 48, 2007, pp. 121-164.

de la pobreza. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se instó a los gobiernos a velar por un entorno político, social y económico destinado a crear las mejores condiciones para la erradicación de la pobreza y la paz duradera, basado en la participación plena y equitativa de hombres y mujeres a fin de conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos. Con ese fin, los gobiernos se comprometieron a promover la igualdad entre los géneros y la potenciación del papel de la mujer por diversos medios, incluidos: a) el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; b) la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas; c) la garantía de un acceso equitativo a los recursos para la producción y los servicios; d) el mejoramiento de la recolección, difusión y utilización de datos desglosados por sexo en la agricultura, la pesquería, la silvicultura y el desarrollo rural; y e) la reunión de información sobre los conocimientos y técnicas tradicionales de la mujer en la agricultura, la pesquería, la silvicultura y la ordenación de los recursos naturales. También desde la FAO se está destacando el notable papel de las mujeres en la producción de alimentos, principalmente en los países menos industrializados, conocidos también como en vía de desarrollo. Así, en África subsahariana y el Caribe el ochenta% de los alimentos básicos son producidos por mujeres.; en Asia meridional y el sudeste asiático las mujeres son responsables de cerca del sesenta% de la producción de alimentos. Sin embargo, no tienen acceso a algunos de los medios fundamentales para su trabajo como son la tierra, el crédito, la información y la formación, ni por supuesto el poder de tomar decisiones. Al margen de estos grandes obstáculos, no podemos dejar de considerar el papel de las mujeres en el desarrollo alimentario y rural, tanto por los trabajos que desempeñan como por su contribución al mantenimiento del tejido social y al dinamismo que insertan en las comunidades rurales, tal como indica el documento conocido por Memorandum 2002.

En el espacio comunitario, en 1991 la Unión Europea puso en marcha el Programa NOW cuyas siglas responden a NEW OPPORTUNITIES FOR WOMAN (Nuevas Oportunidades para la Mujer) destinado a fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la formación profesional, la financiación procedía del Fondo Social Europeo y el Ministerio de Asuntos Sociales. Por su parte, el Instituto de la Mujer, se encargaría del asesoramiento e inspiraría tres programas en el marco de la iniciativa Now: Asistencia Técnica a Empresarias, Formación basada en una óptica empresarial, y Apoyo a Iniciativas de Mujeres Rurales. Los programas se realizaron entre 1995-1999. El balance y conclusiones se plasmaron en el Primer Congreso Europeo de Mujeres Rurales que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 1999.

En la Unión Europea el sector agrario está considerado en el quinto lugar en creación de empleos para hombres y en el séptimo en ofertas para las mujeres (ocupa a un 3% de la población activa femenina de la UE). Estas activas son mayoritariamente trabajadoras eventuales o bien ayudas familiares. En 2002 se publicó un informe sobre “La mujer en la agricultura”, basado en la Encuesta

de Explotación Agraria de 1997 para los quince estados miembros, llegando a las siguientes conclusiones: un tercio de la población activa agraria en la UE son mujeres y un 36% de estas activas son menos de 45 años. Su presencia es relevante en países como Portugal (45%) de los activos agrarios, Austria (35%), Finlandia (35%) así como Grecia (37%), mientras que en Suecia, Dinamarca y Reino Unido solo uno de cada cuatro activos son mujeres; en España las estadísticas solo contabilizaban un 20% de mujeres como activos agrarios y en Irlanda un 4%. Otro dato importante es que el trabajo de las mujeres que trabajan en la actividad agraria se ha estado contabilizando como ayuda familiar principalmente, porque según Eurostat más de la mitad (54%) dedican a la explotación agraria solo un cuarto de su jornada, frente a 12% que dedican la jornada completa. En la Europa agraria de 27 países miembros, dos de cada tres activos agrarios son mujeres (65%) y solo una de cada cinco mujeres es titular de una explotación agraria. Por otro lado, el 80% de los que se declaran cónyuges de un titular son mujeres, éstas representan 19% del total de la población activa agraria. En cuanto al tipo de ocupación, suelen estar más presentes en explotaciones ganaderas y de policultivo u hortícolas que en explotaciones de cultivos herbáceos o grandes cultivos (cereales, leguminosas).

Cuadro 4. Distribución de la mano de obra familiar en la agricultura de la UE, variable género (2005)

Jefe de explotación	Hombre	36%
	Mujer	11%
Cónyuges	Hombre	5%
	Mujer	21%
Otros familiares	Hombre	17%
	Mujer	10%

Fuente: Eurostat main statistics 2005-2006.

Según el informe de la Comisión Europea de 2005, en los municipios rurales españoles, el desempleo femenino superaba en 20 puntos la media nacional. Confirmando que las mujeres del campo padecen una discriminación salarial mayor que en las ciudades, por su parte la Asociación de Mujeres y Familias del Ámbito Rural (AMFAR) señalan que el acceso de las mujeres al reconocimiento laboral es lento, el modelo socioeconómico y la falta de flexibilidad en los horarios de trabajo son un obstáculo a la conciliación entre vida laboral y familia.

En 2007, los datos obtenidos a partir de datos de la Encuesta de Explotación Agraria de 2005 y esta vez para los 27 estados miembros, arrojan conclusiones con pocos cambios en este sentido: de los 17,9 millones de activos agrarios que trabajan en las 7,8 millones de explotaciones de al menos 1 UDE (1.200 € de margen bruta), más de la mitad tienen menos de 5 ha y un 20% disponen de una

superficie superior a 20 ha. En España el n.º de explotaciones de más de 1 UDE era de 959.000; 65% de las explotaciones utiliza menos de 1 UTA (1.824 horas al año) y en ellas 28% de los titulares son mujeres (de las que 58% tienen más de 55 años y solo 6% menos de 35 años); es decir que las mujeres titulares y jefas de explotación lo son de pequeñas estructuras en superficie y dimensión económica. En España encontramos esta representación en la cornisa cantábrica: Galicia, Asturias y País Vasco, como revela el Cuadro 5 referente a los titulares de explotación según el Censo de 1999.

Cuadro 5. Titulares de explotación con tierras en España, por Comunidades Autónomas

Comunidades	N.º Titulares	% Mujeres
Andalucía	356.480	26,07
Aragón	74.544	17,39
Asturias	42.466	43,92
Baleares	18.915	28,5
Canarias	35.676	32,26
Cantabria	17.224	38,07
Castilla-La Mancha	190.459	26,12
Castilla y León	165.357	26,38
Cataluña	72.173	18,96
C. Valenciana	222.454	25,21
Extremadura	107.838	27,58
Galicia	263.034	50,00
Madrid	15.994	25,10
Murcia	58.099	23,87
Navarra	23.583	18,66
País Vasco	38.021	30,75
La Rioja	18.223	17,64
Ceuta y Melilla		
Total	1.720.540	29,62

Fuente: Censo Agrario, 1999. INE.

En cuanto a la distribución de la mano de obra, si observamos el Cuadro 6 (Mano de obra en el sector agrario UE-27), vemos que en la UE el trabajo agrario sigue siendo principalmente familiar, aunque varía mucho según países ya que si la mano de obra familiar representa 90% en Polonia, en Eslovaquia apenas alcanza 16%. Sin embargo, solo en una de cada cinco la mujer es la titular de la explotación y únicamente un 7% de mujeres son asalariadas del sector

agrario. El otro hecho que salta a la vista es el peso representativo de la categoría “ayuda familiar”, insistiendo en que una gran parte del trabajo de la mujer en agricultura queda subvalorado bajo el calificativo de ayudas familiares cuando es ayuda al trabajo en la explotación, de tal manera que este trabajo en la explotación se representa como una continuidad del trabajo que realizan en la casa, se adiciona en forma de trabajo doméstico. Es decir que este desequilibrio del trabajo en pareja que se expresa en la explotación agraria, es una barrera a la identidad profesional de las consortes. Eurostat señala también que todos los cónyuges (hombres) de una jefa de explotación trabajan en otra actividad, mientras que en el caso inverso solo una de cada cinco cónyuges (mujeres) trabaja en otra actividad.

Cuadro 6. Mano de obra en el sector agrario UE-27

Mano de obra familiar 42% son mujeres			Mano de obra asalariada o no familiar	
Jefes de explotación	Cónyuges	Otros miembros	Asalariados Fijos	Asalariados Eventuales
7,6 millones de personas	4,2 millones de personas	4,3 millones de personas	1,8 millones de personas	
23% mujeres	80% mujeres	36% mujeres	28% mujeres	
4,2 millones de UTAs	1,9 millones de UTAs	1,4 Millones de UTAs	1,5 Millones de UTAs	0,9 Millones de UTAs

Fuente: Eurostat main statistics 2005-2006.

Las agricultoras que trabajan en la explotación son plurales, su actividad y el tiempo que emplee en la misma depende de la estructura de la explotación (tamaño, orientación productiva, lógica de funcionamiento familiar o empresarial, etc.), se sabe que en las mujeres están más presentes en las explotaciones ganaderas (ovino de leche, producción de pollos) y en las hortofrutícolas, contrariamente en las explotaciones de producciones extensivas como cereales o leguminosas es donde menos actividad incorporan, al ser sectores muy mecanizados.

En España, la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR) está solicitando estudios para comprender la situación de la mujer en el sector agrario, entre ellos sobresale el de “Eficacia del sistema de protección social relacionada con la igualdad de género en el sector agraria y la cotitularidad de las explotaciones”⁵³⁹, donde se pone de manifiesto que el 62% de las mujeres

⁵³⁹ FADEMUR, “Eficacia del sistema de protección social relacionado con la igualdad de género en el sector agrario y la cotitularidad de la explotaciones agrarias y ganaderas”, estudio realizado en 2006 y financiado por la Tesorería General de la Seguridad Social.

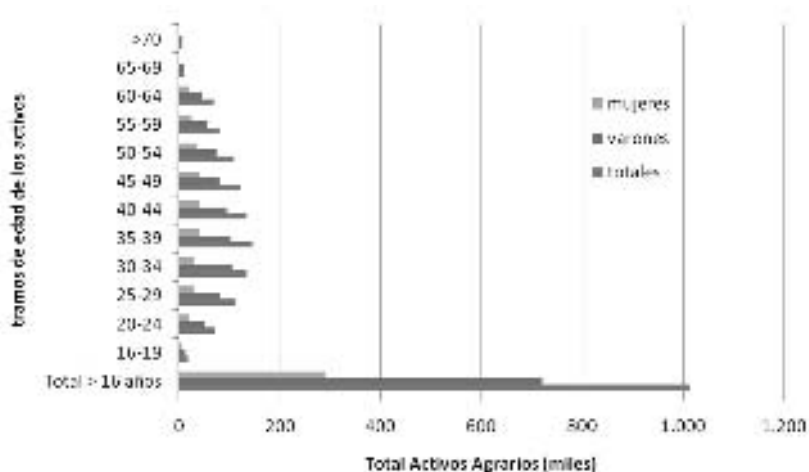
empleadas en el sector agrario tienen jornadas laborales semanales de más de 60 horas, dedicando más de la mitad de ese tiempo al trabajo en la explotación sin obtener ninguna remuneración económica por ello y, consecuentemente, sin haber generado derechos sociales para su futuro. Apoyándose en el informe de la Comisión Europea “Sobre la igualdad entre mujeres y hombres en 2005”, critican la situación de discriminación que sufren las mujeres españolas, que aparece en este informe entre los rangos más altos en tasa de desempleo y de desigualdad salarial a nivel de la Unión Europea, lo que está conduciendo, según FADEMUR, a un aumento de la precariedad en el empleo dentro del sector agrario. No es de extrañar que las mujeres sigan huyendo de la agricultura, no aceptan esta actividad como se ha presentado hasta ahora. En otros países europeos como Francia esta tendencia se ha ido estabilizando gracias a todo un acervo de reglamentaciones que desde los años ochenta va incorporando derechos de las mujeres en la actividad agraria, ahora bien hasta finales del siglo XX (con la Ley de Orientación Agraria de 1999) los estatutos referidos al jefe de explotación no licenciaba al cónyuge de presar el acuerdo del marido, manteniéndose una situación de dependencia económica.

Cuadro 7. Activos en actividad agraria (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), año 2010 (miles de activos)

Tramos Edad	Total activos agrarios (miles)	Varones (Miles)	Mujeres (miles)
Total > 16 años	1.013	722	291
16-19	18	13	5
20-24	72	51	21
25-29	111	82	29
30-34	135	105	30
35-39	145	103	42
40-44	134	94	40
45-49	123	81	42
50-54	109	75	34
55-59	80	56	24
60-64	69	47	22
65-69	11	9	2
>70	8	7	1

Fuente: Elaboración propia a partir datos de INE.

Gráfico 6
Distribución de activos agrarios según género y edad en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE.

Un paso más en la adquisición de derechos: el estatuto de titularidad compartida de las explotaciones agrarias

Durante largo tiempo, la mujer agricultora que no cotizase por su cuenta a la Seguridad Social, no era reconocida como trabajadora del sector agrario ni tampoco su implicación en el ejercicio de decidir. El reconocimiento del estatuto de titularidad compartida es una etapa más en la identificación profesional, se trata de una adaptación a la realidad que se está produciendo en todos los países de la UE. Hoy todas las indemnizaciones a la explotación agraria procedentes de la PAC pasan, a través del pago único, al titular de la explotación aún cuando las tierras tengan como propietario al cónyuge, lo cual representa un perjuicio más aún cuando la sociedad está cambiando sus valores familiares y patrimoniales. Esta discriminación se ha presentado a la Comisión Europea y al Comité de Organizaciones de Productores Agrarios (COPA). El impulso de la igualdad de género en el empleo, procedente de las estancias europeas, junto la nueva realidad del sector agrario son catalizadores para avanzar hacia la legislación de la titularidad compartida.

En Francia, desde los años 80 las leyes de orientación agrarias han ido incorporando, poco a poco, un estatuto profesional que sirviera también a las mujeres; en estos años el estatuto de colaborador solo es utilizable como “co-explotante” en las formas societarias de explotación como EARL (Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée) o GAEC (groupement agricole d’exploitation en commun), creadas por razones de sucesión o fiscalidad pero en las que el estatuto era equivalente para los titulares (hombres o mujeres), las mujeres que

estaban bajo este reconocimiento podían tomar decisiones sobre la organización de la explotación.

