

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXVII

N.º 58. Enero-Junio 2011

**Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL**

Publicación semestral de la
Asociación Española de Derecho Agrario
www.aedda.es

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.
Editada en Madrid.
www.aedda.esaedagraria@yahoo.es
E.T.S Ingenieros Agrónomos
Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias
Avda. Complutense s/n28040
Madrid
Teléfono: 913365796
Fax: 913365797

Esta revista no se solidariza con las opiniones de los autores contenidas en los originales publicados.

Suscripción anual:
España: 50 €(IVA incluido)
Extranjero: 80 €(IVA incluido)
I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito legal Z 647-86

PRESIDENTE DE HONOR:

D. José Luis de los Mozos y de los Mozos, Catedrático de Derecho Civil.

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Presidente:

Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid.*

Vicepresidente:

D. Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho Agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.*

Consejeros:

D. Antonio Agúndez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo.*

D. Pablo Amat LLombart, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia.*

D. Domingo Bello Janeiro, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de A Coruña.*

D. Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del CSIC.*

D. José María Caballero Lozano, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

D.^a Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid.*

D.^a Ana Carretero García, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario.*

D. Ramón Herrera Campos, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Almería.*

D. Domingo Jiménez Liébana, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de Jaén.*

D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado.*

D. Jaime Lamo de Espinosa y Michels de Champourcin, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.*

D.^a María Desamparados Llombart Bosch, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia.*

D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad.*

D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).*

D. Francisco Millán Salas, *Profesor doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid.*

D.^a Esther Muñoz Espada, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid.*

D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.*

D. Francisco Javier Orduña Moreno, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia.*

D. Ángel Sánchez Hernández, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*

D. Carlos Vattier Fuenzalida, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.*

D. Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros, *Abogado.*

Secretario:

D. José M.^a de la Cuesta Sáenz.

DIRECTOR:

D. José María de la Cuesta Sáenz, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

DIRECTOR ADJUNTO:

D. Francisco Millán Salas, *Profesor doctor de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid.*

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES:

D. Ángel Sánchez Hernández, *Profesor titular de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*

ÍNDICE

Discurso con motivo de la recepción del Título de Ingeniero Agrónomo de Honor concedido por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid A Don Alberto Ballarín Marcial	7
--	---

ESTUDIOS

Protección de la tierra y de los agricultores activos como forma de potenciar el desarrollo rural María José Cazorla González	13
---	----

Historia del Cooperativismo Agrario Español a través de sus distintas legislaciones en el octogésimo aniversario de la primera ley de cooperativas española Santiago Escribano Pintor y Beatriz Encinas Duval	33
---	----

Uso y protección del territorio rural en España Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz	65
---	----

Anotaciones sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de agua potable a poblaciones en España Lorenzo Mellado Ruiz	71
---	----

Desarrollo del derecho agrario en España desde 2009 José Antonio Navarro Fernández	91
--	----

Algunos efectos de la ley 2/2011 de economía sostenible en la identificación de los inmuebles rústicos María Isabel Osuna Navajas y Miguel Romero Velasco.....	109
--	-----

Aspectos legales, como patrimonio histórico, de las instalaciones de campo para la elaboración de vino Ángel Sánchez Hernández	129
--	-----

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA	145
------------------------------------	-----

REVISTA DE REVISTAS	157
---------------------------	-----

DISCURSO CON MOTIVO DE LA RECEPCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERO AGRÓNOMO DE HONOR CONCEDIDO POR LA ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE MADRID

A DON ALBERTO BALLARÍN MARCIAL

Excelentísimos e Ilustrísimos señores, queridos amigos y amigas:

Mis primeras palabras tienen que ser de gratitud sincera y de reconocimiento auténtico por la concesión de este título que tanto añoraba yo, tanta ilusión me hacía y tanto valor tiene para mi currículum. Cuando en el Quijote, Sancho Panza le pregunta a su señor el porqué de sus salidas al campo a fin de remediar las injusticias y apoyar a los débiles, aquél le responde: “lo hago, primero por servir a la nación y segundo, por añadir honra a mi apellido”. Del mismo modo yo puedo decir que el título que se me acaba de conceder añade mucha honra al mío, dada la importancia de esta Escuela y del papel que le corresponde a la ingeniería agronómica en este momento histórico, según voy a mostrar a continuación.

Cuando uno lee el informe de 1795 sobre la Ley Agraria de Don Melchor Gaspar de Jovellanos, también declarado ingeniero agrónomo de honor, queda impresionado al comprobar que en los aspectos técnico-agrarios ese distinguido autor utiliza y recomienda la técnica propia del romano Columela y de los agrimensores de esa época histórica, si bien en el Renacimiento español había existido la figura destacada de Alonso de Herrera.

En el siglo siguiente España tenía que entrar en la modernidad y no cabía ya hacerlo con soluciones romanas sino afrontando el desarrollo adquirido por la ciencia agronómica con el paso del tiempo. La Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid se funda en 1855 gracias al impulso inicial del joven letrado burgalés Alonso Martínez. Esa institución tiene que afrontar desde su inicio una serie de desafíos a fin de formar convenientemente a los ingenieros agrónomos, que tendrían que dirigir la evolución de la agricultura española.

El primer desafío era el de la Reforma Agraria, un fenómeno que modernamente se inicia con las actas del primer ministro británico Gladstone para que los arrendatarios irlandeses pudieran pasar a la condición de propietarios de la tierra que cultivaban. The Land Reform no tuvo paralelo en España, a pesar de que los grandes propietarios de fincas las explotaban también, por regla general

mediante numerosos contratos de arrendamiento. La Reforma Agraria en España queda como algo pendiente de realizar en el futuro. En 1889 se promulga el Código Civil español y en él no encontramos solución alguna para liquidar el latifundio como no sea el artículo 1062, que establece la igualdad *in natura* entre todos los herederos, lo que suponía que una finca grande tenía que dividirse. Otro precepto que yo citaré es el del artículo 1523 de ese cuerpo legal que pretende solucionar el problema del minifundio mediante el retracto de colindantes. A la vista de lo sucedido procede declarar que ambos preceptos fueron manifiestamente insuficientes. La verdadera reforma agraria que se hace en España en el siglo XIX es la desamortización de las tierras públicas y eclesiásticas que en 1855 firma Mendizábal y que arroja a la economía del momento una masa ingente de tierras por lo que aumenta también la producción y la población española en ese siglo del “vapor y del buen tono”. La asignación de tierras se hizo mediante subastas públicas sin el menor sentido social por lo cual pudo decir Joaquín Costa que la Desamortización había hecho más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. En Francia, según nos lo recuerda el agrarista Viñas Mey, con los bienes de los emigrados políticos se constituyeron explotaciones familiares asignadas a verdaderos profesionales de la agricultura como la que aparece rezando el ángelus en el famoso cuadro de Millet en el que vemos a marido y mujer armados respectivamente de horca y rastrillo. Al terminar el siglo XIX España contaba con una venerable Ley de Aguas y con un Código Civil estimable. Pero lo cierto es que agotamos esa centuria con problemas del latifundio y del minifundio planteados en toda su crudeza y con leyes injustas para los arrendatarios y obreros agrícolas.

La primera revolución que se propone en el terreno intelectual es la de la política hidráulica, ya atisbada en 1860 por el primer catedrático de economía Montecho que tuvo la Escuela. El desarrollo de esa política hidráulica ocupa el libro de ese título publicado por Joaquín Costa, el cual inspirándose también en el órcense Lucas Mallada, alaba todas las ventajas que tiene el regadío respecto del secano, especialmente en un país como España y propone que la construcción de los embalses y de los canales de distribución sea obra del Estado y no de la iniciativa privada. La venerable Ley de Aguas de 1866 no contemplaba las medidas precisas para esa transformación, la cual empieza en la Ley de riegos de 1911, con subvenciones a los propietarios que ponían en regadío sus tierras, también hay que decir que en 1907 el Vizconde de Eza a la sazón Ministro de Fomento, propuso y consiguió una ley de colonización y repoblación interior creándose unas cuantas, pocas, colonias agrícolas de las cuales todavía subsiste hoy la de Jerez de la Frontera.

En la segunda mitad del s. XIX se había empezado a afrontar la revolución química de la agricultura, al crearse los abonos, con lo cual las tierras se hacen mucho más productivas y también la revolución que significó la mecanización, que empieza en los Estados Unidos, con la máquina gavilladora, luego la trilla-

dora, y, más tarde, la cosechadora y que no ha cesado de progresar hasta llegar hoy día a la máquina de pelar naranjas, inventada recientemente en Alemania. Estas realidades influyen naturalmente en el curriculum de las asignaturas dadas en la ETSIA.

En España, llegamos a la dictadura del General Primo de Rivera y aparece entonces un ingeniero de caminos de extraordinaria valía, Lorenzo Pardo, el cual es consciente de toda la problemática agraria, si bien prestó una atención especial a la política hidráulica, redactando el primer Plan Nacional de Riegos; creándose por el conde de Guadalhorce las Confederaciones Hidrográficas, en primer lugar la de Zaragoza de la que fue presidente Lorenzo Pardo y se implanta el concepto de “Cuenca única”.

En 1931, en la Constitución de la II República se promete la Reforma Agraria, que se materializa en la Ley de 1932, tras los trabajos de la Comisión Técnica Agraria, entre cuyos integrantes encontramos al gran ingeniero agrónomo Pascual Carrión, autor de un libro magnífico sobre el latifundio y que tuvo gran influencia en esa ley, la cual cometió el error en mi opinión de prever las asignaciones de tierra, no en propiedad privada, sino por medio de un asentamiento posesorio. En esa ley se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria, donde trabajan una serie de ingenieros y ello continuará en el Instituto Nacional de Colonización y, finalmente en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). Así pues los ingenieros agrónomos son los que proyectan, dirigen y realizan este gran cambio. Permítaseme rendir el homenaje que merecen ese grupo de hombres grandes servidores del Estado y de los agricultores en general, los cuales trabajaron conmigo durante mi presidencia del Instituto: Gabriel Baquero, Secretario General del mismo 1973-1975, Odón Fernández Lavandera, Manuel García-Oteiza, Antonio Pizarro, Tomás Villanueva, Evaristo Babé, José Murcia, Sánchez de Miguel, Antonio Gil Alberdi que luego fue presidente del organismo, el economista Miguel Bueno y Emilio Gómez Ayau que para mí simbolizaba la continuidad entre el Instituto de Reforma agraria republicano y el IRYDA. También a los que llamaré los grandes colonizadores regionales como Francisco de los Ríos para Aragón y el Ebro, Grande Cobián para Sevilla y el Guadalquivir, el ingeniero canario José Galván que fue presidente del cabildo de Tenerife, José Baquero para Cataluña, el castellano Heriberto Alonso, el extremeño Jacinto Blanco, el levantino Luis Miralles, el gallego Odón Abad Flores, luego Consejero de Agricultura de la Xunta. Como presidentes del Instituto anteriores a mi citaré a los ingenieros Luis García de Oteiza, Martínez Conde y Torrejón.

Después de 1939, terminada la Guerra Civil, Franco devuelve las fincas expropiadas por la República y sustituye la Ley de Reforma citada por otra serie de leyes, que empiezan en 1940 y que se inspiran en un principio nuevo: para distribuir la tierra hay que transformarla primero, de secano en regadío, es decir, se pasa de un criterio de Reforma agraria a otro de Reforma de estructuras

gracias a las leyes de los años 40, en las que tuvo una participación destacada mi amigo Emilio Lamo de Espinosa, padre del ingeniero agrónomo, economista y catedrático de esta Escuela, muy admirado por mí, Jaime Lamo de Espinosa. Don Emilio ocupó durante muchos años la presidencia de la Comisión de Agricultura de las Cortes.

El organismo clave para estas reformas eran las comisiones mixtas de ingenieros de caminos, representantes del Ministerio de Obras Públicas, y de ingenieros agrónomos, por parte del de Agricultura, que, puestos de acuerdo, señalaban las nuevas zonas de interés nacional a las que había de aplicarse la legislación correspondiente. El criterio era, por influencia del Oeste de los Estados Unidos, el de reservar unas tierras para los dueños expropiados, y, distribuir las llamadas tierras en exceso, con lo que se colocaron unos 30.000 colonos en 300 pueblos construidos por el IRYDA, que ofrecían una imagen nueva y sugestiva del mundo rural.

Paralelamente a ese proceso en los primeros años cincuenta se produce en España el de combatir el minifundio, cuyos inconvenientes habían sido ya señalados por Luis de Marichalar, Vizconde de Eza, que, siendo soriano conocía la problemática del minifundio.

La concentración parcelaria es el remedio español para la cuestión, inspirada en las leyes que desde finales del siglo XIX imperaban en Europa, en países como Alemania y Francia. En 1951 se crea en el Ministerio de Agricultura el Instituto de Cuestiones Agrosociales, presidido por Emilio Lamo y cuyo secretario general fue un agrónomo de gran categoría: Luis García de Oteyza, perteneciente a una estirpe familiar de ingenieros. En ese Instituto preparamos la Ley experimental de Concentración Parcelaria en 1952, y a la vista de sus resultados se legisló con carácter general esta solución que condujo a reducir en más de la mitad el número de parcelas existentes en España, y que libró de la desaparición a una serie de pequeños pueblos, castellanos, leoneses y del Norte del país, puesto que prontamente se legisló sobre Ordenación Rural, o sea, por una serie de inversiones realizadas en los núcleos urbanos. El Director General del Servicio fue otro Agrónomo importante, Ramón Beneyto, el secretario general fue Luis García de Oteyza y los ejecutantes fueron ingenieros agrónomos que trabajaron en las distintas zonas. El ministro de Agricultura que inauguró el sistema fue un gran ingeniero agrónomo: Rafael Cavestany, que sintetizó sus reformas en la frase “menos agricultores, mejor agricultura”.

Este ministro fue sustituido por Don Cirilo Cánovas que ocupó el cargo durante ocho años creando el Banco de Crédito Agrícola entre otras cosas.

En 1972 se transforma el anterior Instituto Nacional de Colonización en el IRYDA, refundiendo una serie de leyes en un texto único, en vigor desde 12 de Enero de 1973.

Podemos concluir pues, que toda la obra de transformación de las estructuras tanto de las grandes fincas como del minifundio fue realizada por los ingenieros

agrónomos españoles con criterios de justicia y de eficacia. El reparto entre colonos de grandes extensiones, como las 100.000 hectáreas del Plan Badajoz, tuvo el efecto pedagógico de mostrar a los españoles que no se debían acumular grandes extensiones de tierra y que los propietarios debían explotar adecuadamente sus fincas, como lo hicieron muchos de ellos, con lo que se superó el problema histórico de la Reforma Agraria.

Miguel Cavero Blecua, también Ingeniero agrónomo, se hizo cargo del Servicio Nacional del Trigo, que después se llamó de los cereales, y más tarde fue sustituido por el SEMPA y el FORPA. Miguel Cavero hizo la red nacional de silos, alguno de ellos aprovechando la restauración de algún castillo antiguo como el de la Mota, y en realidad el servicio funcionó también para dar préstamos y semillas a los agricultores liberándolos de la garra de la usura. El SNT, creado por el Ministro de Franco, González Bueno a imitación del office du blais francés, en 1937, fue un gran acierto que fomentó en gran medida el desarrollo de la agricultura empresarial en toda España, especialmente en el sur. Andando el tiempo, se creó el FORPA para resolver la pugna entre el precio alto para los agricultores y bajo para los consumidores, que dirigió García de Oteyza, al que ya he calificado anteriormente como un ingeniero agrónomo muy destacado.

Entrando ya en tiempos más modernos podemos decir que surgieron unos agrónomos de inteligencia muy brillante, como Fernando Abril Martorell y Jaime Lamo de Espinosa los que dieron el paso al cambio de nombre del Ministerio, que pasó a llamarse de Agricultura, Pesca y Alimentación, lo que representaba en realidad un cambio importante de orientación. Se trataba, a partir del envenenamiento que produjo el aceite de colza adulterado, de garantizar la salubridad de los alimentos y de aumentar su calidad. Posteriormente, todos sabemos cómo ha ido evolucionando el nombre del Departamento del que se ha suprimido finalmente toda referencia a la alimentación, la cual ha pasado a depender del Ministerio de Sanidad.

Quisiera recordar en este lugar a un ilustre ingeniero agrónomo, que murió joven, Álvaro Domínguez Pacheco, que fundó la empresa TEPRO, la cual lleva en la actualidad 85 mil hectáreas de cientos de propietarios diversos en lo relativo a su gestión económica, gracias a dos ingenieros agrónomos muy activos, Antonio Alvear y Macarena Leyva, que han extendido sus actividades al extranjero: Portugal, Rumanía y ahora a petición mía a África.

Yo creo que el éxito de TEPRO es lo que nos está marcando un posible camino hacia el futuro, que será el de la creciente intervención de los ingenieros agrónomos en la llevanza de fincas, lo que garantizará el carácter empresarial, tecnificado e internacionalizado en un mundo global.

Siguiendo con los ingenieros agrónomos sevillanos citaré a Ricardo Serra, Miguel Afán de Ribera, que han llevado a ASAJA-Sevilla a su cénit.

Para terminar diré que la agricultura española ha de afrontar otro reto añadido a los ya señalados, que es el de la internacionalización, proceso que comenzó

con el ingreso de España en la Unión Europea en 1985 y que continúa imparable desde entonces, buscando nichos de actividad pendiente, entre los cuales vengo señalando uno de la mayor importancia, que es el de África. Este continente es el más próximo a España y merece nuestra atención, debido a su pobreza, 5 veces inferior en las rentas individuales a las de América del Sur. Por otra parte, África dispone de una gran riqueza en recursos naturales, como son la tierra, el agua y el clima, a pesar de lo cual aparece hoy día con la cifra del cuatro por ciento de tierras irrigadas en el África subsahariana y el ocho por ciento como cifra aplicable a todo el continente, lo que constituye un escándalo si lo comparamos con el treinta por ciento de tierras puestas en regadío que tiene Asia. Estoy convencido de que África ofrece grandes posibilidades a las empresas españolas ya los ingenieros agrónomos españoles. Creo que nosotros estamos llamados a grandes ideales de carácter nacional superando la mentalidad de campanario y de división, y uno de estos ideales, junto con el de la hispanidad es el de la redención de África. Tenemos que redimirla de su pobreza, de la malnutrición, de sus específicas enfermedades, de la ignorancia y de la corrupción. El ideal de desarrollar África estuvo presente entre los objetivos de Isabel la Católica, que no pudo llevarlo a cabo por la inesperada aparición de América.

También Joaquín Costa, cuyo Centenario se está celebrando este año, hizo alguna referencia en sus obras a la cuestión africana.

Es evidente que África sigue siendo la asignatura pendiente del desarrollo económico y humano del planeta. Los ingenieros agrónomos españoles **Podemos y Debemos** contribuir a ello de un modo importante.

Muchas gracias

ESTUDIOS

PROTECCIÓN DE LA TIERRA Y DE LOS AGRICULTORES ACTIVOS COMO FORMA DE POTENCIAR EL DESARROLLO RURAL¹

DRA. MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ

Profesora Titular de Derecho Civil

Universidad de Almería. Campus de excelencia agroalimentario (ceiA3)

RESUMEN: Este trabajo aborda las políticas de tenencia de tierras como forma de mitigar la pobreza, desde la realidad europea que es significativamente distinta a la de otras partes del mundo. Estas políticas nos muestran que a pesar de tener acceso a la propiedad en U.E. nuestro estudio constata la necesidad de activar propuestas que activen las fórmulas de Derecho privado a favor de ampliar la libertad de agricultor y de su capacidad productiva minorando la intervención administrativa comunitaria y estatal con el fin de potenciar en la juventud inquietudes que sus antecesores tuvieron y que en su día se perdieron, pero que quizás en época de crisis sea un potencial a valorar. Y paralelamente se simplifiquen y sistematicen las normas agrarias, en las que tengan más presencia las normas privadas en detrimento del intervencionismo público.

ABSTRACT: This work aims to study the interest for land tenure policies as a way of alleviating poverty. Nevertheless, european reality shows us that young people do not think about rural job as a professional career despite the fact that they have access to the property of the land and to its use and exploitation. The abandonment of the rural lands, in spite of CAP strategies, is difficult to avoid and, currently, only being mitigated by emigration. However, after studying the European regulation and its spanish strategies, we concluded that in times of crisis, like those we live, access to land could became a good opportunity for young people and a good way to increase the density of rural populations. It would be better to reduce the intervention of public administration in

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto “Apoyo técnico y jurídico al desarrollo rural de Mozambique” C/030391/10, que fue concedido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo entre España y África Subsahariana.

agrarian activities and improve the application of Private Law regulations in order to increase the efficiency of agricultural enterprises in the markets.

SUMARIO: I. Aspectos preliminares. II. El acceso a la tierra y su abandono. III. PAC y desarrollo rural. IV. Los efectos de las políticas de protección de la tierra en sus titulares. V. Límites de derecho público a la actividad privada del agricultor activo. 1. Objetivos del Reglamento comunitario 1257/99: la explotación económicamente viable. 2. Ley española 42/2007, de desarrollo sostenible en el medio rural, y su aplicación por las CCAA españolas. VI. Datos estadísticos. 1. Población activa agraria en los municipios rurales. 2. Importancia de las áreas rurales en la U.E.-25 a nivel de NUTS. VII. Conclusiones.

I. ASPECTOS PRELIMINARES

La Decisión del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013), recoge que las regiones rurales representan el 92 % del territorio de la Unión Europea (UE). El 19 % de la población europea vive en regiones predominantemente rurales, y un 37 % en regiones significativamente rurales. Estas regiones generan el 45 % del valor añadido y el 53 % de los puestos de trabajo de la UE. Pese a la gran diversidad de situaciones, tales regiones presentan en general una renta per cápita inferior en aproximadamente un tercio a la media europea, una baja tasa de actividad de las mujeres y un sector de servicios menos desarrollado.

Las zonas rurales tienen pues ante sí retos concretos en los años venideros en materia de crecimiento, empleo y desarrollo sostenible. El nuevo período de programación es una oportunidad única para orientar la ayuda del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural hacia esos objetivos, en sintonía con los principios rectores del desarrollo sostenible² y con el programa renovado de acción de Lisboa³. Para hacer frente a estos retos son precisas intervenciones sectoriales y territoriales.

² Objetivos de Gotemburgo: en el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) se aprobó una estrategia en favor del desarrollo sostenible. Además, se añadió un pilar medioambiental a la estrategia de Lisboa.

³ Objetivos de Lisboa: en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), la UE se marcó el objetivo de convertirse para 2010 en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». En marzo de 2005 se efectuó una revisión intermedia de esta estrategia. La estrategia renovada de Lisboa se centra en el doble objetivo de crecimiento y creación de empleo. Los Estados miembros tendrán mayor intervención en este proceso mediante la elaboración de planes de acción nacionales.

II. EL ACCESO A LA TIERRA Y SU ABANDONO

Aunque son razones de equidad y eficiencia económica las que han motivado históricamente el interés por las políticas de tenencia de tierras como forma de mitigar la pobreza, lo cierto es que tanto la distribución de la tierra como los tipos de tenencia y las políticas de tierras tienen efectos directos sobre la magnitud de la pobreza rural en países en vías de desarrollo y de abandono en los países desarrollados.

Si miramos el mapa mundial, el acceso a la tierra es fundamental para aumentar las posibilidades de obtener ingresos en las zonas rurales de los países en desarrollo y en transición, pero la seguridad de los derechos sobre la tierra es tan importante como el acceso⁴; mientras que en los países desarrollados lo importante es que los titulares de las explotaciones se asocien para ser más fuertes y obtengan una mejor gestión de los recursos. Pues en Europa se diferencia función social (Los productos que se extraen van dirigidos a la sociedad) de fin económico (El agricultor cuando cultiva no lo hace pensando en dar de comer al mundo, sino en la rentabilidad de su producción. Y actualmente en las subvenciones de la Unión Europea y atendiendo a la demanda del mercado).

Por tanto, la propiedad como derecho subjetivo y privado es el otorgado a su titular para la satisfacción de intereses suyos dignos de protección jurídica. Otra cosa es que esta satisfacción se conecte con las conveniencias de la comunidad, mediante el establecimiento de límites a las facultades del propietario y deberes a cargo del mismo. Pero esta coordinación entre el interés individual y el interés

⁴ La gran variedad de formas de posesión de tierras en el mundo actual puede clasificarse en los siguientes seis tipos básicos: —**Tierras con acceso abierto**. En esta clase de tenencia, nadie puede reclamar la propiedad sobre la tierra o el recurso y ninguno puede ser excluido del acceso al mismo. Se aplica a veces a tierras forestales o de pastos. Los recursos marinos son también de este tipo. —**Tierras comunales en sistemas consuetudinarios**. Están abiertas a todos los miembros pero sujetas a restricciones comunales de uso y acceso. Frecuentemente son tierras de pastoreo. —**Tierras colectivas**, establecidas por decisión de las autoridades centrales; se utilizan para la producción conjunta por parte de grupos de familias. Pueden incluir parcelas individuales y parcelas trabajadas conjuntamente. En la mayoría de los casos, los miembros de las fincas colectivas no tienen voz en las decisiones acerca de las formas de tenencia y explotación de la tierra, decisiones que más bien son tomadas centralmente. —**Derechos individuales sobre la tierra con tenencia asociativa**. Estos derechos abarcan a las parcelas individuales que existen en sistemas consuetudinarios o colectivos de tenencia. —**Derechos privados sobre la tierra**. Estos derechos incluyen a la propiedad (con diversos grados de restricciones) y a otros derechos de usufructo en contextos de mercados, tales como el arrendamiento, el alquiler y la aparcería. Pueden también ser subordinados, temporal o parcialmente, a las decisiones de grupos que cooperan voluntariamente en actividades agrícolas seleccionadas o en el suministro de servicios agrícolas. La propiedad trae consigo el derecho a disponer de la tierra de acuerdo a los deseos del dueño: en ventas, alquiler, arrendamiento y herencia, y a gravarla con reivindicaciones contingentes tales como las hipotecas. —**Tierras estatales**. Los derechos de propiedad son asignados a una autoridad del sector público, local o nacional.

social no se da exclusivamente en el caso del derecho de propiedad, sino también en otros: dº de usufructo o de arrendamiento⁵ —donde también están obligados a cultivar la tierra—. Esta función social obliga al titular a explotar la tierra —tal como decíamos antes— con criterios técnicos y económicos apropiados; a realizar las transformaciones y mejoras necesarias; y a dignificar y estimular la actividad empresarial agraria (art. 2 LRDA).

Pero las situaciones varían si nos fijamos en territorios como Mozambique⁶ donde los derechos de usufructo individuales o bajo DUAT son los que mantienen las comunidades rurales sobre las tierras, y que al carecer de propiedad rural no podrán adquirir ni transmitir más allá de su derecho de uso y aprovechamiento, pasando por México⁷ donde existe la propiedad, individual y la colectiva a través de los ejidos, si bien el Estado se reserva parte del territorio agrícola, o en la Unión Europea donde el acceso y garantía de la propiedad no es un problema, pues la cuestión reside en que la población no desea ser titular de la misma y abandona el campo para conseguir mejores rentas y calidad de vida para si y su familia.

En consecuencia no debe sorprendernos si seguimos en el siglo XXI manteniendo estrategias que deberían haber quedado superadas en el s. XX, pues la propiedad privada de la tierra pocas veces es absoluta, ya que está sujeta a varias condiciones que representan los derechos de la sociedad y de otras personas. La propiedad privada también constituye un conjunto de diversas clases de derechos sobre la tierra, entre ellos el derecho a usarla, el derecho a prohibir que otros la usen, el derecho a obtener ingresos de la misma, el derecho de transmitirla a los herederos, etc, pero tales derechos subjetivos quedan muy limitados cuando han de desarrollarse bajo el fuerte intervencionismo administrativo de los Estados y de la Unión Europea.

III. PAC Y DESARROLLO RURAL

La actividad agraria es una de las principales usuarias de las superficies rurales. Desempeña en ellas un papel multifuncional e innovador como factor determinante de la calidad de los productos alimentarios, del paisaje y del medio ambiente. Los dos pilares de la PAC (políticas de mercados y de desarrollo rural) ayudan así a numerosas zonas rurales europeas. Pueden aportar una importante contribución a la competitividad y al desarrollo sostenible en

⁵ CAZORLA GONZÁLEZ, M.J.: *El derecho de sucesiones en los arrendamientos rústicos. Actas del II Congreso Europeo y Iberoamericano de Derecho Agrario*. Ccoord. por HERRERA CAMPOS, RAMÓN. 1998, ISBN 84-8240-116-5, págs. 257-272.

⁶ SERRA, C.: *Colectanea de Legislação sobre a Terra*. Ed. Ministério da Justiça”. Maputo. 2009. Da CONCEIÇÃO DE QUADROS, M.: *Manual de Direito da Terra*. Ed. Centro da Formação Jurídica e Judiciária. Maputo. 2004.

⁷ GONZÁLEZ NAVARRO, G.N.: *Derecho agrario*. Ed. Oxford. México. 2010.

los próximos años, fomentando la reorientación de la producción merced a la disociación, una mayor integración de las cuestiones medioambientales y la creación de oportunidades de empleo y crecimiento para la economía⁸ y la sociedad rural en su conjunto. Además, las recientes reformas alientan a los agricultores a responder a las señales de mercado, mejorando la sostenibilidad medioambiental de la agricultura.

Desde 2007 la política de desarrollo rural europea se centra en tres ámbitos fundamentales: la economía agroalimentaria, el medio ambiente y la población rural, siendo sus principales estrategias:

- Potenciar la competitividad del sector agrícola y forestal, centrado en el capital humano y físico.
- Mejorar del medio ambiente y el entorno rural, a través de medidas destinadas a proteger y mejorar los recursos naturales, así como a preservar los sistemas agrarios y forestales tradicionales de gran valor medioambiental y los paisajes culturales de las zonas rurales europeas.
- Aumentar la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural, que contribuye al desarrollo de los territorios rurales mediante la promoción de servicios a la población, las microempresas, el turismo rural, y la valorización del patrimonio cultural para mejorar las condiciones de crecimiento y de creación de empleo en todos los sectores.

Estas estrategias se pretenden alcanzar priorizando determinadas actuaciones a las que se otorga prioridad como son:

- Reestructurar y modernizar el sector agrario.
- Mejorar la integración en la cadena agroalimentaria.
- Facilitar la innovación y el acceso a la investigación y desarrollo (I+D).
- Impulsar la adopción y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), especialmente por parte de las pequeñas empresas.
- Estimular un espíritu empresarial dinámico que permita aprovechar las posibilidades que ofrecen las recientes reformas, que han creado un entorno centrado en el mercado para la agricultura europea.
- Buscar nuevas salidas para los productos agrícolas y silvícolas, entre ellas el desarrollo de fuentes renovables de energía, de biocarburantes y de la capacidad de transformación.
- Mejorar el comportamiento medioambiental de las explotaciones agrícolas y silvícolas.

Desde el año 2000 el Consejo de Europa viene proponiendo un sistema de agricultura multifuncional, sostenible y competitiva, que como ya hemos

⁸ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. BOE nº 55. Publicado el 5 de marzo de 2011.

expuesto consista en una agricultura capaz de conservar el paisaje, mantener el espacio natural, contribuir de forma esencial a la vitalidad del mundo rural y responder a las exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los alimentos⁹, de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales, pues Europa defiende un modelo agrario basado en criterios favorables a la protección del territorio, preservación del medio ambiente y de calidad de los productos, pero además, cada vez más al margen de las ayudas vinculadas a la política comercial y de precios. Es en este contexto en el que surgen los mecanismos de modulación y condicionalidad de las ayudas, que en su día puso de manifiesto el prof. SÁNCHEZ HERNANDEZ¹⁰, al hablar de las modulaciones de las ayudas que España puso en marcha a través del RD 2353/2004, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común.

Es decir, que en la última década uno de los retos fundamentales para la agricultura europea del Siglo XXI ha sido hacer visible a la opinión pública la estrecha relación entre la agricultura y el medio ambiente¹¹, consiguiendo a través de declaraciones públicas y de las normas escritas el reconocimiento de que los agricultores desempeñan simultáneamente una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. Y paralelamente contribuyendo a las exigencias del consumidor y del mercado desde el cumplimiento de las normas de calidad y seguridad alimentaria.

IV. LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LA TIERRA EN SUS TITULARES

La Unión Europea viene realizando cada día más una mayor y más intensa intervención administrativa que controla la capacidad productiva, potencia a las personas jurídicas frente a las físicas como titulares de la actividad agraria pero limitando la libertad de elección del agricultor activo, propietario o no de la explotación a través de la financiación y ayudas que concede o estableciendo

⁹ CAZORLA GONZÁLEZ, M.J.: “La seguridad y calidad de los productos alimentarios: la protección jurídica del consumidor”. *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*” *Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell’Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec*. Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, Vol. 2, 2003, ISBN 88-14-10701-7, págs. 293-314.

¹⁰ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A.: “Derecho agrario”. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*. Núm. 699, Enero - Febrero 2007. Páginas: 403-422.

¹¹ CARBAJO VASCO, D.: “La deducción por inversiones medioambientales en el Impuesto sobre Sociedades”. *Impuestos*. N.º 9, Año XXVI, Quincena del 1 al 15 May. 2010, pág.. 315, tomo I, Editorial LA LEY. CASTRO ARGÜELLES, M.A.: “El régimen comunitario de ayuda al cese anticipado de la actividad agraria a partir del Reglamento (CE) núm. 1257/1999”. *Actualidad Laboral*, 2000, Ref. XXVII, pág. 391, tomo 2, Editorial LA LEY.

mecanismos de regulación de producción y comercialización de productos contemplados bajo la órbita de un mercado común europeo, que excede de los límites nacionales de una agricultura sometida a decisivos impactos y de futuro incierto. Pues apoyándose en función social de la propiedad de la tierra, en la protección del consumidor y del medio ambiente, legisla limitando los derechos privados y el ejercicio de derechos subjetivos que forman parte de relaciones privadas en el mercado, pero donde el intervencionismo público participa e interviene sin ser sujeto de dicha relación y provocando desequilibrios que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de planificar el desarrollo rural en Europa y diseñar las estrategias que luego se plasmarán en las normas.

¿Podemos proteger la tierra cumpliendo con los objetivos de la PAC sin considerar al sujeto activo de la explotación?

Entendemos que no es posible, de ahí que cuando abordamos el tema de la protección de la tierra y su asignación, pudiera parecer a priori que lo necesario es proteger la explotación, sin embargo, tras exponer los objetivos y estrategias fijadas por la PAC para el desarrollo rural, es poco probable que alcancemos el objetivo sin proteger a los sujetos titulares activos de la explotación, pues son quienes darán cumplimiento a los objetivos y orientaciones marcadas para la agricultura comunitaria en los próximos años.

Pensemos que las medidas de mercado que baraja la Comisión parecen incluir la ampliación del período de intervención, pero haciendo referencia a la necesidad de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria para conseguir el empoderamiento (aumento de la fortaleza espiritual, política, social o económica de los individuos y las comunidades. Generalmente involucra el desarrollo en el beneficiario de una confianza en sus propias capacidades) de los agricultores en la misma ya que sino las perspectivas de la agricultura a largo plazo no mejorarán.

Por otra parte y en lo que afecta al desarrollo rural, considera la Comisión que el medio ambiente, el cambio climático y la innovación deberían ser, los principios que orienten estas políticas, y para ser más eficaces debería establecerse objetivos cuantificables en un enfoque más hacia resultados, junto con la idea de reforzar la coherencia entre la política de desarrollo rural y las otras políticas de la UE. Y yendo más allá, se considera, sería conveniente incluir un conjunto de herramientas para la gestión de los riesgos con el fin de luchar contra la volatilidad de las rentas y los mercados que afectan a la competitividad del sector agrario. También se considera como esencial aprovechar la configuración de este segundo pilar para reforzar y simplificar las políticas de calidad y de promoción.

La Comisión además se hace eco de principales orientaciones, a través de la introducción de cambios importantes en la política con el fin de garantizar que esta sea más sostenible, de tal manera que sea más adecuada para hacer frente

a los retos económicos, medioambientales y sociales, para lograr un mejor uso de los recursos presupuestarios y una mejor orientación de la política.

Pero encontramos más argumentaciones a favor de que la PAC no protege al agricultor activo¹² pues las prioridades establecidas en sus estrategias es considerarlo sujeto obligado a cumplir los objetivos diseñados por la Comisión europea. Para ello se establece un empoderamiento a favor de las capacidades del agricultor lo que ha venido haciendo a lo largo de los años es aumentar desproporcionalmente el número de obligaciones y de cargas frente a los derechos y beneficios, asumiendo responsabilidades que les corresponden a otros agentes del sector¹³, cargar en su actividad con medidas a favor del medio ambiente que le corresponden a la Administración pública y paralelamente, cumplir con la normativa comunitaria que ha venido beneficiando más a otros agentes de la cadena que al productor, llegando en ocasiones puntuales a imputar perjuicios mediante declaraciones infundadas que han dejado desprotegido al agricultor comunitario frente al extracomunitario, que goza de las ventajas de no tener que cultivar y producir bajo las condiciones que la UE establece para sus ciudadanos.

Lo que queremos expresar es que agriculturas cuya rentabilidad es alta y no necesitan ayudas económicas, aquellas que tienen una producción sometida a las normas de calidad alimentaria que se establecen bajo los principios de seguridad alimentaria tanto por sujetos públicos como privados, aquellas que alcanzan un reconocimiento en desarrollo e innovación tecnológica y que cada día se ocupan de desarrollar sistemas de producción que tratan de preservar el medio ambiente, se encuentran con situaciones difíciles que afectan a la rentabilidad de su producción cuando se producen “errores” ajenos a su actividad y a su persona que le hacen perder la rentabilidad de su producción, sirva como ejemplo las declaraciones de alerta sanitaria que se realizaron este año al pepino de Almería, que eran falsas y no ajustadas a la realidad. Es difícil de entender al legislador comunitario y es por ello que cuestionamos la función de las políticas respecto a las explotaciones competitivas que deberían ser protegidas y valoradas a la vez que se las controla.

El sometimiento a la Administración pública y la posición de inferioridad que ocupa en las relaciones que se producen en el mercado hacen del agricultor comunitario un profesional activo asfixiado por las demandas públicas y

¹² La Ley 3/2000 define al «agricultor» como «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» [art. 14.1.b)].

¹³ Ley española 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad medioambiente. LOZANO CUTANDA, B.: “La responsabilidad medioambiental dos años después: ¿por qué se retrasa su aplicación? problemas y dudas sin resolver”. *Diario La Ley*, Nº 7270, Sección Tribuna, 27 Oct. 2009, Año XXX, Ref. D-333, Editorial LA LEY.

privadas, con cargas que no le corresponden y beneficios que en muchos casos cubren la subsistencia de la familia y otros donde la producción agrícola es fuerte, pero no perciben los beneficios que se derivarían del trabajo invertido y de la tecnología aplicada.

V. LÍMITES DE DERECHO PÚBLICO A LA ACTIVIDAD PRIVADA DEL AGRICULTOR ACTIVO

La protección de la tierra pasa necesariamente por los sujetos que la usan y explotan, pues son quienes conocen la realidad social, política, económica y de los mercados, y en consecuencia, en quienes concurren conocimiento, profesionalidad, titularidad de uso en posesión o propiedad, y sobre los que únicamente aparecen en las políticas de desarrollo rural para pedir más condiciones y dar únicamente subvenciones o financiación en condiciones determinadas que la UE concede de manera muy dirigida. Pero protege realmente la UE a sus agricultores, y por ende a las explotaciones agrarias que están situadas en territorio comunitario?

A nivel de asignación de la tierra se puede conseguir bajo aparcería (cesión por un contratante a otro del disfrute de ciertos bienes, conviniendo en repartirse en partes alícuotas los frutos o rendimientos) o arrendamiento (transmisión del uso temporal de la tierra para su explotación a cambio de una renta. La Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos regula en el artículo 8¹⁴ para lo arrendamientos rústicos, pero con aplicación también para la aparcería, que la elección del tipo de cultivo corresponde al arrendatario y al aparcerero para la aparcería. Esta libre elección del agricultor de cultivar lo que desee se refiere, ésta la ha tenido siempre como persona con plena capacidad de obrar, a través

¹⁴ Artículo 8. Desenvolvimiento del contrato. (Redacción de la Ley 26/2005, de 30 de noviembre)

1. El arrendatario de fincas rústicas tiene derecho a determinar el tipo de cultivo, sin perjuicio de devolverlas, al terminar el arriendo, en el estado en que las recibió y de lo dispuesto sobre mejoras en esta Ley.

Serán nulos los pactos que impongan al arrendatario cualquier restricción sobre los cultivos o sobre el destino de los productos, salvo los que tengan por fin evitar que la tierra sea esquilmada o sean consecuencia de la normativa comunitaria y de disposiciones legales o reglamentarias.

2. Cuando la determinación del tipo o sistema de cultivo implique transformación del destino o suponga mejoras extraordinarias, sólo podrá hacerse mediante acuerdo expreso entre las partes y, en su caso, en cumplimiento de la normativa comunitaria y de las normas legales o reglamentarias pertinentes.

3. En el arrendamiento de explotación, el arrendatario goza igualmente de plena autonomía en el ejercicio de su actividad empresarial, y asume la obligación de conservar la unidad orgánica de la explotación y de efectuar, a la terminación del arriendo, su devolución al arrendador.

del principio de autonomía de la voluntad, y como el agricultor propietario, bajo el artículo 350 del C.c. o mediante el contenido de cualquier otro derecho real si en lugar de ser propietario es arrendatario, usufructuario, aparcerero, etc.; aunque limitados por la función social, es decir, que sus derechos podían quedar restringidos cuando deba predominar el interés general sobre el particular; como sería que un agricultor cuya explotación se encuentre dentro de un parque natural no podrá cultivar lo que desee sino en función del nivel de protección de la zona donde se encuentre la finca; igualmente tales derechos quedan bajo determinadas por prohibiciones legales, tales como la prohibición de cultivar marihuana, ya que ello contravendría el orden público. Pero hay normativas que contriñen ese principio de libre elección inclusive si es el propietario de la tierra, por ejemplo cuando cultiva transgénicos, en tal caso habrá de adoptar las medidas de coexistencia que establece la Directiva 2004/35/CE¹⁵.

Por otra parte, la política agraria comunitaria es enormemente intervencionista llegando en casos puntuales a desproteger a nuestras tierras y a sus agricultores a favor de otros intereses igualmente lícitos y más acordes con los mercados pero que colisionan con las prioridades y objetivos marcados en sus textos legales y en sus decisiones, como sucede cuando se comercializa con algunos productos hortícolas de Marruecos cuando se vulnera y perjudican los derechos de los ciudadanos comunitarios como consumidores, en lo que concierne a la veracidad de la información contenida en el etiquetado de los productos, en particular respecto a la procedencia de los mismos¹⁶, lo que también supone una competencia desleal respecto a los agricultores españoles.

Además hay producciones procedentes del extranjero que no cumplen con las exigentes normativas europeas en materia laboral, ambiental, etc..., lo que produce un desequilibrio evidente en el mercado europeo y una competencia desleal para los productores agrarios comunitarios, ya que las importaciones no juegan con las mismas condiciones de legalidad y lealtad que todos los agentes del mercado.

¹⁵ La Directiva 2004/35/CE establece que el principio de responsabilidad se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de tales daños cuando se produzcan por causa de actividades profesionales, y sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de que se trate, como serían las actividades relacionadas con los organismos modificados genéticamente y los microorganismos modificados genéticamente ubicadas por la directiva dentro de las actividades profesionales peligrosas o potencialmente peligrosas contempladas en el anexo III y que quedan diferenciadas de aquellas que únicamente cuando causen daños o supongan una amenaza inminente de daños a las especies y hábitats naturales protegidas por la legislación comunitaria. En este caso, el operador sólo será responsable si ha cometido una falta o ha incurrido en negligencia.

¹⁶ La legislación europea de frutas y hortalizas establece que los productos del sector destinados a ser vendidos frescos al consumidor solo podrán comercializarse si en ellos figura la indicación del país de origen. Ahora bien, la capacidad del consumidor europeo para discernir si un producto etiquetado como originario de Marruecos procede de este Reino, o bien procede del Territorio no autónomo del Sahara Occidental, se encuentra limitada y sus derechos, en este sentido, vulnerados”.

1. **Objetivos del Reglamento comunitario 1257/99: La explotación económicamente viable**

El contenido del Reglamento comunitario 1257/99, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, es conocido por todos, pues en él se confiere una nueva disciplina a las anteriores medidas de modernización y diversificación de las explotaciones agrarias, la cual sustituye al antiguo agricultor a título principal por la noción de explotación económicamente viable y pone el acento en el bienestar de los animales y la protección del entorno rural y del medio ambiente. Por eso, comprende el nuevo régimen de las inversiones en las explotaciones y en las empresas agroindustriales y de comercialización, junto a las ayudas a la instalación de agricultores jóvenes, la formación profesional, la jubilación anticipada y consiguiente cesión de la explotación y consiguiente cesión de la explotación, medidas agroambientales y a los programas de reconversión de las zonas rurales¹⁷. Es decir, fija sus objetivos en el bien a proteger que es la explotación volviendo a olvidar, que lo importante es el sujeto titular activo de las mismas.