Fue, no obstante la Ley de Orientación de 9 de julio de 1999 la que creó un nuevo estatuto para los cónyuges del titular de la explotación o empresa agraria, se llamó el estatuto de “colaborador” en la explotación. Se complementó con otra herramienta política a favor de la creación de empleo: el Contrato Territorial de Explotación, que consideraba las mejoras de las condiciones de trabajo en la unidad de producción si empleaba a miembros familiares (cónyuges e hijos), los cuales podían pasar a trabajadores asalariados fijos o co-titulares de manera que tuvieran todos los derechos en relación a la Seguridad Social⁵⁴⁰, produciéndose un incremento de agricultoras titulares en el sector del ovino y en el vinícola, en pequeñas estructuras. En este sentido, una apuesta por ofrecer oportunidades laborales a las mujeres en el ámbito del desarrollo rural y de la actividad agraria podría ser a través del contenido que se está elaborando para el funcionamiento de la Ley de Desarrollo Sostenible Rural donde el Contrato Territorial de Explotación está considerado como un instrumento que establece los compromisos entre las administraciones y los titulares, y en la que ambas partes deben comprometerse a mejorar la explotación en productividad, empleo y servicios medioambientales. En el proyecto se establecen algunas preferencias para acceder a los contratos, entre ellas hacia las mujeres titulares de explotaciones prioritarias. También la multifuncionalidad agraria, al favorecer una diversificación de rentas en la explotación, es una oportunidad para que las mujeres encuentren una identidad laboral: en turismo rural, transformación y venta de sus productos, etc.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Vemos que el medio rural y la actividad agraria son observatorios en los que se confirma un hecho social como es la falta de reconocimiento profesional que repercute evidentemente en los derechos laborales y sociales de las mujeres. Las estadísticas nos siguen hablando de despoblación del medio rural y de masculinización en el sector agrario; que las esposas de jóvenes agricultores ya no son mayoritariamente hijas de agricultores o que aunque lo sean ejercen actividades exteriores a la explotación. No hay que ser muy duro de oreja para comprender que las mujeres, esposas de los jóvenes agricultores, o las hijas de agricultores a punto de jubilarse, no desean la agricultura por profesión, prefieren una actividad de la que obtener un mejor reconocimiento social y económico, por eso buscan un empleo en otra actividad (administrativas en banca, cajera en supermercado, hostelería, etc.).

⁵⁴⁰ Ana VELASCO ARRANZ, Eduardo MOYANO ESTRADA, “Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura”, *Documentos de trabajo (Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía)*, N.º 14, 2006. A. VELASCO ARRANZ, E. MOYANO ESTRADA, F. SACCO DOS ANJOS, “Contratos Territoriais de Estabelecimento na França: Rumo a um novo pacto social na agricultura?”, *Ambiente & Sociedade*, v. XI n.º 2, jul-dez 2008, pp. 219-235.

Las jóvenes renuncian a la tradicional estructura familiar de producción que sigue teniendo una representación social masculina y que solo reconoce su trabajo como una prolongación o complemento de la actividad doméstica. Hasta ahora han aceptado colaborar como “ayudas” pero quieren poner hitos, delimitar lo que es trabajo en la explotación agrícola de lo que no lo es, y que se vea el trabajo que realizan, se pague y le permitan cotizar por el mismo, hablamos de cambiar mentalidades en la organización agraria que sigue siendo muy masculina y excluye a las mujeres.

Las políticas agrarias modernas y la incorporación de la mecanización y tecnología en las unidades productivas ha ido incorporando una gestión económica cada vez más precisa, las ayudas a la agricultura exige tener al día las cuentas, con ello se ha ido produciendo una separación entre la explotación y el grupo familiar, también una desagrarización de este núcleo. La separación entre lo doméstico y la explotación es una oportunidad para que la mujer reivindique el reconocimiento de su trabajo y la obtención de un estatuto profesional. Las políticas de igualdad están acompañando una contestación de las jóvenes que quieren optar por la profesión de agricultoras y por igualdad de derechos respecto a la explotación, pidiendo herramientas jurídicas que les garantizaran nuevas fórmulas de distribuir el trabajo y su reconocimiento. En este sentido la Titularidad Compartida recogida en la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres es un avance a estas demandas e introduce nuevas oportunidades para las mujeres que elijan la agricultura como profesión.

Hoy las mujeres contribuyen a la diversificación de rentas bien realizando la transformación de productos, desarrollando el turismo rural o realizando una actividad exterior a tiempo parcial. Las políticas de desarrollo rural en su apoyo a la diversificación de actividades pone al manifiesto la participación de la mujer en las explotaciones y por extensión en el medio rural. La presencia de las mujeres en la vida pública sigue siendo escasa, tanto en sindicatos agrarios, presidiendo cooperativas u otra asociación de carácter político; sin embargo se ha incrementado su actuación en asociaciones de carácter social y cultural.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTHEZ, A., *Famille, travail et agriculture*, Paris, Economica, 1982.
- BOURDIEU, P., *La domination masculine*, Paris Seuil, 1998.
- CAMARERO, et al., *La población rural de España: de los desequilibrios a la sostenibilidad social*, Barcelona, Fundación Social La Caixa, 2009.
- CARRASCO, C. et al., *Mujeres, trabajos y políticas sociales: Una aproximación al caso español*, Madrid, Instituto de la Mujer, 1997.
- CASTELL, M., *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II. El poder de la identidad. El fin del patriarcado*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
- DÍAZ MÉNDEZ, C., “Aproximaciones al arraigo y al desarraigo femenino en el medio rural: mujeres jóvenes en busca de una nueva identidad rural”, en *Papers*, 75, 2005, 63-84.

- ELIAS, N., “Les transformatis de la balance des pouvoirs entre les sexes. Etude sociologique d’un processus à travers l’exemple de l’Etat romain antique”, *Politix*, vol. 1,3, n.º 51.
- FADEMUR, “Eficacia del sistema de protección social relacionado con la igualdad de género en el sector agrario y la cotitularidad de la explotaciones agrarias y ganaderas”, 2006.
- FERNÁNDEZ VILLANUEVA, C., “Obstáculos no reconocidos a la igualdad en la educación: barreras sociales y resistencia de las mujeres”, en Seminario *Balance y Perspectivas de los estudios de las mujeres y del género*, pp. 112-120.
- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E.; TORRES, C. (eds.), *Diccionario de Sociología*, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, 1998.
- GONZÁLEZ RAMOS, Ana M., “La carrera profesional de las investigadoras jóvenes: un camino lleno de posibilidades”, *Revista CTS*, n.º 12, vol. 4, abril de 2009.
- GUIDDENS, A., “Sexualidad y Género”, en *Sociología*, Alianza Editorial, cuarta edición, Madrid, 2001, pp. 164-165.
- HARRIS, M. “La organización de la vida doméstica: Parentesco, residencia y filiación”, en HARRIS, M., *Introducción a la Antropología General*, Madrid, Alianza, 1981, pp. 261-304.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, Seminario *Balance y Perspectivas de los Estudios de las Mujeres y del Género*, Instituto de la Mujer, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anteproyecto del Plan Estadístico Nacional 2009-2012*, Madrid 200???
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Mujeres y hombres en España 2011* (colección).
- LAGRAVE, R. M., “Les agricultrices, les oubliées de la recherche er du féinisme”, *Lunes*, n.º 4, pp. 21-27.
- LAMAS, M., *Cuicuilco NUEVA EPOCA*, volumen 7, n.º 18, enero-abril 2000. ISSN 1405-7778., 25p. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/351/35101807.pdf>.
- LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm. 71, viernes 13 de marzo de 2007, pp. 12611-12645.
- LOMBARDO, E., “El *mainstreaming*. La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea”, *Aequalitas*, 13, julio-diciembre de 2003; “EU Gender Policy: Trapped in the Wollstonecraft Dilemma?”, *The European Journal of Women’s, Studies*, 10-02, mayo de 2003.
- MARUANI, M., *Trabajo y el empleo de las mujeres*, Editorial Fundamentos, 2002.
- MAUSS, M., *Essais de Sociologie*, Paris, 1969, p. 137.
- MEAD, M., *Adolescencia y cultura en Samoa*, Barcelona, Paidós (reedición 1995).
- MEAD, M., *Sex and Temperament in Three Primitise Societie*, Morrow, Nueva York, 1935.
- MILL, Harriet Stuart & MILL, John Stuart, *Ensayos sobre la igualdad de los sexos*, 2000, A. Machado Libros: Mínimo Tránsito, Madrid.
- MORGAN, R., *Mujeres del mundo: atlas de la situación femenina*, Hacer, Barcelona, 1993.
- MOSCOVICI, S., *La société contre la nature*, Paris, Editions du Seuil, 1994, 244 pp.
- MURDOCK, G.P., *Social Structure*, New York, MacMillan, 1949. Citado por Guiddens.
- SANTOS ORTEGA, J. Antonio [et al.]; POVEDA ROSA, María Manuela (aut.), *Trabajo, Empleo y Cambio Social*, Librería Tirant lo Blanch, S.L., 2.ª ed., 2002.
- SAMPEDRO, R., “Escuchando la voz de las mujeres”, en *Agricultura Familiar en España*, 2009, Fundación de Estudios Rurales, pp. 92-102. SAMPEDRO, R. y CAMARERO, L., “Mujeres empresarias en la España Rural. El sujeto pendiente de desarrollo”, *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, n.º 48, 2007, pp. 121-164.

- SEYBER, H. *Gender differences in the use of computers and the Internet*, Statistics in Focus 119/2007.
- Talcott PARSONS y Robert F. BAYLES, en colaboración con James OLDS, Morris ZELDITH Jr y Philip E. SLATER, *Family, Socialization and Interaction Process*, Free Press Glencoe, 1955. Citado por Guiddens.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia. "Gendering abortion debates: state feminism in Spain", en Dorothy McBRIDE STETSON, ed., *Abortion politics, women's movements, and the democratic state: a comparative study of state feminism*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, Celia, "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, 13, 1996, pp. 163-204.
- VIOLANTE MARTINEZ, "Mujer, Desigualdad y Trabajo", en J.F. TEZANOS, J.M. MONTERO, J.A. DIAZ (Ed.), *Tendencias de futuro en la sociedad española*, 1997.
- VELASCO ARRANZ, A.; MOYANO ESTRADA, E., "Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura", *Documentos de trabajo (Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía)*, n.º 14, 2006.
- WALBY, Sylvia, *Theorizing patriarchy*, Oxford, Blackwell, 1990.
- WHATMORE, S., *Farming Women*, Gender, Work and Family Enterprise, Londres, Macmillan, 1991.
- <http://www.un.org>.
- <http://www.unifem.org>.
- <http://www.ilo.org>.
- <http://www.fao.org>.
- <http://www.eclac.org>.
- <http://www.unece.org>.
- <http://www.un-instraw.org>.

La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura

Noemí Serrano Argüello

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid

1. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LA AGRICULTURA Y AUSENCIA DE RECONOCIMIENTO DE SU CONTRIBUCIÓN A LA ECONOMÍA AGRARIA

En foros internacionales se ha puesto de manifiesto la necesidad de reconocer el papel que desarrolla la mujer en la agricultura. Ese objetivo se destacó particularmente con la celebración de la II Conferencia internacional de la mujer en la agricultura, celebrada en Washington los días 28 de junio a 2 de julio de 1998. Allí se subrayó la importancia de dar visibilidad a la mujer en aquellas esferas agrarias en las que son plenamente partícipes pero, sin embargo, no se produce su paralelo reconocimiento (en el trabajo y la economía agraria) y, también, para su integración plena en aquellas otras en las que no había permeado su participación (política, asociacionismo). Se pusieron de manifiesto problemas identificados relativos a la discriminación que sufre la mujer que tiene su residencia en zonas rurales y que vive del trabajo agrícola-ganadero, el problema no es aislado en una región del mundo sino común a los distintos países, siendo, eso sí, más preocupante en países más agrarios donde la invisibilidad del trabajo de la mujer conduce a éstas a situaciones de pobreza y no pocas veces de pobreza extrema. Igualmente se propuso incorporar el rostro de las mujeres, no sólo el de los hombres, en los nuevos procesos de transformación agraria. Las posteriores reuniones internacionales de 2002 (Madrid, España) y 2007 (Durban, Sudáfrica) abordaron este tema desde una perspectiva más amplia pues incluyeron la actividad agrícola de las mujeres como uno más de los aspectos de análisis para la mejora de la vida de las mujeres que habitan en áreas rurales.

Aquel despertar nos muestra el tardío acercamiento a una realidad sobradamente conocida: la falta de reconocimiento de la contribución de las mujeres a la economía agraria (en palabras del Parlamento europeo “*en las zonas rurales muchas mujeres tienen ocupaciones comparables a una actividad profesional, pero no reciben el reconocimiento, la protección ni la remuneración que les corresponderían*”⁵⁴¹). Lo ratifica el hecho de que el primer Congreso Internacional monográfico, abordando la problemática de la mujer en la agricultura, se celebrase hace tan sólo diecisiete años, en 1994 (Melbourne, Australia). También algunos Estados europeos durante la década de los noventa del pasado siglo XX vieron la necesidad de incorporar en sus agendas la contribución de las mujeres al desarrollo rural, por ello comenzaron a presentar tímidas reformas legislativas que reforzaran esa presencia, entendida como elemento dinamizador del campo. Ya en el siglo XXI se quiere ligar la presencia femenina en la agricultura con el elemento de moda del momento, como lo es hoy el desarrollo sostenible del Medio Rural⁵⁴². No obstante, parece un error vincular el papel de la mujer en la agricultura con acciones concretas, desconociendo, nuevamente, el alcance real de su contribución y protagonismo en la economía agraria (en el pasado, en el presente y en el futuro). La consecución de la igualdad efectiva sólo puede recorrerse si se ofrecen oportunidades a la mujer rural para su plena integración en la economía principal del medio rural, que no es otra que la agricultura.

Las primeras modificaciones introducidas, buscando reconocer el papel en la actividad agraria de las mujeres, caminaron bajo la singular pretensión conmutativa de, por un lado, fomentar la actividad y el desarrollo agrario gracias a la incorporación femenina así como, por otro lado, acrecer la presencia de las mujeres en las explotaciones agrarias como elemento decisivo para el propio desarrollo rural.

Los nuevos aires promoverán el desarrollo demográfico en las áreas rurales, ligado con el respeto medioambiental, la implantación de políticas agroambientales y la fijación de población, además, se rediseñan nuevos objetivos económicos y sociales para el mundo rural. Diseños a veces acertados y otros fracasados, como nos ilustra la propia evolución e involución (posterior) de la Política agraria común de los últimos veinte años. A las mujeres se les coloca en uno de los ejes de esas transformaciones, aunque su presencia y reconocimiento real no se potencia lo suficiente. La política agraria común ha tardado años en filtrar acciones dirigidas a la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres en la agricultura, no se ha acompasado a las medidas que se diseñaban en la Unión europea para la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (hoy mayoritariamente compiladas en la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de

⁵⁴¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2008, sobre la situación de la mujer en las zonas rurales de la Unión europea, DOUE serie C n.º 66, de 20 de marzo de 2009, p. 25.

⁵⁴² Idea que se transporta al Derecho nacional desde el Dictamen del Comité Económico y social de la UE sobre *El papel de la mujer rural en el desarrollo sostenible de la agricultura europea*, DOUE serie C n.º 204, de 18 de julio de 2000, pp. 29 a 34.

2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación —refundición— y la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma⁵⁴³). Sin olvidar que determinados programas específicos para el desarrollo agrario —como LEADER o PRODER y otros— incluyeron concretas acciones dirigidas a la incorporación de la mujer en la economía rural, es cierto que la eclosión de medidas en favor de la igualdad entre sexos no ha tenido, hasta la fecha, igual incidencia en la agricultura que en otros sectores de actividad.