De acuerdo con los objetivos donde unos son de carácter económico y otros son de naturaleza y finalidad social fijados en el Reglamento comunitario y con su recepción en España encontramos, tal y como dice AMAT LLOMBART¹⁸, con medidas que potencian el desarrollo rural a través de una doble vertiente: una de carácter empresarial-productiva y otra medioambientalista. De lo que finalmente resulta que desde la perspectiva económica el objetivo general a conseguir es la mejora de las estructuras de producción, transformación, comercialización, instalación de agricultores jóvenes y la reconversión de la capacidad productiva, así como la introducción de nuevas tecnologías, la mejora de la calidad de los productos y la diversificación de las actividades agrarias.

Y desde la perspectiva social, la finalidad es mantener a la población en el entorno rural para evitar el abandono de las zonas rurales, crear puestos de trabajo en la zona, mejorar las condiciones de vida y laborales, evitar discriminaciones por razón de sexo, y paralelamente, proteger el medio ambiente, fomentar la producción no alimentaria, y de bajos insumos, eliminar residuos de manera adecuada y todo ello respetando las medidas agroambientales.

¹⁷ VATTIER FUENZALIDA, C.: *Las nuevas actividades agrarias en el desarrollo rural*. Publicado en el libro coord. DE PABLO CONTRERAS, P. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A.: *Cuadernos de Derecho agrario*. Nº 1. La Rioja. 2004. Págs.: 240 y 241.

¹⁸ AMAT LLOMBART, P.: "La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento CE 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999", *El Derecho agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, coord. Por CARRASCO PERERA, A y CARRETERO GARCÍA. Cuenca. 2001. Págs.: 365 y ss.

A estos objetivos hay que añadir que en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Unión Europea se articula tales objetivos a través de las políticas comunes, entre las cuales el artículo 3 del mismo texto normativo señala la política común en el sector de la agricultura. De tal manera, que el mercado común abarcará la agricultura y el comercio de los productos agrícolas, siendo sus objetivos los descritos en el art. 39.1 del Tratado¹⁹.

Las vías de incidencia en el mercado común agrícola serán fundamentalmente dos: política de precios²⁰ y mercados y política de estructuras. Ambas enlazan con nuestros antecedentes de siglos anteriores, aunque la irrupción legisladora ha generado una presión normativa sobre el sector difícilmente imaginable en ninguna época pretérita. Cada norma tiene fundamentaciones anteriores y conexiones posteriores tan recientes que, en espacios inferiores a diez años han existido hasta cuatro regulaciones distintas sobre las mismas materias, especialmente en el sector de las estructuras agrarias.

2. Ley española 45/2007, de desarrollo sostenible en el medio rural, y su aplicación por las Comunidades Autónomas españolas

En España se ha optado, siguiendo la recomendación europea de 2006, por un modelo de intervención sobre el medio rural multinivel, basado en la cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado, las

¹⁹ Art. 39.1 Tratado Constitutivo de la UE, establece que son objetivos:

- 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 la mano de obra;
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agraria, 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.

²⁰ MARCOS, F.: "Una peligrosa llamada a la creación de cárteles de crisis. A propósito de la STS de 20 de enero de 2010 (CECASA)". Diario La Ley, Nº 7415, Sección Doctrina, 2 Jun. 2010, Año XXXI, Ref. D-186, Editorial LA LEY. Aborda un caso en el que se pretendía controlar el precio del aceite de oliva en el mercado mediante el almacenamiento del mismo, forzando así una menor oferta y disponibilidad en el mercado, con el fin de que los precios se nivelaran y el productor no perdiera dinero, pues en ocasiones no alcanzaba ni los costes de producción. Sin embargo el Tribunal supremo español no les da la razón a los productores porque entiende que a pesar de la posible existencia de una situación de crisis en los precios del aceite de oliva no tiene cabida entre los criterios que los arts. 101.3 TFUE y 1.3 LDC consideran para que una conducta que inicialmente estaría prohibida se considere exenta por los beneficios y efectos pro-competitivos de la misma. No existen argumentos de eficiencia en la producción y comercialización del aceite de oliva que justifiquen el mecanismo de almacenamiento que CECASA quiere instaurar. Además, los perjuicios para los consumidores serían evidentes (precios más elevados), difícilmente su intervención mejoraría la estabilidad del mercado y tampoco contribuiría a asegurar rentas a los oleicultores de manera sostenible.

Comunidades Autónomas y la Administración Local, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, sobre la base de un diseño lógico de las acciones bajo un enfoque único de desarrollo rural sostenible a través de los planes de zona, y del establecimiento de los necesarios marcos de relaciones y vínculos de compromisos mediante los correspondientes convenios de colaboración.

En estos últimos años el enfoque de sostenibilidad para el desarrollo rural es una aportación potencialmente por la Ley 45/2007 que está llevando a la práctica el Programa de Desarrollo Rural Sostenible y los Planes de Zona rural. Para ello, tanto en el diseño del Programa como de los Planes de Zona se deben marcar objetivos, establecer actuaciones y realizar el seguimiento y evaluación de la programación sobre los tres pilares de la sostenibilidad: los aspectos económicos, los sociales y los ambientales.

Sin embargo, a la crisis financiera mundial se ha unido otra, que es propia del sector alimentario, en la que los precios del mercado internacional se han elevado a la vez que volatilizado. De aquí que la UE, en el “chequeo” de la PAC de 2007, acordara liberar progresivamente los límites a la producción para permitir a los agricultores responder mejor a las señales del mercado (Ej. cuota lechera hasta 2015) al tiempo que trata de reforzar el desarrollo rural por una doble vía; por un lado, mantener la ecocondicionalidad del pago único, más exigente y simplificada, y por otro, conservar la modulación de las ayudas a un ritmo decreciente del 5% anual hasta 2013, pero aumentada para las grandes explotaciones en un 3%, si perciben 100 mil de Euros al año, 6% hasta 200 mil y 9% por encima de 300 mil, con lo cual se ha vuelto al modelo anterior del Reglamento (CE) 1257/99, ya que estos fondos se destinan al desarrollo rural o a programas estatales de cambio climático, energías renovables, agua y biodiversidad.

En suma, la PAC en los próximos años se situará en el centro del desarrollo sostenible y España, mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible en el medio rural, establece, por un lado, las opciones del Estado español ante la amplia gama de medidas previstas en por el Reglamento (CE) 1678/05, y de reflejar, por otro, la nueva filosofía “ruralista” del Ministerio competente, que es ahora el de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM). Con ser importante, esta Ley está pendiente de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, lo que forzosamente habrá de producirse también en los próximos años²¹.

²¹ Comunidades; a estas últimas les corresponde elaborar las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, que han de tener en cuenta la planificación medioambiental, la de recursos naturales y la de los montes, para establecer luego los Planes por Zona Rural, dentro de los que se encuadran los antes mencionados contratos territoriales. Y todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas para legislar, desarrollar y ejecutar su propia normativa en materia de agricultura, ganadería, recursos naturales y culturales, medio ambiente, obras públicas, educación y servicios sociales. Debería haber un verdadero alud de normas autonómicas sobre el desarrollo rural sostenible en este trienio, y por eso hemos encargado a un investigador que se ocupe de forma exclusiva de las mismas.

Aparte de esto, la Ley 45/2007 presenta puntos débiles en su regulación que es muy deficiente en lo relativo al nuevo profesional de la agricultura, que no sólo perjudica a los agricultores españoles, sino que deja en la sombra si las sociedades mercantiles pueden ser o no beneficiarias de las ayudas al desarrollo rural; la diversificación de la economía rural es escasa (en favor de la agricultura principalmente).

Destaca que la agricultura, que es contaminadora por los pesticidas, plaguicidas y residuos, está excluida por regla general del régimen especial recomendaciones del Banco Mundial (2008) y lo que nos parece fundamental, tal y como expuso VATTIER FUENZALIDA, la Ley 45/2007 no contempla ayudas para hacer frente a la responsabilidad agravada ante los consumidores por los riesgos de desarrollo, el principio de precaución y la falta de conformidad, así como tampoco prevé apoyos para asegurar la transmisión hereditaria de la explotación, como podría una ayuda a la suscripción de protocolos familiares.

VI. DATOS ESTADÍSTICOS

Clasificación municipal según la LDSMR 45/2007

	Nº Munic.	Población	Superf. km2
Zonas Rurales por densidad y dimensión	6.730	8.251.871	428.646,90
Munic. densidad >100 y < de 30.000 hab	1.143	10.053.466	34.179,20
Muni.> de 30.000 y densidad adecuada	18	909.201	14.631,50
TOTAL ENTORNO RURAL POTENCIAL	7.891	19.214.538	477.457,60
Municipios fuera de Densidad y dimensión	221	25.988.162	27.289
ESPAÑA	8.112	45.202.700	504.746,60

http://www.marm.es/es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/introduccion.htm

1. Población activa agraria en los municipios rurales

Tal y como consta en los mapas y tablas del MARP²², referidos a la población activa agraria de los municipios rurales. En España abarca el 90% del territorio y en él reside un 20% de la población (hasta un 35% incluyendo las zonas periurbanas). El Mapa (que no ha podido ser adjuntados por cuestiones técnicas) muestra la distribución de la población rural y urbana según la definición de ruralidad que aporta la LDSMR, señalando los municipios de pequeño tamaño (población <5.000 habitantes), a los que define como “prioritarios”,

²² Fuente: elaboración propia MARM datos Padrón 2007 (INE).

constituyendo la zona de aplicación preferente de las medidas de la Ley. La evolución demográfica del medio rural de 1998 a 2007, nos muestra la influencia que sobre ella tienen el envejecimiento de la población, la tasa de masculinidad, la densidad de población y el porcentaje de actividad no agrícola.

2. Importancia de las áreas rurales en la Unión Europea-25 a nivel de NUTS (unidades territoriales estadísticas)-(2003)

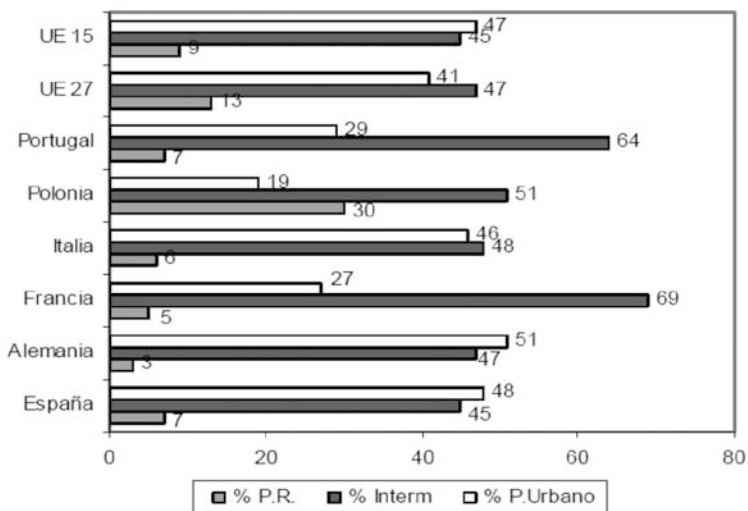
País	Territorio 2003			Población 2003		
	% PR (1)	% IR (2)	% PU (3)	% PR	% IR	% PU
Bélgica	14,5	24,7	60,8	2,4	14,3	83,3
República Checa		99,4	0,6		88,6	11,4
Dinamarca		100,0			100,0	
Alemania	9,5	70,7	19,7	4,5	50,2	45,3
Estonia		100,0			100,0	
Grecia	72,2	25,0	2,9	40,4	24,0	35,6
España	23,9	62,1	14,0	6,8	48,5	44,7
Francia	21,4	74,2	4,4	4,6	68,8	26,5
Irlanda	46,9	53,1		26,6	73,4	
Italia	16,7	57,3	26,1	6,1	48,3	45,6
Chipre		100,0			100,0	
Letonia		100,0			100,0	
Lituania	100,0			100,0		
Luxemburgo		100,0			100,0	
Hungría	54,0	38,6	7,4	38,5	33,6	27,9
Malta			100,0			100,0
Países Bajos		34,1	65,9		15,0	85,0
Austria	73,6	25,9	0,5	52,5	27,9	19,6
Polonia	39,2	56,8	3,9	29,8	57,8	12,4
Portugal	64,9	31,1	4,0	30,0	41,6	28,4
Eslovenia	100,0			100,0		
Eslovaquia		95,8	4,2		88,9	11,1
Finlandia	100,0			100,0		
Suecia	95,0	5,0		64,8	35,2	
Reino Unido	16,3	54,8	28,9	0,6	33,2	66,1
Bulgaria	81,7	18,3		73,1	26,9	
Rumanía	56,5	42,7	0,8	56,0	33,8	10,2
UE-25	39,9	50,3	9,8	12,7	48,2	39,1

Atendiendo a lo expuesto y siguiendo la evolución de la población rural y urbana en España y los datos de porcentaje sobre su año censal, hay un renacimiento, tal como se comprueba en los datos del MARP, que afecta exclusivamente a los espacios rurales, tales como los periurbanos, los relacionados con el turismo del litoral o interior, con áreas de agricultura intensiva, con los pueblos grandes de la España del Sur y con los centros comarcales de la España interior.

El análisis de los movimientos migratorios entre áreas rurales y urbanas, el fenómeno creciente de población inmigrante extranjera en áreas rurales, así como el perfil de los grupos participantes en los mismos, pone de manifiesto una nueva configuración espacial de la sociedad rural española, un proceso de desagrarización y terciarización en el que confluyen variados grupos socioprofesionales, con diferentes intereses y estrategias, y un cierto equilibrio entre los movimientos migratorios. La movilidad, sobre todo de las jóvenes generaciones, constituye una de las características de los residentes rurales, y proporciona unidad social a un territorio fragmentado.

Según el último informe sobre Desarrollo Rural en la UE (D. G. Agricultura, noviembre 2008, sobre datos de 2005), en la UE 27 las áreas rurales (incluyendo regiones predominantemente rurales e intermedias), suponen el 90%

Gráfico sobre población UE (Nuts 2 —unidades territoriales estadísticas— = CC.AA.)



Como no se aprecian los colores, aclararemos al lector que la franja más corta equivale al % PR y, de las dos restantes, la más oscura a % Interm y la más clara a % Urbano..

del territorio y el 54% de la población). Las áreas predominantemente rurales abarcan el 53% del territorio y el 17% de la población. Entre Estados miembros la importancia de las áreas rurales es variable, desde los más urbanos, con más de la mitad de territorio y la población en zonas predominantemente urbanas (Bélgica, Holanda, Malta), hasta los más rurales (Irlanda, Finlandia, Eslovenia), pasando por aquellos donde predominan las regiones intermedias (Bulgaria, Rep. Checa, Estonia, Chipre, Luxemburgo).

VII. CONCLUSIONES

Son razones de equidad y eficiencia económica las que han motivado históricamente el interés por las políticas de tenencia de tierras como forma de mitigar la pobreza, si bien la realidad europea nos muestra que a pesar de tener acceso a la propiedad así como al uso y aprovechamiento de la tierra, la juventud no se plantea el trabajo en el campo como una salida profesional ni habitando en comarcas rurales, a pesar de que las nuevas estrategias de la PAC tratan de evitar el abandono de la tierra agraria y del entorno rural, solo la migración está paliando un poco el abandono del entorno rural.

Después de estudiar la normativa Europea y sus estrategias así como la LDSMR 45/2007, hemos llegado a la conclusión de que el acceso a la tierra pasa en época de crisis por mostrar a la juventud las ventajas de la profesionalización en el medio rural, con el fin de aumentar la densidad de población en el entorno rural.

Para lograr este objetivo, entendemos que se va a requerir mayor intervencionismo del sector privado y más desarrollo y aplicación de normas privadas, pues en un mercado libre donde la modernización agraria se ha ido incorporando y el asociacionismo agrario es un ejemplo a seguir en otros países fuera de la Unión Europea; es necesario estudiar y avanzar en un sistema de comercialización donde el productor sea quien dirija y gestione la producción que ha generado, obteniendo unos beneficios proporcionales a su trabajo y al nivel de agente productor de la cadena alimentaria, lo que alcanzaremos mediante unos estudios especializados y profesionalizantes propios para el sector.

Queremos manifestar que de poco va a servir los sistemas de financiación de la Unión europea a las empresas agrarias competitivas o que puedan llegar a serlo si no hay una población joven activa que de el relevo y que vea en este tipo de explotaciones una opción viable y rentable donde poder desarrollarse como profesional.

Hasta ahora un descendiente de agricultor lo único que ve son los límites que desde el Derecho público afectan a la tierra, las dificultades económicas y administrativas por las que sus padres está pasando a pesar del número de horas y riesgo que asume. Pensemos no ya en la clásica climatología sino por ejemplo,

en un agricultor que cultiva OGM²³, en este caso asume gastos por cultivar con semillas modificadas genéticamente así como el pago de medidas de protección que afectan a su parcela para evitar posible contaminación a otros cultivos o al medio ambiente²⁴, mientras que la empresa que vende semillas, dice la ley española de semillas que se intentará que se responsabilicen en relación con la producción y comercialización de semillas y plantas de vivero que generan mediante controles internos que ellas mismas establezcan.

Otro ejemplo, lo vemos en los agricultores ecológicos cuya producción se somete a los controles de las certificadoras y a las exigencias de los grandes supermercados, que son aún más exigentes que las normas comunitarias. Su producción se somete a los criterios establecidos en la normativa comunitaria y a los requerimientos específicos que sus compradores solicitan, y tal y como hemos comprobado en mayo de 2011 después de hacer y cumplir lo que se les pide, pueden perder no solo los beneficios esperados de la campaña sino su buen nombre que es lo que le avala como agente productor en el mercado. Pensemos en el ejemplo del pepino almeriense?. Las declaraciones infundadas en televisión de una senadora alemana que dio paso a una alerta sanitaria inexistente contravino el principio de precaución y prevención que ha de seguirse en Europa, sin embargo el daño se produjo y ahora, meses después quien paga es la Unión europea unas indemnizaciones que no se ajustan a la realidad y los productores que están viendo reducidas sus ventas en la siguiente campaña por desconfianza del consumidor. Ciertamente no es proporcional ni equitativo. Como tampoco lo es el escaso, por no decir nulo control que el productor tiene sobre los precios de los productos en el Mercado, llegándose en ocasiones a no cubrir los costes de producción.

Después de todo lo expuesto, nuestra propuesta es que se activen las fórmulas de Derecho privado a favor de ampliar la libertad de agricultor y de su capacidad productiva minorando la intervención administrativa comunitaria y estatal con el fin de potenciar en la juventud inquietudes que sus antecesores tuvieron y que en su día se perdieron, pero que quizás en época de crisis sea un potencial a valorar. Y paralelamente se simplifiquen y sistematicen las normas agrarias, pues finalmente el agricultor profesional va a terminar sabiendo más de normas medioambientales y de calidad, que de agricultura.

Sistematizando lo dicho finalizamos exponiendo que son razones de equidad y eficiencia económica las que han motivado históricamente el interés por las políticas de tenencia de tierras como forma de mitigar la pobreza, si bien

²³ CAZORLA GONZÁLEZ, M.J.: "Variedades vegetales transgénicas: control de riesgos y responsabilidad ante futuros daños. *Agricultura ante el tercer milenio*: coord. por FRANCISCO LLEDÓ YAGÜE, RAMÓN HERRERA CAMPOS, 2002, ISBN 8497720040, págs. 251-266.

²⁴ Arts. 57 y ss LEY 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos.

la realidad europea nos muestra que a pesar de tener acceso a la propiedad así como al uso y aprovechamiento de la tierra, la juventud no se plantea el trabajo en el campo como una salida profesional y si las últimas estadísticas indican un ligero incremento en la población rural, pensamos que es debido a los fenómenos migratorios. Sin embargo, después de estudiar la normativa Europea y sus estrategias así como la LDSMR 45/2007, pensamos que el acceso a la tierra, en época de crisis como la que atravesamos, puede suponer para la juventud una alternativa válida para su vida profesional aunque para ello creemos necesario abordar rigurosamente los siguientes cinco puntos:

1. Mejorar la formación continua de los productores y orientarla como salida profesional.
2. Rebajar el intervencionismo de la administración pública en la actividad agraria.
3. Eliminar los límites que se establecen en el Derecho Público que afectan a la posesión de la tierra.
4. Mejorar la aplicación de las normas de Derecho Privado para incrementar la eficiencia de nuestras empresas en el mercado.
5. Potenciar nuestras estructuras agrarias, que son copiadas fuera de nuestras fronteras y sin embargo en ocasiones están desprotegidas dentro de la UE

HISTORIA DEL COOPERATIVISMO AGRARIO ESPAÑOL A TRAVÉS DE SUS DISTINTAS LEGISLACIONES EN EL OCTOGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA PRIMERA LEY DE COOPERATIVAS ESPAÑOLA

SANTIAGO ESCRIBANO PINTOR
BEATRIZ ENCINAS DUVAL

Profesores del Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias.
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN: Con el presente artículo queremos contribuir al estudio de la historia del cooperativismo agrario en España a través del análisis de las distintas normas jurídicas que le han dado cobertura, desde la inicial de la Constitución de 1876 que recogía por primera vez el derecho de asociación, sin olvidar la legislación cooperativa de la II República, hasta la actual Constitución de 1978 en que existe un mandato a los poderes públicos para su fomento.

En la actualidad nos encontramos con un marco legislativo, amplio y complejo, sobre la institución del cooperativismo agrario, pero los retos con los que se encuentran las cooperativas agrarias en la actualidad todavía necesitan de una respuesta adecuada, que no se podrá encontrar de forma satisfactoria si no logramos estudiar y entender las diferentes soluciones legislativas y de facto que se han ido produciendo a lo largo de estos últimos 150 años en que se inicia el movimiento cooperativo moderno.

PALABRAS CLAVE: Cooperativismo agrario. Asociacionismo. Legislación agraria. Mutualismo. Sindicatos agrícolas.

ABSTRACT: This article aims to contribute to the study of the history of agricultural cooperatives in Spain through the analysis of the different legal standards that have given coverage to them. The review will cover from the initial legal reference in 1876 Constitution—that gathered for the first time the right of association—to the current 1978 Constitution—which includes direct mandate for the authorities to promote cooperatives— without forgetting the Second Republic cooperative legislation.

Nowadays we have a broad and complex legislative framework related to agricultural cooperatives, but the new challenges facing this kind of companies determine the need of an appropriate response that can only be found through the study and analysis of

the different legislative solutions and “de facto” that have taken place over the last 150 years, when the modern cooperative movement starts.

SUMARIO: I. Introducción. II. Los inicios del movimiento cooperativo. III. Los orígenes del movimiento cooperativo en España. IV. Las primeras normas reguladoras del asociacionismo en España: el Decreto ley de 20 de noviembre de 1868 y la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887. V. La Ley de Pósitos Agrícolas de 23 de enero de 1906. VI. La Ley de sindicatos Agrícolas de 28 de enero de 1906. VII. La Ley de Cooperativas de 9 de septiembre de 1931. VIII. Ley de cooperación de 2 de enero de 1942. IX. Ley de Cooperativas de 1974 y su Reglamento de 1978. X. Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas. XI. Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. XII. Las cooperativas y su legislación en la Unión Europea. XIII. La legislación autonómica de cooperativas. XIV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad cooperativa, como forma jurídica de empresa, ha sido analizada por muchos autores¹ y desde diferentes perspectivas. La que aquí nos proponemos seguir es el análisis jurídico del cooperativismo español desde sus inicios hasta la actualidad.

Si bien el movimiento cooperativo moderno surge en el siglo XIX, a partir de diferentes corrientes ideológicas, será en el siglo XX cuando adquiera gran desarrollo. En España podemos dividir la historia del cooperativismo agrario en las siguientes etapas, teniendo en cuenta que cada una de ellas se caracteriza por un marco jurídico claramente diferenciado:

1. La primera etapa, que abarcaría todo el siglo XIX, encontrándonos a finales de este siglo con las primeras normas reguladoras del asociacionismo en España, como fueron el Decreto Ley de 20 de noviembre de 1868 y la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887.
2. La segunda etapa, comenzaría a principios del siglo XX y finalizaría con el advenimiento de la II República el 14 de abril de 1931. Es la del despertar del movimiento cooperativo español, con dos importantes normas, como fueron la Ley de Pósitos Agrícolas de 23 de enero de 1906 y la Ley de

¹ Destacaremos las obras de:

Banks, J. A. y Mears, R. (1984) *Co-operative democratic participation*. Milton Keynes: Open University Cooperatives Research Unit.

Laidlaw, A.F. (1987) *Cooperatives in the Year 2000*. Geneva: International Cooperative Alliance/CEMAS.

Newholm, T., Spear, R. y Thomas, A. (1993) *Trends in Co-operative Development*. Milton Keynes: Open University-Cooperatives Research Unit.

Y en el ámbito nacional las obras de los profesores Sanz Jarque y de Juliá Igual, algunas de las mismas se citan en el presente trabajo.

Sindicatos agrícolas de 28 de enero de 1906. Durante este periodo hay un cambio de actitud de los poderes públicos hacia el cooperativismo, en el sentido de aceptar este movimiento e intentar regularlo, frente a la falta de regulación y nulo apoyo de la etapa anterior. De este modo se produciría un desarrollo del cooperativismo agrario de fuerte inspiración católica.

3. Una tercera etapa sería la que abarca el periodo de la II República con la promulgación el 9 de septiembre de 1931 de la, en puridad, primera ley de cooperación que se promulgó en España, donde se recogían los principios fundamentales del cooperativismo tal y como los marcaba la Alianza Cooperativa Internacional.
4. La cuarta etapa engloba el periodo franquista, con la ley de cooperativas de 1942, la ley general de cooperativas de 19 de diciembre de 1974 y los distintos reglamentos de dichas leyes.
5. Podemos entender también la existencia de un periodo transitorio al actual que abarcaría desde 1974, final del franquismo hasta la promulgación de la ley de cooperativas de 1987, ya dentro del periodo democrático y constitucional.
6. Y finalmente la etapa contemporánea que cubriría desde la promulgación de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre régimen fiscal de las cooperativas, y la vigente ley 27/1999, de 16 de julio, ley estatal de cooperativas, hasta la actualidad, con la convivencia de las leyes estatales sobre cooperación y las autonómicas, dentro del marco de distribución de competencias que estableció la Constitución Española de 1978.

II. LOS INICIOS DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO

Será Robert Owen (1771-1858) quien acuñará por primera vez en el año 1821 el término cooperación para distinguir la cooperación mutua del sistema individualista de la libre competencia, aportaría al cooperativismo sus principios fundamentales, es decir, los de asociación, naturaleza voluntaria de la cooperación, democracia y empresa aspirando al servicio y no al lucro. Y además sería quien pondría en práctica, en Escocia, un modelo de organización afín al cooperativismo en la fábrica de New Lanark, donde se mejorarían notablemente las relaciones laborales.

Algunos pioneros del movimiento cooperativo durante el siglo XIX, además de la figura de Owen, los encontramos en W. King (1786-1865), que sería quien publicaría en 1828 los principios de la cooperación en Gran Bretaña, también en Fourier (1772-1837) con las cooperativas de consumo, Bouchez (1776-1865), Proudhon (1809-1865) y Blanc (1811-1882) en Francia, junto a Delitzsch (1808-1883) y Raiffeisen (1818-1888) en Alemania, entre otros.

Pero sin duda, sería importante la experiencia cooperativa que se produjo en Rochdale, cerca de Manchester, en 1844, sería la *Rochdale Society of Equitable*

Pioneers creada por veintiocho obreros industriales, con la introducción de los denominados Principios de Rochdale, quien establecería el sistema de los ideales para la creación y gestión de cooperativas, y que han formado la base para los principios a lo largo de los mismos gira el movimiento cooperativista alrededor del mundo.

La institución que se ha encargado de velar por los *principios cooperativos*², estableciéndolos y dándolos a conocer, así como modificándolos en varias ocasiones en función de las nuevas necesidades humanas, tendencias económicas y coyuntura, ha sido la Alianza Cooperativa Internacional³, creada en 1895, que es una organización no gubernamental que agrupa a gran cantidad de sociedades cooperativas de todo el mundo.

La revolución de 1848 impulsaría el cooperativismo a lo largo de Europa como consecuencia del triunfo de la libertad de asociación, siendo aprovechado por el movimiento obrero. Y es que, el movimiento cooperativo nace como una respuesta natural al modelo económico capitalista liberal con el reto de establecer un nuevo modelo de relaciones sociales, por lo que en un primer momento el cooperativismo se identificaría con una corriente que se desarrollaría en el seno del movimiento obrero, al encuadrar aspectos de confrontación con la economía liberal que se estaba implantando y con los impactos sociales negativos consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX y principios del XX, aunque posteriormente dicho movimiento cooperativista se fuera progresivamente integrando dentro del modelo de producción capitalista, siempre ha mantenido una serie de principios y valores que le dotan de cierta autonomía

² Los principios cooperativos de los pioneros de Rochdale fueron: libre adhesión y libre retiro, control democrático, neutralidad política, radical y religiosa, ventas al contado, devolución de excedentes, interés limitado sobre el capital y educación continua. Posteriormente, en 1966 la Alianza Cooperativa Internacional adoptará como principios cooperativos los seis siguientes: adhesión voluntaria y abierta, control democrático, devolución limitada a la equidad, los superávits pertenecen a los miembros, educación para los miembros y el público en los principios cooperativos y el de cooperación entre cooperativas. Finalmente, en el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional que se celebró en Manchester en 1995 se fijaron los vigentes siete principios cooperativos: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los asociados, participación económica de los asociados, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas y finalmente, el del interés por la comunidad.

³ Destacaremos las siguientes obras que analizan la labor que ha llevado a cabo la Alianza Cooperativa Internacional:

Lampert, P. (1975) *Los principios cooperativos y la Alianza Cooperativa Internacional*.

Zaragoza: Centro Nacional de Educación Cooperativa.

Rodes, R. (1996) The Role of the Ideology and Organisation in the ICA's Survival between 1910-1950. *Review of International Cooperation*, n.º 2, pp. 47-53.

Thordarson, B. (1993) La Alianza Cooperativa Internacional ante la reforma de los principios cooperativos. *CIRIEC-España*, n.º 14, pp. 10-14.

Watkins, W.P. (1973) *La Alianza Cooperativa Internacional 1895-1970*. Buenos Aires: Intercoop.

frente al mismo, de ahí que actualmente se encuentre encuadrado en lo que se denomina *Economía Social*.

A pesar de que algunos autores de pensamiento de izquierdas, como Kautsky (1899) pensaban que las cooperativas eran un instrumento que, en lugar de permitir la pervivencia como productores independientes del campesinado sin futuro, serían preferentemente utilizadas por los grandes terratenientes para el avance en el campo de un proceso de polarización social y de concentración de propiedad de la tierra, las tesis cooperativistas irían progresando dentro del movimiento obrero hacia un mayor reconocimiento, como se demuestra en el VIII Congreso de la II Internacional Socialista con un mayor peso de las tesis *socialdemócratas*, al exigir que todos los obreros sindicados y socialistas participen activamente en el movimiento cooperativo como una forma de alcanzar el espíritu del socialismo.

Pero también existen corrientes ideológicas ajenas a las corrientes socialistas que son afines al cooperativismo, tal y como analiza Melián Navarro (1998), con C. Dunoyee, F. Passy, L. Walras, J. S. Mill, H. Schulze y L. Luzatti como representantes de la *escuela liberal*, que entiende que el asociacionismo tiene que tener un origen privado. De C. Gide de la *escuela solidarista* que mantiene que la cooperación debe centrarse en el consumo. Y finalmente de F. Le Play y Faffeisen por parte del *Cristianismo Social* que mantienen la reafirmación de la dignidad personal y la oposición al aislamiento del individuo por el poder.

El movimiento cooperativo europeo se articularía, en sus inicios, alrededor de los siguientes tres ejes (Puentes Poyatos, 2004), que tendrían una suerte dispar en su devenir histórico:

- Las sociedades cooperativas de consumo, que ya se encontraban presentes en el Reino Unido en 1843, que perseguían aunar los fondos de todos los asociados para conseguir unas mejores condiciones de compra por parte de sus proveedores y alcanzar canales de aprovisionamiento más eficaces que permitieran una mejora de la competitividad a través de la reducción de costes.
- Las sociedades cooperativas de producción, que surgen hacia 1848 en Francia y que desarrollan una actividad de transformación industrial para su posterior comercialización en el mercado libre.
- Las sociedades cooperativas de crédito, de finales del siglo XIX, de origen alemán, como un mecanismo destinado a facilitar la ayuda mutua entre los agricultores.

III. LOS ORÍGENES DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN ESPAÑA

Suelen citarse los orígenes del movimiento cooperativo en España en la Edad Media, basándose en el sistema gremial entonces existente, por considerarse este tipo de asociaciones que tenían una cierta solidaridad entre sus

miembros. Probablemente sea difícil de compartir que este tipo de asociaciones gremiales tengan los suficientes puntos en común con el moderno movimiento cooperativo que se inicia a mitad del siglo XIX, sin embargo, los datos que nos aportan Ventalló (1904), Reventós (1960) y Hermi (2007) confirman que en los siglos XV y XVI existían prácticas cooperativas en Cataluña y Valencia.

Es de destacar también la cooperación en el medio agrario, muestras de la misma los encontramos en el trabajo de la rozada de los agricultores de Aliste sobre los terrenos comunales de forma cooperativa (Mendez, 1981 y Caro Baroja, 1946) o en la cooperación en tareas de regadío de cultivos a través de la creación de embrionarias comunidades de regantes con principios cooperativos basados en la distribución del agua de riego basada en regla de proporcionalidad sobre las áreas de cultivo, tal y como relaciona Hermi (2007) o Costa (1983), entre otros muchos ejemplos de esa época.

Sin embargo, en puridad, los precedentes más próximos del cooperativismo moderno hay que buscarlo en el siglo XIX, ya que es en este siglo donde aprovechando el proceso de libertades del periodo 1820 al 1830 surgirá con fuerza el movimiento asociativo en la ciudad de Barcelona (Soldevilla y Villar, 1973), que culminará con la tentativa de instaurar una cooperativa de producción por la Asociación de Tejedores de Barcelona en 1840, anterior a la introducción de las ideas del movimiento cooperativista en España de Owen, y anterior también a la primera cooperativa de consumo que se creara en 1844 en Rochadle.

Tras introducirse en España las ideas de Owen, de la mano de Fernando Garrido Tortosa, se crearían en Valencia en 1856 las cooperativas Proletaria y El Compañerismo, en 1864 en Madrid la cooperativa La Fernandina y en Jerez la cooperativa La Abnegación (Joaniquet, 1864). Siendo a partir de estos momentos imparable el movimiento cooperativo en el conjunto de la geografía española.+

IV. LAS PRIMERAS NORMAS REGULADORAS DEL ASOCIACIONISMO EN ESPAÑA: EL DECRETO LEY DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1868 Y LA LEY DE ASOCIACIONES DE 30 DE JUNIO DE 1887

Aunque normalmente el inicio del movimiento cooperativo moderno en España se fija a partir de la Ley de Asociaciones de 1887, hay estudiosos que lo retrasan algunos años para fijarlo en el Decreto Ley de 20 de noviembre de 1868, pues es considerado por la Organización Internacional del Trabajo como la primera norma jurídica española a cuyo amparo se regularizan las *pocas cooperativas* existentes en esas fechas, o en trámites de aparición.

El derecho de asociación se desarrollará por ley once años más tarde que la previsión de dicho derecho estableciera la Constitución de 1876, y sería a través

de la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, que fue el primer intento serio, desde el punto de vista legal, de dar cobertura jurídica a las asociaciones cooperativas de producción, crédito y consumo. Sin embargo, un principio cooperativo sin el que hoy en día no podría entenderse una sociedad cooperativa, como es el de puertas abiertas para la entrada de nuevos socios, no se contenía en este marco legal, por lo que hubo que esperar hasta la Segunda República con la promulgación en 1931 de la Ley de Cooperativas que establecería legalmente la aplicación de este principio para las cooperativas en España.

Este hecho de *puertas cerradas* para nuevos socios sería duramente criticado desde los medios de la izquierda (Pérez Baró, 1974), al considerar que de este modo se castraba el espíritu reivindicativo y revolucionario de la clase obrera. En definitiva, no puede considerarse como un modelo de cooperación atractivo para el movimiento obrero, todo lo contrario que la Iglesia católica, que sí supo entender los valores del movimiento cooperativo como medio eficaz para abordar la cuestión social.

Aunque el derecho de asociación estaba recogido ya en la Constitución de 1869⁴, sería ateniéndose al artículo 13 de la Constitución de 1876, que establecía que todo español tenía derecho de *emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa, de reunirse pacíficamente, de asociarse para los fines de la vida humana*, como se llegara a la primera Ley de Asociaciones en España en el año 1887.

El primer artículo de la Ley de Asociaciones estableció que *el derecho de asociación (...) podrá ejercitarse libremente conforme a lo que se preceptúa en esta Ley. En su consecuencia quedan sometidas a las disposiciones legales de la misma las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo, o cualesquiera otros lícitos, que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia (...)*.

Y además, al ámbito de aplicación de esta ley se agregaba también a los gremios, sociedades de socorros mutuos, sociedades de previsión y los patronatos, quedando excluidas explícitamente, según el artículo segundo de la ley, las asociaciones con objeto meramente civil o mercantil.

Las asociaciones que podían fundarse acogiéndose a esta ley no tenían la obligación de constituirse a través de escritura pública, como ocurre en la actualidad, sino que los fundadores o iniciadores de la asociación, estaban obligados a que ocho días por lo menos antes de constituirla, a presentar ante el Gobernador

⁴ Hasta la Constitución de 1869 ninguna de las anteriores constituciones españolas había recogido, ni reconocido, el derecho de asociación. Con la revolución de septiembre de 1868 se establece por primera vez la protección constitucional del derecho de asociación, que junto al de sufragio universal fueron en el siglo XIX las conquistas más importantes del movimiento democrático europeo.

de la provincia en que hubiera de tener su domicilio, dos ejemplares firmados por los mismos de los Estatutos, Reglamentos, contratos o acuerdos por los cuales haya de regirse, expresando claramente en ellos la denominación y objeto de la asociación, su domicilio, la forma de su administración o gobierno. Tampoco aparece la obligación de hacer constar en la denominación el término *Coop.* como sucede en la actualidad, porque realmente esta ley estaba más pensada hacia el movimiento asociativo obrero.

Conviene destacar la falta de libertad que tenían este tipo de asociaciones para reunirse, pues se les obligaba a dar conocimiento por escrito al Gobernador Civil en las capitales de provincia, y a la autoridad local en las demás poblaciones, del lugar en el que la asociación haya de celebrar sus sesiones o reuniones generales ordinarias, veinticuatro horas antes de su celebración. Además, es el Gobernador de la provincia quien podía acordar la suspensión de las funciones de cualquier asociación cuando de su acuerdo o de los actos de sus individuos como socios resulten méritos bastantes para estimar que deban reputarse ilícitos o que se han cometido delitos que deban motivar su disolución, aunque sólo sería la autoridad judicial la única competente para decretar la disolución de las asociaciones constituidas con arreglo a esta Ley, según establece el artículo 15 de la misma.

Sorprende también la contabilidad de este tipo de asociaciones, pues las cuentas de ingresos y gastos no se rinden anualmente sino semestralmente, según determina su artículo 11, sobre todo aquellas asociaciones que recauden o distribuyan fondos con destino al socorro o auxilio de los asociados, a fines de beneficencia, instrucción u otros análogos.

El final del siglo XIX se caracterizó por un espíritu liberal, y por tanto contrario a las prácticas intervencionistas desde el Estado, que junto a la expulsión de las cooperativas del Registro Mercantil por el Código de Comercio de 1885 y la posibilidad de personificación de toda clase de grupos humanos que establece el Código Civil de 1889, lleva a la creación de unas cooperativas en este periodo, que paradójicamente, son más favorables a los principios liberales que lo que el propio movimiento cooperativo trataba de contrastar.

El resumen del movimiento agrario cooperativo español durante el siglo XIX es de un relativo fracaso, probablemente por la complejidad de este nuevo tipo de sociedades para una sociedad agraria ya de por sí demasiado atrasada junto a los rasgos de individualismo propios del campesino español.

V. LA LEY DE PÓSITOS AGRÍCOLAS DE 23 DE ENERO DE 1906

Se trataba de un tipo de instituciones municipales, destinadas a almacenar cereales para su préstamo a los campesinos en épocas de escasez. Fueron una institución de crédito en el sector rural creadas por los Reyes Católicos y re-

guladas en tiempos de Felipe II acabando su época de esplendor durante las guerras carlistas, provocada por la mala administración de sus fondos (Reventós, 1960).

Con esta Ley se pretendió revitalizar esta institución al reemplazar las funciones de los antiguos pósitos, que databan de la Edad Media y que se encontraban distribuidos por la geografía española, y que se hallaban inactivos en estas fechas, por unas nuevas funciones más acordes con la política de principios del siglo XX como instituciones de crédito que trataban de lidiar contra las prácticas de la usura.

En el artículo primero de esta Ley se establecen todos los servicios que podían llevar a cabo los pósitos a partir de ese momento, como la adquisición y uso de aperos, máquinas, plantas, abonos animales reproductores o cualesquiera otros elementos útiles para las industrias agrícolas o pecuarias, pudiendo también adquirir depósitos de grano.

La filosofía de esta Ley era transformar esta institución de ser unos simples depósitos de cereal, en ágiles instituciones de crédito agrícola en el medio rural.

Posteriormente, por Real Decreto de 21 de julio de 1929, los pósitos pasarán a depender funcional y orgánicamente del Ministerio de Economía, para acabar finalmente dependiendo del Ministerio de Agricultura durante la II República.

Reventós (1960) se queja, en relación a los pósitos, de la desdicha que supuso para los cooperativistas españoles su renuncia a la tarea de restaurarlos, ya que si a sus funciones propias se hubieran unido la de fundar cooperativas de consumo y suministro de aperos, máquinas y abonos, así como las de ahorro con la fundación de cajas rurales podrían haberse transformado en la vanguardia de la cooperación agrícola en una época donde la miseria era la nota común de los pequeños agricultores del país. En el mismo sentido, Malefakis (1976) mantiene que al igual que los pósitos, las cooperativas, si bien fueron numerosas en esta época, también resultaban ineficaces, pues la mitad de las mismas no llegaban a desempeñar ninguna función cooperativa.

VI. LA LEY DE SINDICATOS AGRÍCOLAS DE 28 DE ENERO DE 1906

Antes de llegar a esta ley, el cooperativismo católico en España tuvo una serie de representantes, entre los que destacaremos a Joaquín Díaz de Rabago, autor que en 1883 daría a conocer en España el sistema de Cajas Raiffeisen⁵, así

⁵ Este sistema alemán sería traído a España, iniciándose en Navarra la conexión del *crédito* con las actividades que más tarde triunfaría en todo el campo español en los Sindicatos Agrícolas con este principio: una organización de crédito para todas las actividades agrícolas (Abadía Cabrera, 1994).

como el propagandista Severino Aznar que en 1986 publicaría también numerosos artículos sobre el movimiento de cooperación católico (Reventós, 1960).

Sin embargo, sería a partir de esta ley, llamada también *ley de exenciones*, cuando se produjo una difusión en España de los denominados *sindicatos católicos*, de tanta importancia durante la primera mitad del siglo XX.

Algunos autores determinan que los sindicatos agrícolas son directos antecesores de las actuales cooperativas, pues fueron una respuesta asociativa de los agricultores, sector muy deprimido en esta época, como una forma de supervivencia frente al grave problema de la usura que padecía dicho sector, el desabastecimiento de materias primas, necesarias para llevar a cabo sus labores agrícolas, de factores de producción, así como la falta de estabilidad en los precios y canales de comercialización, fruto de los abusos de los caciques e intermediarios que existían en aquellos momentos en el campo español, como determinara Caballer (2002). Otros estudiosos (Abadía Cabrera, 1994) mantienen que la Ley de 1906 optó por recoger la expresión española *sindicato*, de más noble abolengo que *cooperativa*, que era utilizada en el resto de Europa.

Esta Ley supuso un intento serio por dar solución al incipiente cooperativismo español, considerándose por algunos autores (Hermi, 2007), como la primera norma jurídica del cooperativismo agrario español, con una clara influencia de la Iglesia católica, que permitía romper el lastre que el finisecular individualismo del pequeño agricultor español le llevaba a tener una carencia tanto en aspectos técnicos como económicos. Por este motivo, Arco Álvarez (1972) manifiesta que al amparo de esta ley pudo desarrollarse el más pujante movimiento cooperativo y sindical en el agro español.

Por su interés interesa mostrar su artículo primero, tal y como fue redactado en esta ley y publicado en la Gaceta de Madrid el 30 de enero del mismo año, tal y como fue citado por Harmi (2007) y Castillo (1979) tras su reproducción del *Manual del Propagandista* publicado en 1907 en Madrid, donde se consideraba *sindicatos agrícolas, las asociaciones formadas por personas dedicadas a cualesquiera de las profesiones agrícolas o interesadas de una manera directa en el mejoramiento de la agricultura, de la ganadería o de los productos del cultivo, sean propietarios, arrendatarios, aparceros o simples braceros*. Siendo los fines que se establecían los siguientes:

- 1º. *Adquisición de aperos y máquinas agrícolas y ejemplares reproductores de animales útiles para su aprovechamiento para el Sindicato.*
- 2º. *Adquisición para el Sindicato, o para los individuos que lo formen, de abonos, plantas, semillas, animales y demás elementos de la producción y el fomento agrícola o pecuario.*
- 3º. *Venta, exportación, conservación, elaboración o mejora de productos de cultivo o de ganadería.*
- 4º. *Roturación, explotación y saneamiento de terrenos incultos.*

- 5°. *Construcción o explotación de obras aplicables a la agricultura, la ganadería o las industrias derivadas o auxiliares de ellas.*
- 6°. *Aplicación de remedios contra las plagas del campo.*
- 7°. *Creación o fomento de institutos o combinaciones de crédito agrícola (personal, pignoraticio o hipotecario), bien sea directamente dentro de la misma Asociación, bien estableciendo o secundando Cajas, Banco o Pósitos separados de ella, bien constituyéndose la Asociación en intermediaria entre tales establecimientos y los individuos de ella.*
- 8°. *Instituciones o cooperación, de mutualidad, de seguro, de auxilio o de retiro para inválidos y ancianos, aplicadas a la agricultura o a la ganadería.*
- 9°. *Enseñanzas, publicaciones, experiencias, exposiciones, certámenes y cuantos medios conduzcan a difundir los conocimientos útiles a la agricultura y la ganadería y estimular sus adelantos, sea creando o fomentando institutos docentes, sea facilitando la acción de los que existan o el acceso a ellos.*
- 10°. *El estudio y la defensa de los intereses agrícolas comunes a los Sindicatos y la resolución de sus desacuerdos por medio del arbitraje. Se considera también Sindicato la Unión formada por Asociaciones agrícolas para fines comunes de los que quedan enumerados.*

Como se puede comprobar, las aspiraciones de la ley eran muy grandes, pues abarcaba amplios aspectos de la realidad agraria del momento, como son la incipiente mecanización del agro, aspecto que nos recuerda en gran medida al espíritu de los Grupos Sindicales de Colonización de principios de la década de los 40, otro gran periodo de crisis de la agricultura tradicional, regulados por la *Ley de Colonización de Interés Local de 25 de noviembre de 1940*, donde se regulaba el auxilio del Estado a este tipo de entidades siempre que fueran constituidas con fines agrarios, siguiendo con la propuesta de adaptar la agricultura española a la idea de *grupo*, entendido como cualquier forma de trabajo en común, donde, como manifiesta Román Cervantes (2008) el grupo colabora solidariamente en funciones específicas que afectaba al conjunto de los agricultores, y que abarcaba la totalidad de las tareas agrícolas y ganaderas.

Otro aspecto a destacar de esta ley es la cooperación de los agricultores para la venta de sus productos. De este modo, un año después, las Hojas Divulgadoras de la Dirección General de Agricultura, Industria y Comercio del Ministerio de Fomento se refieren a la cooperación para la venta de cereales, al analizar como en gran parte de las regiones de españolas viven casi exclusivamente del cultivo de los cereales, pues se consideraba desde el Ministerio que los demás cultivos sólo servían para cubrir los gastos generales y para mantener el suelo en un estado favorable de fertilidad. Así, distinguiendo entre grandes y pequeños propietarios agrícolas, cuando se trata de grandes productores y quieren

llevar al mercado cosechas abundantes, es fácil para ellos poder sostenerse y suspender incluso las ventas cuando los precios no son remuneradores; pero cuando son pequeños cultivadores los que venden, en este caso es la falta de crédito la que les obliga a deshacerse inmediatamente de sus productos al mejor postor, en muchas ocasiones en condiciones nada satisfactorias, aparte de que en la mayoría de los casos el labrador modesto, entonces y ahora, desconoce la orientación del mercado, falseado por la especulación.

Para evitar los perjuicios que resultan de la dependencia económica del cultivador del comerciante, se determinaba la importancia de organizarse, y aquí nos traen el ejemplo de lo que sucede en Austria y Alemania, bajo el régimen o sistema de la cooperación, con lo cual es posible reservar el grano en lugar de venderlo inmediatamente después de la cosecha, recibiendo, si es necesario, el agricultor un anticipo sobre el valor de la misma, y no vendiendo hasta que el grano adquiere su valor máximo, es decir, hasta que mejoran las condiciones del mercado. Los resultados obtenidos por estas Sociedades, animaban a aconsejar a los *agricultores modestos* de Castilla que estudien este aspecto de la cooperación, que tantos beneficios puede reportarles, y, comprendiendo el interés del asunto, la Dirección General de Agricultura se comprometía a difundir con más profusión la cooperación en el medio agrario.

Y es que, a nivel europeo, los avances en la cooperación se producen en todos los ámbitos. De este modo, la Alianza Internacional Cooperativa, celebraría un Congreso en Italia, en la ciudad de Cremona, los días 23 á 25 de Septiembre 1907, destacando Dinamarca como uno de los países en que más floreciente había sido el cooperativismo, siendo una importante característica el que los socios de este tipo de sociedades cooperativas fueran agricultores de clase media y baja.

También es fiel reflejo de la expansión de la cooperación la pionera Inglaterra, donde en 1907 se promulgaría un proyecto de ley desde su Parlamento, el *Small Holding Bill*, que confiaba a los Consejos Provinciales la adquisición de tierras, que las repartirían a pequeños cultivadores, sentando las bases de un sistema de *agricultura cooperativa*, permitiendo al Ministro y a los Consejos estimular con su apoyo la formación de Sociedades agrícolas y de Bancos agrícolas cooperativos.

Reventós (1960) analizó la oportunidad mal aprovechada que supuso esta ley, ya que si hubiera sido bien comprendida y aplicada, habría dilatado campo para favorecer a la Agricultura, al realizar un considerable esfuerzo por establecer sindicatos agrícolas especialmente en las zonas vitivinícolas y trigueras, creyendo que los resultados tangibles de esta ley hubieran sido muy superiores si hubiese existido un clima más favorable a la misma y un espíritu rural más abierto. En esta línea, Garrido Herrero (2003) sostiene que pese a poder estar simultáneamente acogidas a esta ley de 1906, las cajas rurales se regían por una legislación específica, igual que los sindicatos agrícolas, que solían dispo-

ner de secciones de compraventa de abonos o de alquiler de maquinaria, y de algunas Comunidades de Labradores y Cámaras Agrícolas. Además, la vida de las cooperativas que se formaron en el campo español en esta época fue extremadamente corta, como muestran los estudios de Cabo (1999) que determinarían que sólo dos tercios de las constituidas en Galicia entre 1909 y 1923 perdurarían menos de 10 años en activo.

Según Puentes Poyatos (2004) durante el periodo de dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), el cooperativismo llegaría a alcanzar caracteres *corporativistas* acercándole a las prácticas fascistas que se habían impuesto en la Italia de Mussolini, al considerarse un mecanismo muy eficaz de control indirecto por parte del Estado, por lo que el franquismo lo renovó cuando lo consideró necesario.

De ese modo, con el establecimiento del franquismo y tratando de eliminar todo vestigio de reforma agraria del régimen republicano, el 2 de septiembre 1941 se promulgaría una ley que derogaría a la antigua ley de sindicatos agrícolas de 1906 y que obligaba a los antiguos sindicatos agrícolas a su integración en la nueva organización sindical del régimen, es decir, en los sindicatos verticales.

VII. LA LEY DE COOPERATIVAS DE 9 DE SEPTIEMBRE 1931

Previamente a tratar el contenido de esta ley, conviene destacar la situación en que se encontraba España al inicio de la II República, de un gran subdesarrollo, eminentemente agrícola, con grandes desigualdades sociales, una estructura de la tierra desigual y unas deficientes condiciones de mercado que hacían necesaria la toma de medidas políticas en el campo de la reforma agraria, además del lógico desarrollo industrial para solventar la miseria en que se encontraban la mayor parte de las regiones del país. De esta forma, la reforma agraria se emprendería durante el periodo republicano con la aprobación de la Ley de Bases de 15 de septiembre de 1932 pero se radicalizaría posteriormente con el triunfo del Frente Popular en 1936, consecuencia de una ideologización de la izquierda más radical, pues no podemos olvidar que para Marx, el trabajo cooperativo sólo podía entenderse si se desarrollaba a escala nacional y con recursos de toda la nación, es decir, con la superación del modo de producción capitalista y la emancipación de los trabajadores a través de la revolución. Finalmente, las reformas agrarias emprendidas en este periodo acabarían siendo derogadas con el final de la guerra civil y el inicio del franquismo.

Con la II República española el régimen del derecho de asociación se reformulará a tenor de la nueva Constitución de 1931 que lo garantizaba según declaraba el artículo 39 al afirmar que *los españoles podrán asociarse o sindi-*

carce libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado. Los Sindicatos y Asociaciones estarán obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley. Podemos observar que se hace la diferencia entre asociación y sindicato⁶. Pues como mantiene Pelayo Olmedo (2007), el régimen republicano perseguía obtener la máxima libertad en la formación de asociaciones, aunque procurando que las mismas tuvieran siempre un régimen y funcionamiento democrático.

Será la Constitución republicana de 1931 la primera de las constituciones españolas desde 1812 que introduce el término *cooperación y cooperativas*. En concreto, su artículo 47, establece que *la República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación*. Este artículo y la futura ley de cooperativas fue fruto, entre otras razones políticas, de las conclusiones del Tercer Congreso Nacional de Cooperativas que se celebraría dos años antes en la ciudad de Barcelona, donde se pedía una norma que regulara las cooperativas dentro de la tutela de las Administraciones Públicas.

Esta ley es considerada realmente como la primera ley de cooperativas que ha tenido España, incluso Sanz Jarque (1974) la llega a considerar como necesaria, dado el gran número de cooperativas que ya existían en ese momento. Y sorprende aún más la importancia y rapidez con que el nuevo gobierno republicano acomete la regulación de este tipo de sociedades. Sin embargo, hay autores que mantienen que aunque la ley se elaboró con una intención decidida de promoción pública, sin embargo nunca llegaría a materializarse como tal (Puentes Poyatos, 2004), pues los gobiernos republicanos de izquierdas agotaron sus energías en otro tipo de políticas, de tal forma que cuando ya el conflicto de la guerra civil se encontraba en marcha, se impusieron los planteamientos más radicales del Frente Popular optando por la directa colectivización de la propiedad.

Propiamente esta ley es una transformación de un *Decreto de 4 de julio de 1931* sobre sociedades cooperativas que se transformaría en ley el 9 de septiembre del mismo año. Posteriormente el 2 de octubre se aprobará un Decreto aprobando el Reglamento para la ejecución de esta ley de cooperativas.

⁶ Pelayo Olmedo (2007) cita a Abellán García (1935) cuando este hace referencia al distinto empleo de los términos sindicarse y Sindicato en la Constitución de 1931, al afirmar que *se ha procurado, sin duda, una mayor precisión en el concepto para distinguir las agrupaciones con fines puramente morales de aquellas otras que los tienen preferentemente profesionales. Distinción que ha sido confirmada en la legislación complementaria al dictarse la Ley de 8 de abril de 132 de Asociaciones Profesionales, para las constituidas por patronos o por obreros.*

Conviene destacar el preámbulo de esta ley por la importancia que se le atribuye la necesidad de la cooperación a los *campos*, incluso más que en las ciudades, al determinar el gran retraso y la pequeñez del movimiento cooperativo español hasta ese momento en comparación con los extraordinarios progresos que se habían llevado a cabo internacionalmente a través de la cooperación.

A través de la organización de cooperativas de venta, se sigue proclamando en el Preámbulo, los *labradores* de todo el mundo encuentran su defensa mejor. Pues, entonces como ahora, una de las debilidades de nuestras pequeñas y medianas explotaciones es la situación de subordinación con que se encuentran en los mercados agrarios, a expensas de grandes oligopolios en la compra de inputs y sobre todo en la venta de los productos agrarios.

Un aspecto importante es el número de socios necesarios para poder constituir una cooperativa, que se cifra en veinte, número claramente superior a los tres necesarios que decreta la vigente ley de cooperativas de 1999. Sin duda influía en determinar esta cifra lo que estaba ocurriendo en países como Alemania o Austria, donde ya se habían fundado por parte de sus agricultores numerosas cooperativas que servían de intermediarias entre ellos y los consumidores, las cuales estaban compuestas por entre 200 o 300 miembros que aportaban sus cosechas y suscribían el capital social de fundación de las mismas.

Un elemento novedoso de la ley es la creación de un Registro Especial de Cooperativas en el Ministerio de Trabajo, pues la inexistencia de un soporte documental y registral adecuado perjudicaba notablemente la expansión del movimiento cooperativo, y que ha sido mantenido por las legislaciones posteriores, donde se debían inscribir las cooperativas para poder adquirir su propia personalidad jurídica. A diferencia de la legislación anterior, que siguiendo lo que determinaba el artículo 7 de la Ley de Asociaciones de 1887, tan sólo necesitaban de inscribirse en un Registro Provincial. La inscripción de la cooperativa era obligatoria en este Registro, dotando a dicha inscripción de eficacia constitutiva, aunque como mantiene Pérez de Lema (1988) *no se produce todavía la virtualidad de que lo inscrito en él despliegue su eficacia frente a terceros al modo de los tradicionales registros sustantivos. La eficacia del registro se limita a atribuir la personalidad jurídica y a jugar el papel de los archivos-índice, estadísticos o de control.* Por tanto, podemos entender que se consolida claramente la expulsión del Registro Mercantil de las sociedades cooperativas.

En la ley y el reglamento de cooperativas republicana se recogían los hasta entonces principios fundamentales del cooperativismo dictados por la Alianza Cooperativa Internacional, aunque no todas las cooperativas se consideraban realmente *iguales*, pues como Sanz Jarque (1974) expone, las cooperativas populares, es decir, las formadas por obreros y personas de modesta condición, tenían una protección especial, en detrimento de las cooperativas consideradas profesionales, donde se encuadraban las agrícolas, que quedaban excluidas

de esa especial protección, lo que provocaría que ninguna cooperativa agrícola quisiera entrar en esta ley, ya que implicaba perder los beneficios que le concedía la anterior ley de Sindicatos Agrícolas de 1906. Además, en 1932 se promulgaría la Ley de Asociaciones Profesionales, a la que se acogerían muchos agricultores.

Motivado por el movimiento de autonomía para Cataluña que se desarrolló durante la II República, su Estatuto de Autonomía es conveniente considerar como en Cataluña se legislaría su propia Ley de Cooperativas y de Sindicatos Agrícolas.

En Cataluña, el Parlamento de la Generalitat, en virtud de las competencias que le otorgaba su Estatuto de Autonomía, conseguido durante este periodo histórico de la II República, aprobaría con fecha 17 de febrero de 1934, la Ley de Bases de la Cooperación para Cooperativas, Mutualidades y Sindicatos Agrícolas, y posteriormente el 17 de marzo del mismo año, se aprobaría la Ley de Cooperativas. Aspecto que conviene destacar de esta nueva ley es la intensificación del régimen colectivista más allá de lo que lo hacía la ley española de 1931, fijando el fondo de reserva irreplicable entre el 15 y el 35 por ciento, llegando al 40 por ciento en las cooperativas de producción y trabajo (Pérez Baró, 1974). Aún así, ambas normas tuvieron una vigencia temporal muy limitada al sobrevenir la Guerra Civil y el posterior triunfo del franquismo.

Bel Durán (1997) analizará como esta ley republicana será sustituida por otra promulgada ya en las postrimerías de la Guerra Civil española por otra donde se relajaban más los principios democráticos y, por tanto, de carácter más autoritario. Aunque de escasa existencia, tanto temporal como material por la inminente pérdida de la guerra y la instauración del régimen franquista.

VIII. LEY DE COOPERACIÓN DE 2 DE ENERO 1942

Finalizada la Guerra Civil y al inicio del franquismo, se promulgará la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, donde al igual que ocurrió durante la dictadura de Primo de Rivera, el régimen franquista vinculó el cooperativismo con el corporativismo valiéndose de los sindicatos verticales recién creados, integrándolos en la Obra Sindical de Cooperación.

En consonancia con el *Movimiento Nacional* se incrementará en todos los aspectos de la sociedad el intervencionismo y control público, no escapando el movimiento cooperativo a esta situación, tal y como puede comprobarse del contenido de esta ley, siendo característica identificativa de la misma el hecho de la constitución de cooperativas fuera de carácter autoritario y de tipo administrativo concesional (Paz Canalejo, 1987). El giro se basaría en una concepción totalitaria y jerárquica de la cooperación, cuya consecuencia inmediata sería la *Ley de Unión Sindical de 1940*, que otorgaba a los sindicatos verticales la

función de patronato y control para el fomento y estímulo de las cooperativas (Marí y Juliá, 2001).

Sin embargo, esta legislación posibilitaba un significativo desarrollo del cooperativismo agrario en España, tal y como sostienen Juliá y Server (1990) al afirmar que *con la Ley General de Cooperativas de 1942 se constituyen ya, gran parte de las Cooperativas Agrarias que actualmente conocemos conformando el grupo más numeroso las bodegas cooperativas y almazaras, lo que probablemente se debió a las dificultades que atravesaban estos sectores, y a la figura de algunos protectores como es el caso de Pascual Carrión, uno de los inspiradores de la reforma Agraria en la Segunda Republica que fue un claro impulsor de Bodegas Cooperativas.*

Las clases de cooperativas que establece esta ley, aunque son todavía reducidas, son las siguientes: cooperativas del campo, del mar, de artesanía, industriales de viviendas protegidas, de consumo, de crédito y del frente de juventudes.

Esta ley tuvo dos reglamentos, uno establecido por Real Decreto de 11 de noviembre de 1943 por el que se aprueba el Reglamento de Cooperación y otro que sería el Decreto 2396/1971 de 13 de agosto por el que se aprobaría el nuevo Reglamento de Cooperación que derogaría al anterior, y que tendría como aspecto más novedoso el fortalecimiento de la cooperativa en cuanto a empresa, una mejor regulación de la participación del socio y reforzamiento de su derecho a ser informado, el favorecimiento de la autodeterminación de las cooperativas y el reforzamiento del movimiento cooperativo (Sanz Jarque, 1974).

Ya en la Exposición de Motivos del Decreto 2396/1971 se establece que se trata de un Reglamento *provisional* a la espera de una nueva ley donde se aborde el cooperativismo de una manera más eficiente acorde a los nuevos tiempos. Aún así, interesa el concepto que mantiene de sociedad cooperativa como *la reunión voluntaria de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos, con capital variable y sin ánimo de lucro, al objeto de lograr fines comunes de orden económico-social.* Podemos observar cómo cambia el término *asociación* de la ley republicana por *reunión* en la presente ley, y como cambiará posteriormente por *sociedad* en la ley de 1974 y sucesivas. También establece un número mínimo de 15 socios frente a los 20 que eran necesarios según la ley de cooperativas de la II República.

Respecto a los órganos sociales de la cooperativa, frente al sistema republicano que establecía la necesidad, además de la correspondiente Junta General, de una Junta Directiva formada al menos por cinco individuos, y sólo para aquellas cooperativas de más de 100 socios la creación de una Comisión de inspección de cuentas formada por tres o más individuos elegidos por la Junta General. En el sistema que determina este Reglamento los órganos de gobierno de la cooperativa serán la Junta General, la Junta Rectora y el Consejo de Vigilancia, órganos muy similares a los que existen en la actualidad.

Si la ley de cooperativas de 1931 contemplaba como una de las clases de cooperativas las *cooperativas de profesionales* a las que podían constituir los agricultores y ganaderos, entre otros tipos de profesionales, para realizar conjuntamente determinadas operaciones encaminadas al mejoramiento económico, técnico y de su explotación. La ley de 1942 ya diferencia claramente a las *cooperativas del campo* como una clase de cooperativas claramente diferenciada, con unos fines determinados muy similares a los que establece la vigente ley de cooperativas de 1999.

IX. LEY DE COOPERATIVAS DE 1974 Y SU REGLAMENTO 1978

Esta nueva Ley de Cooperativas de 1974 es fruto de la transformación económica que sufrió a partir de la década de 1960 la sociedad rural, y por supuesto, la española en su conjunto, con la descomposición progresiva de la agricultura tradicional y la obsolescencia del marco legislativo anterior, cuyo primer fruto fue la promulgación por Decreto de 9 de mayo de 1969 del Estatuto Fiscal de Cooperativas, donde se concebía al cooperativismo agrario desde un punto de vista más empresarial, fomentándose las estructuras cooperativas de segundo grado, ya que se pretendían remover todos los obstáculos que venían obstruyendo no sólo la creación sino la gestión de las cooperativas españolas.

El concepto de cooperativa que establece esta ley es el de una sociedad que, *realiza en régimen de empresa en común, cualquier actividad económico-social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad*. Podemos observar como el interés a la comunidad importa ya en esta legislación, más acorde a los nuevos tiempos, aunque todavía no se había producido la incorporación de este principio, que se haría realidad en 1995 en el Congreso de Manchester.

Respecto a los órganos sociales de la cooperativa se siguen manteniendo, aunque cambiando semánticamente los nombres por los de Asamblea General, Consejo Rector e Interventores de Cuentas.

El Real Decreto 2710/78, de 16 de noviembre por el que se establece el Reglamento de la Ley General de Cooperativas, sigue manteniendo el mismo concepto de cooperativa, y servirá para aclarar el problema planteado en la ley con respecto a la inscripción registral, atribuyendo definitivamente la inscripción de las cooperativas en el registro administrativo y no en el mercantil, aunque imponiendo, de forma novedosa hasta este momento, la necesidad de que la inscripción se hiciera por *escritura pública*, requisito que se ha mantenido hasta la actualidad. Este reglamento establece una concepción más empresarial de las cooperativas, fomentándose la creación de estructuras cooperativas de segundo grado.

En cuanto a la clasificación de cooperativas, esta ley no hace un desarrollo exhaustivo de las mismas, se limita a establecer en su artículo 49 que las cooperativas se clasificarán en grupos, ramas y tipos, de acuerdo con su objeto social.

Sin duda, esta ley supone un avance significativo con respecto a la legislación cooperativa anterior, al reconocer expresamente el desarrollo de actividades empresariales en este tipo de sociedad, y el abandono de las referencias al mutualismo y la superación de antiguos mitos (Hermi, 2007).

X. LA LEY 3/1987, DE 2 DE ABRIL, GENERAL DE COOPERATIVAS

Con el advenimiento del régimen democrático a partir de 1975 y la promulgación de la vigente Constitución española de 1978, el movimiento cooperativo coge nuevos bríos. De este modo, el cooperativismo aparece recogido en el artículo 129.2 de la Constitución de 1978 estableciendo que *los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas*. Es decir, hace una apuesta por el cooperativismo pero desde la inactiva privada, quedando la labor de los poderes públicos en el apoyo y promoción de las mismas. Este artículo 129.2 informará toda la legislación cooperativa hasta la actualidad, tanto la llevada a cabo por el Estado como la de las diferentes comunidades autónomas, pues la Constitución estableció un régimen de distribución de competencias con las comunidades autónomas, asumiendo la regulación en esta materia cooperativa la mayoría de las mismas.

Además, a diferencia del resto de Constituciones que ha tenido España, la Constitución de 1978, como dictaminó el Tribunal Constitucional en sentencia del 20 de diciembre de 1982, tiene plena eficacia directa, derogatoria, invalidatoria, interpretativa e integradora. Luego los gobiernos de la democracia estaban llamados a llevar a cabo la nueva regulación del cooperativismo, pues se trataba de un *mandato constitucional*.

La marcha hasta esta ley no fue fácil, ya que antes de promulgarse se llegaron a preparar hasta tres proyectos de ley sobre cooperativas, en 1980, 1985 y 1986, que fracasaron y no llevaron a promulgarse finalmente.

La Ley de 1987 trajo numerosas novedades en la regulación del cooperativismo. En primer lugar, era fiel reflejo del estado descentralizado y autonómico que se generó tras el establecimiento de la democracia en 1975, y por tanto se adaptó al régimen plurilegislativo del Estado de las autonomías.

En este Estado de las autonomías, según Sanz Jarque (1994) la normativa española de cooperativas del año 1987 sería continuadora de la tradición histórica rochdaliana, presentado su sistema legislativo la doble singularidad de ser *múltiple*, porque no obstante la unidad y universalidad sustantiva de la materia, son varias las leyes de cooperativas vigentes al mismo tiempo, y *complejo*,

porque el nivel de competencias de cada Comunidad Autónoma es diferente. Esta situación que se ha mantenido hasta el presente con la actual ley de 1999 ha llevado a un estado de confusión en materia legislativa cooperativa que necesita de medidas correctoras.

Sigue persistiendo esta ley en el error de la anterior, en cuanto a la imposibilidad de la existencia de un único Registro de empresas. Y además, se concluye que las comunidades autónomas con competencia exclusiva sobre cooperativas podrán establecer Registros administrativos de cooperativas con eficacia sustantiva, según establece la Disposición Final primera de la ley y la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional.

Las cooperativas agrarias son reguladas por los artículos 133 y 134 de esta ley, estableciendo como cooperativa agraria *a la que asocia a personas físicas o jurídicas, titulares de explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas que tengan por objeto la prestación de suministros y servicios, así como la realización de operaciones, encaminadas al mejoramiento económico y técnico de las explotaciones de sus socios.*

Dado el importante cambio que suponía esta ley, sobre todo como consecuencia de la instauración de la democracia y del Estado de las autonomías, con respecto a la anterior legislación cooperativa, junto a la mayor flexibilidad fortalecimiento y facultad de autorregulación de las cooperativas, se hizo conveniente que las mismas dispusieran de suficiente tiempo a fin de que los socios y administradores pudieran obtener la información precisa que les permita utilizar en la práctica, el adaptar los Estatutos a las nuevas posibilidades que les abría esta ley, por lo que se dictó la Orden de 22 de diciembre de 1987 por la que se establecen los requisitos a que deberían ajustarse la adaptación de los Estatutos de las Cooperativas a esta ley.

En 1988 se promulgaría la *Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito*, que establecía para la constitución de una cooperativa de crédito la autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda, junto al oportuno otorgamiento de escritura pública de constitución, solicitud de su inscripción en el Registro correspondiente del Banco de España, y por último no sólo la inscripción en el Registro de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, sino también la inscripción en el Registro Mercantil.

Las profundas modificaciones experimentadas por el régimen jurídico sustantivo de las cooperativas, después de la aprobación de la Ley General de Cooperativas, en cuya disposición final quinta incluyó la previsión de que se enviase a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, así como de diversas leyes autonómicas, así como por la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, y por el sistema tributario, a raíz de la reforma fiscal iniciada con la Ley de Medidas Urgentes de 14 de noviembre de 1977, hicieron necesaria la promulgación de una nueva legislación sobre el *Régimen Fiscal de las Cooperativas*. El actual régimen fiscal de las cooperativas que

viene marcado por la *Ley 20/1990, de 19 de diciembre* se adecua perfectamente a esta Ley General de Cooperativas de 1987, pero no está totalmente adaptada a la nueva realidad del cooperativismo y en concreto a la vigente ley de 1999.

Esta ley establece un régimen de beneficios tributarios para las cooperativas, de tal forma que reconoce a toda cooperativa, regularmente constituida y que, a lo largo de su vida social, cumpla determinados requisitos que pueden ser definidos como inherentes a la institución cooperativa, de unos beneficios fiscales básicos que incentiven de manera sustancial la constitución de nuevas entidades y el funcionamiento de las ya existentes. Y la articulación de un doble nivel de protección, de tal forma que las cooperativas clasificadas como de trabajo asociado, agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, del mar y de consumidores y usuarios, por su actuación en estos sectores, por la capacidad económica de sus socios y el mayor acercamiento al principio mutualista, disfruten de unos beneficios adicionales. También regula el régimen de las cooperativas de crédito, clasificadas como cooperativas protegidas, con ciertas especialidades y el de las sociedades agrarias de transformación, a las que se les reconoce unos beneficios fiscales propios.

XI. LA LEY 27/1999, DE 16 DE JULIO, DE COOPERATIVAS

La legislación vigente del cooperativismo en España es una necesidad, tanto por tener un cauce adecuado para la canalización de las iniciativas colectivas para una sociedad del siglo XXI, dentro de un mundo globalizado, mucho más competitivo y riguroso con las reglas del mercado, haciendo compatibles los requisitos de rentabilidad y compatibilidad propios de las economías desarrolladas con los valores y principios que consagran la tipicidad de las cooperativas (García Marcos, 1998), como por el desarrollo del Estado de las Autonomías, que asumirían en competencia exclusiva la competencia sobre cooperativismo, además de las modificaciones que se habían producido en el Derecho de Sociedades como consecuencia de la legislación comunitaria y de los procedimientos jurisdiccionales de garantía e impugnación.

El ámbito de actuación de esta ley, que fue uno de los artículos más discutidos por el Parlamento en su tramitación, es considerablemente inferior a las anteriores, tan sólo, como indica su artículo segundo, será de aplicación a aquellas sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal, así como a las que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Eliminándose de ley, como ámbito de aplicación, a las Asociaciones de Cooperativas de ámbito estatal, que sí que se pretendía en el Proyecto de Ley de Cooperativas aprobado por Consejo de Ministros el 10 de julio de 1998.

Aún así, en aplicación del *principio de subsidiariedad*⁷, esta ley también será aplicable en aquellas comunidades autónomas que no hubieran legislado hasta el momento sobre cooperativismo, quedando solamente Cantabria y Canarias sin legislar sobre esta materia, tras la última incorporación de Asturias al club de comunidades autónomas que han legislado sobre cooperativismo, con la reciente Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas.

Según el artículo primero de esta ley, *una cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional*. Por lo que la cooperativa se configura como una sociedad de personas y no de capitales, con accionistas, como en las empresas mercantiles donde la diferente aportación de capital es lo que determina la cuota de poder para cada socio en las decisiones de la empresa. Incluso se la suele incluir dentro del denominado *Tercer Sector*, para diferenciarla tanto del sector público como del sector privado. Por lo que, como Morales Gutiérrez (1996) entiende, planteado de esta forma, la cooperativa es la empresa *humana*, la empresa *personalista* por excelencia.

La sociedad cooperativa no se muestra con un claro carácter mercantil, como establece el artículo 124 del Código de Comercio español al determinar que *las compañías mutuas de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquiera otra clase, y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo, sólo se considerarán mercantiles, y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija*. Por lo que si una cooperativa operara con terceros se convertiría en mercantil, aspecto claramente delimitado en la vigente ley de cooperativas al establecer para cada clase de cooperativa los límites de operaciones con terceros, de tal modo, que como advierte Fajardo García (1996) *se admite por el legislador que pueda operar con terceros no socios y conservar su estatuto no mercantil, mientras los beneficios de esas operaciones no se repartan entre los socios*.

Esta ley de 1999 dedica el Capítulo X a clasificar a las sociedades cooperativas en función de su actividad corporativizada en las siguientes clases:

- Sociedades cooperativas agrarias.
- Sociedades cooperativas de consumidores y usuarios.

⁷ La subsidiariedad como concepto o criterio de actuación en el ámbito político es una cuestión que ha recuperado actualidad, sobre todo desde el momento en que el Derecho Comunitario ha incorporado en el Tratado de Maastricht el llamado principio de subsidiariedad en su artículo quinto (Salvador Armendáriz, 2000).

- Sociedades cooperativas de crédito.
- Sociedades cooperativas de enseñanza.
- Sociedades cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- Sociedades cooperativas del mar.
- Sociedades cooperativas sanitarias.
- Sociedades cooperativas de seguros.
- Sociedades cooperativas de servicios.
- Sociedades cooperativas de trabajo asociado.
- Sociedades cooperativas de transportistas.
- Sociedades cooperativas de viviendas.

Desaparecen del listado de clases de cooperativas con relación a la anterior ley de 1987 las cooperativas educacionales. Y también se crea una nueva figura societaria denominada *cooperativa mixta* en cuya regularización coexisten elementos propios de la sociedad cooperativa y de la sociedad mercantil, que según el artículo 107 de la ley *son aquellas en las que existen socios cuyo derecho de voto en la Asamblea General se podrá determinar, de modo exclusivo o preferente, en función del capital aportado*.

También se regula por primera vez el denominado *grupo cooperativo*⁸, que es el conjunto formado por varias sociedades cooperativas, cualquiera que sea su clase, y la entidad cabeza de grupo que ejercita facultades o emite instrucciones de obligado cumplimiento para las cooperativas agrupadas, de forma que se produce una unidad de decisión en el ámbito de dichas facultades.

En cuanto a las cooperativas agrarias, estas son reguladas en el artículo 93, haciendo una visión ampliada de las mismas, a diferencia de la ley de 1987, en que tan sólo se podían asociar a personas físicas o jurídicas, titulares de explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas, también podrán formar parte como socios de pleno derecho de estas cooperativas, 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.

Se refuerza el principio cooperativo de *puerta abierta* estableciéndose una nueva regulación del derecho de reintegro a las aportaciones sociales, lo que supone, en palabras de García Marcos (1998), una mayor tutela del socio.

Además, frente al exclusivo objeto de las cooperativas agrarias de realización de operaciones, encaminadas al mejoramiento económico y técnico de las explota-

⁸ Un ejemplo de *grupo cooperativo* que ha surgido a partir de la presente ley lo encontramos en el *Grupo AN*, considerado como una de las más importantes cooperativas de toda España y como la líder en la mitad norte de la península. Parte como cooperativa multisectorial, por lo tanto diversificada, que tiene su producción en la mitad norte de España, donde viven y trabajan sus 23.000 agricultores y ganaderos de las 137 cooperativas socias.

ciones de sus socios, en la vigente legislación se hace una ampliación de los fines, incluyendo también 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.

Respecto a las actividades que pueden llevar a cabo las cooperativas agrarias, coinciden con la ley de 1987 los cuatro apartados siguientes:

- a) *Adquirir, elaborar, producir y fabricar por cualquier procedimiento, para la cooperativa o para las explotaciones de sus socios, animales, piensos, abonos, plantas, semillas, insecticidas, materiales, instrumentos, maquinaria, instalaciones y cualesquiera otros elementos necesarios o convenientes para la producción y fomento agrario.*
- b) *Conservar, tipificar, manipular, transformar, transportar, distribuir y comercializar, incluso directamente al consumidor, los productos procedentes de las explotaciones de la cooperativa y de sus socios en su estado natural o previamente transformados.*
- c) *Adquirir, parcelar, sanear y mejorar terrenos destinados a la agricultura, la ganadería o los bosques, así como la construcción y explotación de las obras e instalaciones necesarias a estos fines.*
- d) *Cualesquiera otras actividades que sean necesarias o convenientes o que faciliten el mejoramiento económico, técnico, laboral o ecológico de la cooperativa o de las explotaciones de los socios.*

Pero se añade un apartado más, que no aparece en las anteriores leyes de cooperativas, que es el de poder realizar actividades de consumo y servicios para sus socios y demás miembros de su entorno social y fomentar aquellas actividades encaminadas a la promoción y mejora de la población agraria y el medio rural.

XII. LAS COOPERATIVAS Y SU LEGISLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Con el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea y actualmente Unión Europea se produjo la necesidad de adecuar nuestras cooperativas a las nuevas circunstancias y acercarse a la nueva realidad que suponía el cooperativismo agrario europeo, lo que según Marí y Vidal (2001) supondría la asunción de un mayor protagonismo empresarial en la agricultura, puesto de manifiesto con las elevadas cuotas de mercado que poseen las cooperativas europeas en buena parte de los productos agrarios, y que todavía persisten en la actualidad.

Sin embargo, en el ámbito comunitario de la Unión Europea no se ha legislado al respecto de las cooperativas agrarias, sí que se cuenta actualmente con

el Reglamento (CE) n° 1435/2003, de 22 de julio de 2003, del Consejo relativo al estatuto de la sociedad cooperativa europea y la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 julio de 2003, por la que se completa el estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, estableciendo un auténtico estatuto jurídico único de la *sociedad cooperativa europea*. Estos nuevos textos permiten, efectivamente, la creación de una cooperativa por personas residentes en Estados miembros distintos o por entidades jurídicas implantadas en Estados miembros distintos. Con un capital mínimo de 30 000 euros, estas nuevas sociedades cooperativas europeas pueden ejercer sus actividades en todo el mercado interior, con una personalidad jurídica, una normativa y una estructura únicas. Y podrá constituirse este tipo de sociedad cooperativa europea por un mínimo de cinco personas físicas que residan en al menos dos Estados miembros.

En el ámbito nacional se ha promulgado la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, como consecuencia de la aprobación del Reglamento (CE) n° 2157/2001; junto a él y para fomentar los objetivos sociales de la Comunidad Europea, se entendían también necesarias determinadas disposiciones, sobre todo en el ámbito de la implicación de los trabajadores, encaminadas a garantizar que el establecimiento de las sociedades europeas viniera acompañado de normas sobre la implicación de los trabajadores en ellas, sin reducción de los derechos y prácticas existentes en las empresas participantes en su constitución. Incluyéndose en esta Ley una disposición adicional, mediante la que se establece la regulación particular de la sociedad cooperativa europea, abordándose así conjuntamente la transposición de la directiva anterior y de la Directiva 2001/86/CE.

XIII. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE COOPERATIVAS

Con el establecimiento del Estado autonómico y con base en el título VIII de la Constitución del 78 las comunidades autónomas han ido adquiriendo competencias sobre el cooperativismo. Sin embargo, el proceso no ha sido homogéneo para el conjunto de territorios españoles, sino que cabe distinguir tres grupos:

- En el primer grupo se encuadrarían aquellas comunidades autónomas que desde su inicio han tenido competencia exclusiva sobre la materia de cooperativas. En este grupo destacaremos en primer lugar a Cataluña, que es la única comunidad autónoma que ya había legislado previamente sobre cooperativismo durante la II República con una Ley de Bases sobre cooperación, y en cuerpos separados, una sobre cooperativas y otra sobre sindicatos agrícolas, que serían derogadas con el establecimiento del régimen franquista. Y que con base en nuestra Constitución del 78 legisló ampliamente

sobre cooperativas, en un primer momento a través de la ley de 9 de marzo de 1983 y la Ley de 14 de mayo de 1985, del Instituto para la Promoción y la Formación Cooperativas, posteriormente a través la Ley 6/1998, de 13 de mayo, de regulación del funcionamiento de las secciones de crédito de las cooperativas y la Ley 18/2002, de 5 de julio, de Cooperativas, que sería modificada un año después por la Ley 13/2003, de 13 de junio.

La Comunidad Foral de Navarra legisló en materia de cooperativas a través de la Ley Foral 12/1989, de 3 de julio de Cooperativas de Navarra, posteriormente por la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, junto a la Ley Foral 5/2006, de 11 de abril, de modificación de la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, para la adición de la regulación de las cooperativas de iniciativa social, y la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra, que sustituiría a la de 1996. Además de la Ley Foral 9/1994, de 21 de junio, reguladora del régimen fiscal de las Cooperativas.

El País Vasco dispondría en un primer momento de la Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas, que sería derogada posteriormente por la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi. Que junto a la Ley 3/1995, de 23 de junio, de ampliación del plazo de adaptación estatutaria de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, la Ley 6/1997, de 6 de junio, de habilitación de un nuevo plazo para la adaptación estatutaria a la Ley 4/1993, de 24 de Junio, de Cooperativas de Euskadi, la Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi y la Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi, constituyen la legislación vigente sobre esta materia en esta comunidad autónoma.

Andalucía, en un primer momento contó con la Ley 2/1985, de 2 de mayo de Sociedades Cooperativas Andaluzas y el Decreto 121/1985, de 5 de junio por el que se regulaba la organización y funcionamiento del Registro de las Cooperativas Andaluzas. Posteriormente la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas derogaría la legislación anterior, que a su vez sería modificada por la Ley 3/2002, de 16 de diciembre.

La Comunidad Valenciana contó en un primer momento con el Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que sería derogado por la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

Galicia, a pesar de ser una comunidad histórica, asumiría la competencia exclusiva en materia de cooperativas en virtud de la transferencia hecha por la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, ampliando la recogida en el artículo 28.7 del Estatuto de Autonomía de Galicia, y dispone en la actualidad de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia.

— Un segundo grupo sería el de aquellas comunidades autónomas que posteriormente a su formación como tales han adquirido dicha competencia exclusiva en materia cooperativa. Fue a través de la *Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución* se transfirió a las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en Cooperativas y Mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil. Como consecuencia de esta ley orgánica se tuvieron que dictar el 24 de marzo de 1994 las consiguientes leyes orgánicas de modificación de los estatutos de autonomía de dichas comunidades, y se han ido dictando toda una serie de Reales decretos de traspasos de funciones y servicios a estas comunidades autónomas. Interesa también comentar la situación de la Comunidad Autónoma de Canarias, también adquirió dicha competencia, a través artículo 30.24 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por la Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre, que le atribuye a esta comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de cooperativas, aunque hasta la fecha, al igual que Cantabria, no haya legislado sobre la materia.

El resto de comunidades autónomas de este grupo han legislado sobre la materia, la última ha sido Asturias con su Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas. Aragón lo hizo a través de la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón, que sería posteriormente modificada por la Ley 4/2010, de 22 de junio. Murcia cuenta con la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia. Extremadura con la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, además de la Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura. Las Islas Baleares tienen la Ley 1/2003 de 20 de marzo, de cooperativas de las Illes Balears, que fue modificada parcialmente por la Ley 7/2005, de 21 de junio, de reforma de la Ley 1/2003, de 20 de marzo, de cooperativas de las Illes Balears. Castilla-La Mancha cuenta con la Ley 20/2002, de 14 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, que ha sido sustituida recientemente por la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha. Castilla y León tiene a la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León. La Rioja dispone de la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja. Y Madrid con la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.

— Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no tienen competencia reconocida para legislar sobre cooperativismo, y que por tanto no tienen ninguna norma jurídica sobre esta materia.

La mayoría de las leyes de cooperativas de las distintas comunidades autónomas coinciden en los caracteres principales, así como en las diferentes clases de cooperativas que regulan. Aunque existen también diferencias entre las mismas. Abordar dichas diferencias supondría un trabajo enorme, pero sirva de ejemplo el siguiente caso: Ley de Cooperativas del Estado regula las *sociedades cooperativas integrales* como aquéllas que, con independencia de su clase, su actividad cooperativizada es doble o plural, cumpliendo las finalidades propias de diferentes clases de cooperativas en una misma sociedad, según acuerdo de sus Estatutos y con observancia de lo regulado para cada una de dichas actividades, mientras que la Ley de Cooperativas de Cataluña, que las define como cooperativas mixtas, aquellas que cumplen finalidades propias de varias clases de cooperativas y unifican las distintas actividades en una sola cooperativa de primer grado, y de forma similar también lo hace la Ley de Cooperativas Valenciana, y la Ley de Cooperativas de Aragón, es decir, todas ellas proponen una sociedad cooperativa con la misma finalidad que las cooperativas integrales de la ley estatal pero la denominan de forma distinta, como sociedad cooperativa mixta.

XIV. CONCLUSIONES

El movimiento cooperativo se enmarca dentro de la denominada Economía Social⁹, ya que la finalidad de las cooperativas es lograr la satisfacción de las necesidades de los socios que se agrupan en este tipo de sociedad.

Como consecuencia de la asunción de competencias en materia de cooperativismo por la mayoría de las comunidades autónomas hemos alcanzado en la actualidad una situación confusa para el desarrollo del cooperativismo, pues nos encontramos con una ley estatal que realmente lo que desempeña es un papel de derecho supletorio de las leyes autonómicas, y por otro lado existe un conglomerado de leyes autonómicas, muchas de ellas prácticamente iguales, pero que generan una gran inseguridad jurídica, así como el hecho de desincentivar el posible asociacionismo de cooperativas entre las diferentes autonomías. Lo que nos llevaría a la necesidad de una *ley de armonización* en el sector, ante

⁹ Según los profesores Barea y Monzón (2002) la Economía Social sería el conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercados privados al servicio de los hogares, no controlados por la administración y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias.

la falta de voluntad política que hubiera requerido la promulgación de una ley marco de cooperativas.

La unificación de registros, con la creación de un único *Registro de empresas* sigue siendo hoy en día un tema pendiente, a pesar de que a finales del franquismo, durante un año se abrió dicha posibilidad, con la modificación del Código de Comercio que supuso la Ley de 21 de julio de 1973, en lo relativo al Registro Mercantil, al permitir el acceso al mismo a las personas, naturales o jurídicas, que aunque no tuvieran naturaleza mercantil, realizaran actos susceptibles de inscripción, por lo que las sociedades cooperativas habrían logrado entrar en el Registro Mercantil. Pero dicha posibilidad se cerraría un año después con la Ley General de Cooperativas de 1974. Por lo tanto, este es uno de los retos que aún quedan por afrontar en la legislación española, la creación de un único Registro de empresas que englobara tanto a las mercantiles, cooperativas, SAT, etc., que mantuviera, al menos, las mismas características de rigor, opciones tecnológicas de presentación, verificación y publicidad de cuentas que el actual Registro Mercantil.