España, más retrasada en estas lides, no contemplará propuestas concretas hasta ya entrado el siglo XXI. Para ese giro, ciertamente copernicano, algo tuvo que ver que en el año 2002 se celebrase en nuestro territorio la III reunión internacional sobre la mujer rural. La medida estrella con la cual se quiere contribuir a la integración de la mujer en la agricultura será la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Sin embargo, otras tantas modificaciones son imprescindibles para mantener la actividad agrícola, la población agraria (en continuo descenso⁵⁴⁴) o el desarrollo rural y para ello es indispensable la presencia femenina en las áreas rurales. Algunas de las medidas que se han planteado son, por ejemplo, el acceso a ayudas, concesión de créditos para su propio desarrollo rural, sin descuidar las mejoras formativas profesionales y de formación para el empleo⁵⁴⁵, el acceso a servicios y tecnologías, mejorar las comunicaciones y los transportes, aumentar las dotaciones de servicios y medios públicos, cubrir carencias en infraestructuras, lo que se ha descuidado durante muchos años, la implantación de servicios que permitan compatibilizar la incorporación al trabajo productivo y reconocido con otras responsabilidades directamente asumidas por las mujeres que viven en zonas rurales o renovación de las Leyes que, guste o no reconocerlo, suponen un obstáculo para acrecentar la presencia femenina en la vida económica y social agraria y arrastran discriminaciones por razón de sexo vinculadas directamente con la vida en el campo⁵⁴⁶, en especial para la

⁵⁴³ Por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986.

⁵⁴⁴ En mayo de 2011 la población activa en el sector agrario en España era de 783.200 personas, con una pérdida de 52.000 activos en el último año (datos de la Subdirección General de Estadística del MTIN de 4 de mayo de 2011).

⁵⁴⁵ En particular son imprescindibles para el desarrollo del trabajo agrícola las dirigidas a la utilización de maquinaria agrícola.

⁵⁴⁶ Son escasos —pero muy ilustrativos de la intensidad de la falta de igualdad de trato— los pronunciamientos en los cuales los Tribunales de distintos países se enfrentan a las desigualdades provenientes de las propias normas en relación con la mujer agricultora, como el Asunto *Love v. Johanns* —case n.º 1 00CV02502— *District Court for the district of Columbia*, de 19 de octubre de 2001, en EEUU por el tratamiento discriminatorio que recibían las mujeres en la concesión de créditos agrarios otorgados por la Farm Service Agency, organismo federal que denegaba las peticiones o no las consideraba sin tomar en consideración su infrarepresentación en el sector. También es representativo el caso de la ausencia de previsión de protección a la maternidad a las agricultoras en Italia que hubo de ser reconocida por la Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 26 de julio de 2000. Un comentario a esta última resolución en GRASSO ALFIO, “La Corte Costituzionale estende alle imprenditrici agricole a titolo principale l’indennità di maternità”, *Nuovo Diritto agrario*, 2001, pp. 42 a 46. Este escenario también ha estado presente en la aplicación de las nor-

mujer cuando pudo ser trabajadora activa dedicada a la agricultura generando rentas económicas y derechos e, igualmente, cuando es pasiva y recibe pensiones derivadas en cuantías mínimas.

También nuestros legisladores deberían plantearse acciones a favor del desarrollo profesional de la mujer en el sector agrario que corrigieran fuertes desigualdades existentes, que se enfrentasen a palmarias discriminaciones o a exclusiones legales del trabajo femenino agrario (todavía persistentes). Pero para ello primero hace falta la implantación de oportunidades educativas, laborales, sanitarias y sociales en las áreas rurales. En esa línea, aunque aun en esferas más propias de las leyes programáticas que como normas exigibles se recogen diversos preceptos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural orientados a los objetivos descritos. La norma incorpora referencias concretas para avanzar en la igualdad de trato y oportunidades en el medio rural⁵⁴⁷, de apoyo al empleo femenino, introducción de acciones positivas, prioridad como beneficiarias de las solicitudes de ayudas presentadas por mujeres titulares o cotitulares de explotaciones agrarias (junto con otros sujetos peticionarios como los jóvenes, cooperativas o agricultores profesionales), exige una especial atención a la iniciativas emprendidas por mujeres, el fomento del empleo de las mujeres, mejora de sus niveles de formación e información, asesoramiento específico, etc. La Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias incorpora un derecho preferencial de la mujer tanto para participar en acciones formativas como para recibir asesoramiento. Mayor concreción presentan algunos de los planes específicos de las Administraciones territoriales dirigidos a la consecución de la igualdad en el ámbito rural, fomentando la integración, participación y reconocimiento de la mujer en las zonas rurales, centrándose a veces en actividades agrícolas, otras en actividades afines y complementarias o dinamizadoras de la economía en general.

2. DE LA COLABORACIÓN EN LA ACTIVIDAD AGRARIA A LA TITULARIDAD DE LA EXPLOTACIÓN

Cualquier estudio en clave histórica refleja la ausencia de reconocimiento de la mujer que siempre ha desarrollado trabajos agrarios, además, esta circunstancia se observa al abordar el papel de la mujer en la agricultura desde cualquier latitud en donde nos situemos⁵⁴⁸. Esas tareas agrícolas realizadas por mujeres al

mas de Seguridad Social agraria española, por ejemplo, al denegarse prestaciones de maternidad por no estar al corriente de las cuotas o por no estar prestando servicios al producirse el hecho causante para acceder y conservar el derecho a las prestaciones, incidencia hoy ya superada por la introducción de posteriores modificaciones legales.

⁵⁴⁷ Un referente europeo sobre esta cuestión puede verse en la citada Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2008, sobre la situación de la mujer en las zonas rurales de la Unión europea, DOUE serie C n.º 66, de 20 de marzo de 2009, pp. 23 a 28.

⁵⁴⁸ Por todos puede consultarse el estudio de los entonces doce EEMM de la Comunidad europea en, SEGRETARIA DELLA COMMISSIONE FEMMINILE DEL COPA, "Le donne nell' agricoltura", *Rivista di Diritto Agrario*, 1990, págs. 530 a 577.

no ser consideradas, simplemente no existen para el trabajo regular ni para otorgar protección y prestaciones sociales a quienes las realizan. Las conferencias internacionales que desde 1994 se han celebrado pivotan sobre la inestimable aportación de las mujeres rurales para la reducción de la pobreza e, igualmente, su papel protagonista en la contribución a la disminución de las enormes desigualdades sociales. El auténtico motor de inclusión de la mujer rural en la vida económica y social, reside, sin embargo, en la actividad agraria y el reconocimiento de su participación en ese trabajo productivo.

Algunas de las medidas que se han ido tomando, pese a ser un importante avance parten de un diagnóstico equivocado⁵⁴⁹. Muchos estudios circundan el papel de la mujer rural como ajena a la explotación agraria, pretendiendo hacer creíble una fantasía (insostenible), como si la mujer no fuera realmente partícipe del principal impulsor económico de las zonas rurales que sigue siendo la actividad agraria o agropecuaria. Se parte de una estructura visible de la explotación agraria (*rectius*, aquella que se ha querido externalizar convirtiendo en invisible la real aportación social y económica de la mujer a las explotaciones agrarias). Pero no es fiel reflejo de la vida económica y social que se desarrolla en el campo, aquí se esconde el verdadero nudo gordiano de la disfunción del trabajo realizado por las mujeres que no es otro sino la ausencia del reconocimiento de su trabajo agrícola y el consiguiente alejamiento de su labor en la economía regular y la falta de consideración de su aportación laboral. También durante años desde las legislaciones se les sitúa en el sector informal y en el ostracismo legal (no se tiene en cuenta su aportación económica y, en consecuencia, no son incluidas en régimen alguno de Seguridad Social). Tampoco reciben retribución, compensación o ingreso alguno por su trabajo, así su aportación a la explotación agraria se atribuye a terceros, a los titulares, normalmente varones. Su papel colaborador se asocia a una contribución marginal no merecedora de reconocimiento, es considerada simple ayuda. La opacidad socioeconómica del trabajo de la mujer en las tareas agropecuarias fue apoyada durante años por el mimetismo legal ante esta realidad que reforzaba la actividad agraria, como si sólo fuera realizada por hombres. Basta examinar como las modificaciones legales orientadas a incorporar la presencia de la mujer en el trabajo y la explotación agraria, no entonan el *mea culpa* de las discriminaciones legales por razón de sexo que contuvieron sino, al introducir cambios necesarios (aunque no siempre suficientes), se refieren a *adaptaciones* o *modernizaciones* de la legislación agraria en cuestión. Sólo en la última etapa las normas rompen con su letargo y despiertan ante la necesidad de promover en el Derecho una realidad, incorporando rendimientos económicos y sociales al haber personal de la mujer, en un acto de justicia.

La disfunción anotada afecta al trabajo femenino en el campo en distintos países, con pronunciado acento en los países o regiones que hoy continúan sien-

⁵⁴⁹ Recientemente se ha publicado por la DG de Desarrollo sostenible del medio rural el documento titulado *Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural*, MMAMRM, 2011, el texto puede consultarse en http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/las-mujeres-en-el-medio-rural/DIAGNOSTICO_COMPLETO_BAJA_tcm7-148973.pdf

do predominantemente agrarios. Ello se debe a que se prefiere tomar como punto de partida el apartamiento que histórica y tradicionalmente la mujer ha sufrido en relación con su actividad y trabajo en el *agro*. La mujer era considerada mera colaboradora en la ejecución de las labores agrarias y no titular de la explotación. Esta realidad era (y es) consentida por las normas jurídicas, un ejemplo se observa en particular en la regulación de la Seguridad Social, en fechas precedentes apartaba a la mujer de la titularidad de la explotación, situación avalada por su no inclusión en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social salvo en los supuestos excepcionales y extraordinarios de familias atípicas, viudas o familias monoparentales, concebido entonces el ejercicio de la titularidad femenina de la explotación como un puente intergeneracional hasta que los hijos varones pudieran ostentar aquella titularidad⁵⁵⁰.

No se puede olvidar que sea en las actividades agrícolas o en otras actividades, cuando la mujer desarrolla un trabajo por cuenta propia en una empresa familiar ha existido una tendencia a considerarla mera colaboradora del varón trabajador autónomo. La mujer es considerada el cónyuge colaborador, el que ayuda. El despertar de las normativas que reconocen el trabajo agrario femenino supone incorporar una realidad fáctica al derecho, en particular, lo que aquí nos interesa cuando hay un trabajo personal y directo de la mujer en la explotación agraria. Ello nos conduce a partir de la figura del llamado colaborador situado en la economía irregular, que, por desgracia, en los países de nuestro entorno se viene tolerando, auspiciada por la distribución de roles sociales. Se admitía por las normas que la mujer quede relegada a un segundo plano (oculto, además) pues aunque aporta trabajo a la empresa o negocio familiar, en este caso, explotación agraria, sin embargo se le privaba de su reconocimiento.

Esta mención no es exclusiva del ordenamiento español sino que también puede observarse en la Directiva 2010/41/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 7 de julio, sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma. Conviene destacar que la norma comunitaria atiende al cónyuge del trabajador autónomo (y se extiende a la pareja de hecho, pero sólo en la medida que estén reconocidas por el Derecho nacional) que bien efectúe las mismas tareas que el autónomo o realice tareas auxiliares. Se persigue combatir las discriminaciones directas e indirectas, es aplicable a los autónomos y a sus cónyuges, exige la aplicación del principio de igualdad de trato, perfila la posibilidad de incluir por parte de los EEMM acciones positivas (ejemplifica éstas en el fomento de iniciativas de actividad empresarial entre las mujeres), recomienda que se adopten medidas que remuevan obstáculos para la constitución de una sociedad entre cónyuges o parejas de hecho o, que al menos, no sean más restrictivas que la constitución entre otras personas, exige que se adopten medidas de protección social que protejan además del autónomo al cón-

⁵⁵⁰ Como ya hemos tenido ocasión de apuntar con anterioridad en DUEÑAS HERRERO, L. y SERRANO ARGÜELLO, N., "El trabajo de la mujer en el mundo agrario. Ayer y hoy de las Leyes sociales", en MUÑIZ ESPADA, E. (dir.): *Estudios jurídicos de Derecho agrario*, MMAMRM, Madrid, 2008, p. 520.

yuge o pareja de hecho que colabora o participa en la actividad lucrativa por cuenta propia. Todas estas medidas habrían de ser tomadas en cuenta al regular y desarrollar la cotitularidad de las explotaciones agrarias, donde sin duda penetra con gran fuerza la presencia de cónyuges de trabajadores autónomos a los que se refiere la citada Directiva. El plazo para su transposición finaliza el 5 de agosto de 2012, aunque se ofrece un periodo adicional de dos años (hasta el 5 de agosto de 2014) para implantar medidas de protección social cuando dificultades particulares justifiquen ese plazo superior. Sin embargo, la redacción de la reciente Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias no ha atendido a esta renovada Directiva 2010/41/UE a pesar de que la misma se refiere a una realidad muy característica de las actividades agrícolas y de las explotaciones familiares. La cita de la Directiva aparece en la exposición de motivos (incorporada en fase de enmiendas parlamentarias), sin embargo, la norma no se hace eco de ninguno de los mandatos contenidos en el texto comunitario.

3. HACIA EL PLENO RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO AGRARIO DE LA MUJER Y SU INTEGRACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL

La modernización mecánica y técnica de la explotación agraria ha venido dejando a un lado el trabajo de la mujer en aquélla. Durante tiempo las Leyes no abordaron el problema, se les alejaba a las mujeres de su integración de manera directa o indirecta. Se ignoraba el trabajo de la mujer en la agricultura como trabajo productivo pese al progresivo crecimiento de las mujeres, que comenzaban a inscribirse como titulares de explotaciones agrarias y, también, a incorporarse en el entonces REASS por cuenta propia (hoy SETA dentro del Régimen especial de trabajadores autónomos pero en un sistema especial para los trabajadores agrarios) o en su caso directamente en el RETA, en atención a las dimensiones de la explotación agrícola. Lo que se aprecia si se recalca en el método de abordaje de los contenidos de la Ley de modernización de explotaciones agrarias de 1995 (y sus sucesivas reformas) así como en el apartamiento de la protección social propia de la Seguridad Social. La actividad productiva de la mujer en la agricultura no era tomada en consideración, para las leyes la mujer no era ni sujeto de derechos ni de obligaciones. Se arrinconaba la presencia femenina en la actividad agraria.

Durante los últimos años se han producido frecuentes revisiones en la noción legal de la explotación agraria, algunas modificaciones se orientan a integrar y considerar el trabajo agrario femenino. La proyección de la nueva Ley de titularidad compartida de 2011 camina también por esa senda, incorporando la enésima revisión de aquella definición legal. Desde que se aprobase en 1995 la Ley de modernización de las explotaciones agrarias se pensó en las explotaciones familiares y se combinaron varios criterios de preferencia, rejuvenecimiento (acceso de jóvenes agricultores), dimensiones viables para su permanencia en el mercado (cada vez más competitivo), agilizar la transmisión de la propiedad o,

en su caso, del disfrute de la explotación para que estos procesos no interfieran en la actividad económica agraria (relaciones entre propietarios y arrendatarios). La nueva revisión efectuada por la Ley sobre titularidad compartida ofrecerá una definición de explotación agraria acomodada a la figura de la titularidad compartida⁵⁵¹.