Sigue manteniéndose el problema de regular con la misma ley tanto a sociedades cooperativas de pequeño tamaño como a grandes sociedades cooperativas que se quedan demasiado encorsetadas. La comparación con Europa nos muestra que tenemos unas cooperativas de muy pequeño tamaño, y aunque este puede ser un factor que facilite al agricultor identificarse con su cooperativa, este es sin embargo, el principal problema de nuestro cooperativismo agrario, a cuya resolución no contribuye la actual legislación cooperativa. En efecto, un incremento en el tamaño medio de nuestras cooperativas agrarias, ya sea vía integraciones o mediante crecimiento orgánico, permitiría la necesaria ganancia en competitividad por incremento de la capacidad negociadora y acceso a mayores economías de escala. Sin embargo, las actuales leyes de cooperativas permiten escasa capacidad de maniobra a los equipos gestores de las mismas a la hora de adoptar soluciones de crecimiento competitivas en las actuales condiciones de mercado. En definitiva, la dinámica actual del cooperativismo actual le lleva a correr el riesgo de la pérdida de identidad de la sociedad cooperativa tal y como la hemos entendido hasta el momento, pero al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el cooperativismo también se ha ido adaptando a los nuevos tiempos, por lo que la cobertura jurídica de la institución cooperativa también tendrá que ir cambiando para estar a la altura de las expectativas que se generen en cada nueva etapa histórica, de este modo, no se puede considerar que la existencia de una nueva ley sea siempre fruto de un fracaso de la anterior, sino de responder mejor a la nueva coyuntura y situación socioeconómica del momento.

En cuanto al número de socios para formar una cooperativa ha ido reduciéndose progresivamente a lo largo de las distintas normas sobre la materia, desde los veinte que se necesitaban en la ley de cooperativas de 1931 del régi-

men republicano, a los cinco que determinaba la ley de 1987 y los tres que son necesarios en la actualidad según la vigente ley de 1999.

Por último, no podemos sino seguir destacando, a pesar del insuficiente desarrollo del cooperativismo agrario en general, la importancia que el movimiento cooperativo ha tenido, y tiene, en el medio rural como motor de su economía, cuya fragilidad es considerable, sobre todo en las actividades agrarias, consecuencia de su debilidad estructural, tanto frente a la meteorología como por su posición de subordinación en los mercados, aspecto sobre el que la labor del cooperativismo es del todo elogiabile.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadía Cabrera, M. (1994) *Caja Rural Central. 75º Aniversario (1919-1994)*. Disponible en www.cajaruralcentral.es
- Abellán García, J. M. (1935) *Derecho de asociación. (Ley de 30 de junio de 1887, disposiciones complementarias, jurisprudencia, concordancias y comentarios)*. Ávila: Senén Martín.
- Arco Álvarez, J.L. del et al. (1972) *Análisis económico y sociológico del cooperativismo agrícola*. Madrid: Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros
- Barea Tejeiro, J. y Monzón Campos, J.L. (2002): *La Economía social en España en el año 2000*. Valencia: Edita CIRIEC-España.
- Bel Durán, P. (1997) *Las cooperativas agrarias en España. Análisis de los flujos financieros y de la concentración empresarial*. Valencia: CIRIEC-España y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Caballer, V. (2002) *los retos actuales del cooperativismo agrario. Las cooperativas en Iberoamérica y España. Realidad y legislación*. Ávila: Universidad Católica de Ávila.
- Cabo, A. (1999) *A integración política do pequeno campesiñado: o caso galego no marco europeo, 1890-1939*. Tesis doctoral inédita de la Universidad de Santiago de Compostela.
- Caro Baroja, J. (1946) *Los Pueblos de España*. Madrid: Alianza Ed.
- Castillo, J.J. (1979) *Propietarios muy pobres: sobre la subordinación política del pequeño campesino (La Confederación Nacional Agraria Católica de España 1917-1942)*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura.
- Costa, J. (1983) *Colectivismo agrario en España*. Zaragoza: Ed. Guara.
- Fajardo García, G. (1996) Marco jurídico del sector no lucrativo en España. *Rev. CIRIEC-España*, nº 20 pp. 30-33.
- Fernández Guadaño, J. (2001) *Estudio de los flujos económico-financieros de las sociedades cooperativas en la educación: un enfoque de concentración empresarial*. Madrid: Tesis inédita de la Universidad Complutense de Madrid.

- Garrido Herrero, S. (2003) El primer cooperativismo agrario español. *Rev. De Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC*, n° 44, pp. 33-56
- Hermi Zaar, M. (2007) *La viabilidad de la agricultura familiar asociada: el caso del reasentamiento Sao Francisco, Cascabel, Pr, Brasil*. Barcelona. Disponible en www.tesisenxarxa.net
- Juliá Igual, J. y Server Izquierdo, R. (1990) *Las organizaciones y agrupaciones de productores agrarios en España y en la CEE*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Joaniquet Aguilar, S. (1964) El movimiento cooperativo en España: su origen, su historia e importancia. *Rev. de Trabajo*, vol. 4 pp. 137-152
- Kautsky, K. (1899) *La cuestión agraria*.
- Malefakis, E. (1976) *Reforma Agraria y Revolución Campesina en la España del siglo XX*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Méndez, S. (1981) Cooperación Agrícola en tierras de Aliste. *Rev. Derecho consuetudinario y economía popular de España*, tomo II, pp. 36-47.
- Marí Vidal, S. y Juliá Igual, J. F. (2001) Evolución del cooperativismo agrario en España. De los sindicatos agrícolas a la actualidad. *Revista de estudios cooperativos*, n° 73, pp. 59-80.
- Melián Navarro, M. D. (1998): *La competitividad de las secciones de crédito*. Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia.
- Morales Gutiérrez, A. C. (1996). *Ineficiencias del mercado y eficacia de las cooperativas*. Valencia: CIRIEC-España.
- Paz Canalejo, N. (1987) Competencias administrativas y control jurisdiccional ante el Registro de Sociedades Cooperativas según el Ordenamiento español. *Rev. La Ley*, n° 1806
- Pelayo Olmedo, J. D. (2007) El derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964. *Revista electrónica de Historia Constitucional*, n° 8, sept. 2007. Disponible en <http://hc.rediris.es/08/articulos/html/Numero08.html>
- Pérez Baró, A. (1974) *Historia de la cooperación catalana*. Barcelona: Nova Terra.
- Pérez de Lema Munilla, A. (1988) La publicidad registral y la legislación de cooperativas. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, N° 589, pp. 1845-1862
- Puentes Poyatos, R. (2004) *Las cooperativas de segundo grado como forma de integración: especial referencia al efecto impositivo*. Tesis inédita de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Reventós Carner, J. (1960) *El movimiento cooperativo en España*. Madrid: Ed. Ariel.
- Román Cervantes, C. (2008) Las Sociedades Agrarias de Transformación en España: un análisis histórico. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, Núm. 63, pp. 65-87.

- Salvador Armendáriz, M. A. (2000) *Banca pública y mercado. Implicaciones jurídico-públicas de la paridad de trato*. Madrid: INAP.
- Sanz Jarque, J.J. (1974) *Cooperación. Teoría y práctica de las sociedades cooperativas*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Sanz Jarque, J.J. (1994) *Cooperación. Teoría General y Régimen de las Sociedades Cooperativas*. El Nuevo Derecho Cooperativo. Granada: Ed. Comares.
- Soldevilla y Villar, A.D. (1973) *El movimiento cooperativista mundial: sus orígenes, desarrollo y problemática actual*. Valladolid: CERES.
- Ventalló, J. (1904) *Historia de la industria lanera catalana*. Tarrasa.

USO Y PROTECCIÓN DEL TERRITORIO RURAL EN ESPAÑA*

ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

ETSI Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN: El texto expone la regulación que las normas urbanísticas y medioambientales españolas dedican al llamado suelo no urbanizable o rústico, o sea, aquel, que, por las razones que fueren, se encuentra preservado de la eventual expansión de las ciudades, que tiene lugar con destino sobre todo a viviendas.

En el artículo se termina explicando que, de tanta importancia como dicha normativa o incluso más, son las circunstancias socioeconómicas y, en España, después de unos años de mucha demanda de viviendas, desde 2007-2008 las circunstancias han cambiado y por tanto apenas si hay actividad de construcción.

ABSTRACT: The text presents the Spanish zoning and environmental regulations, which are of application to the ground considered as non-constructible or rural land, which is ground that, for certain reasons, is protected from urban expansion, consisting mainly of the construction of houses. The article finishes by explaining that the socioeconomic circumstances can end up being as important as the aforementioned laws, or even more, and that after a period of high demand in the Spanish housing market, since 2007-2008 the circumstances have changed and therefore there is little construction activity nowadays.

SUMARIO: I. Introducción: los principios del régimen de transformación de los terrenos. II. La constitución de 1978 y el desarrollo posterior. III. Síntesis de la situación jurídica actual. IV. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

Los principios del régimen de transformación de los terrenos

Los principios jurídicos sobre el uso del territorio (y su eventual transformación física —urbanizar, o desarrollar, y edificar—, así como la protección contra

* Ponencia presentada en el XXVI Congreso y Coloquio Europeo de Derecho Agrario (Bucarest, Rumanía, 21-24 de septiembre de 2011).

la misma) se sentaron en España en 1956, es decir, hace más de cincuenta años. El contexto socioeconómico resulta, por supuesto, muy importante: numerosas migraciones en el interior de España desde el campo (sobre todo, las dos Castillas y Andalucía) a los grandes núcleos urbanos, que se fueron engrandeciendo (en especial, Madrid, Barcelona y Bilbao). Había que poner un marco jurídico a la “expansión” (“ensanche”) de las ciudades.

En el citado año de 1956 se dictó en efecto la (primera) Ley del Suelo, cuyos principios jurídicos fueron:

1. El contenido inicial del derecho de propiedad inmueble incluye su uso agrícola, no la facultad de su transformación —urbanizar y edificar, como se ha dicho—, que es algo cualitativamente distinto de uso.
2. La citada posibilidad de transformación es, jurídicamente, por así decir una “donación”, que de un instrumento jurídico externo: el Plan, y más en especial, el llamado “Plan general” de cada uno de los aproximadamente 8.000 municipios existentes en España, a elaborar y aprobar con validez por ocho años.

La técnica a emplear por el autor de cada uno de esos Planes es la llamada “clasificación” del suelo. El territorio de cada municipio debía ser distribuido entre las siguientes tres clases:

- a) Urbano (la ciudad ya existente).
- b) Urbanizable, o de reserva urbana (por donde, según la demanda previsible de viviendas, debía producirse el citado ensanche de la ciudad).
- c) La tercera y última de las clases tenía naturaleza residual: el suelo no urbanizable o rústico (o rural). Es el terreno excluido de la transformación o, si se quiere, “protegido” frente a ella, y que debía seguir destinado a usos agrícolas. Lo cual podía y puede obedecer, en esencia, a dos motivos:
 - Por razones puramente demográficas o, si se quiere cronológicas: la ciudad no se expandiría por ese lugar, al menos en el horizonte temporal inmediato. Pero nada impedía que en lo sucesivo las cosas pasaran a ser diferentes.
 - Por razones por así decir estructurales, al tratarse de un terreno que, por sus características naturales, está llamado a ser preservado indefinidamente. El caso extremo es el de uno de los llamados “espacios naturales protegidos” (típicamente, Parques Nacionales), según otra normativa: la legislación especial en la materia.

Así pues, para saber el concreto régimen de uso y grado de protección de cada lugar había que ir a dos bloques de normas: el urbanístico (Ley del Suelo más Plan General, que no sólo regulaba la ciudad —presente o futura—, sino que también lo hacía, bien que de forma puramente negativa o prohibicionista, con el campo) y el que regía los espacios naturales. Este condicionaba a aquél.

Por supuesto que en el medio rural siempre había casas y gente que vivía en ellas: los “caseríos” en el País Vasco, o los “cortijos” en Andalucía. Pero —punto crucial— con carácter aislado. Los agricultores no eran el “zoon politicon” de Aristóteles.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL DESARROLLO POSTERIOR

En 1978 —hace ya un tercio de siglo— se aprobó la Constitución que, en esencia, sigue con los mismos esquemas conceptuales, aunque, como suele suceder, en las cosas se ha ido introduciendo complejidad, lo que, según explicó en 1917 el maestro MAX WEBER, debe considerarse que es una de las medidas del progreso. Cada vez hay más variedad y heterogeneidad de instrumentos jurídicos a considerar. Por los siguientes motivos:

1. Para empezar, en materia de distribución territorial del poder, el anterior Estado centralista se ha mutado en una estructura con un algo grado de descentralización, en favor de las 17 “Comunidades Autónomas” (nacionalidades y regiones), dotadas incluso con poder legislativo.

En la concreta materia que ahora nos concierne —uso y protección del territorio, incluyendo, por supuesto, el territorio rural—, los poderes legislativos se encuentran repartidos. El grueso ha pasado a estar en los Parlamentos de las citadas Comunidades Autónomas (CCAA). Al Estado se le ha reservado sólo el poder de dictar una norma de bases (hoy, Ley del Suelo de 2008).

Las 17 Leyes de las CCAA tienen, por supuesto, similitudes, pero su contenido no es idéntico. Con la consecuencia de que, en la materia que nos concierne (uso y protección del territorio, en general, y rural, en particular) se han introducido elementos de diferenciación por razón del lugar de España donde se esté.

Quien dice “diferenciación”, dice también “desrigidificación”, o, para explicarlo con más claridad, “flexibilización”: en las prohibiciones antes absolutas hay cada vez más matices.

2. Un segundo factor de pluralismo y de complejidad tiene que ver no sólo con la existencia de 17 legislaciones, sino también con el contenido de las mismas: entre los instrumentos de planeamiento, y además de los propiamente urbanísticos (y jerárquicamente por encima de ellos), se han introducido, conforme al modelo de otros países de Europa, las figuras (“macro”) de ordenación del territorio.
3. La misma normativa de espacios naturales protegidos se ha ido sofisticando, con creación de nuevas figuras geográficas y de sus propios instrumentos de planeamiento.

En suma: complejidad, lo que, entre otras cosas, significa, sí, flexibilización. Pero, en teoría, el territorio rural pasa a contar con más regulación, y no sólo la

meramente negativa (prohibitiva) de hace 50/60 años. En tal sentido, el territorio rural español habría pasado a tener:

- a) Una mejor y más intensa regulación de uso.
- b) Una mayor protección.

Pero la realidad económica es más poderosa que orden jurídica alguna. En los diez años de “boom” económico (1997-2007) y por consiguiente de recepción de inmigrantes, se ha edificado mucho: las ciudades españolas se han ensanchado, con merma del territorio rural.

III. SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL

La situación jurídica es hoy, en apretada síntesis, la siguiente:

1. Estado, bases

Ley del Suelo de 2008, Art. “Suelo rural”, Art. 12.2.

Con las viejas distinciones. Para empezar, el que se encuentra “preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización”. De esos terrenos se predica que ahí se “deberá incluir, como mínimo” los que se encuadren en uno de los siguientes cuatro grupos:

- “Los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural”.
- “Los (terrenos) que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos”.
- “Los (terrenos) con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves”.
- “(Cuantos) otros (terrenos) prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

Todo eso —el suelo “rural” en sentido *estructural*, al que, de acuerdo con los conceptos de Parménides y Aristóteles, llamaríamos *ontológico*— es, se insiste, un mínimo. A ello se deben añadir los terrenos que tampoco se pueden transformar, pero por otra razón: porque, aun sin tener esos rasgos, pura y simplemente, el planeamiento no lo permite.

2. CCAA

Por supuesto que carece de sentido exponer todas y cada una de las 17 normas legales. Me fijaré sólo en una de ellas, la de la región de Madrid —con más de 100 municipios—, caracterizada por su especial “liberalismo”. De he-

cho, prevé que los Planes Generales de cada municipio —que, por supuesto, siguen siendo necesarios para poder transformar el territorio— puedan declarar urbanizable cualquier suelo, salvo que se trate de algo que, por sus “valores” —concepto jurídico indeterminado donde los haya: estamos en el reino de la discrecionalidad—, a proteger. Lo que ocurre es que la causa formal de dicha protección puede ser anterior al propio Plan General —heteronomía o autonomía—. Así, Art. 16, *Suelo no urbanizable de protección* (no hay otro):

“1. Tendrán la consideración de suelo no urbanizable de protección los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
- b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales”.

Los “valores” son en ambos casos —hipótesis a) y b)— los mismos, y su apreciación resulta igualmente discrecional. La diferencia es puramente formal: en el primer caso, la decisión le viene impuesta al instrumento de planeamiento; en el segundo, es él quien —con autonomía— la adopta.

Sólo resta añadir que en el propio Art. 14 se ha incluido una cláusula singular para “desincentivar” económicamente ese mal tan español (y tan mediterráneo) que son los incendios forestales. A saber:

“3. Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueran sus causas, quedasen dañados el suelo, la vegetación y la fauna o sus hábitats, y los terrenos perdieran el valor que dio lugar a su protección, quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medioambiental. En todo caso, no podrá incluirse este suelo en ninguna otra clase, dentro de los treinta años siguientes al daño sufrido, salvo su previa autorización por Ley aprobado por la Asamblea de Madrid, en la que quede justificada la imposibilidad de dicha restitución medioambiental”.

Hasta aquí, lo más importante de la legislación —central y regional— sobre el uso y la protección del territorio rural en España.

Hay que indicar que, en cualquier caso, dentro del suelo no urbanizable se admiten cada vez más posibilidades de edificar: establecimientos de turismo rural, por ejemplo.

Síntesis: Heterogeneidad, casuismo. O sea, complejidad (progreso, en el sentido indicado más arriba).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Se debe concluir con unas anotaciones personales de un jurista que es cada vez más escéptico con su propio oficio.

Desde 2007/2008 se ha desatado en España (hasta entonces, “el país del ladrillo”) una crisis inmobiliaria muy grave. No hay demanda de nuevas viviendas. La consecuencia es que, de hecho, digan lo que digan —en sentido permisivo— los instrumentos de planeamiento, no se edifica nada o casi nada.

Son por esas razones económicas (y no por norma alguna) que en los últimos cuatro/cinco años el territorio rural español se encuentra más protegido que nunca. Nadie se ha lanzado a transformarlo.

ANOTACIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE A POBLACIONES EN ESPAÑA*

LORENZO MELLADO RUIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Almería. Campus de excelencia agroalimentario (ceiA3).

RESUMEN: El servicio público de abastecimiento de agua potable a poblaciones tiene, hoy en día, una doble dimensión jurídica: prestación obligatoria, mínima y básica, por parte de los poderes públicos locales, y derecho subjetivo de los vecinos a su prestación adecuada, regular y con garantías de calidad. Su regulación tradicional, apoyada en los distintos elementos del servicio y en las diferentes fórmulas de gestión, directa o indirecta, se ha visto afectada, sin embargo, por modificaciones o problemas de acomodación derivados del carácter esencial y escaso del recurso. Se analizan en este artículo algunas cuestiones problemáticas de actualidad relacionadas con la prestación del servicio, con una atención especial a una nueva categoría dogmática surgida en nuestro país al hilo de la desenfadada carrera estatutaria, el derecho al agua, suficiente y de calidad, por parte de los ciudadanos.

ABSTRACT: The public drinking water supply populations has, today, a dual legal dimension: a basic mandatory provision by local authorities, and subjective right of neighbors to their proper delivery, regular and quality assurance. Its traditional regulation, supported by the different service elements and different forms of management, direct or indirect, has been affected for scarce resources. In this article has been discussed some problematic related to the water rights and quality by of citizens.

SUMARIO: I. Introducción: el abastecimiento de agua como servicio público y como derecho de los ciudadanos, y, desgraciadamente, como necesidad básica no satisfecha en muchas partes del planeta; II. Características del régimen español del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable: elementos del servicio; 1. Elemento formal; 2. Elemento material; 3. Elemento objetivo; III. Fórmulas de gestión; 1. PlanTEAMIENTO general; 2. Gestión directa; 3. Gestión indirecta; IV. Algunas cuestiones de

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto “Apoyo técnico y jurídico al desarrollo rural de Mozambique” C/030391/10., que fue concedido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo entre España y África Subsahariana, dirigido por la profesora M^a José Cazorla González, Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Almería.

actualidad relacionadas con el servicio público de abastecimiento a poblaciones; 1. Las demandas de abastecimiento por parte de asentamientos y construcciones fuera de ordenación: el caso de las urbanizaciones privadas; 2. La naturaleza jurídica de las tarifas por suministro de agua potable; 3. Abastecimiento y zonas rurales; 4. Abastecimiento domiciliario y derecho al agua.

I. INTRODUCCIÓN

El abastecimiento de agua como servicio público y como derecho de los ciudadanos y, desgraciadamente, como necesidad básica no satisfecha en muchas partes del planeta

El agua es en España, al igual que en Mozambique, un bien de dominio público, un elemento natural, escaso y frágil, dotado además de una protección reforzada por parte del ordenamiento jurídico-público en orden, fundamentalmente, a su protección y gestión sostenible.

Esta naturaleza demanial, y su singular y derivada regulación fruto de una cada vez mayor penetración del Derecho comunitario, han de compatibilizarse, no obstante, y como es evidente, con su primigenia funcionalidad como elemento sustentador de la vida. Sin agua no puede existir la vida. Hay incluso organismos que pueden existir sin oxígeno, pero no sin agua. Por ello, la garantía del abastecimiento de agua potable a las poblaciones humanas (grandes aglomeraciones urbanas o pequeñas comunidades rurales) se torna esencial desde la triple perspectiva de la sostenibilidad: como garantía de subsistencia y calidad de vida, como presupuesto del desarrollo y del progreso económico e, incluso, como elemento caracterizador de la dimensión cultural del hombre y sus concentraciones.

El abastecimiento a poblaciones de agua potable, suficiente y de calidad es, pues, un servicio público esencial, es decir una prestación de interés general reservada a la Administración con exclusión paralela de los sujetos privados para su gestión.

Esta dimensión prestacional y de garantía se encuentra lógicamente asumida por nuestra legislación de régimen local desde hace tiempo. El art. 26.1.a) LRRL establece, dentro de los servicios públicos de prestación municipal obligatoria, el “*abastecimiento domiciliario de agua potable*”. E igualmente se recoge, en cuanto uso privativo del agua, dentro del régimen concesional acogido por la legislación básica estatal vigente en materia de aguas continentales, el RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA).

Pero, en los últimos tiempos, al hilo de la progresiva consolidación de la dimensión ambiental o cualitativa del agua, y de la propia posición activa de los

ciudadanos frente a los poderes públicos, este servicio público ha sufrido, sobre todo aprovechando la desenfrenada carrera dogmática de los nuevos Estatutos de Autonomía en España, una profunda transformación, derivándose hacia la posibilidad de la existencia, a pesar de tratarse de bienes de dominio público, de un “*derecho al agua*” de los ciudadanos, exigible ante los poderes públicos, y derivable en nuestro ordenamiento a la capacidad de demanda de unos servicios mínimos de calidad en el abastecimiento de agua potable. El acceso domiciliario al agua potable se debate hoy en España entre ambas posiciones: como servicio público, reservado y de titularidad pública, o como auténtico derecho subjetivo público de los ciudadanos.

Se analizan en el presente estudio las características de este proceso de transformación, a la luz de los elementos fundamentales del régimen del abastecimiento a poblaciones, a fin de poder extraer soluciones viables, desde una perspectiva jurídica, para la articulación en otros países de unos servicios públicos de calidad de suministro a poblaciones y domiciliario de agua potable.

No obstante, no podemos ocultar otra realidad también presente cuando analizamos el acceso de los ciudadanos al agua. Porque mientras que en los países desarrollados (adjetivo que debe interpretarse con todos los matices posibles), el acceso al agua es una obligación pública mínima, y, quizás, un auténtico derecho exigible por los ciudadanos, en muchas otras zonas del planeta constituye el mayor riesgo para la supervivencia de la población. En España, hoy en día, puede ser un problema de calidad ambiental y de salubridad. Pero en países como Mozambique es necesario asegurar primero, antes de enfrentarse a la organización y características del servicio, el abastecimiento mismo de agua a las poblaciones, tanto a las grandes aglomeraciones urbanas, como a la población rural diseminada (se estima que sólo un 43% de la población tiene acceso a suministro regular y domiciliario de agua), en momentos, además, claramente marcados por agravados problemas de escasez e irregularidad de las precipitaciones a causa del cambio climático, sequía y sobreexplotación de reservas, contaminación industrial y agrícola del agua, etc. Los datos son demoledores e impactantes: según la ONU, en 2010 la falta de agua potable causó más muertes que cualquier otra forma de violencia, entre ellos 1,5 millones de niños (uno cada 15 segundos) calculándose aproximadamente unos 884 millones de personas en el mundo sin acceso a agua potable corriente.

Es necesario afrontar con urgencia este problema, no sólo en los países pobres o en vías de desarrollo, sino también, dentro del mundo desarrollado o en países de actual crecimiento, en zonas o espacios especialmente sensibles, como las áreas suburbanas de las grandes ciudades, las zonas rurales, las comunidades aisladas, etc. Desde una estricta perspectiva jurídica, ha de apelarse, con las necesarias herramientas de la concienciación y solidaridad y la cooperación internacional, a la progresiva solución de los problemas de desabastecimiento o de insalubridad del agua, ubicándose al mismo nivel de otros problemas

ambientales que han tenido en los últimos años más atención, singularmente la lucha contra el cambio climático y la reducción de emisiones.

Hay que precisar, finalmente, que se aborda la materia desde una óptica didáctica y expositiva, y no desde una perspectiva técnico-jurídica excesiva. El propósito no es elaborar un estudio exhaustivo sobre la institución del abastecimiento domiciliario, sino ofrecer soluciones viables y actuales, exportables, desde la óptica del Derecho, a otros países, embarcados, como es el caso de Mozambique, en una modernización y reestructuración de su sistema jurídico. No se realizará, por tanto, una revisión en profundidad de los problemas jurídicos derivados de esta institución, sino más bien una exposición sintética de los rasgos básicos de su configuración en España, con una especial atención, además, a la Comunidad Autónoma andaluza, donde recientemente se han aprobado, precisamente, dos leyes de referencia, en su adecuada combinación, para la configuración jurídico-positiva del servicio público local de abastecimiento de agua potable: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante LAULA) y la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía (en adelante LA). Esta revisión de la situación en Andalucía puede ser interesante, además, como ejemplo para otro país como Mozambique con un sistema también de descentralización territorial del poder político.

II. CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN ESPAÑOL DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE: ELEMENTOS DEL SERVICIO

El servicio público de abastecimiento y distribución de aguas ha sido tradicionalmente una competencia municipal, junto con el alcantarillado y el saneamiento, de decir, la gestión integral del ciclo del agua en el ámbito local. Los servicios hídricos locales se insertan, pues, como ciclo integral del agua de uso urbano (art. 13.1 LA), dentro del sistema hídrico global.

Pero su regulación no es sin embargo municipal, sino que atendiendo a los criterios constitucionales de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fundamentalmente el carácter intra o interregional de la cuenca hidrográfica, las competencias de ordenación se encontrarán en la legislación básica estatal o en la legislación autonómica. A la entidad local, en la mayoría de los casos el Municipio, le corresponderá la regulación, planificación, ejecución y parte de la financiación¹. Más específicamente también se ha señalado que podrían existir tres niveles de competencias administrativas: un

¹ J. A. GARCÍA DE COCA, El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta, en F. SOSA WAGNER (coord.), El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo I, Valencia, 2000, pág. 661.

primer nivel de producción de agua “en alta” (aducción), con objeto de facilitar el recurso a su destino final, en el que el Estado tiene un claro protagonismo; un segundo nivel de conexión en el punto de suministro fijado por el Estado con las redes de distribución local, que es competencia típica de las Comunidades Autónomas; y un tercer nivel de distribución en el que los municipios juegan un papel esencial². En Andalucía se prevé expresamente la competencia municipal sobre:

- a) El abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias principales y el almacenamiento en depósitos de cabecera de los núcleos de población; y
- b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua potable hasta las acometidas particulares o instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios (art. 13.1 LA).

Se trata en todo caso de un servicio público obligatorio, y en principio universal desde un punto de vista subjetivo para su acceso, que deberán prestar, por sí o asociados con otros, todos los municipios en España, independientemente de su población, y con una posición jurídica preferente respecto de los demás usos y demandas de agua. El art. 60.3 TRLA, y a falta de orden de preferencia específico recogido en la planificación hidrológica correspondiente, garantiza el abastecimiento de población como primer uso preferente en el acceso a las concesiones de dominio público. Y no es sólo un servicio público desde la perspectiva formal, por su calificación legal como servicio obligatorio y por su reserva a favor de los municipios del art. 86.3 LRBRL, sino también materialmente, por el propio carácter esencial y básico de una prestación pública de interés general que debe satisfacer, en todo caso, los requisitos de continuidad, permanencia y calidad (potabilidad, ausencia de contaminación, etc.) exigidos por la norma. Es evidente que el abastecimiento de agua potable reviste carácter esencial ya que supone el suministro de un bien indispensable.

En la terminología vigente hoy en la Comunidad andaluza, nos encontraríamos ante uno de los denominados “servicios públicos básicos”, en tanto esenciales para la comunidad, y de prestación obligatoria en todos los municipios (art. 31.1 LAULA), puesto que su ámbito de aplicación se desdobra en dos categorías: los servicios básicos mínimos, los tasados y recogidos como tales en el art. 92.2.d) del nuevo Estatuto de Autonomía, y que paralelamente se declaran *ex lege* reservados a favor de los municipios, y los servicios básicos atípicos.

² F. SÁINZ MORENO, *Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento*, en F. SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo II, Valencia, 2000, pág. 1934.

Su naturaleza formal como servicio público conlleva la aplicación de un régimen público de ordenación de carácter específico y singular, de acuerdo con unos criterios o umbrales mínimos de prestación y de garantía ambiental-sanitaria de los recursos suministrados.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que desde un punto de vista sustantivo, se trata de una categoría jurídica ambivalente. Porque realmente el abastecimiento a poblaciones no se reduce en la práctica al consumo humano (la llamada agua de boca), sino que se extiende a cualquier otra actividad que obtenga el caudal de agua a través de la canalizaciones urbanas. Se habla, así, de un *concepto amplio de suministro a una localidad habitada* y de un *concepto estricto*, vinculado al concreto abastecimiento doméstico de agua potable³. La indefinición se plasma también a nivel normativo. Al regular el orden de prioridades para el acceso a una concesión administrativa de uso privativo, el TRLA habla de “*abastecimiento a población*”, mientras que la citada LRBRL se refiere, desde la perspectiva prestaciones del servicio, a “*abastecimiento domiciliario*”.

Se concretan a continuación los elementos basilares de este servicio.

1. Elemento formal

El servicio público local de abastecimiento domiciliario de agua potable está sometido, como especie del género mayor “servicio público”, a reserva de ley en su declaración (“*publicatio*”). Sólo por Ley se pueden reservar al sector público servicios esenciales para la comunidad, como excepción y límite al principio también constitucional de libertad de empresa. Su asunción pública monopólica lógicamente incide y limita el ámbito de libertad empresarial de los particulares, por la exclusión formal de su ejercicio a través de la iniciativa privada (lo que no impide, no obstante, su posterior participación indirecta en la gestión mediante las fórmulas de colaboración contractual).

La declaración formal expresa de una actividad prestacional como servicio público corresponde, por tanto, exclusivamente al Estado o a las Comunidades Autónomas, aunque, en el caso de servicios públicos locales, y desde el respeto de la garantía constitucional de la autonomía local, dicha configuración normativa deberá ser respetuosa con el margen, o núcleo irreductible, de autorresponsabilidad local en el diseño y ejercicio de los asuntos propios. En nuestro caso es el art. 86.3 LRBRL el que contiene la declaración formal legal de la actividad de suministro como servicio público, y en el ámbito autonómico, el art. 32.1 LAULA que hace coincidir los servicios básicos o esenciales con los servicios públicos reservados, es decir habilitados para su prestación en régimen de monopolio, previo acuerdo municipal basado en una valoración técnica sobre la conveniencia y oportunidad de la medida.

³ D. BLANQUER, *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Valencia, 2005, pág. 88.

Por lo demás, el ejercicio de la potestad de reserva de actividades esenciales debe obedecer en todo caso a los principios de optimización del interés general, subsidiariedad, proporcionalidad y eficacia⁴.

Ahora bien, el agua es dominio público, y no puede confundirse la titularidad o reserva del servicio, con la titularidad del bien objeto del mismo. El agua, como bien demanial, no es susceptible de apropiación (salvo las excepciones de aguas privadas contenidas en la legislación básica estatal), por lo que tanto los sujetos públicos como privados han de considerarse como usuarios. El abastecimiento a poblaciones es un uso privativo, para cuya disfrute, y en el caso de las entidades locales para el ejercicio efectivo de la prestación, se precisa la previa obtención de un título habilitante, una concesión administrativa otorgada por parte del Organismo de cuenca correspondiente o por la Administración hidráulica autonómica en el caso de cuencas intraautonómicas. La legislación de aguas no establece regímenes jurídicos distintos según el carácter público (regla general) o privado del concesionario para abastecimiento a poblaciones. Para la normativa de aguas, aunque los Ayuntamientos son titulares de servicios públicos de abastecimiento de aguas a sus poblaciones reciben un tratamiento muy similar, salvo excepciones, a cualquier otro concesionario de uso privativo de aguas públicas (al contrario de lo que sucede con el Estado o las Comunidades Autónomas). La diferencia está en el destino de la concesión, no en el concesionario: el abastecimiento de poblaciones goza de una preferencia absoluta frente al resto de los aprovechamientos de distinto tipo, pudiendo plantearse conflictos sólo con otros usuarios de la misma clase⁵.

Formalmente no encontramos, pues, con una obligación legal de prestación de un servicio básico para la comunidad, que depende, jurídicamente, de la previa concesión de uso por parte de la Administración hidráulica.

2. Elemento material

Por ser “servicio”, la calificación de servicio público debe recaer sobre actividades económicas o sociales que sean prestadas de una manera continua y regular por una organización, destinada a aportar una utilidad, y por ser “público”, dicha prestación debe ser gestionada, previa publicación de su titularidad, en nombre de la colectividad y ofrecida a la misma⁶. El abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio público que aúna, realmente, tanto la dimensión formal, subjetiva o de imputabilidad y reserva públicas de la titu-

⁴ J. A. GARCÍA DE COCA, *El servicio público local ...*, op. cit., págs. 634-635.

⁵ C. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, *La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento de poblaciones*, en J. LEÓN GROSS (coord.), *Jornadas sobre Derecho de Aguas*, Pamplona, 1999, pág. 88.

⁶ J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial*. 5ª ed., Madrid, 2001, pág. 68.

laridad del servicio (la obligación del art. 26.1.a LRBRL y la reserva a favor de los municipios del art. 86.3 LRBRL), como la dimensión objetiva, más flexible, y centrada en el contenido de la actividad y en la proyección sobre la misma de una serie de potestades administrativas de ordenación, de la naturaleza esencial del suministro, lo que obliga a configurar el servicio de acuerdo con las notas clásicas de permanencia, continuidad e igualdad de los usuarios.

Se trate de una auténtica reserva de titularidad, como es el caso de la actividad que comentamos, o, más simplemente, de la asunción pública de una serie de facultades de control u ordenación del servicio (sin exclusión de la iniciativa privada), lo característico en todo caso, desde una perspectiva material, es el sometimiento de la actividad a un régimen exorbitante o especial de derecho público, articulado en base a las potestades administrativas de ordenación y gestión —directa o indirecta— del mismo. Por tratarse de una regulación jurídico-pública, la satisfacción de los intereses generales reservados debe responder a los principios de continuidad, regularidad y reconocimiento del derecho abstracto de los usuarios a la prestación. Pero además, y tratándose del abastecimiento de un elemento de vital importancia, el servicio público debe garantizar que el objeto de la prestación reúna las características mínimas obligatorias de calidad, potabilidad, etc.

Esta doble modalidad o concepción de los servicios públicos en la actualidad ha trascendido de hecho el debate dogmático, y tiene reflejo ya en la legislación positiva. Se entiende ahora por servicios públicos de interés general, desde la prevalencia de su dimensión objetiva sobre la subjetiva de la reserva de titularidad del servicio, tanto los prestados (enfoque clásico) como los “regulados” por la entidad responsable. En Andalucía se distingue ahora entre “*servicios públicos*”, en sentido estricto, es decir aquellos de prestación directa o indirecta por parte de la entidad local, y de “*servicios reglamentados*”, entendiéndolos como aquellos en los que la actividad la prestan los particulares, pero conforme a una ordenanza local del servicio que les impone obligaciones específicas de servicio público, en virtud de un criterio de interés general.

Las modernas concepciones del servicio público se decantan pues, claramente, por una visión funcional, objetiva o material del mismo. Los servicios de interés general (concepto más amplio ahora que el de servicio público) se pueden prestar o simplemente regular u ordenar. En ambos casos hay una satisfacción del interés público, pero la presencia de la Administración varía considerablemente, puesto que se abre la posibilidad a la colaboración activa público-privada en la prestación de una necesidad de interés general sin necesidad de reserva o autoobligación prestacional directa por parte de la Administración. Lo que nunca puede faltar, desde el principio de indisponibilidad de las competencias públicas y de prevalencia del interés implicado, es la responsabilidad y control por parte de la Administración titular del servicio público. Ya se trate de servicios públicos, ya de servicios reglamentados (prestados por particulares),

la Administración debe “garantizar” en todo caso, y hacerse responsable, de su ejercicio y correcto funcionamiento.

En cuanto al alcance objetivo o territorial de esta obligación legal municipal, hay que entender, de acuerdo con el principio básico de universalidad, que se extiende a todo el término municipal, incluyendo no sólo, y lógicamente, los núcleos de población, sino también las urbanizaciones aisladas o dispersas, sin que tampoco influya la calificación urbanística del suelo donde se asienten, aunque el régimen de financiación y coste variará de unos supuestos a otros.

3. Elemento objetivo

El objeto de la prestación es el suministro domiciliario de agua potable. Teniendo en cuenta que se trata de un recurso natural escaso, y fácilmente degradable, es evidente que una de las cuestiones más importantes en la configuración jurídica de este servicio es determinar cuánta agua debe suministrarse a los usuarios, desde la premisa básica de su priorización o prevalencia frente al resto de usos contenidas en la legislación básica de aguas (y articuladas a través de los conocidos instrumentos de planificación hidrológica de cuenca). En España, la tónica ha sido la paulatina elevación de las cantidades previstas como dotaciones mínimas de garantía⁷. Actualmente, el art. 6 de la vigente Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público (RD 140/2003, de 7 de febrero) señala que “*la dotación de agua será suficiente para las necesidades higiénico-sanitarias de la población y el desarrollo de la actividad de la zona de abastecimiento, y como objetivo mínimo debería tener 100 litros por habitante y día*”. Pero se trata, lógicamente, de cálculos aproximativos o inductivos, que habrán de modularse y revisarse con el cambio de circunstancias, de acuerdo con el procedimiento de modificación de la planificación hidrológica. Se trata, es indudable, de una cuestión controvertida. De hecho, aunque en la regulación de régimen local sólo se habla de abastecimiento de agua potable, en alguna legislación autonómica sectorial se añade ya, como requisito importante, aunque también ambivalente, que las dotaciones sean de agua “suficiente”. La cantidad mínima de agua a suministrar por los Ayuntamientos es, lógicamente, el punto crucial de la configuración adecuada, y sostenible del servicio, sobre todo cuando nos encontremos con momentos de sequía, restricciones o insuficiencia de caudales. Y ello enlaza con la posible existencia, y alcance, de un derecho subjetivo público, no sólo al establecimiento del servicio público (en Andalucía se prevé ahora de forma expresa la posibilidad de exigir en vía administrativa o

⁷ F. DELGADO PIQUERAS, “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma”, *Revista de Administración Pública*, 1998, 145, pág. 311.

contencioso-administrativa la prestación efectiva del servicio en los términos de la regulación correspondiente), que es evidente, sino al acceso concreto a agua en cantidad y calidad suficientes, lo que se ha denominado, con antecedentes en textos internacionales, el “*derecho al agua*”⁸.

El agua ha de ser, además, a pesar de que el abastecimiento de poblaciones incorpora el suministro no sólo del agua de boca, potable, es decir deberá reunir una serie de estándares de calidad establecidos por el ordenamiento jurídico por motivos higiénico-sanitarios. La vigilancia sanitaria del agua de consumo humano corresponde a los servicios de control autonómicos.

Por otro lado, la prestación en que consiste el servicio domiciliario de agua potable tiene una indudable trascendencia económica. Se trata de un servicio público de carácter económico, desde la propia configuración del agua no sólo como recurso natural sino como bien o activo eco-social. Pero a pesar de su trascendencia o componente económico, su esencialidad última impide aquí, como se ha comentado, el juego del libre mercado, sustrayéndose la titularidad del régimen de la competencia. Es un servicio que debe ser prestado obligatoriamente (por la propia reserva legal de recursos y servicios esenciales) por las entidades locales a través de una gestión directa o indirecta. Se inserta dentro de los denominados “*servicios económicos de interés general*”.

En tanto que servicio público económico, uno de los elementos objetivos a tener en cuenta, y posiblemente uno de los más conflictivos en la actualidad, es el precio o tarifa del servicio, el coste del abastecimiento, sobre la base imperativa de la progresiva interiorización del principio comunitario de recuperación de los costes del agua, incluidos los costes ambientales. En este sentido, y como servicio público esencial de titularidad pública, deberá respetarse, ante todo, el principio de igualdad en el acceso y de no discriminación, de tal forma que todos los ciudadanos pueden acceder en las mismas condiciones al mínimo de agua potable de calidad configurado por la normativa específica. De hecho, su carácter de prestación existencial impone que los Ayuntamientos no puedan ignorar o incumplir su obligación ni siquiera alegando la inexistencia de recursos hidrológicos suficientes, problema que habrá de evitarse, o reactivamente mediante la revisión de jerarquía y reparto de asignaciones consagradas en el plan hidrológico correspondiente, o en fases previas a través de la planificación estratégica del recurso y de la necesaria integración de los condicionamientos hidrológicos y urbanísticos mediante el informe previo obligatorio sobre disponibilidad de recursos hídricos para nuevas urbanizaciones.

Pero es necesario conciliar esta indispensabilidad del servicio para la comunidad vecinal, derivada del derecho subjetivo general a su satisfacción,

⁸ Á. MENÉNDEZ REXACH, *El derecho al agua en la legislación española*, en J. AGUDO GONZÁLEZ (coord.), *El derecho de aguas en clave europea*, Madrid, 2011, pág. 23 y ss.

con la necesaria repercusión de sus costes precisamente a la totalidad de los usuarios. El art. 27 LAULA acoge, en primer lugar, los principios de universalidad e igualdad en la configuración de los servicios de interés general, pero a continuación también el de observancia de un “*precio adecuado a los costes del servicio*”. Una cosa es la igualdad formal y otro la igualdad material. ¿Todos los consumidores deben pagar igual? ¿Deben gravarse determinados usos no eficientes como fórmula de incentivación en negativo del ahorro de agua? ¿Tiene precio el agua? El problema de la financiación de las (costosas) obras hidráulicas es secular, teniendo en cuenta que el abastecimiento engloba tanto los servicios de aducción como de distribución, y la necesidad de un equilibrio financiero por parte de los Ayuntamientos en la satisfacción del servicio, pero con una cierta recuperación de los costes que incorpora, más trascendente aún hoy en momentos de asfixia económica de los entes locales.

En principio, y con carácter general, los Ayuntamientos tienen la potestad de regulación normativa del servicio público, incluyendo la forma de financiación del servicio, y recogiendo expresamente en Andalucía la posibilidad de establecer diferencias económicas o no en beneficio de las personas o los grupos sociales de menor capacidad económica o merecedoras de especial protección (art. 30.3.b. LAULA). Se trata de supuestos de discriminación positiva, comúnmente admitidos en nuestro ordenamiento jurídico, pero es evidente que la correcta articulación del régimen económico-financiero del agua exigiría la puesta en valor de una adecuada política de incentivos para el uso eficiente del recurso, así como la contribución económica adecuada de los distintos usos⁹.