Es llamativo, más aún en la etapa de crisis que atravesamos, que la baja tasa de actividad femenina en el sector agrario y la correlativa muy alta tasa de paro femenina también en este ámbito no se vea corregida por la necesidad de mano de obra. Es hoy la agricultura uno de los pocos sectores deficitarios de empleo. Aunque paradójicamente se trata de un sector con altas tasas de desocupación en España, también hay que tener muy presente la estacionalidad de los trabajos agrícolas. Faltan políticas y medidas eficaces que combatan el empleo oculto y fomenten oportunidades para mujeres y jóvenes en la agricultura, porque se aprecia la pérdida progresiva de trabajadores pese a la necesidad de mano de obra, unido a ello un grave problema de presente y de futuro: el relevo generacional para realizar las actividades agrarias⁵⁵².

4. COTITULARIDAD DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA COMO MECANISMO DE RECONOCIMIENTO DE LA MUJER EN LA EXPLOTACIÓN FAMILIAR

La titularidad compartida se convierte en la respuesta principal para la integración de la mujer a la actividad agraria. Esta concreta medida tiene relevancia para el trabajo por cuenta propia, sin embargo, observada aisladamente no será (pronosticamos) una acción impulsora del necesario reconocimiento la presencia femenina en la actividades agrarias. Ciertamente, resulta una medida insuficiente para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo en el mundo agrario e incluso para mejorar las tasas de actividad de la población femenina dedicada al sector agrario y su plena integración en la actividad productiva. Ni mucho menos podrá, por sí sola, contribuir a la igualdad real e igualdad de oportunidades —que es un mandato constitucional derivado del art. 9.2 CE— entre las mujeres y los hombres dedicados al trabajo en el campo o labores agrícolas. El legislador debería apostar más intensamente por otras acciones, incluidos los incentivos, reducciones y bonificaciones de Seguridad Social atendiendo a las peculiaridades del sector agrario en clave femenina (ya tiene algunos modelos implantados en el empleo por cuenta ajena para reproducir, por ejemplo bonifi-

⁵⁵¹ Se define en el art. 2 de la Ley de titularidad compartida este tipo de explotaciones, al tiempo que se introducen modificaciones tanto en la Ley 19/1995 de modernización de las explotaciones agrarias como en la normativa reguladora de la Seguridad Social agraria, Ley 18/2007, para incluir expresas referencias a esta figura.

⁵⁵² La preocupación sobre este espinoso punto está en la agenda de las instituciones comunitarias desde hace más de una década, al respecto véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre *Los jóvenes agricultores y el problema del traspaso de explotaciones en la agricultura europea*, DOUE serie C n.º 215, de 16 de julio de 1997, págs. 31 y ss.

car con una cuantía algo superior la incorporación de la mujer frente al varón⁵⁵³, aumentar las franjas de edades para la incorporación de la mujer a la actividad agraria más allá de los 40 años).

La fórmula de la cotitularidad se articula como unidad económica sin personalidad jurídica, a diferencia de otras posibilidades asociativas o societarias en las que se pueden incorporar en el mundo agrario distintas personas que, además de trabajo, aportan o no capital, figuras como la aparcería (no laboral) y sobre todo cooperativas y explotación comunitaria de la tierra, determinadas sociedades o sociedades de transformación agraria u otras fórmulas⁵⁵⁴. Sin embargo esas otras manifestaciones societarias no suelen utilizarse en la explotación agrícola familiar, y además, cuando se ha recurrido a ellas no ha sido precisamente para fortalecer la incorporación de la mujer al sector agrario. La titularidad compartida de la explotación agraria comparte con aquellas formulaciones un común elemento identificador, el trabajo efectuado es un trabajo por cuenta propia (algunas veces utilizando las denominaciones propias de la teoría común de obligaciones se califica como una obligación personal de hacer, concretada en el trabajo personal). Las labores agrícolas y pecuarias son directamente realizadas por los titulares de la explotación agraria, la Ley de titularidad compartida se referirá al trabajo directo y ejercicio de la actividad agraria de los cotitulares de la explotación agraria. La figura elegida es fruto de la voluntad de las partes que optan por la titularidad compartida, figura carente de personalidad jurídica y no por otra configuración negocial de la explotación agraria.

La nueva regulación tiende a introducir garantías específicas, al tiempo que extiende responsabilidades para los cotitulares. Bajo otras premisas ha sido regulada en algunas legislaciones europeas la empresa familiar y sus peculiaridades⁵⁵⁵, siendo el sector agrario un ámbito frecuente de este tipo de empresas, fundado en el ejercicio común de una explotación, concebida ésta como empresa.

En épocas pasadas no se ha explorado cómo estaban participadas las explotaciones agrarias (distinción relativa a la predominancia agrícola, ganadera o mixta, incorporación de procesos de transformación de productos, actividades afines y complementarias, etc.). Desconocer esta realidad ha podido restar competitividad e innovación a las explotaciones agrarias familiares o mermar algunos de sus potenciales económicos, también ha impedido la incorporación de un número significativo de mujeres a esas explotaciones. Pero es que, además, se ha obviado no ya la propiedad de la mujer de parte de los bienes inmuebles que componen la explotación sino de la propiedad de la propia explotación agraria y de su trabajo por cuenta propia desarrollado en el *agro*. Son necesarios nuevos

⁵⁵³ Desde la Ley 35/2010, la mayor cuantía está fijada en 200 euros más, que diferencian las bonificaciones de Seguridad Social en el RGSS si se trata de la integración al trabajo asalariado de una mujer frente a los hombres.

⁵⁵⁴ Sobre estas cuestiones véase CAVAS MARTÍNEZ, F. y HIERRO HIERRO, J., “El contrato de trabajo en la agricultura: particularidades y sistemas de explotación alternativos”, en SEMPERE/CARDENAL (dirs.), *El contrato de trabajo. Relaciones laborales especiales y contratos con particularidades (vol. II)*, Aranzadi, 2011, pp. 1404 y ss.

⁵⁵⁵ Por ejemplo en Italia desde 1975 aparece recogida en el art. 230 bis Codice Civile.

análisis en el Derecho agrario que aborden desde una perspectiva crítica algunas orientaciones del derecho de sucesiones en las explotaciones agrarias para la no división de la misma o buscando la conservación de unidades de cultivo que miraban a una explotación agraria de corte tradicional. Es imprescindible que se estudie si las medidas legales arraigadas en el Derecho agrario han sido, o no, medidas no neutrales para la incorporación del trabajo de la mujer a la actividad agrícola, si se ha puesto hincapié en una limitada visión familiar de la explotación agraria en la tradición jurídica de los Estados europeos focalizada más sobre la sucesión y continuidad de la explotación y el traspaso de padres a hijos, descuidando la atención a la cotitularidad y participación presente de la mujer en la actividad agraria. Sigue siendo oportuno hoy investigar y revisar si el concepto de explotación agraria familiar que tomaban en consideración las leyes expulsaba de manera espuria a la mujer de la actividad agraria.

Asimismo no conviene olvidar la mala influencia en la reforma agraria del elemento de la mecanización del campo, ya lo dijimos en otro momento, la revolución verde ignora y arrincona la presencia de la mujer en el campo. Es necesario reflexionar sobre el estudio del régimen jurídico de la explotación agraria, quizá haya habido no sólo desatención desde el punto de vista jurídico a la presencia femenina. También desde la perspectiva económica en relación con las rentas generadas por mano obra no regular o la ausencia de consideración a la contribución femenina (sea en términos de productividad, competitividad, los cultivos objeto de producción, el acceso y reparto de ayudas agrarias, etc.). En un plano sociológico hoy resulta confuso que pretender integrar a la mujer del área rural en su propio *habitat* se identifique con la llamada *desagrarización* de estas zonas.

5. LAS CARENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

Si históricamente la mujer que ha trabajado en la explotación agrícola familiar ha estado al margen de su inclusión en el Régimen de Seguridad Social, antes REASS y ahora RETA a través de su sistema especial para trabajadores agrarios⁵⁵⁶ —SETA—, ello se ha debido a una falta de reconocimiento de su trabajo productivo o al carácter marginal otorgado al mismo. La mujer ha trabajado y trabaja en la agricultura pero no se ha incentivado su consideración como parte de la población activa empleada y, en ocasiones, se le ha alejado de la actividad productiva (con la mecanización del campo, por ejemplo). Como regla general el trabajo femenino en la explotación agraria familiar ha estado al margen de su reconocimiento e inclusión en el correspondiente Régimen de Seguridad Social, se le ha orillado y no se ha favorecido su inclusión.

Baste recordar que entre los requisitos legales hasta el año 2003 el REASS incorporaba una presunción legal de no profesionalidad que dificultaba la incor-

⁵⁵⁶ Para un análisis en profundidad del cambio legislativo SERRANO ARGÜELLO, N., "Agricultores y Seguridad Social. El sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios", *Relaciones Laborales*, n.º 22, 2008, pp. 11 a 43.

poración al régimen de Seguridad Social para los familiares que, conviviendo con el titular de la explotación agraria, fueran titulares de un negocio mercantil o industrial, contenida en el art. 2.2 del Reglamento del REASS, referencia que desapareció con el RD-Ley 2/2003 y posterior Ley 36/2003. También hubo otras dificultades para cumplir las condiciones reglamentarias establecidas en relación con el encuadramiento en el REASS. El trabajo agrario debía ser medio fundamental de vida y para los tribunales españoles las actividades agrícolas marginales no reunían este requisito, aunque de un sector minoritario de doctrina judicial surge la opinión de la necesidad de una interpretación distinta en favor de la incorporación de mujeres que aportaban su trabajo a la renta agraria y su consiguiente incorporación en el REASS, pues su exclusión suponía una discriminación por razón de sexo⁵⁵⁷. Se trataba de una discriminación indirecta por razón de sexo que propiciaba la exclusión de más mujeres que hombres de su inclusión en el campo de aplicación del REASS e impedía el acceso de las mujeres cuando en su convivencia familiar los mayores ingresos de la unidad familiar provenían de actividades no agropecuarias. También se exigía el requisito de la habitualidad que desaparece definitivamente con la Ley 18/2007, si bien se substituyó por exigir que el tiempo dedicado a las actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total y hubo, hasta 2003, una incompatibilidad con el desarrollo permanente de otras actividades⁵⁵⁸.

En el campo de la Seguridad Social la presencia de discriminaciones en la protección social agraria no eran desconocidas, así en el desarrollo del Pacto de Toledo (1995) cuya Recomendación VI incluyó la necesidad de integrar a los trabajadores agrarios en el RETA o RGSS (según fueran trabajadores por cuenta propia o por cuenta ajena) y, posteriormente, en su seguimiento de 2003 (en particular) ya se apuntaba la necesidad de implantar medidas que evitaran las discriminaciones de la mujer que en aquel entonces se pudieran producir en el REASS. Idea sobre la que abundará posteriormente el Acuerdo tripartito de Seguridad Social de 2006, pero ya no mencionan ni las últimas recomendaciones que recoge el Informe sobre el seguimiento y la evaluación del Pacto de Toledo de 2011⁵⁵⁹ ni su complemento por el posterior Acuerdo tripartito⁵⁶⁰. En fin, tampoco es una materia abordada por los recientes Acuerdos sobre la Seguridad Social agraria dirigidos a culminar la integración en los trabajadores agrarios por cuenta ajena en el RGSS⁵⁶¹ (respetando los tiempos necesarios para

⁵⁵⁷ Por todas SSTSJ de Cantabria de 1 de julio de 1995 —Ar. 2737—, de Andalucía, Sevilla, de 18 de mayo de 2000 —Ar. 4640— o de Cataluña de 30 de julio de 2001 —Ar. 3203—.

⁵⁵⁸ Estas y otras cuestiones aparecen recogidas en SERRANO ARGÜELLO, N. y DUEÑAS HERRERO, L., “La necesaria integración de la mujer en la protección social agraria”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 7, 2008, pp. 221 a 245.

⁵⁵⁹ Recientemente aprobado por el Congreso de los Diputados, el pasado 25 de enero de 2011.

⁵⁶⁰ Acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, insertado en la parte II del tripartito Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones de 2 de febrero de 2011.

⁵⁶¹ Acuerdo de integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen especial agrario el Régimen General firmado en marzo de 2011, entre el gobierno, CEOE, CEPYME, UGT-CEC, CCOO, FEPEX, ASAJA y el Comité de Gestión de Cítricos.

su implantación gradual y no traumática). Sin embargo, la integración del trabajo agrario en el RETA o el RGSS a través de sistemas especiales es un episodio que va a servir al legislador, también, para remozar la legislación de la Seguridad Social agraria en términos de igualdad entre mujeres y hombres (la mera igualación —aun siendo progresiva— de las cotizaciones sociales entre los trabajadores del campo y los de otros sectores de actividad contribuye a esa finalidad).

Tampoco puede menospreciarse la idea de la falta de apoyo legal durante muchos años a la no integración de más población trabajadora agraria, la femenina concretamente, en un Régimen de Seguridad Social que era deficitario (el REASS). Probablemente si se hubiera favorecido el encuadramiento de la mujer en su campo de aplicación también se hubiera combatido parte de ese déficit, las aportaciones y contribuciones sociales hubieran sido superiores. No puede desconocerse que la actual regulación promoviendo la presencia de la mujer en la actividad agraria se produce simultáneamente a la integración de los trabajadores agrarios por cuenta propia en el RETA (bien sea a través del SETA o en el modelo ordinario) o en el caso del trabajo por cuenta ajena su integración en el RGSS (definitivamente consolidada por Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del REASS en el RGSS), junto con otras importantes reformas en el sistema de Seguridad Social, algunas ya realizadas y otras en fase de enérgica reestructuración en la actualidad⁵⁶².

El avance que puede suponer la cotitularidad de las explotaciones agrarias en este plano persigue (aunque no lo manifieste expresamente el legislador) la inclusión, afiliación y alta de la mujer en la Seguridad Social. El reconocimiento de su trabajo cotidiano en la explotación implica la obligación de cotizar, para así poder disfrutar como titulares de las prestaciones propias del Sistema de Seguridad Social (dejando de ser beneficiaria y la consecuente obtención de los derechos de protección social derivados del titular). La cotización no es beneficio en sí mismo (la literalidad del RD 297/2009 se equivocaba en esta apreciación), es la obligada aportación exigible en todo modelo contributivo para poder disfrutar en el futuro de las prestaciones sociales (aquí están integrados derechos y beneficios genuinos de la Seguridad Social).

La afiliación y alta de la mujer significará el incremento de los porcentajes de presencia femenina en el campo, aumentando el número de mujeres ocupadas en la agricultura por cuenta propia. Arrinconando concepciones legales previas de colaboradora marginal en las tareas agrícolas.

⁵⁶² Baste aludir nuevamente a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social de abril de 2011.