III. FÓRMULAS DE GESTIÓN

1. Planteamiento general

La Administración pública titular del servicio de abastecimiento a poblaciones, normalmente la Administración local, puede discrecionalmente adoptar la modalidad de gestión pública que mejor se adapte a las características del municipio, y que lógicamente mejor sirva al interés general implicado. La reserva de titularidad no implica necesariamente reserva de ejercicio. Junto a las fórmulas de gestión directa se puede acudir también a la gestión indirecta o contractual del servicio por parte de un operador privado. De hecho, como dice ahora expresamente el art. 26.2 LAULA, las entidades locales, actuando

⁹ A. EMBID IRUJO, *El régimen económico-financiero del agua en el contexto de la aplicación de la Directiva marco de aguas de 2000. Reflexiones generales*, en A. EMBID IRUJO (dir.), *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua*, Madrid, 2009, pág. 77.

de forma individual o asociada, tienen plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia, a través de las correspondientes ordenanzas, aunque evidentemente, y dada la indisponibilidad de competencias de regulación, de acuerdo con la Ley (básica estatal o autonómica de desarrollo) y el Derecho comunitario, importante, por ejemplo, en materia de organización de la gestión contractual del servicio público.

En general, las fórmulas actuales de gestión de los servicios públicos, tal y como se regulan en la normativa sobre contratos públicos, son¹⁰:

- *Gestión directa*, y dentro de ésta, gestión a través de la propia organización de la Administración titular o gestión efectuada a través de entidades de Derecho público o de derecho privado, en este último caso de capital íntegramente perteneciente a la Administración titular o a un ente público vinculado a la misma;
- *Gestión indirecta*, en donde hay que incluir la concesión (gestión del servicio por el empresario contratante a su riesgo y ventura), gestión interesada (participación de ambas partes contratantes en el resultado de la explotación, en la proporción que se establezca) y concierto (con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas).

Actualmente, en Andalucía, los denominados “*servicios locales de interés general*”, entendidos como los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 26.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía), pueden gestionarse mediante las siguientes fórmulas, vinculadas con la clasificación genérica anterior, pero con un mayor desarrollo y pormenorización:

- Gestión propia o directa: desarrollo del servicio público por la propia entidad local o a través de sus entes vinculados o dependientes. Esta modalidad admite las siguientes modalidades:
 - Prestación por la propia entidad local
 - Agencia pública administrativa local
 - Agencia pública empresarial local
 - Agencia especial local
 - Sociedad mercantil local
 - Fundación pública local

¹⁰ L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Valencia, 2008, pág. 291.

- Gestión indirecta o contractual: se trata de las modalidades de contratos de colaboración previstas en la legislación básica sobre contratos del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos.

En definitiva, el servicio público de abastecimiento a poblaciones admitiría tanto una gestión directa, por parte de la Administración titular del servicio o alguno de sus entes instrumentales, de derecho público o de derecho privado, vinculados o dependientes instrumentalmente, o una gestión indirecta, por un tercero ajeno a la estructura administrativa, a través, entonces, del correspondiente contrato público de gestión. Hoy en día no importa tanto, ni es garantía de más seguridad, la retención de la titularidad del servicio, ni la intervención prestacional directa de la Administración pública, sino la satisfacción (material) efectiva de los intereses generales implicados. La ciudadanía demanda una prestación eficiente y segura del servicio, con independencia de las fórmulas de articulación. Por ello, cada vez adquieren más protagonismo, no sólo como principios orientadores, sino como auténticos parámetros funcionales de control de la discrecionalidad administrativa (materializada en la aprobación de las ordenanzas de creación y funcionamiento del servicio público local), los principios de economía, suficiencia y adecuación de los medios arbitrados para la prestación del servicio, de objetividad y transparencia de la actuación administrativa, de prevención y responsabilidad por la gestión pública, de calidad en la prestación y de adecuación entre la forma jurídica y el fin de la actividad encomendada (art. 27 LAULA).

Junto a estos criterios directrices, se precisa igualmente fortalecer, como mitigación del gasto de dinero público, la colaboración privada en la satisfacción de los intereses generales, mediante fórmulas de cooperación o coresponsabilización que aúnen la prestación eficiente de servicios de interés general y la rentabilidad económica de los inversores privados. En la nueva legislación andaluza sobre régimen local se prevén, en este sentido, las denominadas “*empresas mixtas de colaboración público-privada*”, entendidas como fórmulas especializadas de gestión local de los servicios de interés económico mediante la constitución o participación en empresas mixtas, es decir, sociedades mercantiles con limitación de responsabilidad cuyo capital sólo parcialmente pertenece, directa o indirectamente, a la entidad local (art. 43 LAULA). En general, las sociedades de economía mixta se pueden definir como sociedades mercantiles cuya financiación y gestión tienen carácter mixto, es decir, público-privado, y que tienen por objeto social la gestión de un servicio público¹¹.

¹¹ D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, 2010, págs. 57-58.

2. Gestión directa

Como se ha apuntado, la gestión directa del servicio implica la intervención efectiva de la Administración titular en su organización y funcionamiento, ya sea de forma inmediata, mediante la utilización de las estructuras, servicios y personal propio, ya de forma mediata, mediante la interposición de un ente instrumental, de derecho público o de derecho privado, encargado funcional y específicamente de la gestión del servicio. El único límite absoluto a la potestad de autoorganización, centralizada o en régimen de descentralización funcional, viene marcado por la imposibilidad de ejercer, durante la prestación, actos de autoridad (es decir, potestades administrativas) ni por los concesionarios del servicio, en caso de gestión contractual, ni por sociedades mercantiles locales o interlocales, o fundaciones públicas locales, en tanto entes privados de gestión.

En el caso de la gestión por la propia entidad local sin organización especializada interpuesta, la entidad asume su propio riesgo, se retienen por la Corporación todos los poderes de decisión y gestión y se utilizan funcionarios o personal laboral de la propia plantilla, con retribución con cargo a los fondos presupuestarios. Mientras que en los supuestos de intermediación de una organización especializada, se produce una diferenciación orgánica entre los responsables del gobierno y gestión superior del servicio y la propia Administración territorial titular del mismo¹².

Es posible igualmente, por incapacidad de los municipios, o porque se trate de un “*sistema de gestión supramunicipal*” (art. 32 LA), que la prestación del servicio sea asumida por otra Administración superior, como la provincial, o por una nueva entidad de base territorial cooperativa, como una mancomunidad o consorcio local, lo que en Andalucía se denomina ahora “*entes supramunicipales del agua*” (art. 14 LA). Estos entes, a su vez, podrán desarrollar la gestión de los servicios de forma directa o indirecta.

3. Gestión indirecta

La gestión indirecta o contractual es la realizada por terceros privados a través de la suscripción con la Administración titular, última responsable y garante de la prestación, del correspondiente contrato de gestión de servicios públicos, definido ahora en el art. 8 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP).

La Administración puede gestionar indirectamente mediante contrato los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles, como es el caso

¹² F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, 1992, pág. 55.

del abastecimiento de agua potable, de explotación por particulares. Y lo podrá hacer, de acuerdo con las modalidades contenidas ahora en la legislación básica estatal, a través de concesión, gestión interesada, concierto o sociedad de economía mixta.

La prestación indirecta implica, pues, la apertura a la colaboración (y financiación) privada, fundamentalmente mediante la modalidad concesional en la que el tercero asume completamente los riesgos y ganancias de la explotación, y donde juegan un papel decisivo las demandas actuales, en torno a la adecuada prestación del servicio, de eficacia de la actividad de control del suministro, modernización de los instrumentos técnicos utilizados para el control y análisis de vertidos, la utilización racional y el ahorro del agua, etc., y la propia especialización y complejidad de la organización de un servicio universal y permanente como es el abastecimiento de agua a la población¹³. Esto supone que, como contrato público, deban respetarse escrupulosamente, en la preparación y adjudicación del mismo, los principios basilares de la normativa (comunitaria e interna) de contratación pública, de libertad de acceso, publicidad y transparencia de los procedimientos, y de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Una cosa es la posible reserva legal formal del servicio, que supone la prestación monopólica del mismo, en tanto retención de la titularidad, y otra las modalidades de gestión¹⁴. El servicio público de abastecimiento domiciliario es un servicio público básico, esencial y reservado, que excluye, por tanto, la operatividad de los principios de libre mercado, competencia y libre circulación de servicios. Pero su gestión puede encomendarse a sujetos privados, con los que para la selección idónea del más indicado deberán observarse los requisitos, principios y trámites de preparación de los pliegos, selección y adjudicación contenidos ahora, en tanto pilares fundamentales del sistema comunitario de la contratación pública, en la LCSP.

Aunque haya una cierta “privatización” en la gestión, la Administración titular sigue reteniendo, lógicamente, determinadas potestades de dirección y ordenación del servicio. Se entabla, realmente, una relación no estrictamente sinalagmática, sino de tutela funcional, que puede acabar incluso con la posibilidad de rescate del servicio. Pero, dada la posible complejidad del servicio, y de las infraestructuras necesarias para hacerlo efectivo, parece claro, con las oportunas reservas y garantías, la idoneidad, y hasta necesidad, de las fórmulas colaborativas, como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el propio Mozambique, desde la aprobación de su nueva política nacional de aguas en 1995, a través del recurso a las fórmulas de colaboración público-privada fundamentalmente para la gestión de los abastecimientos en zonas urbanas y a través de programas de ayudas y cooperación internacional al desarrollo.

¹³ J. A. GARCÍA DE COCA, *El servicio público local ...*, op. cit., págs. 672-673.

¹⁴ F. GARCÍA RUBIO, *Régimen jurídico de la gestión del agua*, Madrid, 2010, pág. 175

IV. ALGUNAS CUESTIONES DE ACTUALIDAD RELACIONADAS CON EL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO A POBLACIONES

1. Las demandas de abastecimiento por parte de asentamientos y construcciones fuera de ordenación: el caso de las urbanizaciones privadas

Hay una estrecha relación entre la gestión racional del agua, y dentro de ella la regulación de los abastecimientos a poblaciones, y la actividad pública de planificación y gestión urbanística¹⁵. La cuestión es evidente: sin agua no puede haber crecimientos urbanos. Pero la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos, incluido el consumo domiciliario e industrial, sigue creciendo. Los desarrollos urbanísticos que se ejecutan, en un claro contexto de insostenibilidad¹⁶, sin tener garantizada la existencia de agua suficiente para atender la demanda de los nuevos usos que se prevén implantar vulneran claramente los derechos constitucionales a la protección del medio ambiente y a una vivienda digna¹⁷.

Para evitar estos problemas, el ordenamiento jurídico acoge ya fórmulas preventivas orientadas a la necesidad de acreditar, antes de la autorización de los procesos de nueva urbanización, la disponibilidad de agua suficiente y de calidad, como la evaluación ambiental estratégica de los planes urbanísticos¹⁸ o el informe previo obligatorio de las Organismos de Cuenca¹⁹, existiendo asimismo medios de tutela y reacción a posteriori, tanto de naturaleza institucional como jurisdiccional.

Pero aún así, se siguen planteando cuestiones conflictivas, como sería el caso de la existencia o no de un derecho de los ciudadanos al abastecimiento de agua potable suficiente en los casos de asentamientos o construcciones fuera de ordenación, ilegales o susceptibles de legalización urbanística, o, de otro lado, su viabilidad en el caso de construcciones residenciales irregulares en suelo rústico o en el caso de viviendas aisladas de los núcleos de población.

En primer lugar, se entiende por edificios fuera de ordenación las edificaciones legales que erigidas al amparo de una ordenación urbanística anterior contravienen lo dispuesto en el nuevo planeamiento. En estos casos, habrá que

¹⁵ J. AGUDO GONZÁLEZ, *Urbanismo y gestión del agua*, Madrid, 2007.

¹⁶ A. M. MORENO MOLINA, *Urbanismo y medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Valencia, 2008.

¹⁷ M. Á. BLANES CLIMENT, "La acreditación de suficiencia de recursos hídricos en los desarrollos urbanísticos", *Práctica Urbanística*, 2011, 101, pág. 32.

¹⁸ J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La evaluación ambiental estratégica de planes y programas urbanísticos*, Pamplona, 2009.

¹⁹ F. RENAL FAUBELL, "El informe de la Confederación hidrográfica sobre la suficiencia de recursos hídricos de los planes urbanísticos", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 2007, 22.

entender, en el caso de Andalucía, y a falta de directrices y determinaciones particulares por parte del instrumento de planeamiento correspondiente, que subsiste la posibilidad privada de abastecimiento de agua potable, en tanto que las únicas restricciones que se imponen son las relativas a obras o actuaciones que no sean de conservación o reparación. La incompatibilidad con el ordenamiento urbanístico vigente imposibilita, no obstante, su conexión con los sistemas generales. Como ha señalado la jurisprudencia, de no producirse la modificación de planeamiento, y la consiguiente legalización de las construcciones, *“las facultades incorporadas al derecho de propiedad en el suelo no urbanizable de protección no comprenden la de dotar de infraestructuras urbanísticas a las parcelas y ello resulta incompatible con su régimen jurídico. En fin, el derecho de prestación del agua que se reclama no se cohonesta con la utilización del suelo prevista para el suelo no urbanizable, sin que se produzca discriminación alguna con respecto los propietarios de suelo urbano, porque se trata de situaciones radicalmente distintas y tampoco con otras actuaciones que hayan podido llevarse a cabo, porque el principio de igualdad solo puede operar dentro de la legalidad”* (STSJ de Madrid 51/2010, de 28 de enero).

En el caso de obras y construcciones sin licencia urbanística o contra lo previsto en la licencia, no existe posibilidad de conexión a los sistemas generales, ni, por tanto, de acceder al suministro de agua potable. De hecho, establece el art. 175.1 LOUA que las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y servicios de telecomunicaciones deben exigir, para la contratación provisional de los respectivos servicios, la acreditación de la licencia de obras.

En el caso de viviendas aisladas en suelo no urbanizable, la normativa prevé expresamente la necesidad de dotación de *“previsión suficiente”* de los servicios generales, incluido el abastecimiento de agua potable, sin que esto comporte un cambio sobrevenido de su clasificación en suelo urbano. La disponibilidad de los servicios mínimos podrá hacerse mediante la conexión a los sistemas generales, cuyo coste deberá asumir el propietario, o a través de mecanismos individualizados de dotación, previa obtención de las autorizaciones correspondientes.

Finalmente, en el caso de urbanizaciones privadas, la jurisprudencia ha señalado que los Ayuntamientos no pueden desentenderse de la prestación de un servicio tan esencial como el suministro domiciliario de aguas, aunque dicho servicio se encuentre en manos particulares, aunque lógicamente con una repercusión proporcional en la tarifa del servicio del posible coste más elevado de dicha prestación. En estos casos, prima el interés de los vecinos del municipio, aunque en urbanizaciones privadas, sobre las previsiones urbanísticas (STS de 21 de junio de 1999).

No obstante, conviene señalar igualmente que existen discrepancias jurisprudenciales en la concreción de las consecuencias derivadas de la calificación

de esta prestación como servicio público municipal obligatorio. Y así, aunque como regla general se ha sostenido que nos encontramos ante un indudable servicio público, en ocasiones ha sido calificado, en circunstancias específicas, como servicio impropio prestado, pues, por sujetos privados, aunque en ejercicio o satisfacción de un interés general (STS de 22 de septiembre de 1994, relativa a la revisión de las tarifas de suministro de urbanizaciones privadas).

2. La naturaleza jurídica de las tarifas por suministro de agua potable

La prestación del servicio de suministro de agua está sujeta a la potestad tarifaria, como con carácter general lo están todos los servicios públicos. La cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al coste del servicio, aunque en el caso de servicios de primera necesidad, como el abastecimiento domiciliario de agua potable, las tarifas no excederán del costo necesario para la financiación de los mismos.

En el caso concreto del agua, en tanto bien escaso, se admite también la progresividad tarifaria, como técnica para penalizar consumos abusivos de agua.

Se ha discutido si estas tarifas tienen una naturaleza jurídico-pública, una tasa por la prestación, aún indirecta, de un servicio público, o jurídico-privada, un precio privado a pagar al concesionario que lleva a cabo la prestación del servicio, y que forma parte de la ecuación financiera del contrato de gestión. Y así se ha venido distinguiendo tradicionalmente por la jurisprudencia entre el servicio de suministro y saneamiento del agua prestado por los Entes Locales en régimen de Derecho Público, supuesto que debe dar lugar a la percepción de una tasa, y la prestación en régimen de concesión, que da lugar a un ingreso de Derecho privado para la entidad concesionaria. En esta línea, las SSTs de 2 de julio de 1999 y 20 de octubre de 2005, señalaron que es preciso *“distinguir según que la tarifa de suministro de agua potable corresponda a la prestación del servicio por un concesionario o se preste directamente por el Ayuntamiento. En el primer caso, nos hallamos ante un precio privado, pues ésta es la relación entre el concesionario y los consumidores, y en este supuesto la potestad tarifaria le corresponde al Ayuntamiento, ente concedente, según lo dispuesto en los arts. 148 a 155 del Reglamento de Servicios Locales. En el segundo caso, al prestar el propio Ayuntamiento directamente el servicio de suministro de agua potable, las tarifas tienen naturaleza jurídico-tributaria de tasas y, por tanto, su modificación debe seguir la tramitación propia de las Ordenanzas Fiscales”*.

Sin embargo, y por el contrario, otra jurisprudencia ha venido entendiendo que la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como es el caso de los servicios públicos obligatorios locales de abastecimiento de agua potable.

Desde este último punto de vista, que parece más correcto, en tanto que lo determinante no ha de ser el ente gestor del servicio ni la forma de su prestación, sino la Administración titular —y sus responsabilidades de garantía de la prestación de un servicio público—, las contraprestaciones que deben satisfacer los usuarios de este servicio han de ser consideradas como una tasa, como ha venido a reconocer además últimamente el propio Tribunal Constitucional²⁰.

3. Abastecimiento y zonas rurales

El servicio público local de abastecimiento domiciliario no se reduce, obviamente, al entorno urbano, sino que se trata de un servicio público obligatorio de cualquier municipio. No obstante, la gestión del ciclo hidrológico local presenta en las zonas rurales, pequeños municipios o comunidades con características geológicas u orográficas especiales (p. e. municipios de alta montaña) peculiaridades y problemas específicos (mayor o menor índice de calidad y potabilización, susceptibilidad de contaminación agraria difusa, regularidad del abastecimiento por la dependencia de obras hidráulicas más o menos lejanas, etc.).

Se hace preciso, al hilo de la progresiva conformación en nuestro país de una nueva y remozada, según los principios del Derecho comunitario, política rural, atender las peculiaridades jurídicas del servicio público de abastecimiento de agua potable en las zonas y espacios rurales, buscando una mayor integración territorial entre el medio rural y el urbano y fomentando en todo caso un desarrollo sostenible de estas zonas. En este sentido, es destacable, por ejemplo, el camino iniciado por la nueva Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que, entre otros objetivos, se propone el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, singularmente en lo que se refiere al tema central de la modernización de los regadíos, a fin de lograr una optimización del recurso y un aseguramiento paralelo de los suministros domiciliarios. Para lograr estos fines, la Ley anticipa, a expensas de su desarrollo programático, medidas como la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios —planes que constituirán, además, un límite para las actuaciones de urbanización en el mundo rural—, la consecución de un uso eficiente y eficaz del agua para regadíos, la adecuación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento del agua a las necesidades existentes en el medio rural, y en particular, en las áreas integradas en la Red Natura 2000, etc. (art. 25).

²⁰ A. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ-OLIVA, “La naturaleza tributaria de los ingresos procedentes de los servicios públicos de abastecimiento domiciliario de agua. Autonomía tributaria local y control de precios autonómico”, *Revista Hacienda Canaria*, 2011, 33.

Además, según el art. 2.2.b) uno de los objetivos básicos de la Ley es dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de agua.

4. Abastecimiento domiciliario y derecho al agua

Como se adelantaba, y a tenor del art. 18.1.g) LRBRL, la actividad servicial administrativa que analizamos no es sólo un servicio público, es decir, una obligación legal de los Ayuntamientos de articulación, garantía y control de una determinada prestación material, sino también, y a la vez, un derecho subjetivo de los vecinos a exigir el establecimiento (infraestructuras en alta y en baja, canalizaciones, etc.) y la efectiva prestación del servicio, con unas condiciones mínimas y reguladas de continuidad, permanencia, calidad, eficiencia en la gestión, etc.

De hecho, y en el marco actual de desfrenado autonómico por la ampliación de las competencias regionales, materializado en la nueva ola de reformas estatutarias, es factible sostener que los ciudadanos de la Comunidad respectiva tienen efectivamente derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad, cuando los textos estatutarios se refieren, aún genéricamente, al “derecho al agua”, entendiéndose lógicamente a continuación que los sujetos obligados a satisfacer ese derecho con los poderes públicos autonómicos y que el contenido se contrae a un objeto del que, a su vez, pueden disponer los mismos, es decir, aguas integradas en cuencas de gestión autonómica. Quedaría por clarificar, sin embargo, en una indefinición que compromete los principios de legalidad y seguridad jurídica en materia de derechos y deberes, qué debe entenderse por “abastecimiento suficiente” y por “agua de calidad”. Por ello, si se sostiene este contenido genérico, difícilmente podríamos hablar de un derecho subjetivo pleno en estos casos.

DESARROLLO DEL DERECHO AGRARIO EN ESPAÑA DESDE 2009

JOSÉ ANTONIO NAVARRO FERNÁNDEZ
Profesor Titular de Derecho Civil.
Universidad de Granada.

RESUMEN: En este artículo se describen de manera sucinta, en un primer apartado, las más recientes disposiciones normativas relativas a la organización jurídica de la agricultura en España.

En la segunda parte se realiza un análisis y valoración del alcance, significado y función de la más reciente legislación y jurisprudencia en materia de relaciones agrarias en el ordenamiento jurídico español y su articulación con el derecho agrario comunitario.

ABSTRACT: This article describes briefly, in the first part, the latest regulations regarding the legal organization of the agriculture in Spain.

In the second part, it is analyzed the scope, meaning and function of the latest legislation and case law on agrarian relations in the Spanish legal system and its relationship with the Community agricultural law.

SUMARIO: I. Introducción. II. Legislación. 1. Derecho de la economía y las estructuras agrarias. 2. Derecho agrario ambiental. 3. Derecho agroalimentario. 4. Derecho agrario y ordenación del territorio. 5. Derecho fiscal agrario. 6. Derecho agrario social. 7. Otros ámbitos del derecho agrario. III. Análisis. 1. Éxitos y fracasos de la reciente legislación agraria. 2. Nuevas tendencias de la legislación agraria y resistencias. 3. El papel de la legislación internacional y europea en la evolución del derecho agrario. 4. El papel de la jurisprudencia internacional y europea en la evolución del derecho agrario. 5. El papel de legislador nacional en la evolución del derecho agrario. 6. El papel de la jurisprudencia nacional en la evolución del derecho agrario. 7. Expectativas y temores ligados a la supresión de la cuota láctea en 2015.

I. INTRODUCCION

El desarrollo del derecho agrario en los últimos años en España presenta algunas novedades importantes, como la supresión del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, y la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y la adaptación del subsistema jurídico agrario y alimen-

tario a la normativa comunitaria más reciente, tanto en materia agroalimentaria como agroambiental.

En general, el subsistema agrario ha experimentado una importante transformación desde los años noventa del siglo XX tras el Acuerdo sobre Agricultura en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el consiguiente desmantelamiento de la Política Agrícola Común de precios relacionada con el principio de preferencia comunitaria.

La reordenación del subsistema gira hoy en torno a los siguientes conceptos: competitividad, seguridad alimentaria, desarrollo sostenible y desarrollo rural. Tanto la reordenación de las Administraciones Públicas como la legislación reciente constituyen una respuesta a los nuevos principios de orden, aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea mantenga casi el mismo tenor literal que el Tratado de Roma en materia de agricultura.

El Estado español se configura por la Constitución de 1978 como un Estado Autónomico, en el que se han constituido 17 Comunidades Autónomas. Todas ellas han asumido competencias exclusivas en agricultura y ganadería. Pero, en rigor, la agricultura es una competencia compartida con el Poder central, ya que son muchos los títulos competenciales funcionales o materiales con incidencia en el sector agrario, que la Constitución atribuye al Poder central.

Es por ello, que en virtud de principio de autonomía y competencia legislativa son muchas las normas jurídicas de carácter agrario o agroalimentario que han aprobado los diferentes “parlamentos” regionales autonómicos. En el Estado Español bien puede hablarse de un derecho agrario general-estatal y de un derecho agrario especial-autonómico, cuyo alcance y significado viene determinado por el reparto competencial y la concreta atribución de competencias para cada región en su respectivo Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, tanto el derecho comunitario, como los Acuerdos sobre agricultura y propiedad intelectual en el marco de la Organización Mundial del Comercio, determinan y condicionan el alcance de las competencias del Estado español en agricultura y política agraria. Todo ello sin perjuicio de que la configuración de la organización del poder territorial a nivel interno viene establecida en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

La mayor parte de las disposiciones normativas que se han aprobado en dos últimos años, tanto a nivel estatal-general como a nivel autonómico responden, más que a iniciativas propias de política agraria, a exigencias de adaptación del derecho interno a la normativa comunitaria. En algunos casos el desarrollo y concreta adaptación del derecho comunitario se lleva a cabo a través de disposiciones con carácter reglamentario. El poder central puede utilizar el Real Decreto como instrumento de ordenación general de la economía o en aquellas materias en las que ostenta la competencia básica en una materia. Y así lo hace, por ejemplo, para el desarrollo de la normativa sobre

pagos directos, o para establecer medidas de fomento y desarrollo agrario en los diferentes sectores.

En los dos últimos años a nivel estatal-general apenas se han promulgado disposiciones legales de carácter agrario de particular importancia. En cambio no se puede decir lo mismo de algunas Comunidades autónomas, que se han centrado en materia de calidad agroalimentaria sobre todo.

En lo respecta a la Jurisprudencia apenas pueden destacarse novedades de importancia. No se han producido, salvo supuestos puntuales, en el Tribunal Constitucional con respecto a los conflictos de competencias entre el Poder Central y las CC.AA. Y tampoco se han producido en el Tribunal Supremo en sus diferentes Salas.

II. LEGISLACION

1. Derecho de la economía y las estructuras agrarias

En primer lugar cabe destacar la nueva estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino creado por el RD 432/2008 de 12 de abril. Destaca la Secretaría de Estado de Cambio Climático, que concentra las políticas relacionadas directamente con la protección del medio ambiente.

La Ley 10/2009 de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario. Se crea un Consejo Agroalimentario del Estado para debatir las grandes orientaciones de la política agraria y alimentaria, y Comité Asesor Agrario en el que participan las organizaciones profesionales agrarias para abordar los asuntos generales relacionados con la agricultura.

Legislación estatal general

Sigue en vigor la importante Ley de Modernización de las Explotaciones agrarias de 1995. La modificación más importante es el Real Decreto 297/2009 sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, que supone el reconocimiento de titularidad y capacidad de gestión de la mujer cónyuge o pareja que ejerce la actividad agraria de modo efectivo.

Dos leyes de carácter general que tienen incidencia directa en la economía agraria: la Ley 5/2011 de 29 de marzo sobre Economía Social, y la Ley 2/2011 de 4 de marzo sobre economía sostenible.

También reviste importancia el Real Decreto 752/2010 de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de 2007.

Pueden incluirse en este apartado las modificaciones que se han introducido en las medidas de fomento y ayudas para la promoción de nuevas tecnologías y renovación del parque de maquinaria agrícola.

Legislación autonómica

- Ley 11/2010 de 4 de noviembre de Cooperativas de Castilla-La Mancha.
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.
- Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, sobre venta directa de productos agrarios ligados a la explotación agraria y ganadera en Navarra.

A nivel reglamentario se han introducido modificaciones en la normativa que regula el Pago Único, así como en algunos sectores como el lácteo, el vino o la ganadería extensiva.

El desarrollo más importante se ha producido en los aspectos siguientes:

- a) El desarrollo sostenible.
- b) La economía social.
- c) La participación y concertación social.
- d) La adaptación del PU a la revisión de la PAC en 2008.

El derecho agrario español, general y autonómico se muestra fuertemente determinado y condicionado por el derecho comunitario. No sólo por la PAC sino también por la libertad de establecimiento y prestación de servicios, como pone de manifiesto la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, que facilita la instalación y expansión de la gran distribución comercial.

2. Derecho agrario ambiental

Legislación estatal

La Ley 6/2010, de 24 de marzo, modifica el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Como consecuencia de la revisión de la PAC y en desarrollo de lo dispuesto en el Reg. 73/2009 del Consejo, el RD 486/2009 establece los requisitos legales de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales, reforzando el requisito de la condicionalidad.

El RD 1514/2009 regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

En materia de aguas tanto la legislación estatal como la autonómica responden a desarrollos y exigencias de la Directiva Marco del Agua y a dar respuesta

a los problemas de sobreexplotación y contaminación de los acuíferos, que constituyen un recurso fundamental para el desarrollo agrario en España.

Legislación autonómica

Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, de Andalucía. La dehesa es algo más que un tipo de explotación agraria de aprovechamiento integrado agrario, forestal y pastoril. Los valores culturales, ambientales y paisajísticos de la dehesa son muy importantes y son dignos de especial protección, hasta el punto de ser reconocida por la UNESCO como Reserva de la Biosfera.

3. Derecho agroalimentario

En esta materia hay un Proyecto de Ley de Calidad Agroalimentaria a nivel estatal general, que completará las disposiciones legales existentes, como la Ley del vino de 2003.

Se ha aprobado también un Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición con objeto de coordinar la actuación de los diferentes organismos competentes en la materia, y que concretará la normativa comunitaria.

En ambos casos se trata de desarrollar y concretar la normativa comunitaria sobre calidad agroalimentaria y seguridad alimentaria, y constituirán el ordenamiento jurídico básico español del subsistema agroalimentario.

Legislación autonómica

Son muchas las Comunidades Autónomas que han promulgado leyes sobre la materia, como Cataluña y Castilla-La Mancha.

Entre las más recientes cabe destacar dos leyes:

- La Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura.
- La Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, que viene a completar la Ley 10/2007, de 26 de noviembre de 2007, de Protección de Origen y Calidad de los Vinos de Andalucía.

Las leyes autonómicas citadas desarrollan, concretan y adaptan en el marco de sus competencias el derecho comunitario en materia de indicaciones geográficas protegidas y calidad alimentaria. La regulación legal de los órganos de gestión, en ambos casos, como corporaciones de derecho público, introduce seguridad jurídica en cuanto a sus funciones.

4. Derecho agrario y ordenación del territorio

La reforma agraria de reparto de tierras ha sido durante mucho tiempo una aspiración de los campesinos españoles sin tierras. La reforma que se intentó en la Segunda República se vio frustrada. La reforma proyectada en Andalucía en la Ley de 1984 fue obstruida primero y desvirtuada tras la incorporación de España al Mercado Común.

Los particulares avatares jurídico-políticos y económico-sociales en España permiten comprender que la mayor parte de las explotaciones agrarias sean inviables por su pequeña dimensión territorial. Hoy constituyen uno de los problemas más importantes del sector agrario, unido al bajo nivel del asociacionismo agrario.

En el plano legislativo no se han producido novedades significativas en los últimos años en el ámbito estrictamente agrario.

No obstante cabe mencionar el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 y las innovaciones que ha introducido con objeto de proteger el suelo rural frente a la expansión desmedida de otros usos, en particular de la construcción y expansión del modelo de ciudad difusa.

Se mantienen disposiciones de carácter general-estatal en materia de concentración parcelaria, grandes obras y derechos de adquisición preferente.

En España las CC.AA son competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, al mismo tiempo que en materia de reforma agraria y fomento de la agricultura. Sin embargo, no se han promulgado en los últimos años disposiciones dignas de mención en materia de ordenación de fincas y explotaciones.

Algunas CC.AA han elaborado leyes propias sobre concentración parcelaria y de explotaciones (Galicia, Castilla y León, Navarra o Andalucía).

Hay otras CC.AA que han elaborado normas sobre bancos de tierras y patrimonios públicos de suelo agrario. Tal es el caso de Aragón, Asturias y Galicia.

No existe en el ordenamiento español un tipo de sociedad específico con funciones en materia de ordenación del suelo agrario como en Francia. Tampoco existe la coordinación adecuada entre los diferentes órganos de la Administración Pública con competencias en ordenación del territorio. Como consecuencia no se protege de forma efectiva y concreta el suelo agrario ante los “ataques” de la especulación inmobiliaria.

5. Derecho fiscal agrario

En el ordenamiento jurídico español se mantienen algunas especialidades en materia fiscal agraria.

- a) Las actividades agrarias no están sujetas al Impuesto de Actividades Económicas. Se exceptúa la ganadería independiente.
- b) En el Impuesto de Sociedades no se integran en la base imponible determinadas subvenciones públicas. Por ejemplo: las concedidas a la explotación de fincas forestales; las concedidas por el sacrificio obligatorio de la cabaña ganadera; y las ayudas recibidas en casos de incendio, inundación y hundimiento de elementos patrimoniales afectos al ejercicio de las actividades agrarias.
- v) En el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el rendimiento de la mayor parte de los agricultores españoles se determina por el régimen de estimación objetiva. En el mismo se contemplan medidas especiales para los jóvenes agricultores.
- d) En el Impuesto sobre el Valor Añadido las actividades agrarias presentan algunas especialidades: la aplicación de tipos reducidos y la aplicación de un régimen especial para la agricultura, la ganadería y la pesca. Los agricultores sujetos al régimen especial no están obligados a liquidar el IVA. Tampoco repercuten el IVA y para compensar el IVA que soportan se establece un sistema de compensación.
- e) El Impuesto sobre Bienes Inmuebles también presenta particularidades con respecto a los bienes afectos a las actividades agrarias. Las más importantes consisten en la exención del impuesto, que se concretan en determinado tipo de montes o los inmuebles que no superen determinada superficie según establezcan las Ordenanzas Municipales. También se contemplan bonificaciones hasta el 90 o 95% de la cuota íntegra de los inmuebles rústicos que posean las cooperativas agrarias y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- f) La legislación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica también contempla exenciones o reducciones para maquinaria agrícola, usada normalmente en pequeñas explotaciones.
- g) La Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 1995 contempla una serie de beneficios fiscales a favor de los jóvenes agricultores cuando ostenten la titularidad de una explotación agraria de tipo prioritario.

6. Derecho agrario social

En el ordenamiento jurídico español no existen disposiciones con carácter general que regulen de modo especial las relaciones laborales en la agricultura. Por tanto las particularidades se encuentran en los Convenios Colectivos de sector o de empresa.

La población activa en el sector agrario español alcanza actualmente 800.000 personas, de las que 200.000 son inmigrantes. En realidad se desconoce el número de inmigrantes sin papeles que trabajan en las actividades agrarias.

En general predomina el número de trabajadores eventuales. El número de fijos reviste cierta importancia sólo en la ganadería de tipo industrial. El número de asalariados ha crecido significativamente en detrimento de las ayudas familiares.

Los convenios colectivos en el sector agrario suelen ser de ámbito territorial provincial. Los salarios son los más bajos en comparación con otros sectores. Y más bajos aún los salarios que perciben la mayor parte de los trabajadores inmigrantes.

La temporalidad, la precariedad, y los bajos salarios caracterizan el trabajo asalariado en España. Sin embargo, el paro no se ha incrementado en el sector agrario de manera tan fuerte como en otros sectores.

A pesar de los esfuerzos de las organizaciones de agricultores son muchos los problemas que suscita la organización del trabajo en la agricultura, tanto en lo que se refiere a la profesionalización como en lo que se refiere a las condiciones de vida en el medio rural. Los problemas se agravan en el caso de inmigrantes no cualificados con diferente lengua y costumbres.

Una de las novedades más importantes que se ha producido en los últimos años es la referente a la titularidad compartida en las explotaciones agrarias. En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo sobre igualdad efectiva de hombres y mujeres, y la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, se aprobó el Real Decreto 297/2009 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Actualmente se está debatiendo el Anteproyecto de Ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

Se trata de una cuestión relacionada con la caracterización y organización de las llamadas explotaciones de tipo familiar, y en particular en los casos en los que la mujer rural lleva a cabo “de hecho” actividades de gestión de la explotación.

El Anteproyecto de Ley sobre titularidad compartida supone un avance en el reconocimiento del trabajo que desempeñan las mujeres agricultoras, así como el reconocimiento de derechos económicos y sociales, por lo que constituye al mismo tiempo una medida importante en el marco de la política de desarrollo rural.

La norma no atribuye personalidad jurídica a la explotación de titularidad compartida, pero establece las reglas básicas de su gestión, que será conjunta, con régimen de representación solidaria, con responsabilidad directa, personal, solidaria e ilimitada y con una regla sobre el reparto igualitario de los beneficios.

El Capítulo III del Anteproyecto contiene medidas en materia fiscal, seguridad social y ayudas y subvenciones públicas.

En el Capítulo IV se contempla el derecho a reclamar una compensación económica de aquellas mujeres que colaboran en la explotación y que no puedan o no quieran acceder al régimen de titularidad compartida.

El régimen de protección social más importante en España es la Seguridad Social. Desde su implantación en los años sesenta del siglo pasado se estableció un Régimen Especial Agrario al que se adscribían tanto los trabajadores por cuenta propia como los trabajadores asalariados por cuenta ajena.

La Ley 18/2007 procedió a integrar los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial agrario en el Sistema especial de Trabajadores Autónomos.

Actualmente (abril de 2011) existe un Anteproyecto de ley por la que se procede a la integración del régimen especial agrario en el régimen general de la seguridad social. De este modo va a desaparecer el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en España.

Ahora bien, en el nuevo sistema se mantendrán diferencias dentro del régimen general, que tienen en cuenta las particulares características del trabajo en el sector agrario, ya que en la mayor parte de los casos los trabajadores por cuenta ajena realizan actividades agrarias de manera efectiva durante un corto periodo de tiempo cada año. Es por ello por lo que existe un régimen especial de subsidio por desempleo en el sector agrario, con particularidades en Andalucía y Extremadura, que ahora se van a extender al resto de las CC.AA.

Por último hay que resaltar una de las novedades más significativas de éste período reciente. Se trata de las reformas en materia de relaciones laborales y en materia de pensiones. En cuanto a relaciones laborales se refiere la reforma afecta sobre todo al despido y la cuantía de las indemnizaciones, así como a los expedientes de regulación de empleo. En materia de pensiones se produce una ampliación de la edad laboral, una extensión del período de cotización a la hora de computar la pensión, y como requisito para percibir el cien por cien de la misma. En ambos casos se trata de un claro retroceso en la tutela jurídica de los derechos sociales.

7. Otros ámbitos del derecho agrario

En este apartado merece especial atención el Real Decreto 752/2010 por el que se aprueba el primer programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

El programa va precedido de un diagnóstico del medio rural en España, del que cabe destacar lo siguiente. En los últimos años la agricultura ha retrocedido en España si bien ha aumentado la producción. En algunos productos, como es el caso de los productos frescos, ha aumentado la exportación, pero en otros lo ha hecho la importación, como es el caso de los productos elaborados. También destaca la importación de cereales, productos lácteos, oleaginosas y tabaco. Parte importante de las importaciones se dedica a las producciones ganaderas intensivas.

La productividad en el sector agrario presenta una evolución positiva, pero con valores dispares según subsectores y Comunidades Autónomas.

El volumen de trabajo aumenta en la agricultura mediterránea, pero disminuye en el sector ganadero y en la agricultura de tipo continental.

Es muy significativo el alto grado de envejecimiento de la población activa agraria y el bajo porcentaje de agricultores menores de 35 años, que sólo supone el 12,5 %.

También es muy significativo el incremento de sociedades mercantiles que operan en el sector agrario. Junto con las cooperativas alcanzan el número de 55.000 explotaciones, sobre el total de un millón, pero que gestionan el 20% de la SAU y concentran la mayor parte de la producción.

Por último, cabe reseñar el bajo nivel de formación universitaria o profesional de los titulares de explotaciones agrarias en España.

III. ANÁLISIS

1. Éxitos y fracasos de la reciente legislación agraria

No es fácil responder a la pregunta. En realidad no disponemos de un análisis completo y riguroso de la evolución de la agricultura española en los últimos años. No se puede valorar el alcance y eficacia práctica de las recientes reformas en tan poco tiempo.

No obstante se han hecho y se hacen valoraciones desde las distintas organizaciones agrarias. En general puede destacarse el título del último editorial de la revista de las cooperativas agroalimentarias españolas: “*más políticas y menos leyes*”.

Como subrayan una y otra vez las editoriales de la revista de las cooperativas agroalimentarias la agricultura española arrastra un grave problema estructural en general que se ha puesto claramente al descubierto con el desmantelamiento de la Política Agrícola de precios.

El problema se agrava en la coyuntura actual. La crisis que comenzó a llamarse financiera, es también una crisis social, una crisis alimentaria, que se desarrolla al mismo tiempo que la devastación ambiental y el cambio climático. Es en suma, una crisis institucional, tanto a nivel de los Estados como a nivel de la Unión Europea. Las respuestas a la crisis por parte de los diferentes gobiernos y las instituciones europeas no hacen frente seriamente a ninguno de los principales problemas que suscita la tutela efectiva de los derechos fundamentales y sociales. La ruina del Estado social es ya un hecho y se vislumbra la quiebra del Estado de derecho, por su incapacidad de limitar y controlar el poder del complejo financiero-industrial.

Todas las organizaciones de agricultores en España se quejan de los efectos que la especulación financiera está provocando en los precios de algunos de los

productos agrarios. Todas las organizaciones agrarias denuncian los grandes desequilibrios que existen en la cadena agroalimentaria.

Denuncian la situación insostenible del sector ganadero, en particular, el subsector lácteo, y los problemas por los que atraviesa el sector del aceite de oliva y el sector vitivinícola. En los últimos meses reclaman planes urgentes de choque para afrontar las dificultades.

En estas condiciones las iniciativas legislativas adoptadas en los últimos años y reseñadas anteriormente se califican de bienintencionadas pero ineficaces si no se aborda el problema estructural.

El problema estructural no es fácil de abordar y no depende sólo de factores internos. Es un problema que no afecta a todos los agricultores ni a todas las explotaciones por igual, ni siquiera a todas las regiones por igual. Es un problema que se arrastra desde hace mucho tiempo debido a las particulares características del desarrollo del capitalismo en España en relación con las medidas de gobierno de las relaciones agrarias que se han adoptado.

Las grandes cifras de las estadísticas agrarias sobre producción y productividad ocultan la realidad de un sector agrario, que salvo excepciones cualificadas, ha sido abandonado como prioritario, porque el gran negocio en España durante los últimos cincuenta años ha sido la especulación inmobiliaria, cuyo desarrollo no ha respetado ni espacios naturales protegidos, ni las más feraces tierras de cultivo situadas en las vegas.

Lo significativo realmente es que la inmensa mayoría de las explotaciones agrarias en España no pueden calificarse de prioritarias. Lo significativo es que más del 50% de los titulares de explotaciones agrarias tienen más de 55 años y no tienen sucesor. Los agricultores menores de 35 años sólo representan alrededor de un 10 % del total. La mayor parte de las cooperativas españolas son pequeñas cooperativas si se las comparan con otras de la Unión Europea.

Lo significativo es también el incremento del número de sociedades mercantiles que operan en el sector agrario, pero los datos generales no informan acerca de los ámbitos y estrategias con las que acuden esas sociedades al sector agrario. Incluso dentro de un mismo subsector hay diferencias importantes y con desigual presencia de determinados grupos de empresas que “entran y salen”, según expectativas de ganancia o percepción de subvenciones públicas.

La situación de debilidad estructural en general tanto del sector agrario como del agroalimentario en España no ha sido corregida ni mejorada con la pertenencia a la Comunidad Europea. Antes al contrario, la entrada en la CE propició la entrada en España de los gigantes de la agroindustria y de la distribución y la ruina de muchos subsectores.

Tras los Acuerdos sobre Agricultura en el seno de la OMC y la reforma de la PAC de 2003 la competencia, junto a las estrategias de la gran distribución y la especulación financiera en los mercados de futuros, están provocando la expulsión del sector de cientos de miles de explotaciones, incapaces de hacer

frente a los costes y sin capacidad para obtener ingresos bastantes para garantizar su reproducción.

Si la devastación no ha sido mayor hasta ahora, es porque se mantiene el Pago Único por Explotación, que en buena medida opera como una política de rentas contradictoria y monstruosa, ya que pone en manos de las grandes explotaciones sumas ingentes de dinero público, y malcontenta a cientos de miles de pequeños agricultores con migajas.

Por su parte la Comisión Nacional de la Competencia no deja de advertir que las reglas sobre la libre competencia y el libre establecimiento de servicios son totalmente aplicables al sector agrario, y que han de tenerse en cuenta en la normativa que regula los acuerdos entre productores y en el marco de las interprofesionales, y, más en general, en algunos de los preceptos que contempla actualmente el proyecto de ley sobre calidad agraria y seguridad alimentaria.

En otras palabras muchas de las medidas que reclaman las organizaciones de agricultores no tienen cabida en el vigente derecho comunitario ni en el TFUE y requerirían de otra política agraria común. Pero ni siquiera otra PAC podría abordar los problemas estructurales que están o deberían estar en manos de los organismos competentes a nivel estatal o regional en España.

En suma, ante la ausencia de una política agraria digna de tal nombre, la agricultura se expone plenamente a las reglas de acumulación y valorización del capital. La agricultura se transforma cada vez más en puro agronegocio, en agroindustria. Algunos hablan de una agricultura sin agricultores.

¿A quién beneficia esta situación? ¿A los consumidores acaso? ¿A los especuladores financieros en el mercado de futuros? ¿A las transnacionales del agronegocio? ¿A la gran distribución?

2. Nuevas tendencias en la legislación agraria y resistencias

La situación actual presenta grandes contradicciones. De una parte es muy fuerte la tendencia hacia la competitividad, el incremento de la productividad, hacia la introducción de organismos genéticos modificados en la agricultura, hacia una apertura mayor al mercado mundial. En suma, la tendencia a someter la agricultura a la lógica del orden mercantil en nombre del derecho a producir libremente, de la libre competencia y el libre mercado.

De otra parte, la resistencia a tratar los recursos naturales, el trabajo y los productos agrarios como una mercancía más. La reivindicación de un tejido social vivo en el medio rural. La reivindicación por una agricultura menos intensiva o ecológica. La reivindicación por un comercio justo. La reivindicación por el reconocimiento del trabajo y la labor de los pocos agricultores que quedan en Europa.

Al mismo tiempo parece existir una preocupación común por la calidad y la seguridad alimentaria. Una preocupación común por la tutela ambiental y por evitar o mitigar los efectos que el actual modelo productivo y de consumo produce en la contaminación del agua, del aire y en el cambio climático.

A todas esas cuestiones parece dar respuesta la legislación reciente. Pero la legislación o no se cumple o es contradictoria también.

En general no se cumplen los compromisos adquiridos en Kyoto. La legislación de aguas no se cumple en cuanto a las medidas sobre contaminación y sobreexplotación de acuíferos. La normativa sobre seguridad alimentaria es caótica e incluso permisiva con respecto al uso de fitosanitarios. En la práctica comemos alimentos plagados de residuos tóxicos y peligrosos. Más aún, en un mundo con más de mil millones de personas subalimentadas se despilfarran y desperdician cantidades ingentes de alimentos dado el sistema de producción, distribución y consumo que se ha creado por la agroindustria y la gran distribución.

En suma, el modelo de producción, distribución y consumo basado en la agroindustria y en la gran distribución es poco compatible con la sostenibilidad, con la seguridad alimentaria en los dos sentidos del término y con el mantenimiento de un tejido social vivo en el mundo rural. Es un modelo basado en el sobreconsumo de energías fósiles no renovables como el petróleo, en el uso intensivo de fitosanitarios, en el uso intensivo de agua, en la sobreexplotación de la mano de obra, que produce grandes cantidades de residuos y genera enormes despilfarros, por no hablar de las sumas ingentes que se invierten en publicidad y en técnicas de seducción de los consumidores, que acaban pagando en cinco y diez veces más dinero que el coste de producción de los productos frescos.

Hablar de libre competencia en un mundo plagado de monopolios y de oligopolios, en un sector con enormes diferencias estructurales y naturales, en un mundo en el que coexisten pequeños campesinos endeudados con grandes compañías mercantiles, constituye todo un sarcasmo.

Poner en competencia economías agrosociales tan diversas y reducir a expresión monetaria los costes y los términos de los intercambios constituye un buen negocio para muchos grupos empresariales, exportadores e importadores, pero constituye una barbaridad en términos de seguridad alimentaria y sostenibilidad.

Incrementar la productividad con el objetivo de ganar posiciones en las economías de escala y en la competencia entre productores y comerciantes constituye un despropósito en cuanto a la eficiencia energética se refiere al mismo tiempo que un despilfarro. Dedicar millones de hectáreas al cultivo de cereales pienso y de agrocombustibles sólo y exclusivamente en busca del “honrado penique” constituye un crimen en un mundo en el que más de dos mil millones de personas no disponen más que dos dólares para gastar al día.

3. El papel de la legislación internacional y europea en la evolución del derecho agrario

El papel de las instituciones internacionales y de la normativa internacional que más directa y principalmente inciden en la evolución del derecho agrario presenta más sombras que luces. En particular los Acuerdos sobre Agricultura y sobre protección de la propiedad intelectual e industrial favorecen la privatización de bienes que deberían considerarse patrimonio común de la humanidad. Favorecen la mercantilización de la mayor parte de los ámbitos de la vida. Favorecen nuevas formas de colonización, dominio y explotación.

A nivel internacional no se han producido avances significativos en ninguno de los grandes retos relacionados con el cambio climático, con el uso y gestión del agua o con la crisis alimentaria. En realidad la legislación prefabricada por el poder ejecutivo es sancionada por el legislativo y responde cada vez más a la tutela de los intereses que favorecen el funcionamiento del complejo-agroalimentario mundial y los intereses privados.

Más importante aún que los Tratados Internacionales es la nueva *lex mercatoria* que no se limita a regular las relaciones en las transacciones internacionales, ya que determina y condiciona en buena medida el alcance de las políticas públicas, establece acuerdos para el reparto de los mercados y define, entre otras cosas, las normas técnicas de producción.

Basta decir que la mayor parte de los Objetivos del Milenio aprobados por aclamación en las Naciones Unidas no sólo no se han cumplido en muchos casos sino que en otros como la crisis alimentaria han experimentado un retroceso.

En cuanto a la legislación de la Unión Europea, aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión mantiene con respecto a la agricultura prácticamente el mismo texto que el Tratado de Roma, han cambiado los objetivos y las prioridades. La retórica sobre la sostenibilidad, el desarrollo rural y la tutela de los derechos sociales no puede ocultar el signo bárbaro y ultraliberal que preside la actuación de las autoridades comunitarias, al mismo tiempo que la debilidad de la UE como proyecto político y la ausencia de una política económica que haga frente a la desprotección de los derechos sociales y las libertades públicas.

En los documentos conocidos sobre la reforma de la PAC para 2013 no se vislumbra en realidad una verdadera política agrícola común que vaya más allá de la profundización en la competencia entre agricultores y Estados y en la consolidación de un mercado único en el que impere la lógica del cálculo monetario y del beneficio, corregida por retórica ambientalista y el desigual reparto de ayudas públicas.

El derecho agrario comunitario ya no identifica claramente su objeto, ni su objetivo particular y se va disolviendo en el derecho mercantil, en el derecho alimentario y en la normativa sobre ordenación del territorio. La simplificación perseguida en las recientes reformas sobre las organizaciones comunes

de mercado se ha visto contrarrestada por la proliferación de normas sobre condicionalidad en relación con el agua, la biodiversidad, el cambio climático, los residuos, el mercado de emisiones, etc, sobre seguridad alimentaria y sobre desarrollo rural, por no hablar del laberinto de disposiciones sobre gestión, control, medidas financieras, del que prácticamente nadie tiene conocimiento completo.

4. El papel de la jurisprudencia internacional y europea en la evolución del derecho agrario

Durante muchos años la labor del TSJCE ha sido fundamental para dar cuerpo al derecho agrario comunitario, tanto a la hora de resolver las cuestiones prejudiciales como a la hora de ejercer el control sobre la validez de los actos jurídicos comunitarios. Al mismo tiempo ha precisado el alcance y significado de los principios generales que informan el derecho comunitario y su aplicación al ámbito agrario.

Pero ante las reformas recientes que se han operado a nivel constitucional material en la UE y las que se avecinan en materia agraria no hay datos ni tiene sentido pronunciarse acerca del papel que puede desempeñar el Tribunal de Justicia.

Cara al futuro el problema se suscita de manera particular en el papel que puede desempeñar el TJ en la interpretación y aplicación del derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales y el peligro que se corre, como dice un comentarista español, de ausencia de una Unión de derecho real y efectiva en esta materia. Y todo ello sin contar con la sobrecarga de asuntos que pueden someterse a su jurisdicción en una Unión ampliada.

Como se ha comentado a propósito de la sentencia del TJUE de 16 de julio de 2009 la relación entre integración y diferenciación no discriminatoria en el desarrollo los reglamentos comunitarios suscita problemas, por ejemplo, en la concreción de los requisitos de la condicionalidad. Pero no son cuestiones equivalentes a las expuestas en el párrafo anterior, ni se puede pretender aplicar unos mismos requisitos en todos los países y regiones, o anular la competencia legislativa de un Estado o una región en las materias que tenga atribuidas.

5. El papel del legislador nacional en la evolución del derecho agrario

El legislador nacional en España está muy condicionado. En primer lugar por las competencias de la UE y la PAC. En segundo lugar, por la competencia legislativa de las CC.AA. En tercer lugar, pero no menos importante, por las decisiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y los acuerdos

en el marco de la Organización Mundial del Comercio. En cuarto lugar, por la especial influencia de los grupos de presión de las transnacionales.

En los últimos diez años se ha reformado toda la legislación con especial incidencia en las relaciones agrarias y en la cadena agroalimentaria. Desde la normativa sobre arrendamientos rústicos, aguas, montes, sanidad animal y vegetal, hasta la normativa sobre interprofesionales, indicaciones geográficas y calidad alimentaria, sobre titularidad compartida de las explotaciones, desarrollo rural y régimen de la seguridad social agraria.

Sin embargo, todo ese conjunto de normas no han sido eficaces para alcanzar algunos de los objetivos más importantes plasmados en el Tratado de Roma, hoy en el TFUE, y en el artículo 130 de la Constitución española en relación con la tutela efectiva de los derechos sociales, del medio ambiente y los recursos naturales. Lo ha impedido no sólo el desarrollo del capitalismo y su lógica sino también la PAC reformada y la falta de cultura y voluntad política para acometer una reforma de las estructuras agrarias.

Así: mientras la gran distribución expande sus negocios, se liquidan día a día explotaciones agrarias, y el trabajo en las explotaciones es el menos valorado de todos los sectores económicos. La renta de los agricultores cae año tras otro, y subsectores agrarios enteros atraviesan por graves dificultades de supervivencia, con las consecuencias que provocan en el declive de muchas comarcas del medio rural.

Los beneficiarios de estas reformas no han sido realmente los consumidores, ni la tutela efectiva del medio ambiente y los recursos naturales, sino un pequeño grupo de explotaciones y agricultores, normalmente agrupados en sociedades de tipo mercantil, la gran distribución y las transnacionales que hacen negocios con los “paquetes agrario-tecnológicos”.

6. El papel de la jurisprudencia nacional en la evolución del derecho agrario

No ha desempeñado en estos años un papel importante más allá del cumplimiento de sus funciones de control de la potestad reglamentaria del ejecutivo y la interpretación de algunas leyes agrarias. Por varias razones. En primer lugar, por la mayor relevancia de las medidas de gobierno público de la agricultura en continuo movimiento y reforma. En segundo lugar, porque muchos conflictos no se plantean en sede jurisdiccional sino ante instancias de arbitraje o negociación entre las partes implicadas. En tercer lugar, porque la resolución de conflictos puntuales y concretos llega tarde, y no tiene particular incidencia en la evolución de la política agraria.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa son muchos los conflictos que se suscitan con respecto al control judicial de decisiones de las

administraciones públicas en materia de aguas o de la organización de mercados de productos, pero lo más reseñable es la fijación del sentido y función de las subvenciones públicas por parte de una reiterada jurisprudencia del TS, que las considera como una atribución patrimonial con cargas. El incumplimiento de las mismas comporta su resolución y no una sanción, ni mucho menos la lesión de un derecho subjetivo.

La jurisprudencia civil por su parte no ha sido capaz de caracterizar de forma clara las subvenciones. En algunos casos las califica de frutos civiles, sin embargo deja a la autonomía privada los criterios de su atribución en casos de sociedad o contratos parciarios.

Por último, podría destacarse un cambio jurisprudencial con respecto al concepto de daño en relación con la tutela del medio ambiente. En la jurisdicción penal son muchas las sentencias sobre delito ecológico. Y en la jurisprudencia civil destacan algunas en las que muchas actuaciones en las explotaciones que se consideran mejoras desde un punto de vista del productivismo se transforman ahora en daños ecológicos. Pero es claro que está evolución se ha producido antes en la legislación que en la jurisprudencia.

7. Expectativas y temores ligados a la supresión de la cuota láctea en 2015

La PAC mata y el mercado remata. Esto dicen la mayoría de los productores de leche en el Estado español.

La evolución del sector lácteo, aún con sus particularidades, muestra a las claras la penetración de la lógica del capital en la ganadería. La tendencia a la especialización, a la intensificación, a la industrialización, a la concentración y a la proletarización.

Esa tendencia se ha desarrollado y mantenido aún con el sistema de cuotas, aunque no ha sido gestionado, en todos los países del mismo modo. El sistema de cuotas acompañado de otras medidas de regulación del mercado no ha impedido la supresión de decenas de miles de explotaciones ganaderas en España desde su incorporación al mercado común. Lo que pone de manifiesto las contradicciones de la PAC en cuanto al cumplimiento de los objetivos del Tratado.

En efecto, no sólo se produce una liquidación generalizada de explotaciones ganaderas sino que la concentración de explotaciones también se da en el territorio y va acompañada de la industrialización-intensificación e independencia con respecto al territorio. Así las cosas: ¿Qué hay de la tutela ambiental y la limitación de gases con efecto invernadero? ¿Qué hay del desarrollo rural? ¿Qué hay del mantenimiento de rentas en la agricultura equiparable al de otros sectores económicos?

La organización de productores más importante del Estado español (COAG) cree necesario mantener el control de la producción láctea, y defiende el mantenimiento de un sistema de contingentes con un modelo de redistribución de cuotas que permita alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda. En sentido similar se manifiesta la Plataforma rural.

Pero en el sector lácteo no todos los países, ni todos los productores están en la misma situación. En España hay quienes apuestan por una política de reforma de estructuras a la vez que por una reorganización de la interprofesional del sector.

Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia, en un reciente informe, advierte que el sector agroalimentario no queda al margen del principio de libre competencia.

Pero la realidad es que el precio de la leche no lo determina la libre competencia sino que es un precio manipulado e impuesto por quién ostenta la posición dominante. Esta posición dominante la ostentan hoy las centrales de compra de la gran distribución.

ALGUNOS EFECTOS DE LA LEY 2/2011 DE ECONOMÍA SOSTENIBLE EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INMUEBLES RÚSTICOS

MARÍA ISABEL OSUNA NAVAJAS

Licenciada en Derecho. Cuerpo de Gestión Administración de Justicia

MIGUEL ROMERO VELASCO

Profesor Titular de Derecho Civil. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. ETEA. Universidad de Córdoba.

RESUMEN: La reciente publicación de la Ley de Economía Sostenible es otro intento de tratar de adaptar el Registro y el Catastro. Las parcelas catastrales pueden no estar claramente identificadas en cuanto a la titularidad del bien, ello origina discrepancias entre registro y catastro que derivan en procedimientos de rectificación catastral y registral.

PALABRAS CLAVE: Registro de la propiedad, Catastro, inmuebles, finca registral, parcela catastral.

ABSTRACT: The recent publication of the Sustainable Economy Act is another attempt to try to adapt the Registry and the Cadastre. The parcels can not be clearly identified as to the ownership of the property, this results in discrepancies between registry and cadastre procedures that result in cadastral and registration correction.

KEY WORDS: Property registry, cadastre, property, land registration, cadastral parcel

SUMARIO: I. La identificación de finca y parcela y problemas que puede generar. II. Las diferencias entre Registro y Catastro en las resoluciones de la Dirección General de los Registros y Notariado. III. Posibilidades de solución según las nuevas propuestas sobre la materia en la ley 2/2011 de Economía Sostenible. Bibliografía

I. LA IDENTIFICACION DE FINCA Y PARCELA Y PROBLEMAS QUE PUEDE GENERAR

La Ley del Suelo de 2007 diferencia la finca de la parcela y trataba de dar solución en el artículo 17 a algunos de los problemas que se pueden plantear. De manera concreta señala las diferencias entre una y otra: a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el

subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral. b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

Entre los problemas pueden derivarse de las diferencias que existen entre finca registral y parcela catastral, Oscar Germán Vázquez Asenjo ha señalado las diferencias esenciales que se dan entre los dos conceptos y que pueden ser resumidas de la siguiente forma: 1. Apariencia física: mientras que la parcela catastral es la representación gráfica de la riqueza territorial, la finca registral es la porción de territorio delimitada por el dominio de una o varias personas. 2. Universalidad: no existe para el Registro la universalidad de la inscripción, ya que esta es voluntaria para cada propietario y siempre habrá propiedades que no estén registradas, mientras que el Catastro tiene la necesidad de ser universal. 3. Actualidad: el catastro necesita actualización cada cierto tiempo para guardar coherencia territorial, ya que un catastro desactualizado sería inútil, no ocurre igual con el Registro que siempre producirá sus efectos independientemente del grado de actualización. 4. Necesidad: el catastro siempre actúa de manera necesaria, de oficio, sin embargo la existencia de la finca registral no es necesaria, su actuación es rogada. 5. Técnica descriptiva: la parcela catastral siempre describe al inmueble, tratando de precisar un perímetro geográfico con bastante exactitud, la rigidez es la nota propia de la descripción de las parcelas catastrales ya que es objeto de su representación es objetivo no es interpretable y se puede reflejar con bastante exactitud; sin embargo la finca registral lo que identifica es el dominio del inmueble, tratando de que esté situado en el territorio, sin necesidad que sus linderos sean exactos, aunque si es deseable. 6. Carácter público de su finalidad: mientras que el Registro obedece a un interés social de que se de fe de los derechos reales que existen sobre la finca registral, el catastro que también obedece a un interés social, ese interés es mas público que privado, es la Administración pública la que está interesada porque el Catastro sea exacto. 7. Valor de la titularidad: así como el Catastro al otorgar una titularidad está otorgando una serie de derechos y obligaciones jurídicas de tipo administrativo y fiscal, el Registro lo que hace es declarar la titularidad dominical de una finca registral y lo hace con efectos frente a terceros, de tal forma que sus declaraciones prevalecen frente a las que no están inscritas; por ello la confianza que proporciona el Registro en las transacciones inmobiliarias que el Catastro no concede.¹

Pero estos problemas no vienen solo derivados de las diferentes características conceptuales entre finca registral y parcela catastral, hay otros problemas que se ocasionan en la práctica. Ejemplo de ello es la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes, que sólo es posible si cada una

¹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G., “*Diferencias esenciales entre la finca registral y la parcela catastral*”, 2009, www.notariosyregistradores.com/doctrina/articulos/2009-finca-parcela.htm

de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva. En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.²

² Siguiendo a SÁNCHEZ CALERO, F. J. Y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B., *Manual de Derecho Inmobiliario*, 2006, la finca puede experimentar modificaciones jurídicas o en su titularidad, y físicas o en su objetividad. Estas últimas pueden ser de los siguientes tipos: 1. Agrupación: La agrupación es la operación por la que dos o más fincas inscritas, se reúnen para formar en adelante una sola. La finca total resultante se inscribirá en folio distinto y bajo número diferente, haciéndose constar en la inscripción la procedencia de las fincas agrupadas. Correlativamente, las fincas que se agrupan quedan extinguidas y sus hojas registrales cerradas. 2. Agregación: La agregación consiste en la incorporación a una finca inscrita de otra, cuya hoja registral se cierra, o de una parcela que se segrega de otra finca, también inscrita. Lo esencial de esta operación es que la porción segregada o la finca que se una no midan más de la quinta parte de la extensión de la finca a que se incorporen (art. 48.1 RH). Si exceden de esa medida, deberá formarse finca nueva, como si se tratase de una agrupación ordinaria. La inscripción correspondiente se practicará en el folio de la finca mayor, sin alterar su numeración, pero expresándose en ella la nueva descripción resultante y la procedencia de las unidas, con las cargas que las afecten. 3. Segregación: Es la separación de parte de una finca inmatriculada para formar una nueva. Se trata de una operación registral indispensable siempre que se enajene o grave sólo parte de una finca inscrita. Por la segregación no se extingue la finca matriz, cuyo resto sigue inscrito. Al margen de su inscripción de propiedad se hará constar la segregación efectuada, así como la descripción de la porción restante de dicha finca matriz o, por lo menos, la modificación experimentada en la extensión superficial y en el lindero o linderos por donde la segregación se haya efectuado. 4. División: Es aquella operación en cuya virtud la totalidad de una finca, al dividirse, desaparece y da lugar al nacimiento de dos o más fincas nuevas, que son las resultantes de la división. A consecuencia de la división, la finca matriz se extingue; al margen de su inscripción de propiedad se hace constar la división efectuada, y su hoja registral queda cerrada. Cada una de las porciones resultantes de la división se inscribirán como fincas nuevas y bajo número diferente. 5. Diferencias de medida. El exceso de cabida: Las diferencias de medida es otro caso de discordancia entre la realidad y el Registro, discordancia que se produce cuando en la inscripción se hace constar una extensión superficial de la finca mayor o menor de la que realmente tiene, bien por error en la medición o bien a propósito. Ahora bien, con la modificación de la cabida de la finca, para hacerla coincidir con la realidad, no se pretende una alteración de la configuración superficial de la finca, delimitada por sus linderos, y sí únicamente rectificar el error sufrido al expresar su cabida. El supuesto contrario, de rectificar en más la medida superficial de una finca, en la legislación hipotecaria recibe la denominación de «exceso de cabida», y puede provocar consecuencias perjudiciales para los titulares de las fincas colindantes, como puede ser, por

Otra de las cuestiones discutidas en la práctica registral y catastral es el tema de las modificaciones en cada una de las dos instituciones. La Ley de Economía Sostenible trata de resolver este problema mediante la modificación del artículo 18 de la Ley de Catastro Inmobiliario, con los procedimientos de subsanación de discrepancias y rectificación. Sin embargo, aunque posteriormente nos referiremos a este procedimiento como base de las modificaciones, debemos manifestar que sigue teniendo bastante rigidez la adaptación del registro y catastro a la realidad física.³ Y es que en algunas ocasiones la solución sería bastante fácil: bastaría una simple visita de campo por técnicos competentes de la institución catastral para comprobar sobre el terreno la discrepancia que podría subsanarse con el levantamiento de un acta en ese mismo momento. Una vez planteada la subsanación de la discrepancia, sería fácil (por los procedimientos previstos) el otorgamiento del documento público correspondiente que actualizara el dato contenido en el Registro de la Propiedad. Es cierto que se requerirá presupuestos más elevados para contar con estos procedimientos de ejecución rápida, pero también lo es que si se quiere conseguir que dos instituciones que están llamadas a tener una correspondencia muy precisa para salvaguardar jurídicamente determinados derechos de carácter inmobiliario, será necesario fijar estos ajustes al objeto de conseguir la finalidad perseguida.⁴

ejemplo, el intento de alterar los linderos de la finca con el fin de preparar la invasión de otra vecina. Por esta razón, el ingreso en el Registro de los excesos de cabida sólo puede producirse a través de los procedimientos previstos por la Ley. Con carácter general, el art. 200 LH admite la posibilidad de hacer constar en el Registro la mayor cabida de fincas ya inscritas, mediante el expediente de dominio, el acta de notoriedad y el título público de adquisición a que se refiere el art. 205 de la Ley. Estos procedimientos, en su aplicación general, sirven para inscribir fincas por primera vez en el Registro (inmatriculación).

³ Como ha manifestado JESÚS S. MIRANDA HITIA, "La Ley del Catastro Inmobiliario I", *Revista Catastro*, julio 2003, "al servicio de este objetivo instrumental de calidad del dato catastral la LCI consagra dos principios que le son consustanciales: el derecho de los titulares catastrales a que, por encima de cualquier obstáculo formal, la información catastral sea fiel reflejo de la realidad- a cuyo efecto se les reconoce el derecho de rectificación de las eventuales discrepancias entre ambas- y el llamamiento a todas las Administraciones públicas y a los fedatarios públicos para que colaboren en el proceso de permanente puesta al día de la información inmobiliario-catastral lo que se manifiesta en el deber de suministro de información relevante acerca del planeamiento, las expropiaciones, deslindes etc." Por ello califica a la LCI como una norma con un elevado grado de ambición y un importante reto de modernización el que está planteando.

⁴ En la actualidad, una discrepancia catastral fácilmente comprobable sobre el terreno puede tener dificultades de modificación registral si el titular beneficiado, solo a efectos catastrales, por la discrepancia manifiesta su negativa a la modificación. Y es que el catastro sigue protegiendo por encima de todo al titular catastral, aunque existan manifiestas discrepancias con la realidad. En estos casos el catastro no modifica el error si no existe una autorización expresa del titular erróneo. En caso contrario caben dos posibilidades, o seguir el procedimiento largo de expediente de dominio o acta de notoriedad ante el notario, o acudir a la vía judicial con procedimientos de deslinde de propiedades. Esto es precisamente lo que ha tratado de conseguir, como hemos dicho más arriba los artículos. 50 a 53 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, unido a la utilización por los Registros de la

Sin embargo la rectificación de los datos de los documentos notariales no podemos decir que ha estado exento de atención legislativa, el artículo 171 del Reglamento Notarial establecía que el notario podrá rectificar la descripción de los inmuebles si los datos contenidos en los títulos están equivocados. El Real Decreto 45/2007, le dio una nueva redacción al artículo 171 fijando unos límites muy precisos para las modificaciones a realizar. En palabras de Ibiza García-Junco “partiendo de que es el catastro el que refleja con mayor exactitud la realidad de los bienes inmuebles, se condicionaba al notario a rectificar los contenidos, ya que tenía que instar a la Administración a la realización de las modificaciones oportunas”. Pero esta reforma que daba supremacía al Catastro se vio modificada por la Sentencia de 20 de mayo de 2008 que deroga el nuevo artículo 171 del Reglamento Notarial, y es que se producía una modificación de la realidad física de las fincas por unos procedimientos establecidos legalmente y que no podían ser modificados por vía reglamentaria, así por ejemplo el artículo 208 de la Ley Hipotecaria o el artículo 53 de la citada Ley 13/1996, donde los recurrentes argumentaron que el peligro de la norma ahora derogada “no es que pretendiera derogar tales regímenes, sino que podría utilizarse para deducir que, respecto de las alteraciones encubiertas de la realidad física de la finca, el Registrados deba aceptarlas obligatoriamente por su consignación en documento público”.⁵

II. LAS DIFERENCIAS ENTRE REGISTRO Y CATASTRO EN LAS RESOLUCIONES DE LA DGRN

Es fácil comprobar que Registro y Catastro son dos instituciones que, aun teniendo como objeto la misma realidad, tienen fines diferentes como queda reflejado en la legislación que los regula. Se afirma que la seguridad jurídica

Propiedad de la base gráfica catastral, según ordena el art. 398. b) del Reglamento Hipotecario, han supuesto un gran paso en la coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad. Como ha manifestado SÁNCHEZ CALERO, FRANCISCO JAVIER Y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, BLANCA, *Manual de Derecho Inmobiliario*, 2006, pág. 12 “aquella Ley ha constituido una de las modificaciones más importantes de la institución registral ya que a partir de su entrada en vigor (1 de enero de 1997), los datos físicos de las fincas registrales han de coincidir con los que en el Catastro tengan asignados dichas fincas, y el número de la referencia catastral atribuido a cada finca permite su identificación en un plano”. Y es que criterio que utiliza la Ley para la modificación de los datos de una finca en el Registro de la Propiedad es el de prevalencia de la información catastral, ya que cualquier divergencia en la descripción de la finca deber resolverse sobre la base de los datos catastrales. Por ello el artículo 53,7 de la Ley 13/1996 establecía que en lo sucesivo, no se inmatriculará ninguna finca en el Registro si no se aporta junto al título inmatriculador certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título.

⁵ IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M., “La referencia catastral y los certificados descriptivos y gráficos. Dos aportaciones del catastro al tráfico jurídico inmobiliario”, *Revista Catastro*, diciembre 2008, pág. 47.

del tráfico inmobiliario y del crédito territorial es una finalidad exclusiva del Registro; por otro lado el Catastro realiza una importante aportación al Registro ya que se encarga de aportar fehacientes descripciones de fincas y se garantiza la realidad física de la misma, su existencia, su ubicación y su identidad.⁶

Algunos artículos de la Ley de Catastro han sido modificadas por la reciente Ley 2/2011 de Economía Sostenible con el objetivo de reformar el procedimiento de subsanación de discrepancias en los datos de inscripción registral y en los datos de catastro. Tanto la Dirección General de los Registros y del Notariado como el Tribunal Supremo han tratado previamente la cuestión en varias de sus resoluciones y sentencias. La Ley Hipotecaria se refiere en el artículo 39 a la posible inexactitud del Registro de la Propiedad, entendiendo por tal todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribibles exista entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral, considerándose que esa inexactitud se está refiriendo a una situación jurídica y no a una situación de hecho como pudieran ser las inexactitudes por mayor o menor cabida o por deficiente identificación de la situación, y es que estaremos ante problemas derivados de estas situaciones sobre todo en los excesos de cabida, que siempre supondrá una disminución de la cabida de las fincas colindantes.

Las Resoluciones citadas aquí hacen referencia a cuestiones que se han planteado, normalmente por mayor o menor cabida, con origen en divisiones o segregaciones de fincas inmatriculadas después de esos actos jurídicos y que no dejan de constituir uno de los supuestos de diferencias identificativas entre los datos de Registro y los de Catastro:

1. La Resolución de la DGRN de 19 de abril de 2011

En una de las más recientes resoluciones sobre la cuestión (BOE nº 112 del 11.05.2011), se plantea el problema de una escritura pública en la que se contiene la partición hereditaria de unos cónyuges y como operación previa a la

⁶ CHINCHILLA RUEDA, R., “Influencia de la Ley Hipotecaria sobre la renovación del Derecho”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº392-393, 1961, pág. 257. Por otro lado cita a Jerónimo González que señala “el Catastro, cumpliendo su fin esencial, declara que determinado predio existe, tiene realidad física, y cuáles son sus características de situación, medida superficial y linderos, y con estas mismas circunstancias físicas debe figurar inscrito en el Registro de la Propiedad”. Por consiguiente, sigue diciendo Chinchilla Rueda, cuando esa coincidencia en la identificación o individualización de la finca sea una realidad, podrá decirse con rigurosa exactitud, que el Catastro ha reportado al Registro una utilidad efectiva. Sin embargo, esta coincidencia de identificación exacta es muy difícil en las inscripciones antiguas; solamente cuando se están incorporando al Registro las adquisiciones por cualquier título que requieren por imperativo legal la aportación de la certificación catastral, se está produciendo de hecho la plena identificación entre uno y otro. En las inscripciones antiguas de fincas rústicas con pequeña extensión no es tan fácil la identificación.

partición, se declara un exceso de cabida, sobre una de las fincas inventariadas. De la misma forma se describe la finca con una superficie construida que no constaba en el Registro y se la divide en régimen de propiedad horizontal, por ello se incorpora a la escritura una certificación catastral descriptiva y grafica de la finca con la mayor superficie y se acompaña copia de la escritura, constando en el Registro la misma superficie que aparece en el título adquisitivo que causó la inscripción registral. Una vez presentada la escritura en el Registro de la Propiedad, fue inscrita parcialmente pero se suspendió el exceso de cabida declarado.

La nota de calificación del Registrador dejaba claro cuáles eran los procedimientos de rectificación de los excesos de cabida y que no se acreditaba la previa adquisición por los causantes de tal exceso, por ello no acreditándose tal circunstancia y existiendo dudas sobre la identidad de las fincas es preciso para la inmatriculación del exceso de cabida que se acredite el exceso mediante Acta Notarial de Presencia o Notoriedad que incorpore un plano de situación con escala semejante a la del catastro y además que se acompañe informe de técnico, o mediante Expediente de Dominio.

Contra la nota de calificación del Registrador se interpone recurso donde se establece que el Reglamento Hipotecario en su artículo 298, párrafo 3, recoge otros medios de inmatriculación además de los citados en la nota de calificación, concretamente la posibilidad de inmatriculación de excesos de cabida de fincas ya inscritas y que reúnen todos los requisitos exigidos en el párrafo primero del artículo 298 del RH, puesto que el exceso de cabida está acreditado mediante certificación catastral descriptiva y grafica que permita la perfecta identificación de la misma.⁷

Emitido informe por el Registrador elevó el expediente a la Dirección General que una vez establecido el debate sobre la inscribibilidad de un exceso de cabida acreditado por certificación catastral descriptiva y grafica, resuelve desestimando el recurso y confirmando la nota de calificación del registrador, conforme a los Fundamentos de Derecho siguientes: *“Esta Dirección General ha señalado que la registración de un exceso de cabida =stricto sensu= solo puede configurarse como la rectificación de un erróneo dato registral referido a la descripción de la finca inmatriculada, de modo que ha de ser indubitado que con tal rectificación no se altera la realidad física exterior; que se acota con*

⁷ El informe emitido por el Notario exponía los diferentes medios utilizables para hacer constar en el Registro un exceso de cabida y se realizan las siguientes manifestaciones: “entiendo que en este supuesto no se está ante el procedimiento de inmatriculación de exceso de cabida por título publico adquisitivo ..., pero sí que el procedimiento adecuado es el de la acreditación del exceso por medio de certificación catastral descriptiva y grafica; es decir la constancia registral del exceso solicitado al Registro, se basa en la certificación incorporada a la escritura, en el sentido de que cuando los linderos son fijos o de tal naturaleza que no existan dudas sobre la identidad de la finca se podrá realizar el exceso con base en la certificación”.

*la global descripción registral, esto es, que la superficie que ahora se pretende constatar tabularmente es la que debió reflejarse en su día por ser la realmente contenida en los linderos originariamente registrados. Fuera de esta hipótesis, la pretensión de modificar la cabida que según el Registro corresponde a determinada finca, no encubre sino el intento de aplicar el folio de esta última a una nueva realidad física, que englobaría la originaria finca registral y una superficie colindante adicional. Sin embargo para conseguir tal resultado el cauce apropiado será la previa inmatriculación de esa superficie colindante y su posterior agrupación a la finca registral preexistente”.*⁸

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia de 25 de septiembre de 2007 resolviendo sobre la impugnación de un recurso relativo a una agrupación de fincas con declaración de exceso de cabida cita la doctrina del Tribunal Económico Administrativo Central según la cual “...los excesos de cabida se equiparan físicamente a los expedientes de dominio y actas de notoriedad...”, el motivo del recurso, además del propio exceso de cabida, estaba también en impugnar la constitución del hecho imponible del ITP y AJD del exceso de cabida, ya que según la recurrente la constatación de un exceso de cabida no implica la adquisición de una mayor porción de terreno sujeta al impuesto, no supone por tanto la configuración de una finca nueva sino el resultado de rectificar las unidades de medida contenidas en la extensión delimitada exclusivamente por los linderos. Y es que el artículo 7 de la Ley del ITP y AJD establece que se consideran transmisiones patrimoniales a efectos de liquidación y pago los expedientes de dominio y las actas de notoriedad, por lo que se ha producido una extensión analógica del referido hecho imponible, considerándose proscrita por la ley general tributaria.⁹

⁸ La DGRN ha emitido otras resoluciones en el mismo sentido, concretamente la de 16 de mayo de 2005, de 1 de julio de 2006, de 19 de febrero de 2008, la de 2 de febrero de 2010.

⁹ En el texto de la Consulta vinculante a la Dirección General de Tributos de fecha 07/10/2010, donde se va a formalizar una herencia en la que, entre otros bienes, existe un solar de naturaleza urbana con una superficie registral de 842 metros cuadrados, cuya superficie real es, sin embargo, de 1.158 metros, según consta en la Certificación Catastral. Las cuestiones que se plantean son dos: en primer lugar si la diferencia entre la superficie registral y la real tributarían en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a la hora de establecerla como exceso de cabida sobre la finca e inscribirse en el Registro de la Propiedad; la resolución de la consulta vinculante establece que “*En relación con la primera cuestión planteada, este Centro directivo ya se pronunció en contestación a consulta de fecha 14 de marzo de 2003, de conformidad con la cual se realizan las siguientes consideraciones: Respecto de la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del ITP y AJD, el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido del ITP y AJD, establece en la letra C) del apartado 2 de su artículo 7 lo siguiente: “2. Se considerarán transmisiones patrimoniales a efectos de liquidación y pago del impuesto: C) Los expedientes de dominio, las actas de notoriedad, las actas complementarias de documentos públicos a que se refiere el Título VI de la Ley Hipotecaria y las certificaciones expedidas a los efectos del artículo 206 de la misma Ley, a menos que se acredite haber satis-*

El Tribunal, para la resolución de la cuestión planteada, sigue el criterio de una sentencia anterior de fecha 7 de noviembre de 2003 donde establece que *“los hipotecaristas ponen de manifiesto que bajo la denominación de los excesos de cabida se comprende realmente toda alteración del Registro en orden a lo que éste indica en cuanto a la extensión de la finca, para recoger otra mayor. Pero este hecho puede tener muy diversos fundamentos ya que la alteración puede deberse a varias circunstancias erróneas”*¹⁰

fecho el impuesto o la exención o no sujeción por la transmisión, cuyo título se supla con ellos y por los mismos bienes que sean objeto de unos u otras, salvo en cuanto a la prescripción cuyo plazo se computará desde la fecha del expediente, acta o certificación.”

En primer lugar, parece deducirse del escrito de consulta que se trata de una escritura pública que declara el exceso de cabida de una finca en base a los datos catastrales de la misma, supuesto al que hace referencia el Reglamento Hipotecario (Decreto de 14 de febrero de 1947), en su artículo 298.3: *“Asimismo, podrán inmatricularse los excesos de cabida de las fincas ya inscritas, que resulten de títulos públicos de adquisición, siempre que se acredite en la forma prevista en el apartado 1 la previa adquisición de la finca por el transmitente con la mayor cabida resultante, se exprese la referencia catastral y se incorpore o acompañe certificación catastral, descriptiva y gráfica, que permita la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida y de la que resulte que la finca se encuentra catastrada a favor del titular inscrito o del adquirente. Del mismo modo podrán inscribirse los excesos de cabida acreditados mediante certificación catastral o, cuando fueren inferiores a la quinta parte de la cabida inscrita, con el certificado o informe de técnico competente, en los términos previstos en el artículo 53 de la Ley de 30 de diciembre de 1996, que permitan la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida, sin necesidad de título traslativo. También podrán inscribirse los excesos de cabida en virtud de expediente de dominio conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria y en este Reglamento, o en virtud del acta de presencia y notoriedad regulada en la legislación citada anteriormente sobre referencia catastral. De otra parte, podrán hacerse constar en el Registro, como rectificación de superficie, los excesos de cabida que no excedan de la vigésima parte de la cabida inscrita. Por ello, en principio, la constatación de un exceso de cabida de una finca ya inscrita con unos linderos delimitados, en base a los datos catastrales, no implica la adquisición de una mayor porción de terreno sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. No supone, por lo tanto, la configuración de una finca nueva sino el resultado de rectificar numéricamente las unidades de medida contenidas en la extensión delimitada exclusivamente por los linderos los cuales identifican la parte de la superficie objeto de consideración.”*

¹⁰ El Tribunal Supremo en la Sentencia de 12 de marzo de 1948 ha calificado estos errores (error en la medición, error en las equivalencias de las unidades de medida, a una accesión natural en la finca por alguno de los medios citados en el Código civil, o por simple picaresca jurídica para disfrazar la adquisición de una finca colindante de la que no se tiene título o este es defectuoso, vistiendo con el ropaje del exceso de cabida lo que realmente es una agrupación de finca con otra que no lo está) como errores numéricos. Pero lo que se deja claro el Tribunal es la aplicación de dos reglas fundamentales: la de que habrá que existir identidad entre la finca registral y la que consta en el título presentado además de la diferencia en la cabida; y en segundo lugar que el asiento que recoja el exceso de cabida no surtirá efectos contra terceros hasta pasados dos años desde su fecha, pero de todas formas, continua diciendo el Tribunal, el exceso de cabida nunca puede implicar una alteración de la realidad física acotada y registralmente reflejada o una inmatriculación encubierta de la finca colindante, ni tampoco procede cuando existen dudas sobre la identidad de la finca.

2. La Resolución de la DGRN de 1 de febrero de 2010

Esta resolución publicada en el BOE de 5 de abril de 2010, el Centro Directivo resuelve sobre una escritura pública presentada para inmatricular una finca con una certificación catastral que contiene una descripción que no es coincidente con la finca. La Resolución hace referencia al artículo 53 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario cuando establece que “*en lo sucesivo no se inmatriculará ninguna finca en el Registro si no se aporta junto al título inmatriculador certificación catastral descriptiva y grafica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de esta en dicho título*”.¹¹

La Resolución señala, y manifestaremos posteriormente, lo que se pretende es que exista una concordancia entre Registro y Catastro en las nuevas fincas que accedan al Registro, y esa concordancia debe darse en cuanto a lo que es objeto de inmatriculación, tanto en el sujeto como los linderos.¹² La Resolución deja claro lo que debe entenderse por “total coincidencia” y es que se exige que exista esa coincidencia plena entre la descripción del título y la certificación catastral que se aporta, produciéndose claros inconvenientes en el supuesto que no se dé y dando lugar a problemas entre los titulares catastrales y registrales. Reconoce la Dirección General que como se ha afirmado en otras resoluciones no deja resquicios a excepciones respecto a la total coincidencia y cualquiera que sea la finca que se pretende inmatricular. Llega a reconocer la Resolución que la “universalidad de supuestos a que se aplica tal exigencia y su rigor pueda dar lugar a problemas si tenemos en cuenta la progresiva tendencia del legislador

¹¹ En la STS de 18 de febrero de 2003 resolviendo sobre una reclamación de cantidad en la fijación del justiprecio en una expropiación con un exceso de cabida, desestimó la reclamación de cantidad ante la falta de prueba del exceso de la ocupación que se manifestaba porque ni de las actas de ocupación, ni de los datos que constan en el Catastro es posible probar el exceso y se recuerda por parte del Tribunal que los datos de cabida que constan en el Registro no gozan del principio de legitimación registral por lo que no sirve la prueba de que la finca aparezca inscrita en el Registro con una cabida superior a la que se establece en el Catastro. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 19 de abril de 1993 ya recogía en su texto respecto al valor que tenían las declaraciones de los asientos de cabida y linderos en el Registro, citando la doctrina del Tribunal Supremo en Sentencias de 29 de marzo de 1927, de 5 de junio de 1928, de 8 de noviembre de 1930, que “*proclaman que tano las declaraciones de cabida como de linderos de las fincas inscritas son cuestiones de hechos que solo acreditan en su caso la actuación del funcionario encargado del registro, pero que no comprueban por si solos la realidad del derecho,...., por ello ha de indicarse conforme a lo que se dispone en el artículo 385 del Código Civil que no siendo los títulos aportados por las partes suficientes habrá de estarse a la posesión en que estuvieren los colindantes, posesión que se presume que se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió*”.

¹² Una recopilación de las normas más importantes sobre la materia en GOMEZ GÁLLIGO, F.J. y DEL POZO CARRASCOSA, P., *Lecciones de Derecho Hipotecario*, Marcial Pons, 2006. Pág. 29 y siguientes.

a permitir o incluso imponer la inscripción de bienes de dominio y uso público difícilmente conciliables con el concepto que de inmueble a efectos catastrales da el artículo 6 de la citada Ley del Catastro Inmobiliario, y ni siquiera cabe interpretar que se da esa coincidencia cuando tratándose de diferencias de superficie, esta diferencia no excede del diez por ciento, ya que los artículos 41 a 49 del TRLCI están referidos a un supuesto diferente que es el de la constancia registral de la referencia catastral mediante la certificación descriptiva y no a la inmatriculación de la finca por lo que no cabe hacer aplicación analógica.¹³

3. La Resolución de la DGRN de 19 de mayo de 2005

En la Resolución citada, que fue publicada en el BOE nº 182 de uno de agosto de 2005, se trata el hecho de una venta del resto de una finca no inmatriculada, de la que ya se había producido una segregación que había tenido acceso al Registro de la Propiedad y en el título de los transmitentes se establecía que les pertenecía por herencia de su padre fallecido hacia más de diez años y que no se tenía constancia de que dicha finca estuviera inscrita en el Registro ni que hubiera sido arrendada en los últimos seis años.

Cuando la escritura es presentada a inscripción en el Registro, el informe de calificación deniega la inmatriculación basando su argumento en que no se puede inscribir una finca que es resto de otra sin que esté previamente inscrita la finca matriz de la que procede y que para la inscripción de esta finca matriz, de la finca segregada y de la finca que resulta como resto es necesario acta de notoriedad acreditativa de que el que transmite es tenido en concepto de dueño, exigiéndose

¹³ JIMENEZ CLAR, A.J. “*La función de la información catastral en el tráfico jurídico inmobiliario*”, Tiranch, TOL 363.769, deja claro que “la constancia en el Registro de la Propiedad de la referencia catastral podrá llevarse a efecto como operación específica y que en todo caso, el titular registral podrá solicitar la constancia de la identificación catastral de la finca inscrita, como operación específica conforme a las siguientes reglas: 1. Si aporta certificación catastral que describa la finca en los mismos términos de denominación, situación y superficie, que los que figuran en el Registro se hará constar la referencia catastral por nota al margen del asiento y al pie del título. Lo mismo procederá si, coincidiendo la descripción y situación, la diferencia de superficie es inferior al 10 por 100 de la reflejada en el Registro, o cuando habiendo diferencia en el nombre o número de la calle, se justifica debidamente la identidad. 2. Fuera de los casos previstos en la regla anterior, la consignación registral de la referencia catastral sólo podrá efectuarse mediante cualquiera de los procedimientos previstos para la inmatriculación de fincas. En los dos casos el Registrador deberá comunicar al Catastro la relación de fincas objeto de identificación catastral posterior. No obstante lo anterior, una de los principios inspiradores de la Ley 13/1996 es el de evitar que la falta de constancia de la referencia catastral pudiera suponer un entorpecimiento del tráfico jurídico inmobiliario o que causara perturbaciones al mismo. Por ello la Ley dispone expresamente en su artículo 51,4 que el incumplimiento de la obligación de aportar la referencia catastral no impedirá que los Notarios autoricen el documento ni afectará a la eficacia del mismo, ni a la del acto o negocio que contenga”.

además una certificación catastral descriptiva y grafica de la finca y una licencia de segregación o declaración de innecesaria de dicha licencia por no llegar a las unidades mínimas de cultivo exigidas en el municipio de referencia.