6. EL PRIMER PASO: LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 297/2009 SOBRE TITULARIDAD COMPARTIDA EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

6.1. La titularidad compartida como factor clave del reconocimiento de la mujer en la explotación agraria

El RD 297/2009, de 6 de marzo, partía de la necesidad de reconocimiento a la mujer como titular de la explotación agraria (en particular en las explotaciones familiares) más allá de la mera mención de colaboradora en el negocio familiar o, peor aun, de tradicional colaboradora informal que ha tenido en este sector la mujer durante años, sin reconocimiento de su trabajo ni en el plano económico ni en el plano social, incluida la Seguridad Social. El citado Real Decreto tiene un ámbito limitado⁵⁶³, la creación de un registro público y de carácter administrativo⁵⁶⁴ y fue completado por la Orden Ministerial 763/2009, de 5 de octubre, por la que se regula el registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias⁵⁶⁵. Las CCAA han ido promulgando posteriormente en sus territorios las órdenes pertinentes para aprobar un modelo de comunicación de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias y, en alguna medida, han colmado algunas lagunas de la normativa estatal⁵⁶⁶.

La regulación del RD 297/2009, de 6 de marzo, aparece marcada por los condicionantes que previamente fueron fijados en las Leyes que aquella norma desarrolla —concretamente la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 30) y en la posterior proyección reiterada en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible en el medio rural (DF 4.^a) y, en parte, también en la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procedió a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen especial agrario de la Seguridad Social en el Régimen especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por cuenta propia o autónomos (arts. 2.3 y DA 1.^a)—.

⁵⁶³ La norma ya ha sido analizada desde otros puntos de vista por, entre otros, RAMÓN FERNÁNDEZ, F., “La titularidad compartida en las explotaciones agrarias: el caso de estudio de la Comunidad Valenciana”, en Ramón Fernández F. (coord.): *La adecuación del Derecho civil foral valenciano a la sociedad actual*, Tirant lo blanch, Valencia, 2009, pp. 143 a 155; y ESPÍN ALBA, I., “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: perspectivas a partir del Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo”, en Laura LÓPEZ DE LA CRUZ, Marta OTERO CRESPO, María Paz GARCÍA RUBIO, María del Rosario VALPUESTA FERNÁNDEZ (dir.): *El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 1343 a 1366.

⁵⁶⁴ Aunque puede optarse por una inscripción de la titularidad compartida también en el Registro de la propiedad, así lo disponía el art. 1 RD 297/2009.

⁵⁶⁵ El contenido mínimo que debe inscribirse figura contemplado en el art. 1.2 de la citada Orden ARM/2763/2009, se refiere el precepto a la identificación de los cotitulares, en su caso su representante, identificación de la explotación y su número de identificación fiscal; igualmente el art. 3 creaba el fichero de datos del Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias.

⁵⁶⁶ Singularmente la articulación de los instrumentos para canalizar las consecuencias de la titularidad compartida así como la necesidad de una cuenta común de los cotitulares para recibir los ingresos de la explotación de titularidad compartida y abonar sus gastos.

La protección y el reconocimiento social del trabajo de las mujeres se pretende conseguir mediante la figura jurídica de la titularidad compartida, el objetivo es, ciertamente, ambicioso pues a esa institución se le otorga el reconocimiento pleno de las mujeres en la actividad agraria, reconociendo su trabajo y otorgándoles la debida protección social (art. 30.1 LO 3/2007). Se incurre en el error de considerar el papel de la mujer en la explotación agraria como secundario. Se identifica la medida de la titularidad compartida de la explotación agraria como fundamento para la consecución de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en el sector agrario, siendo tan sólo un soporte.

Por otro lado, no puede considerarse como una acción positiva la posibilidad de incluir a la mujer como cotitular de la explotación (a lo que hace referencia el RD 297/2009, de 6 de marzo). La acción positiva es otra cosa, exige de suyo otorgar un tratamiento jurídico diferenciado y singularmente favorable hacia, en este caso, las mujeres que, durante años, han estado apartadas de esa titularidad de las explotaciones agrarias. La titularidad compartida no es una cuestión de acción positiva, parece un erróneo análisis del RD 297/2009, más bien responde a la necesaria adaptación de la normativa a la realidad, que conlleva el reconocimiento del trabajo agrario de la mujer. Tampoco parece muy acertado integrar la incorporación de la mujer a la explotación agraria como una faceta del desarrollo rural en el sentido que aparece expuesto por la DF 4.^a de la Ley de desarrollo sostenible del medio rural, Ley 45/2007, aunque la medida sea encargada a los poderes públicos. El legislador afronta en términos de incorporación a la explotación agraria el trabajo productivo realizado por las mujeres, lo hace filtrándolo a través del tamiz de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

6.2. Cotitularidad y seguridad social agraria en el RD 297/2009

La normativa de Seguridad Social, en la Ley 18/2007, ha introducido el impulso de la igualdad mediante el otorgamiento de reducciones de carácter temporal en las cotizaciones a la Seguridad Social⁵⁶⁷, ayudas que se conceden para las explotaciones familiares, entre otros sujetos, al cónyuge que se incorpore a la explotación agraria (también los descendientes podrán beneficiarse de la medida) y, consiguientemente, realicen la actividad agraria de forma personal y directa, siempre que no supere la edad de 40 años. La duración de la reducción es de 5 años. En su momento tuvimos ocasión de criticar que esta acción sólo se prevea cuando se incorpora un cónyuge en una explotación familiar con la figura de la titularidad compartida pero esta medida no sea contemplada para la integración de la mujer como titular de una explotación agraria⁵⁶⁸, cuando se

⁵⁶⁷ Anteriormente la DA 49.^a de la LPGE para 2006 incorporó la rebaja de las cotizaciones sociales para los cónyuges de titulares que se incorporasen al REASS (entonces vigente), destinada a quienes se incorporasen como cotitulares de la explotación agraria y no superasen los 40 años de edad. La reducción era del 30% en las cotizaciones a contingencias comunes y su disfrute máximo durante 3 años, siguientes a esa incorporación.

⁵⁶⁸ DUEÑAS HERRERO, L. y SERRANO ARGÜELLO, N., "El trabajo de la mujer en el mundo agrario...", cit., 2008, p. 547.

inicie una actividad agraria con independencia de la previa existencia de una explotación familiar.

De la definición de la titularidad compartida que se recoge desde los arts. 1.1 y 2.1 del RD 297/2009, de 6 de marzo, se infiere la presencia de dos cotitulares unidos por lazos de afectividad, ya sean cónyuges o parejas de hecho. Con cierta *sorna* la regulación coloca a la mujer en primer término cuando conoce que es precisamente la mujer la que se va a incorporar a compartir la titularidad a la explotación agraria que mayoritariamente hoy regenta el hombre. A esas explotaciones en régimen de cotitularidad se las reconoce el carácter de prioritarias de acuerdo con el art. 4.1 de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias, aunque ese reconocimiento ya venía contemplado a los cotitulares por el art. 4.2 de aquella Ley, siendo entonces suficiente con que uno de los cónyuges cumpliera los cinco requisitos que debe reunir el titular de la explotación prioritaria⁵⁶⁹. Cabría preguntarse si la cotitularidad reconocida por el RD 297/2009, de 6 de marzo, y su correspondiente inscripción en el Registro de titularidad compartida del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino -y de la Comunidad Autónoma correspondiente- implicaba el cumplimiento de aquellos requisitos para ambos cónyuges o a la pareja de hecho, que parece que es lo que establece el citado desarrollo reglamentario “*tanto la mujer como su cónyuge o persona ligada a ella... cumplen los requisitos*”. Aquel desarrollo reglamentario en este punto pudiera estar incurriendo en un posible *ultra vires* en relación con lo que ya establecía respecto a la cotitularidad el art. 4.2 de la Ley 19/2005 (por cierto, sólo en caso de matrimonio). El legislador y los aplicadores jurídicos están llamados a solucionar con urgencia este entuerto, salvo que la cotitularidad del desarrollo reglamentario afecte tan sólo a obligaciones relativas al Registro al que se refiere en su art. 5. En la preparación de la Ley de titularidad compartida, se corrige esa disfunción, ya se apunta cuáles son los requisitos que deben reunir cada uno de los cotitulares, no exigiendo los mismos a ambos, con una expresa remisión a los apartados del art. 4.1 de la citada Ley 19/1995 (uno de los titulares deberá reunir todos los requisitos el otro algunos de ellos tasados en la norma, concretamente tres).

El desarrollo reglamentario además de tratar campos vinculados al marco estrictamente administrativo de la titularidad compartida también abordaba la cotitularidad en relación con la Seguridad Social⁵⁷⁰. Se incurre en un desliz al considerar como *beneficio* la integración en la Seguridad Social de las mujeres que trabajan directamente en la explotación agraria y no como la debida obligación legal que es⁵⁷¹. Consiguientemente, las primeras normas sobre titularidad

⁵⁶⁹ También se reitera ese criterio de la consideración de prioritaria la explotación agraria de titularidad compartida en la Ley sobre titularidad compartida.

⁵⁷⁰ Un estudio previo en FADEMUR (2007), *La cotitularidad de explotaciones respecto al Sistema de Protección Social y posibles alternativas. Análisis desde una perspectiva de género*, MTAS-Secretaría de Estado de la Seguridad Social, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/100601.pdf>

⁵⁷¹ Sorprenden las palabras que utiliza el legislador al encargar que se redacten normas en favor de la institución de la titularidad compartida. Pues aunque exige el trabajo directamente

compartida de la explotación agraria incorporaron un deficientemente cumplimiento de la normativa de Seguridad Social, impulsan la integración en el régimen de Seguridad Social cuando su labor —una vez detectado el alto número de mujeres que de hecho trabajan en las explotaciones agrarias pero no cuenta con la necesaria afiliación y alta en la Seguridad Social— habría de ser la de recordar la exigencia y obligación legal de afiliación y alta y, en su caso, ayudar a su cumplimiento (como lo han hecho determinadas CCAA mediante ayudas dirigidas a la mujeres para sufragar una parte de los costes de las cotizaciones de Seguridad Social).

Si bien en materia de Seguridad Social el RD 297/2009, de 6 de marzo, no aportaba en este apartado ninguna novedad de calado, simplemente es reiterativo del régimen jurídico ya vigente para el trabajo por cuenta propia. Pues a pesar de lo que establece el art. 7.3 del citado desarrollo reglamentario, se exigen los mismos requisitos que fijaba la DA 1.^a de la Ley 18/2007, de 4 de julio. Esto significa:

- (1.º) Que no todo cónyuge que se constituya en cotitular de la explotación agraria podrá disfrutar de las reducciones en las cuotas en la cotización por contingencias comunes en el RETA o SETA dentro de ese Régimen especial de trabajadores autónomos. Tendrá que ser ‘cónyuge joven’, en el sentido que las leyes agrarias consideran la condición de joven agricultor, es decir, tener menos de cuarenta años.
- (2.º) Parece que con la nueva regulación cambiaría la regulación preexistente, al contemplarse ahora el hecho de que el disfrute de las reducciones de Seguridad Social favorecen al cónyuge en su condición de titularidad compartida de la explotación agraria, mientras en la Ley 18/2007, de 4 de julio, lo era por su mera incorporación a la explotación, pero es obvio que quien puede lo más (ser titular) puede lo menos (incorporarse a la explotación) y el beneficio de Seguridad Social se reconoce por lo segundo —lo menos— desde julio de 2007.

realizado por el cotitular (aunque piensa en la mujer) que se incorporará a la explotación agraria, propone (o contempla) como beneficio la extensión de los beneficios de la cotización a la Seguridad Social para las mujeres, sin duda las cotizaciones sociales son una obligación, el beneficio lo serán, más bien, las prestaciones a las que, en cada caso, se tenga derecho. Por otro lado, conviene recordar que en el Derecho español no es un acto voluntario el encuadramiento, afiliación y alta a la Seguridad Social sino que toda persona que realiza una actividad productiva tiene la obligación legal de estar inscrita en el correspondiente régimen de Seguridad Social por el desarrollo de su actividad laboral. En este supuesto de la titularidad compartida de la explotación agraria sería en el RETA y dentro de éste en su caso en el SETA. Por ello, sorprende que la redacción del RD 297/2009 de titularidad compartida apuntase a una voluntariedad cuando la normativa específica de Seguridad Social establece una auténtica obligación. Este *defecto* normativo se verá corregido posteriormente en el texto de la Ley de titularidad compartida preparada en 2011. Aquellas medidas constataban un rastro de *desconocimiento de la legalidad* por el RD 297/2009, pues no se trata de ofrecer una integración sino, en cuanto al trabajo realizado, de obligaciones de inclusión y encuadramiento, con afiliación y alta en la Seguridad Social. La regulación se detuvo en el marco de la costumbre o del uso del trabajo agrario femenino no integrado, entendiéndose relevante empujar hacia el encuadramiento e integración en la Seguridad Social pero olvidaba que existe una obligación legal de encuadramiento, afiliación, alta y cotización las más veces como trabajo por cuenta propia —al no concurrir las notas de laboralidad para una relación por cuenta ajena—.

Por lo cual carece de sentido que se nos diga que se amplía con el nuevo RD 297/2009, de 6 de marzo, un beneficio preexistente atendiendo a la cotitularidad de la explotación agraria.

Significa que con esta regulación no se está ampliando respecto de las mujeres el régimen de reducción de cuotas que fijó la Ley 18/2007, de 4 de julio, sin más, simplemente, se mantiene el beneficio allí regulado. La explicación aclaratoria del RD 297/2009 y el art. 1.1 del mismo yerran al explicitar que se ensanchan o extienden beneficios en esas reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por el hecho de la cotitularidad de la explotación agraria reconocida a la mujer, el art. 7.3 del RD 297/2009, de 6 de marzo, ni extiende ni amplía lo ya previsto en la Ley 18/2007, de 4 de julio.

- (3.º) Se observa, una vez más, el papel deuteragonista atribuido por las normas a la mujer, al reconocer el beneficio de la reducción en las cuotas de Seguridad Social agraria vinculado a la presencia del otro titular (normalmente varón, hasta un 71% de los casos lo es) como requisito insoslayable para disfrutar de la reducción de la cuota por contingencias comunes del 30% durante el periodo de 5 años, cuando en la DA 1.ª de la Ley 18/2007 se establece que el otro titular esté en alta en el RETA (actividad agraria) o SETA; —conviene recordar que el derecho a los beneficios reconocidos en el art. 7.3 RD 297/2009, de 6 de marzo, exige que se cumplan las condiciones fijadas por la citada disposición adicional de la Ley 18/2007—.

Esa integración fuertemente dependiente del varón es, en ocasiones, más visible en las ayudas que establecen las CCAA para incentivar el acceso a las mujeres como cotitulares o titulares de explotaciones agrarias. Sirva de mero ejemplo la Orden EMP/10/2011, de 23 de febrero de Cantabria, al delimitar quienes se pueden beneficiar de las ayudas destinadas a promover la afiliación a la Seguridad Social de mujeres como titulares de explotaciones agrarias, se les exige que o bien sean cónyuges o descendientes de titulares de explotaciones o sean viudas, separadas de derecho, divorciadas o con matrimonio anulado, o accedan a la titularidad motivada por la jubilación, cese anticipado o declaración de incapacidad permanente o fallecimiento de un familiar (cónyuge, ascendiente o descendiente hasta el segundo grado). Como puede observarse se vincula directamente la incorporación de la mujer a la explotación agraria a la preexistencia de un titular varón. Aunque también corresponde indicar que las ayudas autonómicas se extienden a ámbitos a los que no alcanzan hoy las normas de Seguridad Social, como por ejemplo la edad, pudiendo recibir las ayudas hasta el cumplimiento de 50 años en el momento de la incorporación⁵⁷².

⁵⁷² Tomamos como referencia de cita la Orden EMP/10/2011 de Cantabria, la cuantía de la subvención es de 4.000 euros pudiendo elevarse hasta los 5.000 euros si la solicitante es una mujer con discapacidad; en caso de ser víctima de violencia de género la cuantía se incrementa en un 10%.

- (4.º) La regulación se conforma con reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social fijadas previamente (las de la Ley 18/2007, de 4 de julio) sin determinar ni ampliar, pudiendo hacerlo, otras más favorables ni idear otra clase de medidas o incentivos que faciliten la incorporación de la mujer al trabajo agrario (al margen de las que ya estaban vigentes).

Tampoco existe en el ámbito de la legislación de Seguridad Social, como no existía con la Ley 18/2007, de 4 de julio, una equiparación entre los cónyuges y las relaciones de análoga afectividad, se trata de *humo legislativo*, que está pendiente (peor, aun sigue pendiente después de pasados varios años desde que se incluyó esa referencia a las uniones de hecho) de una regulación de futuro del encuadramiento de la pareja de hecho en el campo de aplicación de la Seguridad Social.

6.3. Ayudas para los cotitulares

Más allá de los aspectos que afectan a la Seguridad Social, sin duda, la titularidad compartida que regula el RD 297/2009, de 6 de marzo, abre grandes posibilidades en el disfrute de las ayudas destinadas al mundo agrícola: ayudas públicas, subvenciones y otras acciones. Esto acontece muy en especial al permitir acceder y aprovechar la amplia gama de ayudas a la explotación preexistente que incorpora a mujeres, ésta es la gran ventaja de la cotitularidad (que en la realidad podía disfrutarse en los años pasados pero carecía de una regulación normativa expresa). Además, en este caso, las medidas sí son extensibles, en toda su amplitud, a las parejas de hecho inscritas en registros públicos, a diferencia de lo que hemos apuntado sucede en el ámbito de la legislación de Seguridad Social.

No dejan tampoco de ser relevantes los efectos económicos de la atribución conjunta de los ingresos de la explotación agraria a los dos miembros de la pareja o unidad conyugal (al amparo del art. 3 del RD 297/2009, de 6 de marzo), ni los efectos tributarios que derivarán de ello.

7. UN MODELO AVANZADO: LA TITULARIDAD COMPARTIDA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA ELEVADA A RANGO DE LEY

La presencia de la mujer en el sector agrario se ve incrementada en los últimos años a pesar de la progresiva reducción de población femenina en las zonas rurales (debido a su mayor éxodo hacia las ciudades en relación con los hombres). La titularidad compartida si logra convertirse en una vía de integración de la mujer rural a la economía agraria incrementará la tasa de actividad de estas mujeres (al menos eso se espera de la Ley). Permitirá romper, en alguna medida, su marginación en la actividad agraria y es probable que a la larga le

acerque a su reconocimiento pleno económico y de inclusión en la Seguridad Social. Se trata de implantar acciones que ofrezcan a más mujeres jóvenes posibilidades para que opten por el trabajo agrario, medida que supondrá frenar —aunque sea con cifras exiguas—, de un lado, el envejecimiento de quienes trabajan en este sector primario de actividad, de otro, la emigración femenina por falta de actividad laboral y estímulo económico para permanecer en las áreas rurales.

El encuadre de la titularidad compartida se realiza en el marco del desarrollo de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, vinculado al ámbito rural. Así la nueva Ley 35/2011 reguladora de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias es, a su vez, cumplimiento de un mandato que parte del art. 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y se concreta en la DA 4.^a de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. La apoyatura jurídica reproduce lo contemplado en su día por el RD 297/2009.

Para la titularidad compartida ambas personas deben reunir una serie de requisitos propios de la pertenencia a la explotación agraria, recogidos por el art. 4 Ley 19/1995, de modernización de las explotaciones agrarias. Precepto al que, por cierto, retoca la Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. La cotitularidad implica reparto por mitad de derechos y obligaciones con efectos desde el momento de su recepción en el Registro público, el diseño del RD 297/2009 pivotaba sobre el registro y una cuenta conjunta en la que serían efectivos los pagos e ingresos de la explotación atribuidos conjuntamente a los cotitulares. La ley extiende derechos y responsabilidades de los cotitulares a todo lo que supone gestión conjunta de la explotación agraria, reparte por mitad los beneficios e incluye una responsabilidad directa, personal y solidaria de ambos titulares⁵⁷³.

La anterior regulación mediante el desarrollo reglamentario se sabe legislativamente insuficiente. Por ello se propicia la aparición de una Ley 35/2011 de titularidad compartida (publicada en el BOE de 5 de octubre) que no sólo eleva al rango de Ley la medida sino quiere abordar desde otros parámetros más amplios que el registro administrativo (sobre el cual se centró el RD 297/2009) y tomando en cuenta nuevos aspectos de esa figura. Resulta relevante la lectura del informe del Consejo de Estado, de 14 de abril de 2010, sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias⁵⁷⁴, encargado por el propio gobierno precisamente a raíz de la promulgación del RD de 297/2009, sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. El legislador era consciente de la limitada regulación contenida en el Real Decreto, era más bien de carácter administrativo, de mero registro, pero no abordaba todas la facetas de la cotitularidad (de ahí la necesidad de una Ley con una proyección completa e integral). La disposición reglamentaria ya anunciaba que era una primera medida para lograr

⁵⁷³ Véase el título referido al régimen de titularidad compartida.

⁵⁷⁴ Se trata de un exhaustivo Informe del Consejo de Estado *sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias*, de 14 de abril de 2010, <http://www.consejo-estado.es/pdf/cotitularidad%20de%20explotaciones%20agrarias.pdf>

la promoción y desarrollo de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, probablemente el título era demasiado ambicioso para la materia que afrontaba la norma, incluía sólo una medida incipiente. Por ello, se nos anunció la necesidad de reformas de rango legislativo en varios ámbitos: civiles, mercantiles, fiscales y laborales. Aunque las expectativas generadas por ese anuncio no han alcanzado al ámbito laboral ni de Seguridad Social (como más adelante se analiza).

El artículo dedicado a la Seguridad Social de la Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias de 2011, a diferencia del RD 297/2009, es contundente en reconocer que el ejercicio de la actividad agraria, sea titular o cotitular de la explotación, determina la inclusión en el sistema de Seguridad Social. Ya no se recoge una incorrecta opción de integración sino la obligación legal de encuadramiento en el sistema de Seguridad Social. Las mujeres que ejerzan la actividad agraria y opten por la titularidad compartida deben al tiempo que tramitan su inscripción en registro, su alta fiscal, etc., y antes del inicio de la actividad laboral proceder a su afiliación y alta en el régimen correspondiente de Seguridad Social, esto es, el RETA y, cuando proceda, por las características de la explotación agraria en el sistema especial de trabajadores agrarios —SETA—.

El legislador de 2011 con la Ley sobre titularidad compartida de explotaciones agrarias no ofrece estímulos relevantes para incentivar la cotitularidad desde el punto de vista de la incorporación de la mujer a la Seguridad Social. No aporta legislativamente nada nuevo pues se remite a lo recogido en la Ley 18/2007, tan sólo recuerda que existen beneficios en la cotización a la Seguridad Social para quienes opten por la cotitularidad de la explotación agraria y cumplan los requisitos que recoge la normativa de Seguridad Social agraria. No incluye novedades, reitera en 2011 el contenido de otra norma vigente desde hace ya casi cuatro años. Recordando lo que ya se ha expuesto en las páginas precedentes (por ello nos remitimos a las consideraciones allí realizadas), la reducción que contiene la DA 1.^a de la Ley 18/2007, disposición que otorga beneficios del 30% de reducción en las cuotas por contingencias comunes durante 5 años sólo para una franja de edad (40 años). Sin incorporar ayudas específicas para las mujeres de mayor edad que, según las cifras estadísticas, tienen mucha mayor presencia en la actividad agraria y viven en zonas rurales.

De nuevo la norma extiende *pro futuro* esos beneficios a las parejas de hecho, pero la realidad de la aplicación de esos beneficios sociales de reducción de las cotizaciones se condiciona a que se regule en el sistema de Seguridad Social y los regímenes que lo conforman el alcance del encuadramiento de las parejas de hecho de los titulares de explotaciones agrarias, de nuevo con una remisión expresa a la Ley 18/2007. Hemos de recordar que no hay una regulación genérica que incorpore a las parejas de hecho en el ámbito de aplicación de la Seguridad Social y, lo peor, que tampoco se la espera en las no pocas reformas legales que a lo largo de 2011 se han presentado, ni en las generales de Seguridad Social ni en las específicas que abordan la modificación legal de la Seguridad Social agraria.

Es, por lo tanto, criticable que se incorpore en el texto de la Ley 35/2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias un precepto cuya rubrica *medidas en materia de Seguridad Social* no tiene su esperado correlativo legal pues en el texto no se fija ninguna medida ni se mejoran las existentes, sólo se recuerda aquellas que existen en la normativa específica de Seguridad Social agraria. Este y otros puntos ponen de manifiesto que la nueva norma cumple una labor más propia de recopilación en un único texto legal de disposiciones dispersas respecto de ciertas materias atinentes a la titularidad compartida que de auténticas aportaciones novedosas.

Asimismo se ignora la importancia que tiene reconocer el trabajo a tiempo parcial en el trabajo agrario por cuenta propia. Sin ese reconocimiento será difícil el despegue de la incorporación de la mujer a la actividad agraria y a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. La Ley 27/2011 abre la puerta al trabajo a tiempo parcial para los autónomos. Es un paso importante.

8. EL CAMINO AÚN PENDIENTE DE RECORRER PARA ACERCARSE A UNA MAYOR CONSECUCCIÓN DE LA IGUALDAD REAL

La concreción del mandato contenido en la DF 4.^a de la Ley 45/2007 incorporaba aspectos tendentes a la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en la actividad agraria vinculados con el desarrollo rural, destacando la protección de Seguridad Social. Como hemos tenido ocasión de señalar se contempla la extensión de la protección de Seguridad Social al otro cotitular que trabaja personalmente en la explotación agraria. Sin embargo, ni primero el RD 297/2009 ni la nueva Ley 35/2011 de titularidad compartida de las explotaciones agrarias preparada en 2011 alcanza suficientemente ese objetivo, no lo hace, al menos, en toda su dimensión posible. Las medidas contempladas en las precitadas normas son de tímido impulso pero no de realización, ni de integración. El ámbito subjetivo es limitado a los cónyuges o personas vinculadas por relaciones de afectividad análogas. No produce una amplia integración de la mujer en la cotitularidad de la explotación, no atiende a otros contextos también frecuentes en el mundo rural, por citar sólo relaciones familiares con propiedad de la tierra y de trabajo agrario pero sin acceso a la propiedad de la explotación, como la de hijas, madres o hermanas de varones titulares de la explotación agraria. A las que no se alcanza a comprender por qué no se extiende la nueva normativa de la titularidad compartida pues en los estudios realizados por las distintas administraciones territoriales con responsabilidades en materia de agricultura describen y, por lo tanto, conocen estas otras realidades y la desprotección jurídica que continúan padeciendo esas mujeres.

El legislador desatiende, conscientemente, a otras realidades del trabajo agrícola femenino. La regulación desarrollada en torno a la titularidad compartida de la explotación agraria, siendo un paso importante en la integración de la mujer y para la igualdad de oportunidades en el trabajo agrario, es también in-

suficiente e insatisfactoria si se persigue la consecución de la presencia femenina en la agricultura.

A las mujeres se les ofrece la posibilidad de compartir la propiedad de la explotación con su titular primero (a quien se presume varón y en hasta un 71% de los casos lo es), mediante la llamada cotitularidad o titularidad compartida. La medida aisladamente considerada es, como se viene apuntando, insuficiente para alcanzar un verdadero reconocimiento del trabajo de la mujer en el mundo agrario. Es un eslabón importante en la contribución para hacer visible la presencia femenina en el ámbito rural pero debe completarse con la implantación de medidas adicionales que integren como protagonista a la mujer en la economía y trabajo agrario en igualdad de condiciones al hombre o, yendo más allá, regulando medidas que permitan su rápido avance e incorporación en la actividad agrario, estableciendo auténticas acciones positivas. También son necesarias actuaciones legales que combatan la doble discriminación que sufre la mujer que trabaja en la economía agraria. En ocasiones el factor de discriminación se exterioriza por las dificultades de acceder al crédito, otras por los obstáculos para acceder a la propiedad de la tierra o de otros bienes o de la propia explotación agraria, otras por su apartamiento y falta de reconocimiento del trabajo en una economía regular o por la simple ausencia de reconocimiento de su trabajo y la consiguiente negación de los derechos y obligaciones directamente vinculados a aquél.

La cotitularidad es una medida útil pero no la única necesaria. Una normativa que contemple a otras mujeres distintas del cónyuge y parejas de hecho resulta hoy oportuna y pertinente porque ya han pasado cuatro años desde que se pusieron los pilares legales para la implantación de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres que desarrollan la actividad agraria. El tiempo ha transcurrido sin haber introducido acciones concretas para lograr un extenso reconocimiento de la mujer en la agricultura. Por ello, no sólo se pueden imputar responsabilidades a la propia sociedad rural en los más graves desfases en materia de igualdad entre sexos —tal y como figura en la exposición de motivos de la Ley 35/2011 de titularidad compartida de explotaciones agrarias de 2011— también, en parte, es directamente responsable el legislador por su falta de diligencia en la adopción urgente de normas y reformas comprometidas con la igualdad entre hombres y mujeres en las actividades agrícolas.

21

Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias

Javier Plaza Penadés

Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Valencia

I. RECONOCIMIENTO INICIAL DE LA TITULARIDAD COMPARTIDA

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino elaboró un Anteproyecto de Ley de Titularidades compartidas, a través del Grupo Interministerial sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias (GITIC)⁵⁷⁵. Dicho Anteproyecto tenía como cometido posibilitar que las mujeres en el medio rural puedan ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrarias en términos de igualdad con los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales, y de sus riesgos y responsabilidades.

Según la Constitución Española, en su artículo primero, la igualdad es uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, reconocimiento genérico que se concreta en el reconocimiento del “principio” y del “derecho” a la igualdad desde un punto de vista formal en el artículo 14 de la Constitución, pero que en el caso de la mujer adquiere si cabe una importancia todavía mayor por el derecho a no ser discriminada por razón de sexo (art. 14). Pero el derecho a la igualdad no debe de quedarse en un mero reconocimiento formal, sino que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones legales y jurídicas necesarias para conseguir que dicha igualdad sea materialice de forma real y

⁵⁷⁵ El Grupo Interministerial sobre Titularidad Compartida en las Explotaciones Agrarias (GITIC) fue creado por acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de octubre de 2010, para poner en marcha las medidas necesarias para acometer la regulación completa de la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. En este grupo de trabajo está formado por representantes de los Ministerios de Justicia, Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración, Sanidad, Política Social e Igualdad, y del MARM.