La DGRN al analizar la nota de calificación tras el recurso planteado, rechazó algunos de los argumentos establecidos por el Registrador, de tal forma que vino a confirmar la no necesidad de la exigencia de certificación catastral descriptiva y grafica por tratarse una escritura pública con fecha anterior a la Ley 13/1996 de 30 de diciembre. Y de la misma manera confirmo que no era impedimento para poder inscribir pos sí sola la denominada finca resto ya que precisamente la posterior transmisión de esa finca resto la que provocaría la inmatriculación.

Sin embargo la DGRN rechazó la inscripción de la escritura ya que no se acredita el título del transmitente, puesto que ese título viene a resultar de las simples manifestaciones realizada por el vendedor del inmueble. La resolución invoca la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 en la que se viene a establecer que la vigencia del anterior artículo 298 del Reglamento Hipotecario no va a hacer revivir el texto anterior por el mero hecho de anular la redacción actual ya que la redacción era contraria al artículo 205 de la Ley Hipotecaria ya que ese artículo exige que el documento sea fehaciente y además que se acredite, también fehacientemente, la adquisición del derecho. Por eso no se pueden admitir como títulos previos los simples documentos privados con fecha cierta, ni las meras manifestaciones, ni tampoco es válido el transcurso de un año desde el otorgamiento de la escritura pública.

Alguna doctrina ha señalado que la Resolución citada es muy interesante ya que aclara el camino a seguir para la inmatriculación de fincas con relación a títulos antiguos, puesto que en los que son anteriores a la vigencia de la Ley 13/96 no es necesario acompañar la certificación catastral descriptiva y grafica, pero sí hay que acreditar el título fehaciente anterior para lo que no es suficiente el documento privado con fecha fehaciente o cierta, por lo que será conveniente que se acompañe el acta de notoriedad en la que se acredite que el transmitente o causante es tenido en concepto de dueño y que se publiquen edictos en el ayuntamiento donde esté la finca.

III. POSIBILIDADES DE SOLUCION SEGÚN LAS NUEVAS PROPUESTAS SOBRE LA MATERIA EN LA LEY 2/2011 DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

Tratar de hacer coincidir plenamente finca registral y parcela catastral, será imposible por mucho que exista coincidencia de extensión, linderos, parajes, etc., entre la finca y la parcela, puesto que no se trata de realidades homogéneas, de la misma forma será difícil una coincidencia plena entre Catastro y Registro. Sin embargo, tratando de buscar una mayor coordinación entre las

dos instituciones y como consecuencia de todo lo analizado en los apartados anteriores, manteniendo la salvaguarda jurídica en los Registros de la Propiedad Inmobiliaria, se publica la Ley 2/2011, de Economía Sostenible que aborda, entre otros aspectos, como establece en su preámbulo, la reforma de la actividad catastral tratando de mejorar su coordinación con el Registro de la Propiedad, a la vez que ha introducido algunas disposiciones en cuanto a los procedimientos de subsanación de discrepancias y errores entre Catastro y Registro:

- a. El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, referente al contenido de la descripción catastral de los bienes inmuebles, ha sido modificado por la Ley de Economía Sostenible. La redacción anterior establecía que en la descripción catastral de los bienes inmuebles se comprenderán sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso, la clase de cultivo o aprovechamiento, la representación grafica, el valor catastral y el titular catastral. Estos datos, establecía el artículo 3, a los solos efectos catastrales y sin perjuicio del Registro de la Propiedad se presumen ciertos. La Ley de Economía Sostenible ha modificado algunos aspectos de la anterior redacción: manteniendo en el mismo sentido la descripción de los inmuebles, ha añadido dos datos, la calidad de las construcciones y el número de identificación fiscal del titular catastral. Pero donde aparece la más importante modificación ha sido en el tercer inciso del artículo 3 en el nuevo texto, ya que se ha suprimido la expresión “a los solos efectos catastrales”, manteniendo la prevalencia de los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad sobre lo contenido en el Catastro y la certeza de los datos del Catastro en cuanto a la descripción de los inmuebles.¹⁴ Ya lo señalaba, en los supuestos en que no sea posible la identificación cartográfica de una finca, la Instrucción de 2 de marzo de 2000 de la DGRN que al no haber coincidencia con la representación grafica de la misma, podrá procederse al otorgamiento documental correspondiente pero anotándose

¹⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O.G., “*Papel de los operadores jurídicos en la coordinación entre el Registro y el Catastro*” 2009, www.notariosyregistradores.com/cortos/2009/36-operadoresjuridicos.htm, viene a hacer una propuesta en cuanto a los tipos de expedientes que pueden existir en función de la competencia del operador jurídico afectado. Así recoge las siguientes clases de expedientes: 1. Un expediente de regularización catastral, que resolvería los problemas relativos a la coherencia de las parcelas catastrales con respecto a la apariencia del territorio y que sería resuelto por el Catastro, sin necesidad de contar con el consentimiento de los ciudadanos afectados. 2. Un expediente de regularización registral, resolvería problemas de coherencia de las bases graficas registrales con respecto a la descripción alfanumérica, y en los que el titular registral afectado deberá acudir al Notario y al Registrador para modificar dichas bases graficas. 3. Expedientes de coordinación entre el Registro y el Catastro, que tratará de resolver los problemas de coincidencia entre las bases graficas registrales que están validadas y las parcelas catastrales actualizadas.

la manifestación de los otorgantes sobre la falta de identificación. En todo caso la falta de identificación tampoco es un problema para la inscripción y la seguridad jurídica puesto que la propia Instrucción citada deja claro que esa falta de identificación grafica de las fincas registrales no será, en ningún caso por sí sola, un defecto que impida la posibilidad de inscripción en el Registro, sentido que viene a recoger la Ley 2/2011 cuando establece en el modificado artículo 48 de la Ley de Catastro que las discrepancias en la referencia catastral no afectarán a la validez de la inscripción.

- b. La nueva disposición legal modifica los párrafos a) y c) del artículo 14 de la Ley de Catastro Inmobiliario. Se trata, en nuestra opinión, junto con lo modificado en el artículo 18, de una importante modificación introducida por la nueva norma. En el artículo 14 de la Ley de Catastro se establecía el procedimiento de incorporación de datos mediante comunicaciones, lo que hace el nuevo artículo 14 con la modificación introducida es ampliar el concepto de lo que considera comunicaciones, ampliándolo ya que no considera comunicación solo a las que hacen los notarios y registradores de la propiedad en cuanto a los documentos por ellos autorizados o inscritos y cuyo contenido suponga exclusivamente la adquisición o consolidación de la propiedad de la totalidad del inmueble, sino que también considera comunicación la información que deben remitir los notarios y que esté referida a la segregación, división, agrupación o agregación de los bienes inmuebles siempre que conste la referencia catastral de los inmuebles afectados y que se aporte el plano donde se permita identificar esas alteraciones. Igualmente constituyen comunicación al Catastro los supuestos de concentración parcelaria, deslinde administrativo, expropiación forzosa y los de planeamiento y de gestión urbanística; en todos estos casos cuando esas actuaciones hayan sido inscritas en el Registro de la Propiedad, esa información será objeto de comunicación al Catastro por parte del Registro de la Propiedad.¹⁵

¹⁵ Hubo dos normas que modificaron ampliamente el sistema de coordinación del Registro y del Catastro, la Ley 13/1996, ya citada, y el Real Decreto 1867/1998 de 4 de septiembre. Como ha manifestado Jiménez Clar el sistema implantado por estas dos normas se basa en la identificación física de la finca mediante su referencia catastral y el proceso de coordinación se lleva a cabo en dos fases: en la primera se determina la correspondencia entre la referencia catastral y la finca descrita en el título; en un segundo momento la referencia catastral se traslada al asiento de la finca en el Registro de la Propiedad. De esta forma, la norma establece un sistema de conexión entre el Catastro y el Registro de la Propiedad mediante la referencia catastral. El artículo 53 de la Ley 13/96 señala que la constancia de la referencia catastral en los asientos del Registro de la Propiedad tendrá por objeto el cumplimiento de los fines de esta Ley y posibilitar el trasvase de la información entre el Registro y el Catastro. Pero la modificación más importante venía establecida en la Disposición Transitoria Segunda del RD, relativa a la Inmatriculación de fincas e Inscripción de los excesos de cabida, puesto que permitía que durante el año siguiente de la entrada en vigor fuera posible practicar dichas anotaciones registrales en base a los títulos otorgados anteriormente. En el mismo sentido, JIMÉNEZ CLAR, A., *La función de la información catastral en el tráfico jurídico inmobiliario*.

- c. El artículo 18 de la Ley de Catastro resulta ampliamente modificado y ampliado por la Ley de Economía Sostenible. En principio modifica la denominación del artículo pasando a añadir al procedimiento no solo la subsanación de discrepancias sino también la rectificación de datos. De todas formas si no existen terceros afectados por el procedimiento, se podrá iniciar de forma directa con la notificación de la propuesta de resolución.¹⁶ La modificación fundamental que se ha producido ha sido el añadido de un segundo párrafo del artículo 18 y que está dirigido fundamentalmente a los notarios y a los registradores. En resumen establece que con ocasión de la autorización de un hecho, acto o negocio de un documento público podrán subsanarse las discrepancias relativas a la configuración o superficie de la parcela, de acuerdo con el procedimiento establecido. Pero debe quedar claro que lo que se recoge en este artículo es un procedimiento de subsanación de discrepancias ante el Catastro y no es un procedimiento para modificaciones en el Registro de la Propiedad, donde habrá que acudir a los requisitos y procedimientos jurídicos establecidos al efecto en la legislación registral¹⁷:

liario, Tirant, TOL363.769, 2004, pág. 19-22. Como dice Jiménez Clar la referencia catastral es el elemento identificador de las fincas en el Catastro. El artículo 2.2 de la Ley 48/2002, 23 diciembre del Catastro Inmobiliario, establece que a cada bien inmueble se le asignará como identificador una referencia catastral, constituida por un código alfanumérico que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro. Un amplio análisis de la coordinación catastro-registro y de las funciones del Registro de la propiedad lo encontramos en CORRAL DUEÑAS, F., “La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 528, 1978, pág. 936-941.

¹⁶ En la redacción anterior el Catastro podía rectificar de oficio la información contenida en sus bases de datos catastrales en cuanto sea necesario para las correcciones de superficie, así como para reflejar los cambios en la cartografía y que tengan por finalidad mantener la adecuada concordancia entre el Catastro y la realidad. Esto supone problemas de orden técnico, ya que las modificaciones de oficio pueden dar lugar a excesos o reducciones de cabida no reflejados posteriormente en el Registro de la Propiedad, y que conseguirán el efecto de una permanente discordancia entre los datos físicos de la finca que constan en el Registro y los datos catastrales.

¹⁷ El artículo 298.3 RH (modificado por RD 1867/1998, de 4 de septiembre) desarrolla el artículo 200 LH, y reconoce como procedimientos para inmatricular los excesos de cabida de las fincas ya inscritas, siempre que el Registrador no tenga dudas fundadas sobre la identidad de la finca, los siguientes: a) El título público de adquisición, siempre que se acredite la previa adquisición de la finca por el transmitente con la mayor cabida resultante por los mismos medios que los de inmatriculación por título público, se exprese la referencia catastral y se incorpore o acompañe certificación catastral, descriptiva y gráfica, que permita la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida, y de la que resulte que la finca se encuentra catastrada a favor del titular inscrito o del adquirente; b) Mediante título traslativo o no traslativo podrán inscribirse los excesos de cabida acreditados con certificación catastral o, cuando fueran inferiores a la quinta parte de la cabida inscrita, con el certificado o informe de técnico competente, en los términos previstos en el art. 53. 8 de la Ley de 30 de diciembre de 1996, que permitan la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida. Este procedimiento de rectificación de la cabida será admisible siempre que pueda deducirse de forma directa la identidad de la

1. El notario ante el que se formalicen los correspondientes hechos, actos o negocios jurídicos debe solicitar de los otorgantes que le manifiesten si la descripción de la certificación catastral se corresponde con la realidad física en la fecha del otorgamiento del documento público. 2. En el caso de que los otorgantes le manifiesten la identidad entre la realidad física y la certificación del Catastro, el notario describirá el inmueble de acuerdo con la citada certificación y hará constar la conformidad de los otorgantes. En caso de que exista un título anterior que se deba rectificar, los nuevos datos se consignarán con los que ya aparecieran en aquel. 3. En el supuesto de que los otorgantes le manifiesten que existe discrepancia entre la realidad física y la certificación catastral, el notario tendrá que solicitar que se acredite esa discrepancia por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Una vez comprobada la certeza de la discrepancia y que no existe perjuicio alguno para los terceros colindantes, incorporará la nueva descripción del bien inmueble en el mismo documento público o en otro posterior autorizado a ese solo efecto, e informará al Catastro de la modificación realizada por medios telemáticos, y una vez validada se incorporará a los datos catastrales.¹⁸ 4. En los casos en los que no se obtenga el consentimiento para subsanar la discrepancia o cuando esta discrepancia no estuviera lo suficientemente acreditada, el notario dejará constancia de ella en el documento público e informará por medios telemáticos de su existencia al Catastro para que se inicie el procedimiento oportuno. Esa descripción de la configuración y superficie del inmueble conforme a la certificación catastral descriptiva y grafica actualizada se incorporará en los asientos de las fincas ya inscritas en el Registro de la

finca de la certificación catastral descriptiva y gráfica de dicha finca y de la descripción que de ella conste en el Registro; c) En virtud de expediente de dominio conforme a lo previsto en la LH y en el RH; d) A través del acta de presencia y notoriedad regulada en el art. 53.10 de la Ley de 30 de diciembre de 1996; e) También podrán inscribirse en el Registro, como rectificación de superficie, los excesos de cabida que no excedan de la vigésima parte de la cabida inscrita mediante su simple constancia en el documento inscribible

¹⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O.G., “Análisis crítico de la reforma catastral hecha en la Ley de Economía Sostenible (parte I)”, 2001, www.notariosyregistradores.com/doctrina/2011-catastro-analisiscritico.htm, cree técnicamente criticable el artículo 18 de la reforma ya que aunque el notario podrá solicitar de los otorgantes que le manifiesten si la descripción de la certificación catastral es reflejo de la realidad física, “sería muy útil que la intervención notarial en el momento del otorgamiento de cualquier título si actuase, el notario, a modo de delegado de catastro para corregir y actualizar la parcela catastral”. Su actuación se limitaría a realizar un análisis espacial, pudiendo requerir a los otorgantes del título una descripción coherente de la finca. Respecto a los plazos que regían anteriormente han sido analizados por REBOLLO GARCÍA DE LA BARGA, R., “La reforma del Reglamento Hipotecario y el Catastro”, *Revista Catastro*, abril, 1999, pág. 15-21, concluye que el artículo 51 del Reglamento Hipotecario considera la base grafica del catastro para la descripción e identificación de las fincas como uno de los medios preferentes para la lograr una mayor seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

- Propiedad.¹⁹ 5. Por otro lado la Ley de Economía Sostenible introduce un procedimiento de rectificación de oficio, ya que la Dirección General del Catastro podrá rectificar de oficio la información contenida en la base de datos catastral en cuanto sea necesario para efectuar las correcciones de superficie dentro de un margen de tolerancia técnica que deberá ser definido reglamentariamente.
- d. Las demás modificaciones realizadas por la Ley de Economía Sostenible en el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, se han desarrollado en el sentido de modificar algunos aspectos de la cartografía catastral con el objeto de facilitar la utilización de la base cartográfica para la identificación de las fincas en el Registro de la Propiedad.
- e. El artículo 36 de la Ley de Catastro Inmobiliario, también ha sido modificado en cuanto al deber de colaboración, disponiendo que las administraciones públicas, los fedatarios públicos y todas aquellas personas que ejerzan funciones públicas están obligados a suministrar al Catastro inmobiliario los datos y antecedentes relevantes para formar un catastro más exacto y adaptado a la realidad física. Por ello los Notarios y Registradores de la Propiedad deben remitir telemáticamente al Catastro en el plazo de los veinte primeros días de cada mes la información relativa a los documentos por ellos autorizados y en los que consten datos que deban ser incorporados a bases catastrales.²⁰

¹⁹ OJEDA ESCOBAR, A., “*Notariado y Catastro Inmobiliario*”, *Revista Catastro*, diciembre, 2009, pág. 28-30, realiza una labor de clasificación de las funciones que el Catastro está llamado a cumplir en el futuro en coordinación con el Registro de la propiedad, y por ello no se puede olvidar que el futuro escenario del catastro como un archivo que contenga algunos datos jurídicos, siempre suministrados por el Registro, no se debe menospreciar, de la misma manera que el catastro funcionaría como una base activa de valores reales inmobiliarios y será el soporte de las relaciones económicas que estarán girando en torno a la propiedad inmobiliaria; pero en definitiva el catastro funcionará como base de la seguridad jurídica preventiva suministrada siempre por el Registro, por ello concluye que “hay que definir un nuevo sistema de seguridad jurídica preventiva inmobiliaria; y eso solo podrá conseguirse con rigor en la autorización jurídica de los cambios y con seguridad en la descripción física final”.

²⁰ Alguna doctrina se pregunta si es defecto la no incorporación del certificado catastral, en el sentido de que no se pueda autorizar el documento. El artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario es claro en este sentido, afirmando que la falta de aportación de la referencia catastral en el plazo establecido no suspenderá la tramitación del procedimiento, ni va a impedir que los notarios autoricen el documento ni va a afectar a su eficacia, ni va a impedir la práctica de los asientos correspondientes en el Registro de la Propiedad. DELGADO RAMOS, J., *Calificación y Actuación registral en materia de bases graficas tras la entrada en vigor de la reforma de la ley de catastro por la ley de economía sostenible*, 2011, www.notariosregistradores.com/personal/propiedad/articulos/2011, se muestra bastante partidario de la reforma de la Ley de Catastro, ya que si conforme a la Ley Hipotecaria solo cabe inscribir en virtud de documento público y este debe incorporar la certificación descriptiva y grafica y los otorgantes de la escritura pública deben expresar si esa base grafica es correcta, se puede afirmar que la aportación de la base grafica de la finca es obligatoria para los documentos que reflejen transmisiones o constitución de un derecho de propiedad o cualquier otro real con facultades posesorias, y esto supone el cumplimiento de un objetivo estratégico para el Registro de la Propiedad para la mejora de la seguridad jurídica y para el perfeccionamiento del Catastro, del Registro y de la coordinación entre los dos.

- f. Por último, modifica el artículo 48 de la Ley de Catastro Inmobiliario relativo a la constancia registral de la referencia catastral. Después de afirmar que la referencia catastral en los asientos del Registro tiene por objeto posibilitar el trasvase de información entre ambas instituciones, señala que el registrador una vez que ha calificado la documentación recogerá en el asiento, como uno más de los datos descriptivos de la finca, la referencia catastral que se le atribuya por los otorgantes en documento que se vaya a inscribir.

Por todo, después de la publicación de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, el Registro de la Propiedad sigue siendo la institución que salvaguarda la seguridad jurídica de los derechos que están incorporados sobre los inmuebles que han accedido al Registro y el Catastro continúa siendo un poderoso inventario de toda la riqueza inmobiliaria. Por lo que respecta a la subsanación de las diferencias entre Registro y Catastro, la reforma introducida por la Ley 2/2011 continua dejando la prevalencia de los pronunciamientos jurídicos del Registro.

BIBLIOGRAFIA

- CORRAL DUEÑAS, F., “La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad”, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, nº 528, 1978.
- CHINCHILLA RUEDA, R., “Influencia de la Ley Hipotecaria sobre la renovación del Derecho”, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, nº392-393, 1961
- DELGADO RAMOS, J., *Calificación y Actuación registral en materia de bases graficas tras la entrada en vigor de la reforma de la ley de catastro por la ley de economía sostenible*, 2011, ww.notariosyregistradores.com/personal/propiedad/articulos
- DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, J.L., *Adiciones al Derecho Civil español común y foral*, tomo I, Volumen II, Madrid, 1977
- DIEZ-PICAZO, I. Y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil, Derecho de Cosas y Derecho Inmobiliario Registral*, Tecnos, 2002
- GOMEZ GÁLLIGO, F.J. y DEL POZO CARRASCOSA, P., *Lecciones de Derecho Hipotecario*, Marcial Pons, 2006
- GOMEZ PERALS, M. “*Fincas Registrales y Bases Graficas*”, *Revista Jurídica de Canarias nº 16*, 2010, y TOL 1.791.254.
- IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M., “*La referencia catastral y los certificados descriptivos y gráficos. Dos aportaciones del catastro al tráfico jurídico inmobiliario*”, *Revista Catastro*, diciembre 2008
- JIMÉNEZ CLAR, A., *La función de la información catastral en el tráfico jurídico inmobiliario*, Tirant, TOL363.769, 2004

- MIRANDA HITTA, J.S., “*La Ley del Catastro Inmobiliario I*”, *Revista Catastro*, 2003
- OJEDA ESCOBAR, A., “*Notariado y Catastro Inmobiliario*”, *Revista Catastro*, diciembre, 2009
- REBOLLO GARCÍA DE LA BARGA, R., “*La reforma del Reglamento Hipotecario y el Catastro*”, *Revista Catastro*, abril, 1999
- SÁNCHEZ CALERO, F. J. Y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B., *Manual de Derecho Inmobiliario*, 2006, TOL951.998.
- SOLDEVILLA Y VILLAR, A., *Derecho Agrario*, Volumen II, 1999
- VAZQUEZ ASENJO, O. G., “*Nuevo marco de colaboración entre el Catastro y el Registro*”, *Boletín del Colegio de Registradores*, nº 134, 2007.
- VÁZQUEZ ASENJO, O.G., “*Papel de los operadores jurídicos en la coordinación entre el Registro y el Catastro*” 2009, www.notariosyregistradores.com/cortos/2009/36-operadoresjuridicos.htm
- VÁZQUEZ ASENJO, O.G., “*Análisis crítico de la reforma catastral hecha en la Ley de Economía Sostenible (parte 1)*”, 2011, www.notariosyregistradores.com/doctrina/2011-catastro-analisiscritico.htm

ASPECTOS LEGALES, COMO PATRIMONIO HISTÓRICO, DE LAS INSTALACIONES DE CAMPO PARA LA ELABORACIÓN DE VINO

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

Acreditado como Catedrático de Universidad.

Académico Correspondiente de la Real Academia de Doctores de España.

Profesor Titular de Derecho Civil (Universidad de La Rioja).

RESUMEN: Las instalaciones de campo para la elaboración de vino —lagares, pilas y lagaretas— forman parte del patrimonio cultural rural proporcionando una personalidad a la zona rural donde se encuentran.

La legislación autonómica vigente —en las Comunidades Autónomas de La Rioja, Navarra y el País Vasco— sobre el patrimonio cultural, además de ser una normativa necesaria, constituye un instrumento específico que contribuye a proteger y defender el valioso patrimonio cultural existente.

Por todo ello, se pretende exponer sucintamente los fundamentos de la vigente legislación autonómica en la materia de patrimonio cultural.

PALABRAS CLAVE: Régimen jurídico del Patrimonio Cultural.

RÉSUMÉ: Les installations au champ pour la production du vin —les cuves vinaires creusées— font partie du patrimoine culturel rural en offrant un caractère à la zone agricole où elles se trouvent.

La législation régionale en vigueur —dans les communautés autonomes de La Rioja, la Navarre et le Pays Basque— sur le patrimoine culturel, en plus d'être réglementation nécessaire, est un outil spécifique pour aider à protéger et à défendre la valeur du patrimoine culturel déjà existant. Par conséquent, on a l'intention d'exposer en quelques mots les principes de base de la législation régionale en matière du patrimoine culturel.

MOTS CLEFS: Règlement juridique du Patrimoine Culturel.

SUMARIO: I.- Introducción: planteamiento del tema. 1.- Las instalaciones de campo para la elaboración de vino- lagares, pilas y lagaretas- como patrimonio cultural. 2. Las instalaciones de campo para la elaboración de vino están protegidos por la ley y sometidos a un control administrativo. II.- Marco legislativo. III.- Planteamiento general de la legislación sobre el patrimonio cultural. IV.- Objeto de la legislación, bienes que integran el patrimonio cultural y principios generales. V.- Competencias y organización. VI.- Clasificación, declaración y registro de los bienes del patrimonio cultural.

VII.- Régimen jurídico general de protección del patrimonio cultural. VIII.- Patrimonios específicos. IX.- Régimen sancionador. X.- Especial referencia a la protección preventiva de determinados bienes. XI. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL TEMA

1. Las instalaciones de campo para la elaboración de vino —lagares, pilas y lagaretas— como patrimonio cultural

Las instalaciones de campo para la elaboración de vino —lagares, pilas y lagaretas— constituyen un patrimonio cultural generado mayoritariamente por agricultores —vitivinicultores— que utilizaron su sabiduría e ingenio realizando estos lagares, pilas y lagaretas adaptadas a sus necesidades del momento. Este patrimonio forma parte del todo que sintetiza la historia, la economía, el aprovechamiento del territorio, el paisaje, ... En suma, estamos ante instalaciones que son testigos de un modo de vida y que hay que preservar por su valor cultural.

Las instalaciones de campo para la elaboración de vino ofrecen unos rasgos patrimoniales propios dentro del Patrimonio cultural rural —integrado por elementos de interés cultural que son señas de identidad de la población— proporciona una personalidad a las zonas rurales donde se encuentra y es un factor de desarrollo y dinamizador de la vida económica de las poblaciones.

Las instalaciones de campo para la elaboración de vino, que forman parte del paisaje agrario de esta zona vitivinícola, son reflejo de una organización socioeconómica, modos de vida, y de su historia. Se trata de elementos paisajísticos de valor singular que deben ser analizados y gestionados en el conjunto de su propio territorio.

El mundo rural ha de tener conciencia de que unos de sus recursos fundamentales es su patrimonio cultural, que forma parte de sus señas de identidad y que conforma sus señas paisajísticas. El “consumo de este patrimonio cultural rural” ha de hacerse “in situ” y eso puede impulsar el desarrollo de la zona, dinamizando sus diversas actividades económicas.

La suma del medio físico y de las condiciones históricas hace que estas instalaciones de campo para la elaboración de vino se enmarquen en lo que podemos definir paisajes culturales ya que en ellos se ha plasmado una serie de conocimientos, prácticas y realidades socioeconómicas que forman parte intrínseca de la identidad de esta zona geográfica.

Actualmente, uno de los problemas para garantizar su conservación radica en la ausencia de función actual. La falta de iniciativas para dar nuevos usos —culturales, ambientales o económicos—, supone una pérdida de oportunidad para aprovechar unos recursos valiosos que permitirían reforzar la identidad

de las zonas rurales afectadas por el éxodo rural movido por la evolución de la economía.

2. Las instalaciones de campo para la elaboración de vino están protegidos por la Ley y sometidos a un control administrativo

En este contexto, el patrimonio cultural rural se convierte en un recurso capaz de generar desarrollo rural, para lo que se requiere garantizar su conservación asegurando su perdurabilidad. A estos efectos, las instalaciones de campo para la elaboración de vino están protegidos por la Ley y sometidos a un control administrativo. Por todo ello, resulta clave asumir la importancia de inventariar y catalogar, es decir, conocer los elementos existentes -sus características, su diversidad y su estado de conservación-. Inventariar es el único procedimiento que permite tomar conciencia de los recursos existentes y determinar su valor. Todo ello fomenta la sensibilidad de la población hacia esa riqueza de patrimonio rico, herencia de una sociedad tradicional que gestionó su territorio con coherencia.

En cuanto al marco jurídico —ámbito en que se centra este trabajo—, en la normativa vigente sobre patrimonio cultural, quizá existen lagunas así como dispersión y división de competencias. Quizá haya que completar y clarificar la legislación y las figuras de ordenación y protección del patrimonio cultural. En todo caso, es necesaria su aplicación efectiva, así como la vigilancia, la inspección y la persecución de los actos ilegales, evitando males mayores y problemas posteriores difíciles de solucionar. En este sentido, es necesario que las diferentes administraciones públicas se coordinen, colaborando y aportando los medios necesarios para alcanzar la conservación, el cuidado y la rehabilitación, con medidas que valoricen el patrimonio cultural rural.

El objetivo final es garantizar la transmisión de este patrimonio cultural a las generaciones venideras. Sólo con el esfuerzo de todos, particulares, Administraciones Públicas, incluso la iniciativa privada, en su caso, se lograrán resultados positivos, evitando la pérdida irreparable de importantes ejemplos del acervo de nuestro patrimonio cultural.

II. MARCO LEGISLATIVO

El artículo 46 de la Constitución Española de 1978, establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Cultural y de los bienes que lo integran, con independencia de su régimen jurídico y titularidad.

Por otra parte, dentro del bloque de constitucionalidad y en virtud de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas cuentan con un marco competencial que les confieren competencias en esta materia, con el límite del régimen jurídico de la exportación y expoliación del Patrimonio Cultural que corresponde establecer al poder central del Estado¹.

Por tanto, la protección del Patrimonio cultural es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuya frontera quedo, en sus líneas fundamentales, perfilada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 1//1991, de 31 de enero. En base a ello, se explica un doble régimen uno estatal y otro autonómico. El primero se encuentra en la Ley 16/1985, de 25 de junio que fue desarrollado parcialmente por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, modificado también en parte por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero. Respecto al régimen autonómico, dado el ámbito territorial que abarca la D.O. Ca. Rioja —las Comunidades Autónomas de La Rioja, Navarra y el País Vasco—, señalaré que, sin entrar en normas reglamentarias, la legislación —además de Ley 16/1985 de 25 de junio de 1985, Ley de Patrimonio Histórico Español— aplicable a estos bienes inmuebles que forman parte del Patrimonio Cultural de estos territorios es la siguiente:

- Para el País Vasco, la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, modificada parcialmente por la Ley 5/2006, de 17 de noviembre del Patrimonio de Euskadi, por la Ley 7/2006, de 1 de diciembre de Museos de Euskadi, y por la Ley 11/2007, de 26 de octubre, de Bibliotecas de Euskadi.
- Para La Rioja, la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.
- Para Navarra, la Ley 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra.

Por último, en el caso concreto del País Vasco, la Ley de Territorios Históricos, por su parte, atribuye a las instituciones forales de dichos territorios competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de conservación, restauración, mejora y en su caso, excavación del patrimonio histórico-artístico, monumental y arqueológico, y por último, competencia exclusiva sobre archivos, bibliotecas y museos de su titularidad.

III. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

En primer lugar, quiero realizar una aclaración terminológica. Utilizo la expresión patrimonio cultural —en adelante PC— por entender que el término

¹ Art. 149.128 de la Constitución Española de 1978. Vide la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero.

cultura es más apropiado para englobar todas las cuestiones que afectan al patrimonio histórico, artístico, archivos, bibliotecas, museos... El concepto cultura es más amplio que los demás, quedando todos ellos englobados como un elemento más de la cultura.

En segundo lugar, la legislación sobre el PC, en las exposiciones de motivos de los susodichos textos legales, realizan una serie de valoraciones sobre el PC. Así se considera que el mismo constituye un bien social que se erige en señal de identidad. El PC, que constituye un legado o acervo cultural, se contempla como testigo de la contribución histórica de las poblaciones.

Por todo ello, la protección y defensa del PC —cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad— es una misión de la actuación de los poderes públicos.

IV. OBJETO DE LA LEGISLACIÓN, BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO CULTURAL Y PRINCIPIOS GENERALES

1. Básicamente la legislación nacional y autonómica tiene por objeto, en general, la protección, la conservación, la recuperación, la revitalización y mejora del PC.²
2. Integran el PC todos aquellos bienes inmuebles y muebles de valor cultural, existentes en el territorio de cada Comunidad Autónoma. En el caso de Navarra, incluso los bienes que estando fuera de su territorio, tengan especial relevancia cultural para esta Comunidad Foral³. Incluso llegan a mencionarse expresamente como integrantes del PC los bienes inmateriales relativos a actividades, creaciones, conocimientos y prácticas tradicionales y manifestaciones folklóricas de la cultura de la Comunidad Autónoma⁴.
3. En cuanto a los principios generales que inspira la legislación, se recogen los siguientes:
 - a) La protección del PC es un deber, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos. Se deben adoptar las medidas previstas legalmente para proteger el PC⁵.
 - b) Principio de colaboración entre las Administraciones Públicas para la defensa, conservación y difusión del patrimonio cultural, sea éste pú-

² Art. 1 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco (en adelante LPCV), art. 1 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja (en adelante LPCHALR), y art. 1 de la Ley 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra (en adelante LPCN).

³ Art. 2.1. LPCN.

⁴ Art. 2.2. LPCN y art. 2.1. LPCHALR.

⁵ Art. 3 LPCN, art. 4,5 y 6 LPCHALR y art. 3LPCV

- blico o privado⁶. Las diversas Administraciones Públicas colaborarán estrechamente entre si en el ejercicio de sus funciones y competencias para la defensa del PC⁷.
- c) Las Entidades Locales deben colaborar con la Administración Autonómica en la consecución de la protección del PC de sus respectivos términos municipales⁸: 1) defendiendo y difundiendo los valores de los bienes de su PC; 2) adoptando, en caso de urgencia, medidas preventivas o cautelares necesarias para salvaguardar bienes del PC amenazados en su conservación; 3) aplicando las medidas de protección previstas en la legislación urbanística; 4) incluyendo en los catálogos municipales los inmuebles de singular valor que merezcan tutela; y 5) comunicando a la Administración Autonómica las dificultades y necesidades para alcanzar estos fines.
 - d) Las personas físicas o jurídicas están legitimadas para actuar en defensa del PC ante la Administración autonómica, Local o ante los órganos jurisdiccionales, comunicando o denunciando, en su caso, situaciones de peligro, riesgo de deterioro, destrucción o expolio del PC. Además, pueden promover la iniciación del procedimiento para declarar un bien perteneciente al PC en alguno de los regímenes de protección previstos legalmente⁹.
 - e) Instituciones —religiosas o no— y particulares titulares de bienes del PC han de colaborar con la Administración Pública en orden a la conservación, protección y utilización del PC¹⁰.
 - f) Acceso al disfrute del PC de todos los ciudadanos en la forma reglamentariamente establecida.
 - g) Divulgación de los bienes del PC.
 - h) Estudios de los bienes del PC.
 - i) Valorar los bienes en relación, también, con su interés medioambiental, histórico, estético y turístico, valoración que será compatible con su régimen de protección¹¹.

V. COMPETENCIAS Y ORGANIZACIÓN

1. Las Administraciones competentes, aparte de la Administración Central en su caso, son la Administración Autonómica y las Entidades Locales.

⁶ Art. 4,5 y 6 LPCHALR, art. 6 LPCN y art. 20 y ss. LPCV.

⁷ Art. 6 LPCN, art. 4 LPCHALR y art. 4.3 LPCV.

⁸ Art. 5 LPCN y art. 5 LPCHALR.

⁹ Art. 8 LPCN y art. 6 LPCHALR.

¹⁰ Art. 3 LPCN y art. 7 LPCHALR.

¹¹ Art. 3 LPCN.

En el caso del País Vasco, se menciona expresamente a las Diputaciones Forales.

Las Competencias de la Administración Autonómica se refiere, entre otros, a los siguientes aspectos¹²:

- Conservación y protección del PC
- Gestión y registro del PC
- Adopción de medidas cautelares
- Fomento y divulgación de los bienes del PC
- Inspección y control.

Las competencias de las Entidades Locales, además de proteger y conservar el PC, consisten en la adopción de medidas cautelares, aprobar planes de protección conforme a la legislación urbanística, gestionar catálogos municipales de PC que han de estar en conexión con los Registros de PC autonómicos¹³.

2. Organización en las Administraciones Autonómicas.

Las Comunidades Autónomas ejercerán sus competencias en materia de PC a través del Departamento o Consejería competente en materia de Cultura, contemplándose la adscripción o creación de otros órganos:

- En La Rioja, se crea el Consejo Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, estableciéndose sus funciones y competencias, y se contemplan posibles instituciones consultivas¹⁴.
- En Navarra, se adscriben al Departamento competente en materia de Cultura, el Consejo navarro de Cultura, la Junta de Valoración de bienes del patrimonio Cultural de Navarra y la Comisión de Evaluación Documental, estableciéndose las funciones de los susodichos órganos¹⁵.
- En el País Vasco, se crea el Centro de Patrimonio Cultural Vasco y se establecen sus funciones¹⁶.

VI. CLASIFICACIÓN, DECLARACIÓN Y REGISTRO DE LOS BIENES DEL PATRIMONIO CULTURAL

a) Clasificación de los bienes integrantes en el PC

1º. En la Rioja, se clasifican en bienes de interés cultural, bienes culturales de interés regional (espacio cultural incluido en el catálogo del planeamiento municipal o planes especiales) y bienes culturales inventariables¹⁷.

¹² Art. 4LPCN, art. 1 LPCHALR y art. 1 LPCV.

¹³ Art. 5 LPCN, art. 5 LPCHALR y art. 4.2 LPCV.

¹⁴ Art. 8 y 9 LPCHALR.

¹⁵ Art. 9 a 12 LPCN.

¹⁶ Art. Art. 5 y 6 LPCV.

¹⁷ Art. 10 y ss, 16 y ss y 20 LPCHALR.

Los bienes de interés cultural —muebles, inmuebles o inmateriales— son los más relevantes del PC de La Rioja. Dentro de los inmuebles —bienes de interés cultural— distingue la Ley entre: monumentos, conjuntos históricos y lugares culturales. Estos últimos, se dividen a su vez en jardines históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas, lugares de interés etnográfico, vías culturales y paisajes culturales.

- 2º. En Navarra, los bienes integrantes del PC, se clasifican en bienes de interés cultural, bienes inventariados, bienes de relevancia local (incluido en el catálogo del planeamiento urbanístico elaborado por las entidades locales) y otros bienes no incluidos en los anteriores¹⁸. Los bienes inmuebles de interés cultural están incluidos en alguna de las siguientes categorías: monumentos, conjunto histórico, sitio histórico, zona arqueológica, paisaje cultural, vía histórica y jardín histórico.
- 3º. En el País Vasco, los bienes del PC se clasifican en: bienes culturales calificados por su relevancia o singularidad y bienes inventariados que sin tener esa relevancia o singular valor, constituyen elementos integrantes en el PC vasco¹⁹.

Ahora bien, en cuanto a los lagares, pilas y lagaretas, cabe defender que pudieran alcanzar la consideración de sitio histórico al tratarse de lugares vinculadas a las tradiciones populares. También podría considerarse como un lugar de interés etnográfico al contar con instalaciones vinculadas a forma de vida, cultura y actividades tradicionales. Por último, cabe darles la consideración de un paisaje cultural, puesto que constituyen un lugar representativo de la interacción del trabajo humano con la naturaleza. Además, en el caso concreto de La Rioja, constituirían más concretamente un paisaje cultural del vino²⁰.

- b) En todo caso, para que un bien —en este caso los lagares, lagaretas o pilas— alcance una de las categorías susodichas dentro del PC, ha de seguirse el correspondiente procedimiento para declararlo como tal²¹.
- c) Registros.

Se contemplan registros de bienes del PC²², que tienen la consideración de registros públicos, salvo en los casos en que el acceso deba ser restringido en razón de protección de los bienes, o de los datos específicos de los bienes de titularidad privada que requieran el consentimiento del propietario.

¹⁸ Art. 13 y ss., art. 22 LPCN.

¹⁹ Art. 10 y ss. LPCV.

²⁰ Contemplado éste expresamente en el art. 12.4. letra G de la LPCHALR.

²¹ Art. 13, 14, 15, 17 y 18 de la LPCHALR, art. 19 y ss.; 22 LPCN y art. 10 y ss. LPCV.

²² Art. 21 LPCHALR, art. 24 LPCN y art. 14 y 16 LPCV.

VII. RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

1. Los titulares de los bienes del PC deben²³, en todo caso:
 - Conservarlos y mantenerlos,
 - Utilizarlos de modo que no sen incompatibles con su conservación,
 - Evitar pérdida, destrucción y deterioro,
 - Facilitar a las Administraciones Públicas datos a efectos de su conservación y protección, así como permitir el examen del bien.Además, los propietarios o poseedores por cualquier título de los bienes inscritos en el Registro del PC han de:
 - Comunicar a las Administraciones Públicas las actuaciones que realicen, y
 - Permitir visitas públicas y de investigadores en las condiciones que reglamentariamente se determinen²⁴.

En todo caso, corresponde a los poderes públicos garantizar la conservación y protección del PC. Además, los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, las evaluaciones ambientales de planes y programas, así como los proyectos que se sometan a evaluación de impacto ambiental, deberán contener garantías de conservación y protección de los bienes inscritos en el Registro de Bienes de PC²⁵.

2. La transmisión a título oneroso del dominio o de los derechos reales de uso y disfrute de bienes del PC se notificará a la Administración competente a efectos de derechos de tanteo y retracto²⁶.

No se autorizarán, ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad, escrituras públicas de transmisiones de dominio y de constitución o transmisión de derechos reales de uso y disfrute sobre determinados bienes del PC, sin que resulte acreditado que se haya notificado a la Administración competente²⁷.

3. Dentro de las facultades de intervención de las Administraciones Públicas, se encuentran las de impedir o suspender cualquier actividad que ponga en riesgo de pérdida deterioro, destrucción o expolio de los bienes del PC. Además, las Entidades Locales también pueden adoptar medias cautelares, si bien han de comunicarlas a la Administración Autonómica.²⁸

Por otra parte, la Administración competente puede ordenar la ejecución de obras de conservación que se ejecutarán a cargo de los propietarios²⁹.

²³ Art. 24, 25 LPCHALR, art. 27 y 28 LPCN, art. 20 y ss. LPCV.

²⁴ Art. 28 LPCN y art. 26 LPCHALR, art. 24 LPCV.

²⁵ Art. 32 LPCN y art. 31 LPCHALE.

²⁶ Art. 33 LPCN, art. 27 LPCHALR, art. 25 LPCV.

²⁷ Art. 33 LPCN, art. 28 LPCHALR y art. 26 LPCV.

²⁸ Art. 24.3 LPCHALR, art. 20 LPCV, 27.2 LPCN

²⁹ Art. 25.5. LPCHALR, art. 29 LPCN, art. 20.3 LPCV.

4. Como regla general, los bienes pertenecientes al PC, que sean propiedad de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables³⁰.

VIII. PATRIMONIOS ESPECÍFICOS

Además, en la legislación autonómica expuesta, se regulan específicamente los patrimonios específicos: patrimonio arqueológico, etnológico e industrial, bibliográfico y audiovisual, documental y museos ³¹.

IX. RÉGIMEN SANCIONADOR

Por último, se contempla un régimen sancionador, que señala las infracciones y las sanciones correspondientes en su caso, los órganos competentes para la imposición de las mismas, el procedimiento, la prescripción y la publicidad de las mismas ³².

X. ESPECIAL REFERENCIA A LA PROTECCIÓN PREVENTIVA DE DETERMINADOS BIENES

En particular, la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja (publicada en el Boletín Oficial de La Rioja el 23 de octubre de 2004 y que entró en vigor a los veinte días de su publicación), establece en su disposición transitoria segunda, apartado primero que “durante un periodo de diez años, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, y para asegurar una protección preventiva, los bienes a que hace referencia el apartado segundo de esta Disposición Transitoria, quedan sometidos al régimen de los Bienes Culturales de Interés Regional, salvo que expresamente la Consejería competente en materia de Cultura deseché su inclusión,... Transcurrido el plazo de diez años, los bienes afectados por esta medida que no hayan sido excluidos del régimen cautelar de protección, se considerarán, automáticamente como Bienes Culturales de Interés Regional, debiendo procederse a su declaración individualizada mediante Orden del Consejero competente y a su inscripción definitiva en el correspondiente inventario del Registro General del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.” Después en su apartado segundo añade que “con independencia de su titu-

³⁰ Art. 29 LPCHALR, art. 27 LPCV.,

³¹ Art. 55 a 86 LPCN, art. 43 a 101 LPCV y art. 55 a 75 LPCHALR.