El GITIC ha celebrado cuatro reuniones plenarias, cuatro reuniones bilaterales entre los distintos Ministerios y el MARM, y una reunión con las principales organizaciones de mujeres rurales de ámbito nacional, en la que se recogieron sus principales sugerencias.

efectiva (art. 9.2). En ese sentido, es evidente que en España, en el ámbito de la actividad agraria, todavía existe una realidad jurídica y social donde la mujer comparte con el hombre la explotación agraria, aportando su trabajo y sus bienes, sin figurar como titular de la explotación, ni detentar la condición de socio de la empresa o sociedad agraria y sin estar contratada por cuenta ajena.

Así pues, y con el deseo de alcanzar una igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito agrario, el artículo 30 de la Ley orgánica 30/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estableció el compromiso de desarrollar la figura de la titularidad compartida, y con posterioridad, la disposición final cuarta de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, encomendó al Gobierno la promoción y desarrollo del régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la seguridad social.

La primera de esas medidas fue plasmada en el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, el que se crea, a efectos administrativos y como medida de fomento, la titularidad compartida como una nueva figura preferencial adicional a las reguladas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. En dicho Real Decreto 297/2009, en su artículo primero, se establece que su objeto es promover “a efectos administrativos” la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, estableciendo en el apartado segundo que “esto no afectará a la titularidad civil de la propiedad de las explotaciones, salvo que expresamente los cotitulares sigan para ello las normas civiles y mercantiles de ámbito general e inscriban dicho régimen en el Registro de la Propiedad”. Por ello, y para completar el marco normativo la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, regula los aspectos civiles, laborales y fiscales de esta clase de titularidades.

II. CONTEXTO SOCIAL Y FINALIDAD DE LA LEY

La realidad del campo español y de las explotaciones agrarias es que son y han sido muchas las mujeres que comparten con los hombres las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, figura sólo una persona física como titular por explotación agraria, lo que dificulta que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de dicha explotación en condiciones de igualdad. Llama la atención que, en España, más del 70% de los titulares de explotación agraria son hombres. Este dato pone de manifiesto la importante desigualdad de género existente en dicha titularidad y la segregación vertical en las explotaciones agrarias. Por otro lado, si se observa el dato de la figura “cónyuge del titular”, las mujeres representan casi un 70% frente al 30% que representan los hombres. Estos datos dan una idea de hasta qué punto el trabajo de las mujeres en las explotaciones agrarias se considera

secundario y resulta jurídica, económica y socialmente invisible, lo que genera una cierta asimetría en el régimen de derechos y deberes de las mujeres que comparten trabajo, bienes, responsabilidades y riesgos económicos en las labores agrícolas.

En ese sentido, son fenómenos reconocidos en el mundo rural español la precariedad laboral de las mujeres, la segregación vertical del trabajo, la huida de las mujeres jóvenes del campo a las ciudades, la masculinización de las empresas agrarias, así como las largas jornadas de trabajo de las mujeres en el mundo rural que han de sumarse a otras responsabilidades domésticas en la mayor parte de los casos no compartidas con los hombres de sus familias.

El mantenimiento de esta situación, caracterizado por una evidente desigualdad en derechos derivados de la falta de reconocimiento jurídico de su titularidad o de su actividad agraria y de los derechos derivados del trabajo prestado de manera real por las mujeres rurales en el sector agrario tiene una serie de consecuencias negativas que el propio Derecho, en el siglo XXI, debe de corregir. Así, algunas de estas consecuencias son directas, como la falta de reconocimiento económico, profesional y social del trabajo de las mujeres, y la escasa capacidad de participación de las mujeres en las organizaciones agrarias o sindicales. Pero también, de una forma indirecta, esta desigualdad redundará en el empeoramiento de la salud de las mujeres, de sus condiciones de vida y de su exposición a una mayor vulnerabilidad frente a la violencia de género.

Cierto es que en España no hay limitaciones legales al acceso a la propiedad agrícola por parte de las mujeres (aunque la realidad muestra que cuando ellas son las titulares, suele tratarse de explotaciones de dimensiones económicas reducidas y baja rentabilidad), pero sí para el acceso al crédito o a otros bienes y derechos inmateriales por estar vinculados no a la propiedad de la tierra, sino a su rendimiento, es decir, a la titularidad de la explotación que cumple la función de ser la garantía del crédito. Además, las posiciones androcéntricas en el ámbito rural todavía mantienen el cliché de la mujer como mera colaboradora o empleada no retribuida, que trabaja en empresas familiares en las que el hombre ocupa la posición preeminente. El trabajo de las mujeres sigue entendiéndose más bien como una “ayuda familiar” que complementa a la renta principal y no como una aportación económica efectiva.

Por ello y a pesar del avance que supuso para el régimen jurídico de organización de la tierra en el mundo rural la regulación de las explotaciones agrarias conforme a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, la práctica demuestra que hay ciertos aspectos que deben corregirse por el efecto negativo que producen en la situación de las mujeres que viven y participan en dichas explotaciones. Al frente de éstas existe una persona titular que ejerce la actividad agraria organizando esos bienes y derechos con criterios empresariales y que asume los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que se derivan de la gestión de la explotación. Lo habitual es que figure tan sólo una persona física como titular por explotación agraria, y que esa titularidad recaiga en un hombre, a pesar de que la Ley ya prevé que la titularidad de las explotaciones agrarias familiares puede recaer en ambos cónyuges, siendo sufi-

ciente que uno de ellos reúna los requisitos previstos en el artículo 4.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio.

Pero la titularidad o participación de la mujer en sociedades de naturaleza agraria tampoco es mejor ni diferente y así, aunque existen desde hace tiempo figuras societarias suficientes en el ordenamiento jurídico civil y mercantil para que las mujeres ostenten los mismos derechos que los hombres, haciéndolos valer en el mercado y en el tráfico jurídico y económico, la realidad social demuestra que las mujeres que trabajan en las explotaciones agrarias no han recurrido a tales figuras societaria y de ahí que se aproveche esta iniciativa legal, para adaptar el marco jurídico a la realidad social, rompiendo las inercias discriminatorias que se han planteado de manera indirecta en la aplicación y desarrollo sociales de algunas normas de nuestro ordenamiento.

Por tanto, el reconocimiento para la mujer de la titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias tal y como están previstas en el ordenamiento jurídico agrícola, de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto a los hombres, y queden expeditas las vías financieras, sociales, jurídicas, económicas y culturales en todo su potencial. Ello permitirá la supresión de barreras formales y sustantivas, así como generar o potenciar ciertos valores en las mujeres del mundo rural, tales como la confianza, la seguridad jurídica, la igualdad y la no discriminación, el desarrollo sostenible del medio rural y una mayor protección social garantizada a través del acceso a prestaciones y coberturas de la Seguridad Social.

III. ESTRUCTURA DE LA LEY 35/2011

La Ley se estructura en cuatro capítulos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria y cinco disposiciones finales.

El capítulo I establece las disposiciones generales: objeto y finalidad, naturaleza de la explotación agraria de titularidad compartida, definiciones y requisitos de los cotitulares.

El capítulo II establece el régimen jurídico de la titularidad compartida en cuanto se refiere a la administración, representación y responsabilidad de la explotación agraria de titularidad compartida, al reparto de beneficios, a la inscripción en el Registro de la correspondiente Comunidad Autónoma, con valor constitutivo, y en el Registro estatal existente en el actual Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Finalmente, regula este capítulo el régimen de extinción de la titularidad compartida.

El capítulo III establece el régimen fiscal y las medidas en materia de Seguridad Social aplicables a este tipo de explotaciones agrarias. De igual modo regula las medidas relativas al régimen de las ayudas agrarias y de las ayudas públicas y subvenciones destinadas a la incentivación de la constitución de las titularidades compartidas de las explotaciones agrarias.

El capítulo IV, se ocupa de la protección económica de la mujer por razón de la colaboración en la explotación agraria, reconociendo por su actividad efectiva y regular en la explotación, cuando no reciba pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado, ni se haya acogido al régimen de titularidad compartida prevista en el Anteproyecto de Ley, el derecho a reclamar una compensación económica.

Las disposiciones adicionales, primera y segunda establecen, respectivamente, la futura aprobación de un modelo simplificado de estatutos por el Ministerio de Justicia al cual se podrán acoger aquellas personas físicas que pudiendo constituirse en titularidad compartida de explotación agraria no la constituyan y decidan formalizar una sociedad de responsabilidad limitada así como la modificación de los registros públicos ministeriales a fin de que sus bases de datos identifiquen a ambos cotitulares de la explotación agraria.

La disposición transitoria única establece la obligación de revisar las inscripciones existentes en el Registro de Titularidad compartida en el plazo de seis meses a partir de la aprobación de la nueva norma reglamentaria reguladora de dicho Registro, permaneciendo hasta entonces vigentes el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias y la Orden ARM/2763/2009, de 5 de octubre, por la que se regula dicho Registro.

La disposición final primera autoriza al Gobierno y a los Ministros de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de Economía y Hacienda, de Justicia, de Sanidad, Política Social e Igualdad y de Trabajo e Inmigración a adoptar, en su ámbito, las disposiciones de carácter general necesarias para la ejecución y desarrollo de lo previsto es esta normativa.

La disposición final segunda introduce determinadas modificaciones en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, al objeto de acomodarla a la nueva figura de la titularidad compartida.

La disposición final tercera, modifica la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

La disposición final cuarta se refiere a la determinación de los títulos competenciales, ya que muchos de los preceptos de la ley constituyen regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, mientras que otros constituyen legislación civil propiamente dicho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1. 8.^a de la Constitución, por lo que se aplicarán sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales de las Comunidades Autónomas con competencias para su Derecho Civil propio.

Por supuesto, los preceptos específicos, como los de seguridad social se rigen por lo dispuesto en el artículo 149.1.17.^a de la Constitución, de mismo modo que si finalmente se opta por la constitución de una sociedad de responsabilidad li-

mitada el título competencial es el propio de legislación mercantil (149.1.6.^a de la Constitución).

Por último, respecto de la entrada en vigor de la futura Ley, el plazo es de tres meses a contar desde su publicación en el BOE, que fue el 5 de octubre de 2011 (por lo que la Ley entró en vigor el 5 de enero de 2012) plazo que se justifica por las necesarias adaptaciones jurídicas que esta normativa implica.

IV. PRINCIPALES ASPECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN FAVOR DE LA MUJER EN LA LEY DE TITULARIDAD COMPARTIDA

La Ley contempla dos vías básicas para conseguir su fin que es el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer en la actividad agraria:

- Primera vía o posibilidad legal: Constituir una titularidad compartida de la explotación agraria o
- Segunda vía o posibilidad legal: Constituir una sociedad de responsabilidad limitada sobre la explotación agraria

Respecto de la primera vía o posibilidad legal, la titularidad compartida de la explotación agraria sería una figura jurídica de carácter voluntario, que persigue promover esta modalidad de explotación agraria como un vehículo óptimo para alcanzar la verdadera equiparación de las mujeres y los hombres en la explotación de la tierra del mundo rural, dando cumplimiento efectivo al principio de igualdad y no discriminación proclamado en la Constitución. Su objetivo es ir más allá de una regulación de efectos administrativos, puesto que se trata de promover una acción positiva que logre dar visibilidad a las mujeres y que éstas puedan ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrícolas en términos de igualdad con los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales y de los riesgos y responsabilidades derivados de aquéllas. La figura que se crea pretende mantener el *statu quo* de las explotaciones agrarias y queda perfilada en su artículo 2 como unidad económica, sin personalidad jurídica, y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye entre una mujer y su cónyuge o pareja con la que esté unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria, diferenciando entre la titularidad de la explotación y la titularidad dominical de los bienes y sus derechos, cuyo régimen jurídico civil no se ve afectado en ningún caso. La Ley otorga a estas explotaciones agrarias de titularidad compartida la condición de prioritarias, conforme a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, de forma que gozarán de la ventaja de tener un orden preferente a la obtención de beneficios, ayudas y demás medidas de fomento impulsadas por las Administraciones Públicas.

Respecto de la segunda vía, la Ley concede la posibilidad, según se recoge en la disposición adicional primera, del acceso a la administración conjunta de

la explotación agraria, pero sin crear la figura jurídica de la titularidad compartida, mediante la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de las previstas en el artículo 5.2 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, cuyos estatutos se ajustarán a los Estatutos tipo que apruebe el Ministro de Justicia. En mi opinión, esta vía, debería figurar en el propio texto articulado, por su importancia y sustantividad, para conseguir además una mayor coherencia sistemática⁵⁷⁶.

Finalmente, y como “mecanismo de cierre” y, en todo caso, como reconocimiento justo a los derechos civiles derivados de la actividad agraria efectivamente prestada por la mujer, la Ley reconoce a la mujer un derecho de compensación equitativa (arts. 13 a 15), siguiendo la línea que ya han iniciado algunos derechos civiles forales o especiales, como el Derecho Civil Catalán, en la Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código Civil Catalán o el Derecho Civil Valenciano, en la Ley 10/2007, de 7 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, pero que ahora se incorpora como novedad en el derecho civil español común aunque sólo para las explotaciones agrarias. Así, aquellas mujeres que habiendo participado de manera efectiva y regular no reciban pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado y no hayan constituido con su cónyuge o pareja de hecho una titularidad compartida tendrán derecho a una compensación económica en los supuestos tanto de transmisión de la explotación como de extinción del matrimonio o pareja de hecho.

A continuación, veremos con más detalle el marco normativo tanto de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias como el derecho de compensación equitativa par concluir con otras posibles vías de reconocimiento de los derechos a favor de la mujer o de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

A) Titularidad compartida de las explotaciones agrarias

1. Concepto legal de titularidad compartida de la explotación agraria

La explotación agraria constituida bajo el régimen de la titularidad compartida es aquella que se constituye entre una mujer y su cónyuge o pareja con la que esté unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria (artículo 2 de la Ley).

Esa titularidad compartida sobre la explotación agraria no implica que la explotación agraria así constituida tenga una personalidad jurídica propia y di-

⁵⁷⁶ En concreto, la disposición adicional primera del Anteproyecto, destinada a la constitución de sociedades de responsabilidad limitada, dispone que quienes cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 3 de la presente Ley decidan no crear una explotación agraria de titularidad compartida, podrán constituir entre sí una sociedad de responsabilidad limitada de las previstas en el artículo 5. Dos del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. Estas sociedades se ajustarán a los Estatutos-tipo que se aprueben por el Ministro de Justicia.

ferenciada de la cotitularidad de la explotación, lo que podría configurarla, cuanto menos, como un moderno *trust* o patrimonio separado del resto de bienes que integran el patrimonio de los titulares de la explotación agraria (su vivienda, etc.) con el fin de que la responsabilidad derivada de las obligaciones directamente vinculadas con la explotación recayese única y exclusivamente sobre ellas. Esto es así porque quizá lo que haga falta es una revisión en profundidad del marco normativo de las explotaciones y estructuras agrarias donde se regulase este tipo de ventajas patrimoniales para determinadas explotaciones.

Además, la constitución de la titularidad compartida de una explotación agraria no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que la conformen ni tampoco el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho hayan convenido o establecido en capitulaciones matrimoniales.

En todo caso, si no existiese un reconocimiento de la mujer a través de la titularidad compartida o a través de una sociedad mercantil resultaría de aplicación el derecho a solicitar una compensación económica por el trabajo realizado (arts. 13 a 15 de la Ley).

Tampoco la titularidad compartida supone una alteración del régimen sucesorio general (establecido a través de testamento, pacto sucesorio o sucesión legal), ya sea de todo el patrimonio o de la propia titularidad compartida, ya que la Ley no ha establecido una norma sucesoria para el caso de que fallezca uno de los cotitulares, lo que supondría directamente la extinción de la titularidad compartida. De ahí que, en mi opinión, no estaría de más que se profundizase en este tipo de situación con el fin, por otra parte lógico, de que la explotación continúe en manos del cónyuge o pareja superviviente hasta su fallecimiento, algo que sólo se podrá conseguir si existiese una previsión testamentaria o un pacto en ese sentido.

2. Constitución de la titularidad compartida

La formalización o constitución legal de una titularidad compartida sobre las explotaciones agrarias se consigue mediante la inscripción en un Registro ad hoc, el Registro de titularidades compartidas de cada Comunidad autónoma (registro de naturaleza administrativa).

En ese sentido el artículo 6 de la Ley es claro, al establecer que “para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma”.

La inscripción en el Registro a que se refiere el apartado anterior tendrá carácter constitutivo y se realizará previa comparecencia personal de cada uno de los cotitulares y presentación de una declaración conjunta en la que hagan constar lo siguiente:

- a) Datos de identificación personal.
- b) Datos de identificación de la explotación.

- c) Datos de los bienes y derechos que conforman la explotación agraria de titularidad compartida. En particular, en el caso de bienes inmuebles y de derechos reales sobre los mismos se deberá especificar la referencia catastral y cualesquiera otros datos que pudieran resultar de la normativa vigente.
- d) Número de Identificación Fiscal asignado por la Administración tributaria competente.
- e) Datos identificativos de la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida.
- f) Datos identificativos de los representantes, en su caso, de la titularidad compartida.
- g) Certificado de matrimonio o de pareja de hecho, o declaración en ese sentido.

Una vez realizadas las comprobaciones que fueran pertinentes y efectuada la inscripción, sus efectos se retrotraerán al momento de la presentación de la declaración y el registro correspondiente de gestión autonómica expedirá un certificado en el que consten, como mínimo, los datos registrales.

Para ello, en el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino existirá un Registro de Titularidades compartidas en el que se reflejarán las declaraciones de titularidad compartida, y sus variaciones, recibidas de la autoridad competente de las distintas comunidades autónomas. Dicho Registro deberá contener, al menos, la identificación de los cotitulares y, en su caso, del representante designado por éstos, así como la identificación de la explotación y su número de identificación fiscal.

A su vez, las comunidades autónomas comunicarán trimestralmente al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino los datos facilitados por los cotitulares, así como sus variaciones, a los efectos de su constancia en el registro.

3. *Requisitos legales exigibles a los titulares*

Para poder inscribir válidamente la titularidad compartida de la explotación agraria, los cotitulares deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley que son tres:

1. Estar dados de alta en la Seguridad Social.
2. Ejercer la actividad agraria y trabajar en la misma de modo directo y personal tal y como está definido en la Ley 19/1995, de 4 de julio.
3. Residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación.

4. *Beneficios legales de la titularidad compartida*

Como consecuencia lógica de la titularidad compartida, desde una óptica puramente civil y según el artículo 4 de la Ley, la administración corresponderá

a ambos cotitulares conjuntamente, la representación de la explotación de titularidad compartida será “solidaria” lo que en realidad quiere significar que cualquier titular podrá ostentar válidamente la representación de la misma, salvo los actos de disposición, enajenación o gravamen, que serán mancomunados, y la responsabilidad será directa, personal, solidaria e ilimitada de los dos cotitulares.

Por lo que, en definitiva, la titularidad compartida supone un régimen de gestión conjunta y de representación individual, sin que afecte al régimen de responsabilidad patrimonial, lo que está en concordancia con la propia naturaleza jurídica de la titularidad compartida que no crea ninguna personalidad jurídica diferenciada ni ningún patrimonio separado o *trust*.

Respecto los beneficios generados por la explotación, se repartirán al 50% entre ambos cotitulares y una vez repartidos, estos rendimientos se regirán por lo dispuesto en el régimen económico matrimonial de los cónyuges o los pactos patrimoniales que, en su caso, hayan suscrito las parejas de hecho.

El Capítulo III de la Ley se dedica a ordenar las medidas en materia fiscal, de seguridad social y de subvenciones y ayudas públicas.

En materia de fiscalidad, el artículo 9 de la Ley se limita a señalar que la titularidad compartida de explotaciones agrarias tendrá la consideración a efectos tributarios de entidad del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Además, toda titularidad compartida de explotación agraria en su consideración de entidad del artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, tendrá un número de identificación fiscal para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria. Este número de identificación fiscal será facilitado por la Administración General del Estado, de oficio o a instancia del interesado. El procedimiento de asignación y revocación, la composición del número de identificación fiscal y la forma en que deberá utilizarse en las relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria será el regulado en la Ley general tributaria y en el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio. Y todo ello, por supuesto, se entenderá sin perjuicio de los regímenes forales de los Territorios Históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Respecto de las medidas en materia de Seguridad Social, el artículo 10 de la Ley dispone que el ejercicio de una actividad agraria por parte de los cotitulares de una explotación agraria de titularidad compartida determinará la inclusión en el sistema de la Seguridad Social.

El cónyuge del titular de una explotación agraria a que se refiere la disposición adicional primera de la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que se constituya en coti-

tular de la explotación, tendrá derecho a los beneficios en la cotización a la Seguridad Social a que se refiere la citada disposición, siempre que se cumplan las condiciones en ella establecidas; derecho a los beneficios que también será aplicable al miembro de la pareja de hecho que se constituya en cotitular de la explotación agraria, una vez que se regule, en el ámbito de aplicación del sistema de la Seguridad Social y de los Regímenes que lo forman, el alcance del encuadramiento de las parejas de hecho de los titulares de explotaciones agrarias, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional segunda de la citada Ley 18/2007, de 4 de julio.

En cuanto a las subvenciones, las ayudas directas y las ayudas de desarrollo rural, ya procedan de fuentes de financiación europeas, estatales o autonómicas, corresponderán por mitades iguales a favor de cada uno de los cónyuges o miembros de la pareja de hecho cotitulares de las explotaciones agrarias, siempre y cuando la solicitud de las citadas ayudas se realice a nombre de la unidad económica que constituye la explotación agraria de titularidad compartida, realizándose el pago correspondiente en la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida. Cada uno de los cotitulares tendrá la consideración de beneficiario directo de las ayudas correspondientes al régimen de pago único de la Política Agrícola Común, quedando exenta de retención de derechos la cesión de los mismos que uno de los cotitulares deba realizar a favor de la unidad económica (artículo 11 de la Ley).

Finalmente, el artículo 12 del Anteproyecto, establece de manera programática una serie de medidas de fomento y ayudas públicas que de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias y con los requisitos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, se establecerán por el Ministerio competente en materia de agricultura para fomentar la constitución de explotaciones agrarias de titularidad compartida.

Para ello, se establece que la explotación agraria de titularidad compartida tendrá la consideración de explotación agraria prioritaria a los efectos previstos en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias y que en las bases reguladoras de subvenciones financiadas por la Administración General del Estado, extensible, en su caso, a las subvenciones de las Comunidades Autónomas, se incorporarán medidas para beneficiar a las explotaciones agrarias de titularidad compartida. Dichas medidas deberán consistir, al menos, en el incremento de la ponderación o puntuación de los criterios objetivos de otorgamiento de subvenciones y ayudas públicas establecidos en las referidas bases reguladoras.

Los titulares de explotaciones agrarias de titularidad compartida tendrán además un derecho preferente en todo lo que sean actividades de formación y asesoramiento en el ámbito agrario y de desarrollo rural vinculado a la producción agraria y agroalimentaria.

5. *Extinción de la titularidad compartida*

El artículo 8 de la Ley establece el elenco de causas de extinción de la titularidad compartida, y que son:

- a) Por nulidad, separación o disolución del matrimonio.
- b) Por ruptura de la pareja de hecho, o por la muerte o la declaración de fallecimiento de uno de sus miembros.
- c) Por pérdida de la titularidad de la explotación agraria por cualquier causa legalmente establecida.
- d) Por transmisión de la titularidad de la explotación a tercero ajeno a los miembros de la titularidad compartida.
- e) Cuando por alguno de los cotitulares dejen de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 3 de esta Ley.
- f) Por acuerdo entre los cotitulares manifestado mediante comparecencia personal ante el encargado del registro de titularidad compartida o a través de firma electrónica (como la que incorpora el DNI electrónico).

La extinción de la titularidad compartida determinaría, en principio, la vuelta a la situación anterior. En ese sentido, creo que es necesario tener en cuenta el destino económico y jurídico de la explotación agraria, ya que en caso de fallecimiento del titular originario lo lógico es que se estableciese en las normas sucesorias algún tipo de preferencia legal para la continuidad en la explotación del cónyuge superviviente. Pero a falta de previsión legal lo lógico y lo recomendable será prever este tipo de situaciones por vía testamentaria.

En todo caso, la extinción del régimen de titularidad compartida de las explotaciones agrarias determina la necesidad de dejar constancia de ello en el Registro de titularidad compartida, obligación legal de comunicación que recae en el propio interesado y, en su defecto, en el otro cotitular o en sus herederos.

B) Derecho a la compensación equitativa por razón de colaboración efectiva en la explotación agraria

Finalmente, y como “mecanismo de cierre” y, en todo caso, como reconocimiento justo a los derechos civiles derivados de la actividad agraria efectivamente prestada por la mujer, la Ley reconoce a la mujer un derecho de compensación equitativa (arts. 13 a 15), siguiendo la línea que ya han iniciado algunos derechos civiles forales o especiales, como el Derecho Civil Catalán, en la Ley 25/2010, de 29 de julio, del Libro segundo del Código Civil Catalán o el Derecho Civil Valenciano, en la Ley 10/2007, de 7 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, pero que ahora se incorpora como novedad en el derecho civil español común aunque sólo para las explotaciones agrarias. Así, aquellas mujeres que habiendo participado de manera efectiva y regular no reciban

pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado y no hayan constituido con su cónyuge o pareja de hecho una titularidad compartida tendrán derecho a una compensación económica en los supuestos tanto de transmisión de la explotación como de extinción del matrimonio o pareja de hecho. Se presume, *iuris tantum* (esto es, admitiendo prueba en contrario) que la mujer ha trabajado de manera efectiva en la explotación agraria en los supuestos en que el régimen económico del matrimonio (mención que debe de extenderse a las parejas de hecho) sea el de gananciales.

Así, el artículo 13 de la Ley, dispone que tanto las mujeres casadas como aquellas que estén unidas por análoga relación de afectividad y que participen de manera efectiva y regular en la actividad agraria de la explotación, no recibiendo pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado y que no se hayan acogido al régimen de titularidad compartida previsto, tengan derecho a una compensación económica.

Esa compensación será exigible en los casos de transmisión de la explotación agraria, de nulidad o disolución del matrimonio por cualquiera de las causas previstas en el artículo 85 del Código Civil, o de la análoga relación de afectividad por separación, nulidad, o muerte, o en los supuestos de liquidación del régimen económico del matrimonio o de las relaciones patrimoniales establecidas por la pareja de hecho. En estos casos las mujeres tendrán derecho a exigir dicha compensación económica al otro titular de la explotación agraria o a sus herederos.

Evidentemente, si ya se formalizó un régimen de titularidad compartida, esta compensación no será exigible en el momento de la extinción, pues la mujer y la propia explotación ya han obtenido unos beneficios jurídicos y económicos mucho mayores. Y lo mismo ocurre si la mujer estaba contratada legalmente como trabajadora por cuenta ajena, que es otra posibilidad.

Nada se dice respecto del carácter irrenunciable de esta prestación, quedando pues en el terreno de los derechos dispositivos y siendo, en consecuencia un derecho renunciable por la mujer y renunciable además por cualquier forma admitida en Derecho, ya que la Ley ni configura la prestación como irrenunciable ni establece ningún precepto legal para que la renuncia sea inválida.

Además, la compensación será compatible con otros derechos de carácter patrimonial a los que tenga derecho el cónyuge o miembro de la pareja de hecho.

Para el cálculo de la compensación se tendrá en cuenta el valor real de la explotación agraria, el tiempo efectivo y real de colaboración en la actividad agraria y la valoración de la actividad en el mercado, extremos que se probarán con los medios de prueba admitidos en derecho y se satisfará preferentemente en un solo pago, sin perjuicio de lo que las partes puedan pactar sobre la cuantía, forma, plazos y garantía para el pago de la compensación.

La acción para reclamar el pago de la compensación prescribirá a los cinco años contados desde el cumplimiento de los supuestos previstos en el artículo 13.2 de la Ley.

V. CONCLUSIÓN

Se trata de una Ley enormemente útil y que responde a las necesidades ya apuntadas por el Consejo de Estado en un Dictamen de 14 de abril de 2010, que exigía reformas de normas con rango de ley en materia de propiedad, de actividad empresarial, de seguridad social, e incluso de la propia Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Por esa razón, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un estudio sobre los efectos jurídicos y el alcance de la figura de la titularidad compartida, sobre la normativa con rango de ley que pudiera verse afectada y sobre propuestas de las modificaciones necesarias o bien de nuevas normas. En su extenso informe, evacuado el 14 de abril de 2010, entre otras medidas, el Consejo de Estado propone, además, de una regulación jurídica privada de la situación de titularidad compartida (cotitularidad de bienes), la creación de una figura específica que permita desplazar la titularidad de la explotación y de la actividad desde una persona individual hacia una persona jurídica, lo que se consigue con la figura societaria, y además la ley completa la protección de la mujer, casada o integrante de pareja de hecho, mediante el reconocimiento de un derecho de compensación por el trabajo efectivamente prestado en la explotación agraria cuando no se haya constituido un régimen de titularidad compartida o sociedad ni haya recibido ninguna retribución por su trabajo.

La norma, en mi opinión, debería haberse completado con algún precepto de derecho sucesorio que concediese o posibilitase una cierta preferencia en la adjudicación de la explotación agraria a favor del cónyuge o pareja de hecho supérstite, así como una mayor coordinación con el Registro de la Propiedad, procurando así trascender de una mera titularidad administrativa a una auténtica titularidad civil.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE
Y MEDIO RURAL Y MARINO

CENTRO DE PUBLICACIONES
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28014 Madrid