³² Art. 86 a 94 LPCHALR, art. 108 a 110 LPCV y art. 99 a 113 LPCN.

laridad y estado de conservación, los bienes afectados por la previsión del apartado anterior son los siguientes: ... a) Las edificaciones, construcciones, y, en general, los inmuebles con más de doscientos años de antigüedad... d) Las construcciones tradicionales rurales ... con más de doscientos años de antigüedad.”

Entiendo que las instalaciones de campo para la elaboración de vino - lagares, pilas y lagaretas-, constituyen un patrimonio cultural que puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de esta disposición transitoria, ya sea considerándolas, bien como edificaciones o bien como construcciones tradicionales con más de doscientos años de antigüedad.

XI. CONCLUSIONES

1º. Las instalaciones de campo para la elaboración de vino —lagares, pilas y lagaretas—, constituyen un patrimonio cultural generado mayoritariamente por agricultores- vitivinicultores- que utilizaron su sabiduría e ingenio para su realizarlas adaptadas a las necesidades del momento. Este patrimonio cultural forma parte del todo que sintetiza la historia, la economía, el aprovechamiento del territorio, el paisaje,... En suma, estamos ante instalaciones que son testigos de un modo de vida y que hay que preservar por su valor cultural.

Estas instalaciones forman parte del patrimonio cultural rural, que además de proporcionar una personalidad determinada a las zonas rurales donde se encuentran, han de contemplarse además como un factor de desarrollo y dinamizador de la vida económica de las poblaciones.

La conversión del patrimonio cultural rural es un recurso capaz de generar desarrollo rural, y para ello es necesario garantizar su conservación porque a través de la misma se está asegurando su perdurabilidad.

2º. En cuanto al aspecto legal, en la normativa vigente sobre patrimonio cultural, quizá existen lagunas así como dispersión y división de competencias. Quizá haya que completar y clarificar la legislación y las figuras de ordenación y protección del patrimonio cultural. En todo caso, es necesaria su aplicación efectiva, así como la vigilancia, la inspección y la persecución de los actos ilegales, evitando males mayores y problemas posteriores difíciles de solucionar. En este sentido, es necesario que las diferentes Administraciones Públicas se coordinen, colaborando y aportando los medios necesarios para alcanzar la conservación, el cuidado y la rehabilitación, con medidas que valoricen el patrimonio cultural rural.

3º. La legislación autonómica del País Vasco, Navarra y La Rioja, constituye regulación propia que desplaza, desde su entrada en vigor, la normativa estatal de 1985 que se aplicaba hasta esa fecha.

Constituye una normativa necesaria como instrumento específico que contribuye a proteger y defender el valioso patrimonio cultural existente.

Con ese objeto, la legislación autonómica susodicha regula el patrimonio cultural, histórico y artístico integrado por los bienes muebles, inmuebles o inmateriales que por tener ese valor, están incluidos en alguna de las categorías de protección establecidas al efecto.

En el ámbito institucional, se establece las competencias de la Administración Autonómica y de los Entes Locales, creando los correspondientes órganos asesores y consultivos. Además se promueve la colaboración y la participación de las personas e instituciones en la defensa del PC.

Se establece el régimen de protección de las distintas categorías de bienes integrados en el PC, con importantes potestades administrativas y de ordenación aplicables a cualquiera de los bienes del PC. Además de las previsiones generales, se contempla un régimen específico aplicable a las distintas categorías de bienes del PC, estableciendo la necesidad de autorizaciones administrativas previas para la realización de obras o intervenciones en los inmuebles, así como para los proyectos técnicos de intervención en los susodichos bienes, o para la protección de su entorno o también de cara a la declaración de ruina y demolición.

Además, en la legislación autonómica susodicha, se establecen previsiones específicas para el patrimonio arqueológico, etnológico e industrial, bibliográfico y audiovisual, documental y museos. Por último, además de otras medidas de fomento y formativas, se contempla un régimen sancionador.

- 4º. En resumen, he pretendido exponer, sucintamente la legislación vigente en materia de PC. Pero además, no puedo dejar de manifestar la necesaria relación de la misma con otra legislación en el medio rural. En este sentido, señalar como la legislación de PC ha de vertebrarse con otras leyes especiales referidas al urbanismo y al medio ambiente, de manera que aquella funcione en engranaje perfecto con éstas, sin minusvalorar aquella frente a éstas, participando la tutela del PC, junto con el urbanismo y el medio ambiente en la gestión del territorio a través del los correspondientes instrumentos de planeamiento de gestión medio ambiental, urbanística, que a la vez de ofrecen protección al PC.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD LICERAS, J. M^a. *Patrimonio histórico y jurisprudencia* [Archivo de ordenador]: (1930-2003) / José María Abad Licerias. [Madrid] : Asociación Española de Empresas de Restauración del Patrimonio Histórico, [2003]
- ABAD LICERAS, J. M^a. *La posición de las administraciones locales en la legislación sobre patrimonio cultural histórico-artístico dictada en el siglo XX*, Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid. N° 5 (2002).

- ABAD LICERAS, J. M^a. *El problema de la conservación y restauración de los inmuebles culturales : los criterios de intervención previstos en la legislación estatal española*, Patrimonio cultural y derecho. N° 4 (2000), p. 111-136.
- ABAD LICERAS, J. M^a. *La técnica de la autorización administrativa: su aplicación en el ámbito de la legislación estatal sobre Patrimonio Cultural, Histórico-Artístico*, Actualidad administrativa, N° 40 (2000), p. 1133-1156.
- ALEGRE ÁVILA, J. M. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Madrid, 1994.
- ALONSO IBÁÑEZ, M^a. del R. *Reflexiones acerca de la legislación protectora del Patrimonio Cultural : a propósito de la Ley del Principiado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo*, Patrimonio cultural y derecho N° 5 (2001), p. 167-176.
- ALONSO IBÁÑEZ, M^a. del R. *El patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*. Madrid, 1992.
- ARIAS VILAS, F. *La legislación sobre el Patrimonio Histórico de Galicia como comunidad autónoma y su evolución*, Complutum, Extraordinario N° 7, fasc. 2 (1996), p. 347-358.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. *Estudios sobre el Patrimonio Histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Madrid, 1989
- BARCELONA LLOP, J. *El patrimonio arqueológico en la legislación reguladora del Patrimonio Cultural de Cantabria*, Altamira: Revista del Centro de Estudios Montañeses. N° 68 (2005), p. 145-178.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La Ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, 1990
- BURGOS BARRANTES, B. *La garantía del Estado: marco teórico y jurídico*, Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales. N°. 2 (2006), p. 62-73.
- CARRANCHO HERRERO, M^a.T. *La circulación de los bienes culturales muebles*, Madrid, 2001.
- CASAR FURIO, M^a E. *Interconexión normativa de la legislación urbanista y sectorial valencianas en materia de patrimonio cultural y de los bienes inmuebles de interés cultural en particular*, Revista de urbanismo y edificación. N°. 18 (2008), p. 43-52.
- CASAR FURIO, M^a E. *Régimen jurídico de los bienes inmuebles de interés cultural en la legislación valenciana*, Tirant lo Blanch, 2010.
- CASTILLO RUIZ, J. *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural: concepto, legislación y metodologías para su delimitación. Evolución histórica y situación actual*, Universidad de Granada, 1997.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica*, Patrimonio cultural y derecho, N° 3 (1999), p. 33-86.

- GANAU CASAS, J. *La protección de los monumentos arquitectónicos en España y Cataluña 1844-1936: legislación, organización, inventario*, Departament d'Història, Facultat de Lletres-Universitat de Lleida, [1999].
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural*, Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 39 (1983), p. 575-594.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. *La acomodación del Patrimonio Histórico al Estado Autonómico: Normativa, jurisprudencia constitucional y doctrina (1978-2004)*, PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Año nº 12, Nº 48 (2004), p. 35-51.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, F. J. *Presupuestos jurídico-constitucionales de la Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Revista de derecho político, Nº 27-28 (1988), p. 181-212.
- LAFUENTE BATANERO, L. *Las competencias de la administración general del Estado en Patrimonio Histórico*, PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año nº 12, Nº 48 (2004), p. 52-62.
- LÓPEZ BRAVO, C. *El Patrimonio cultural inmaterial en la legislación española. Una reflexión desde la Convención de la UNESCO de 2003*, Patrimonio cultural y derecho, Nº 8 (2004), p. 203-216.
- MARTÍ RUIZ, N. *Evaluación del impacto ambiental. La consideración y protección del patrimonio cultural valenciano*, Revista valenciana d'etnologia, Nº. 3 (2008), p. 5-11.
- MINGOTE CALDERÓN, J. L. *A propósito de la terminología que define el "patrimonio etnológico" en la legislación española*, Patrimonio cultural y derecho, Nº 8 (2004), p. 75-116.
- PRIETO DE PEDRO, J. J. *Patrimonio cultural, dualismo competencial y comunicación cultural en la Constitución*, PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año nº 12, Nº 48 (2004), p. 72-82.
- QUEROL, M^a. A. *La gestión del patrimonio arqueológico en España*, Madrid : Alianza Editorial, [1996].
- RUIZ-RICO RUIZ, G. J. *El derecho andaluz del patrimonio histórico desde una perspectiva constitucional*, PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año nº 12, Nº 48 (2004), p. 63-71.
- SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. *Los criterios de intervención en el Patrimonio Cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica*, Patrimonio cultural y derecho, Nº 10 (2006), p. 137-176.
- SANTOS VELASCO, J. A. *Algunas observaciones sobre la actual legislación española de patrimonio arqueológico*, Iberia: Revista de la Antigüedad, Nº 5 (2002), p. 7-20.
- SAURET GUERRERO, M^a. T. *Los catálogos monumentales : La puesta en valor de los Bienes Patrimoniales por el conocimiento y la información*

especializada, PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año nº 8, Nº 32 (2000), p. 61-65.

VAQUER CABALLERÍA, M. *La protección jurídica del patrimonio cultural inmaterial*, Museos.es: Revista de la Subdirección General de Museos Estatales, Nº. 1 (2005), p. 88-99.

VATTIER FUENZALIDA, C. Régimen jurídico del Patrimonio Cultural de Castilla y León, Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Enrique Lalaguna Domínguez, T.II, Universidad de Valencia, pp. 1167 a 1184.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT
Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil.
Universidad Complutense de Madrid

TRIBUNAL SUPREMO

Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 7). Sentencia 5430/2011 de 13 de julio de 2011. N.º de Recurso: 3943/2010. Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas. La UNIO DE PAGESOS DE CATALUNYA, el día 20 de agosto de 2008, presentó un escrito, dirigido al Ministro de Economía y Hacienda, exponiendo que el Consejo Nacional de la UNIO acordó el 31 de mayo de 2008 darse de baja de la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos y solicitando, en esencia, que se la pusiese en igualdad de condiciones con la COAG, UPA y ASAJA y que se la convocase en adelante a las reuniones de la Mesa de Fiscalidad Agraria. Se invoca el derecho de asociación y de igualdad consagrados en la Constitución y lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 3). Sentencia 3599/2011 de 13 de junio de 2011. N.º de Recurso: 5940/2008. Ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona. Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 12 de noviembre de 2004 del Director General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria número 1133/2004 (confirmada en reposición con fecha 29 de enero de 2007) que acordó declarar indebido el pago, y la procedencia de su reintegro, de la cantidad de 339.155,67 euros percibida en concepto de ayuda a la producción de aceite de oliva para la campaña 1998/1999. Según el tribunal de instancia, la actora, al amparo de la declaración de cultivo presentada el 28 de noviembre de 1997 para la campaña 1997/1998, solicitó una ayuda para la producción de aceite de oliva en la siguiente campaña (1998/1999) adjuntando los certificados de molturación de las almazaras San José SCA y Aceite Cortijo

Las Pozas, S.L. Ulteriormente se pondría de manifiesto cómo no había respetado las exigencias necesarias para beneficiarse de la ayuda. En la demanda se había alegado como causa de nulidad de los actos impugnados tanto la caducidad del expediente de reintegro como la inexistencia material del incumplimiento imputado pues, a este último efecto, sostenía la recurrente que había cumplido las condiciones determinantes de la entrega de la ayuda. El Supremo rechaza el recurso manteniendo la doctrina de la sentencia impugnada.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 4). Sentencia 3461/2011 de 7 de Junio de 2011. N° de Recurso: 3478/2007. Ponente: Antonio Martí García. Se interpone recurso contencioso-administrativo por la mercantil «ACEITES MANZANO, S.A.» frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada el día 12 de septiembre de 2002, ante el Consejero de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Murcia, para reclamar los daños sufridos por la mercantil demandante como consecuencia de la inmovilización de su producto, aceite de orujo de oliva, por parte de los inspectores de salud de la Consejería de Sanidad y Política Social del Gobierno de Murcia, al emitirse una alerta alimentaria porque se habían detectado altos niveles de compuestos policíclicos en los aceites de orujo de oliva procedentes de España. La Administración procedió de esta manera descrita, por cautela al considerar que se daban circunstancias de riesgo grave para la salud. Y el demandante lo niega diciendo que no se producía el riesgo descrito y que no se le dio audiencia. (arts.26 de la Ley Gral. de Sanidad y 9 del R.D. 44/1996 de 19 de enero). El Supremo rechaza el recurso por entender que debe tenerse en cuenta la medida cautelar prevista en el art.26.1 de la Ley General de Sanidad, y no solo en ese precepto; sino también en el art.37 de la citada Ley, así como el art.3 de la Ley Regional 4/1996, estatuto de consumidores y usuarios de Murcia. Entre otras normas que afectan a la materia y que son de carácter general como la Ley 26/1984 de defensa de los consumidores y usuarios.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 3) Sentencia 3453/2011 de 31 de mayo de 2011. N° de Recurso: 11/2011. Ponente: María Isabel Perello Doménech. Se interpone recurso por la mercantil “Marestela SA”, contra la resolución de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de fecha 15 de marzo de 2006, por la que se desestima el recurso de alzada deducido contra la resolución de la Dirección General de la Producción Agraria de fecha 9 de Junio de 2000, que denegó el abono de la ayudas solicitada por la recurrente, por no acreditar la producción y transformación de lino textil correspondiente a la campaña 1998/1999. Se fundamenta el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, en que la Sentencia impugnada confirma la denegación de la subvención intere-

sada interpretando que para su percepción es necesario cumplir la obligación impuesta en el artículo 7 de la Orden de 17 de agosto de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha de acreditar la transformación y prestar garantía, como si se hubiera solicitado el pago adelantado de la subvención, mientras que en la Sentencia que se invoca de contraste, de la misma Sala y Sección del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-la Mancha, dictada con posterioridad, el 9 de noviembre de 2009 y que se aporta con la interposición del recurso, se razona que no es necesario cumplir los requisitos establecidos en el mencionado precepto, puesto que dicho artículo está previsto únicamente para aquellos supuestos en los que se solicita el pago anticipado de la subvención. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 3) Sentencia 3308/2011 de 30 de mayo de 2011. Nº de Recurso: 5626/2008. Ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona. La Asociación de Defensa Sanitaria de Ganado Vacuno Leche Asaja Jaén y la Agrupación de Defensa Sanitaria de Ovino Caprino de Jaén interpusieron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla recurso contencioso-administrativo contra la Orden de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía de fecha 29 de diciembre de 2005, reguladora de las condiciones para el reconocimiento y constitución de las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera y sus Federaciones y las ayudas a las mismas. En primera instancia se declaran nulos por ser contrarios al derecho fundamental reconocido en el artículo 22 de la Constitución Española, los artículos 6.2 y 9.1 de la Orden en cuestión. El Letrado de la Junta de Andalucía interpone recurso que es admitido en parte por el Tribunal al casar la sentencia recurrida en lo que concierne al artículo 6.2 de la Orden impugnada ya que entiende que el art. 6.2 . de la Orden autonómica no vulnera el derecho de asociación ya que no ordena disolución alguna sino exclusivamente una exigencia asociativa mínima para alcanzar el reconocimiento a efectos de las actuaciones en el ámbito de la Defensa Sanitaria Ganadera.”

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 2) Sentencia 3159/2011 de 16 de Mayo de 2011. Nº de Recurso: 270/2007. Ponente: Rafael Fernández Montalvo. Se impugna, mediante recurso de casación para unificación de doctrina, la sentencia de fecha 28 de noviembre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, interpuesto contra la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de La Rioja de 30 de noviembre de 2004, parcialmente estimatoria de la reclamación económico-administrativa deducida frente al Acuerdo de la Gerencia Territorial del Catastro en La Rioja de fecha 23 de junio de 2004, por el que se denegó la solicitud formulada para segregarse en dos distintas una parcela de un polígono del municipio de Entrena, paraje “Valhondo”, al no res-

petar la unidad mínima de cultivo. la sentencia ahora recurrida fundamenta su fallo, en relación con la pretensión consistente en que se declare jurídicamente válida la segregación realizada en la escritura de segregación, constitución de servidumbre y disolución de comunidad otorgada el 4 de julio de 2003, en que al amparo del apartado 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial y no habiéndose fijado nuevas unidades mínimas de cultivo en la Comunidad Autónoma de La Rioja, deben entenderse vigentes las fijadas en la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958, en relación con los artículos 43 y 45 de la Ley 118/1973, de 12 de enero, de modo que para el municipio de Entrena son 2 hectáreas en secano y 0,20 hectáreas en regadío. Señala la Sala de instancia que “en el caso litigioso, resulta que si se llevare a cabo la segregación la superficie de cada una de las porciones sería menor a 2.000 m², inferior a la unidad mínima de cultivo, sin que conste concurra ninguna de las excepciones del art. 25 de la ley 19/1995, de 4 de Julio”.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 4). Sentencia 2811/2011 de 13 de Mayo de 2011. N° de Recurso: 1532/2007. Ponente: Enrique Lecumberri Martí. Las mercantiles “RAFAEL SALGADO, S.A.” y “OLIVAR INTERNACIONAL EXPORTADOR, S.A.”, interponen recurso contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (CAM) por los perjuicios económicos causados como consecuencia de la inmovilización cautelar ordenada sobre la base de la Resolución de la Ilma. Sra. Directora General de Salud Pública y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo de 3 de julio de 2001, por la que se puso en marcha la Red de Alerta Alimentaria en relación a los aceites de orujo de aceituna, y, al amparo del art. 26 de la Ley 14/86, y en la que se aconsejaba la inmovilización cautelar y transitoria de los productos que se comercializaban bajo las denominaciones “aceite de orujo refinado y de oliva” y “aceite de orujo de oliva”, quedando condicionado el levantamiento de dicha medida a la ausencia de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) en límite superior a 1ppb. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 6). Sentencia 2377/2011 de 13 de Abril de 2011. N° de Recurso: 3617/2006. Ponente: Agustín Puente Prieto. ACEITES DEL SUR-COOSUR, S.A contra la resolución del Ministerio de Sanidad y Consumo de fecha 5 de octubre de 2004, que desestima su reclamación de responsabilidad por los daños y perjuicios derivados de la resolución adoptada por la Dirección General de Salud Pública y Consumo con fecha de 03/07/2001, que aconsejaba la inmovilización cautelar

y transitoria de cuantos productos se comercializasen al consumidor final bajo las denominaciones de “aceite de orujo refinado y de oliva” y “aceite de orujo de oliva”. Considera la parte recurrente que la Alerta alimentaria decretada por el Ministerio de Sanidad y Consumo fue precipitada por cuanto no se daba la situación de emergencia ante un riesgo de carácter grave e inmediato para la salud y seguridad de los consumidores, tal y como exige para este tipo de medidas el art. 26 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad. El recurrente manifiesta que cuando se adoptó la referida alerta alimentaria no existía norma nacional o comunitaria que contemplara el índice máximo de hidrocarburos aromáticos en el aceite de orujo de oliva, como lo demuestra que la fijación de esos límites se produjo con posterioridad, concretamente con la publicación de la Orden Ministerial de 25 de julio de 2001, y que faltaba el presupuesto legal para su adopción, cual es la existencia o sospecha de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, como lo demuestra el hecho de que la Administración utilizase expresiones tales como “al parecer”, “podían” o “peligro grave aunque no inmediato”. El Supremo rechaza el recurso.

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Civil y Penal, de 13 de octubre de 2010. Recurso de Casación núm. 11/2010. Ponente: Ilmo. Sr. D. Miguel Angel Cadenas Sobreira (RJ 2010/3430). Constitución de una servidumbre de paso con carácter no permanente. Salida a camino o serventía insuficiente para atender a las necesidades de explotación de la finca para uso forestal. Así, con independencia de la naturaleza jurídica del camino en cuestión, la prueba articulada sin lugar a dudas lleva a entender que el mismo es insuficiente para satisfacer las necesidades actuales de explotación de la finca, de uso forestal.; “... y, quíerese o no la pericial de la actora en sus conclusiones concuerda con la pericial judicial, siendo insuficiente para la maquinaria actual el paso primigenio (que originaría también más daños dada la existencia de muros, edificación, arbolado alguno de ellos incluso con un valor ecológico evidente tejos), al margen de las dificultades para su ensanchamiento, número de fincas afectadas, etc., por los que la opción B elegida por la actora fue la correcta...”. Siendo la ampliación del camino primigenio muy gravoso para dotarlo de utilidad de acuerdo con el destino actual forestal, se constituye una servidumbre de paso permanente conforme a lo reseñado (de una anchura de tres metros por el perito de la actora, estimándose así parcialmente el recurso, debiéndose determinar los perjuicios en ejecución de sentencia).

Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Civil y Penal, de 28 de octubre de 2010. Recurso de Casación núm. 16/2010. Ponente: Ilmo.

Sr. D. Alfonso Otero Pedrouzo (RJ 2011/3568). La adquisición de servidumbre de paso por usucapión extraordinaria: vía de paso utilizada desde hace más de cuarenta años aunque con una anchura limitada a 2,5 mts. Inviabilidad de la variación propuesta por impedimentos urbanísticos del fundo sirviente y la afectación de terrenos ajenos a la propiedad del demandado. No procede la ampliación forzosa por falta de prueba de su necesidad: insuficiencia de la mera comodidad o conveniencia para su imposición. Servidumbre de acueducto y energía eléctrica no procede su adquisición por usucapión ante la insuficiencia del mero conocimiento y pasividad frente a los signos del propietario de la finca gravada; resulta necesaria la concurrencia de una regla que justifique la consideración del silencio como consentimiento tácito.

JURISPRUDENCIA MENOR. AUDIENCIAS

Sentencia de la Audiencia Provincial A Coruña, sección 6ª, de 7 de septiembre de 2010. Recurso de Apelación núm. 480/2009. Ponente: Ilmo. Sr. D. Bernardino Varela Gómez (AC 2010/1368). Al igual que en la instancia el proceso tiene por objeto la reivindicación de un camino de serventía que se dice existente y que atravesaría la finca de la demandada, a favor y para el acceso a las de los actores, y que en este momento se encontraría cerrado por la acción de aquélla. Al respecto se invocan tanto el art. 76 como las presunciones sobre su existencia que contiene el art. 78 de la Ley 2/2006, de Derecho Civil de Galicia, y que se dicen cumplidas en el presente caso. Así, comenzando primeramente por la presunción del art. 78.1º LDCG es claro que las fincas formaron parte de un antiguo agro, agra, o vilar, como se demuestra no ya por la documental aportada por la actora, escritura de 10 de octubre de 1932, folios 45 y ss. de los autos, que hace referencia a una de las fincas catastrales que la integraban, concretamente la nº 374, que se describe como “una porción del monte o devesa”, sito en el lugar, llamado Devesa do Rei, sino también por la prueba pericial, tanto por la de parte actora como de la demandada, que vienen a confirmar esa conclusión, de que esa finca y otras más formaban parte de una sola cerrada sobre sí misma, hasta tal punto que estuvo en el pasado cercada por un muro de piedra, reflejado en los planos, y del que aún subsisten evidencias físicas, y de la que provienen todas las del lugar, lo que viene también a refrendar el plano catastral. Aunque no exista documento de la partición o división de cosa común, se cumple también la segunda de las presunciones del art. 78 LDCG, ya que según la escritura de 1932, antes referenciada y las demás que obran en autos, puede rastrearse en ellas que en algún momento el camino fue establecido para servicio de todas esas fincas resultantes de la división de la que antiguamente las comprendía a todas. Lo mismo hay que decir en cuanto a la tercera de las presunciones, que hace mención a que el camino aparezca referenciado como

colindante en los títulos de la fincas que se sirven por él, pues así figura en varios de los títulos de adquisición cuya copia obra en autos, alguno de los cuales, de 1989, ya mencionado, y otro documento del que trae causa el derecho de la actora, unido con la demanda, al que hay que sumar el del año 1933, en el que se dice que linda norte “con camino de la misma finca”, y luego otra finca la cual “participa de la mitad del referido camino”. Y finalmente, de acuerdo con la cuarta presunción *iuris tantum* de serventía del art. 78 LDCG, es necesario que el camino sea usado por los colindantes para acceder a sus fincas sin otra salida a camino público, y hay que estimarlo también cumplido, de acuerdo con la sentencia impugnada, pues basta para ello, según la jurisprudencia que se cita, con que las otras salidas posibles son mucho más dificultosas dada la orografía del lugar, como sucede en este caso, en que los desniveles propios del monte en que se ubican hacen esa otra salida más dificultosa. En este sentido, manifiesta el perito de la demandada que ninguno de los otros caminos llega hasta las parcelas, aunque discurren cercanos, existiendo un gran desnivel que impide el acceso por el lado oeste. En definitiva, como señala el apelante, nos encontramos ante un paso o camino privado de titularidad común, sin asignación de cuotas, tal y como lo define el art. 76 de la citada ley de Derecho Civil gallego, camino cuya existencia real y actual ha resultada acreditada pericialmente, que no tiene carácter de público, ni tampoco de servidumbre por lo que también por exclusión ha de tratarse de una serventía como tiene declarado la jurisprudencia de nuestro TSJ, ya que no puede ser otra cosa, (STSJG 22-2005, de 21 de junio (RJ 2005, 6568)), y respecto del cual se cumplen no una sino varias de las presunciones del artículo 78, como la propia sentencia apelada reconoce, por lo que hay que considerar acreditada su existencia, ya que no se trata de una serie de presupuestos o requisitos que hayan de cumplirse en su conjunto o todos ellos, sino que basta con que se prueba la existencia de alguno de ellos.

Sentencia de la Audiencia Provincial de de Valencia, sección 6ª, de 9 de septiembre de 2010. Recurso de Apelación núm. 393/2010. Ponente. Ilma. Sra. Dª. María Mestre Ramos (AC 2010/1989). Existencia de arrendamiento rústico histórico por concurrencia de requisitos. Así, siguiendo, entre otras, la SAP Valencia, sección 8ª, de 1 de diciembre de 2005 (JUR 2006/101467) que respecto a los requisitos del contrato de arrendamiento rústico valenciano ha dicho: “SEGUNDO.- Respecto del carácter inmemorial del concreto arrendamiento que nos ocupa considera que no ha quedado suficientemente acreditado.....Ciertamente el requisito de la Inmemorialidad viene exigido por el artículo 1 de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de la Generalitat Valenciana y doctrina consolidada de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en interpretación del indicado precepto, ha venido estableciendo que una de las características que definen el arrendamiento histórico valenciano la constituye la idea de inmemorialidad, que se concreta

en el dato de que la relación arrendaticia viene existiendo desde un tiempo que se pierde en la memoria de las personas físicas, sobre la base de que, en todo caso, su nacimiento ha de ser anterior a la entrada en vigor de la Ley de 15 de marzo de 1935, conforme se infiere del criterio interpretativo que proporciona el artículo 3, punto 2 de la expresada Ley. Expuesto cuanto antecede ha de señalarse que obra unida a autos “libreta” testimoniada, folios 597 a 609, donde consta que ya en 1.895 se pagaba merced arrendaticia por cuenta de D. Héctor, iniciando los pagos D. Carlos Francisco en 1.906 (folio 601), continuando su viuda los pagos en 1.939 y hasta la última hoja de la “libreta” correspondiente a la anotación de pago de la renta 1.943, y aun cuando no se dispone de la posterior “libreta”, si consta por así haberlo reconocido la propia parte demandada en requerimiento notarial de 20 de junio de 1.988, que la actora, D^a Lucía como viuda de D. Clemente llevaba en aquel tiempo en arrendamiento las tierras de que se trata, obra fotocopia de la misma que no ha sido impugnada a los folios 54 a 59, resultando acreditada la relación de parentesco de D. Clemente con D. Carlos Francisco por los testigos D. Gerardo (min. 13.46 y ss.), D. Juan Carlos (min. 19.25 y ss.) y D. Ismael (min. 23.50 y ss.), concretamente el testigo Sr. Gerardo manifestó que las tierras las trabajaban sus antecesores desde tiempo inmemorial (min. 15 y ss.), manifestando el Sr. Juan Carlos que la huerta ha sido trabajada desde siempre por la familia Blas en arrendamiento, recordando que cultivaba la tierra el padre del esposo de la actora, a lo que no es óbice que no recordase el nombre del padre del esposo de D^a Lucía; es más, de la prueba de confesión practicada en el procedimiento de Cognición 261/00 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Moncada, la propia actora a la cuarta de las posiciones venía a reconocer que con anterioridad a D^a Lucía explotó la finca su difunto esposo, D^a Clemente y con anterioridad a este sus padres, D^a María y D. Carlos Francisco. Expuesto lo anterior, si tenemos en cuenta que D. Carlos Francisco, según la “libreta”, inicia los pagos de la merced arrendaticia en 1.906, constando en la misma pagos hechos por sus antecesores habrá de concluirse necesariamente que el arrendamiento de que se trata posee carácter inmemorial en los términos establecidos legal y doctrinal mente pues su nacimiento es anterior a la entrada en vigor de la Ley de 15 de marzo de 1935, sin que en modo alguno puedan ser admisibles las afirmaciones vertidas en el recurso respecto de la confusión de cultivadores y propietarios de la finca pues constituye cuestión nueva en esta alzada en tanto la recurrente no formuló contestación a la demanda y cuyo conocimiento se halla vedado al a Sala pues de otro modo podría causarse indefensión a la contraparte, no obstante ello ha de significarse que efectuada la indicada afirmación en alusión concretamente a D. Carlos Francisco, arrendatario de la huerta resulta imposible su coincidencia con su homónimo Carlos Francisco propietario, por cuestiones cronológicas, pues el propietario Carlos Francisco, a tenor del informe técnico-Histórico (folio 64 vuelto) falleció con anterioridad al 16 de enero de 1847 y no fue sino hasta 1.906

cuando se identifica a D. Carlos Francisco en la “libreta”, de la que igualmente se concluye que al inicio de la misma la propiedad de los terrenos pertenecía a los menores Donato y Isabel (folio 597). En el presente caso, y dando además por reproducidas las consideraciones jurídicas contenidas en la sentencia debemos de fijar y decidir que “la libreta” aportada por la parte actora-folios 38 a 56-, unido al contundente testimonio de los testigos, agricultores vecinos de la actora y algunos en la misma situación arrendataria respecto al mismo arrendador llevan al Tribunal a confirmar la Sentencia de primera instancia.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, sección 2ª, de 14 de octubre de 2010. Recurso de Apelación núm. 433/2009. Ponente. Ilmo. Sr. D. Fulgencio Velázquez de Castro Puerta (AC 2011/513). Resolución del arrendamiento rústico por falta del pago de la renta. Contrato verbal sometido a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980.

Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja, sección 1ª, de 25 de octubre de 2010. Recurso de Apelación núm. 259/2010. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Carmen Araujo García (AC 2010/2283). Denegación de la prórroga para el cultivo directo por el propietario. El “cultivador directo” viene a identificarse con el de “empresario agrícola”, sin que la intervención personal del arrendador afecte a la calificación ni constituya presupuesto de eficacia de la denegación. Resulta procedente que el dueño arrendador ejerza el derecho denegatorio concedido por el art. 26 LAR y que se propone, formalmente, asumir la actividad económica organizada en que la empresa consiste, a nombre propio: inexistencia de abuso de derecho.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, sección 20ª, de 25 de octubre de 2010. Recurso de Apelación núm. 420/2009. Ponente. Ilma. Sra. Dª, Teresa de Jesús Fernández de Córdoba Puente-Villegas (AC 2011/36669). No procede la resolución del arrendamiento rústico por destinar la finca a aprovechamiento distinto del pactado, pues el actor conocía la existencia de las obras. Se procede por el arrendatario a la construcción sin autorización del propietario y arrendador, una especie de porche y un pequeño taller donde repara vehículos.

Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja, sección 1ª, de 19 de noviembre de 2010. Recurso de Apelación núm. 322/2009. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Beatriz Sainz de Jubera Higuero (AC 2010/2321). Declara la jurisprudencia que, la novación del contrato de arrendamiento rústico exige que, consten expresamente alterados dos elementos esenciales, cuales son el objeto y la renta; de tal manera que, salvo que ofrezca caracteres muy acusados, no basta la modificación de una sola de estas circunstancias para que pueda enten-

derse haberse producido la novación pretendida por la parte apelante (SSTS de 27 de febrero de 1965, 27 de abril de 1988, 23 de julio de 1991 y 29 de julio de 1993 (RJ 1993/6496)), indicándose por la STS de 16 de julio de 1992 (RJ 1992/6615) que “la sola modificación de ésta —la renta— o de la titularidad de la finca, operada por vía sucesoria, no constituye novación del contrato con la aparición de uno nuevo a la vida del tráfico”, por lo que, a lo más, de variar alguna de las condiciones principales, pero subsistir el vínculo, aunque modificado, se produciría una novación impropia o modificativa (SSTS de 22 de noviembre de 1982, 11 de noviembre de 1983 y 28 de mayo de 1991) e, incluso, caso de que se generara duda acerca de cuál fuera la clase de novación que operara en el supuesto litigioso, la extintiva —propia— o la modificativa —impropia—, la solución debe venir dada en favor de la que produzca el efecto más débil, o sea, la modificativa (SSTS de 29 de enero de 1982, 20 de octubre de 1989 y 9 de enero de 1992 (RJ 1992/176), y ésta, claro es, no produce efectos extintivos sino, como se ha dicho, únicamente de cambio o alteración de alguno de los aspectos del negocio, razón por la cual el contrato se mantiene, aunque modificado en alguno de sus aspectos (SSTS de 16 de diciembre de 1987, 24 de julio de 1989, 4 de abril de 1990 y 9 de enero de 1992). En parecidos términos se ha pronunciado esta Audiencia en, entre otras, las sentencias de 2 de diciembre de 2002 (JUR 2003/43062), de 20 de diciembre de 2001 y de 23 de octubre de 2000. En Sentencia de esta Audiencia de 13 de mayo de 2003 se recoge el criterio de que en materia arrendaticia, y en particular en el ámbito de los arrendamientos rústicos prevalece la tesis de que la novación extintiva del contrato precisa, en general, que conste la alteración objetiva de los dos elementos estructurales que lo integran, es decir la finca que se arrienda y la renta, sin que sea suficiente la modificación de uno solo de ellos, salvo que se produzca notoriamente con caracteres muy acusados, en cuyo caso puede ser reveladora de un ánimo novatorio extintivo, aún cuando no haya una expresión formal de esta voluntad (SSTS de 10 marzo 1983, 27 de abril de 1988 (RJ 1998/10358), de 23 de julio de 1991 (RJ 1991/5415), de 16 de julio de 1992 (RJ 1992/6615), 2 febrero 1993, 24 febrero 1995, y, 15 de diciembre de 1997 (RJ 1997/8776)). Y es que, para que se produzca el efecto extintivo de la obligación que caracteriza a la novación propia (art. 1156 CC), creándose una nueva obligación que sustituye o deroga a la primitiva es necesario que, además de darse alguna disparidad o *aliquid novi* entre las dos obligaciones sucesivas, que puede afectar, tanto a los sujetos como al objeto (art. 1203 CC), exista el *animus novandi* o voluntad de operar la extinción de la obligación primitiva y su sustitución por otra, manifestándose esta voluntad, bien de forma expresa, cuando “así se declare terminantemente”, bien de forma tácita, cuando “la antigua y la nueva sean de todo punto incompatibles” (art. 1204 del Código Civil). De acuerdo con estos requisitos, la jurisprudencia ha venido considerando la necesidad de que el *animus novandi* se manifieste de modo expreso,

claro y terminante, sin que tal voluntad de novar pueda ser presumida, ya que debe constar de modo inequívoco (SSTS de 11 febrero 1974, 28 marzo 1985, 7 julio 1989, 15 abril 1993, 28 mayo 1996, 2 octubre 1998, y 28 diciembre 2000 (RJ 2000, 10382)). Y en cuanto a la manifestación tácita o concluyente de la voluntad novatoria, vinculada legalmente a la incompatibilidad obligacional, el criterio doctrinal más generalizado es el de estimar que dos obligaciones son incompatibles cuando se ha modificado sustancialmente el objeto o las condiciones principales de la primitiva obligación (SSTS 26 enero 1976, 23 mayo 1980, 26 enero 1988, 18 marzo 1992 y 9 febrero 1993 (RJ 1993, 693)). La aplicación de la doctrina expuesta al caso de la presente *litis*, en la que se ejercita la acción extintiva del contrato de arrendamientos rústicos que vincula a las partes por expiración del plazo legalmente establecido, debe conducir a considerar el alcance modificativo y no extintivo de la novación pretendida por el demandado del primitivo contrato de 1961 en la campaña vinícola 1989-1990. Debe partirse de que, como se ha indicado, la novación extintiva no se presume, debiendo ser acreditada suficientemente por la parte que la alega (en este caso el demandado). No es controvertido el hecho de que no existe una cláusula contractual expresa ni ningún documento escrito en el que se manifieste la voluntad expresa de las partes de novar el contrato de 1961 (celebrado entre las demandantes y el padre del ahora demandado y en el que se subrogó éste en 1970 al fallecer su padre). Por lo tanto, deberá examinarse si existe una voluntad tácita plasmada en la alteración de los dos elementos estructurales del contrato, cuales son la renta y las fincas arrendadas; alteración que denotaría la existencia de ese *animus novandi* de carácter extintivo. Ahora bien, cómo se ha señalado anteriormente, esa alteración deberá ser sustancial respecto de ambos elementos o ser muy notoria con caracteres muy acusados si sólo se ve alterado uno de esos elementos. Y para apreciar esa alteración y su carácter sustancial y notorio es competente el Juez, que deberá atender a las circunstancias concretas del caso. Y en este caso, de la diversa prueba practicada no cabe concluir que se haya producido una modificación sustancial de la renta y de las fincas arrendadas, tal y como expuso el Juez “a quo” en su sentencia, cuya argumentación y fundamentación jurídica esta Sala comparte y hace suya, dándola aquí por reproducida y completándola con lo aquí expuesto. Respecto de la renta, cabe apreciar que efectivamente sí hubo en 1989 un incremento importante en la misma pero no tan relevante que lleve a pensar con base a esta circunstancia por sí sola que existía una voluntad de novar extintivamente el contrato, máxime cuando también con anterioridad hubo un incremento también muy significativo del importe de renta en 1969 y no se pretende respecto de él esa novación extintiva del contrato que ahora se interesa. Y respecto de las fincas, de los diversos documentos obrantes en autos, se observa que aunque en términos absolutos ciertamente hay un incremento en el número de fincas cultivadas, debe tenerse en cuenta que, comparando las fincas que se arrendaron al padre

del demandado con las fincas que estaban arrendadas con posterioridad a 1989, se observa cómo dos de las fincas que anteriormente se arrendaban y que se denominaban Contundeme y El Reajo fueron divididas en cuatro fincas la primera (Contundeme) y en dos la segunda (El Reajo), manteniéndose su denominación y su arrendamiento y el resto de las fincas arrendadas al padre del demandado se mantienen en arrendamiento después de 1989, salvo una (Arisabel) que deja de arrendarse. Por lo tanto, se puede apreciar que en la práctica y esencialmente son las mismas las arrendadas, salvo una, y pese a que algunas aparezcan divididas. Y en cuanto a la superficie total de esas fincas arrendadas antes y después de 1989, cabe advertir que nos encontramos con que la documentación aportada a autos es muy antigua y confusa, que las mediciones de cabida y superficie de las fincas cambian a lo largo de los años probablemente por la falta de uso de métodos fiables y técnicos para hacer esas mediciones, siendo las técnicas usadas cada vez más modernas y fiables por lo que no es de extrañar que la superficie de las fincas arrendadas a partir de 2009 sea de 3,57 fanegas más que respecto de las mediciones dadas para las fincas arrendadas al padre del demandado: han transcurrido muchos años y las técnicas de medición han variado, lo que podría justificar esa variación en la superficie oficial de cada finca, pero que de hecho puede que no sea tal, es decir, que físicamente no existe tal variación. En cualquier caso, considera esta Sala que no puede considerarse que se haya producido una alteración sustancial del objeto del arrendamiento que pueda llevar a considerar que exista voluntad de novar extintivamente el contrato de arrendamiento rústico de 1961. Por todo ello, debe apreciarse que, no habiéndose extinguido el contrato de 1961, éste continúa rigiéndose por la normativa anterior a la LAR y en cuanto tal, como se señala por la sentencia recurrida, deben estimarse las pretensiones de las demandantes. Por lo que debe desestimarse el recurso de apelación presentado. A mayor abundamiento, resulta relevante advertir cómo tras los diferentes requerimientos que las demandantes hicieron al demandado para que abandonase la finca (el 12 de noviembre de 2005, el 7 de septiembre de 2006 y el 12 de febrero de 2007) el demandado no respondió nunca alegando la novación extintiva del contrato que alega en este procedimiento una vez que se le demandó judicialmente; en cambio sí constan sus intentos de comprar las fincas, que fueron rechazados por las aquí demandantes apeladas.

REVISTA DE REVISTAS

PRIMER SEMESTRE 2011

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Profesora Asociada de Derecho Civil. Universidad de Valladolid

ACTUALIDAD CIVIL

2011, nº 6

FLORES GONZÁLEZ, B. *Enajenaciones que originan los derechos de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamiento Rústicos.*

AGRICULTURA DE CONSERVACIÓN: AC

2011, nº 17

PUXEU ROCAMORA, J. *La agricultura de conservación y las políticas medioambientales: la visión de España, págs. 19-20.*

2011, nº 18

Editorial. *La mujer rural eje de un nuevo proyecto de la AEAC.SV financiado por el MARM, pág.3.*

AGRICULTURA: REVISTA AGROPECUARIA

2011, nº 937

PERNAS, B. *El principio de legalidad en la imposición de sanciones, págs. 94-95.*

MARTÍNEZ, A. *El seguro agrario se reinventa, págs. 78-83.*

AGRICULTURA Y COOPERACIÓN

2011, nº 311

FONT DE MORA, L. *La Unión europea no protege su agricultura, págs. 11-12.*

ALIMENTARIA: REVISTA DE TECNOLOGÍA E HIGIENE DE LOS ALIMENTOS

2011, nº 423

Análisis de la nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición., págs., 39-43.

2011, nº 425

DE PABLO BUSTO, B., MORAGAS ENCUESTRA, M. *Norma de etiquetado y marcado de salubridad de los productos alimenticios en España y en la Unión Europea, págs. 96-104.*

ASAJA

2011, nº 365

La reforma de la PAC avanza paso a paso, págs. 33.

DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBLE

2011, nº 8

SABATÉ MARTÍNEZ, A. *Mujeres innovadoras en el desarrollo rural, págs. 6-7.*

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

2011, nº 1

STRAMBI, G. *Fuentes de energía renovables y la protección del paisaje agrícola.*

2011, nº 2

COSTATO, L. *Reforma de la PAC y reforzamiento del mercado mundial de productos agrícolas alimentarios.*

GERMANÓ, A. *La ley francesa de 27 de julio de 2010 de modernización de la agricultura y de la pesca.*

2001, nº 3

AOLONI, L. *Las nuevas vías de la seguridad alimentaria; del derecho a una alimentación adecuada a la soberanía alimentaria.*

DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO

2011, nº 117

DÍAZ YUBERO, I. *Denominaciones de origen e indicaciones geográficas como garantía de calidad*, págs. 5-22.

ECONOMIA E DIRITTO AGROALIMENTARE

2011, XVI, 1

VIAGGI, D., RAGGI, M., BALLERANI, V. *Asimetría informativa y contribución del agua a la vista de la Directiva 60/2000*, págs. 55-69.

GIUSEPPINA CARRÀ, G., VINDIGNI, G. *La política de desarrollo rural, incluida la reforma de las normas y la resistencia al cambio*, pp. 9-26.

ANNUNZIATA, A., MISSO, R., VECCHIO, R. *Alimentos funcionales: aspectos normativos y nuevas oportunidades de mercado*, pp. 57-76.

2011, XVI, 2

COLANERI, P., SURACE, P. *Políticas para el desarrollo de la propiedad agraria*, págs. 303-315.

ECONOMIE RURALE. REVUE FRANÇAISE D'ECONOMIE ET DE SOCIOLOGIE RURALES.

2011, N. 321

BOBOT, L. *Agricultura y mediación. El programa de Mediación USDA*, págs. 4-16.

2011, N. 323

CHATELLIER, V., GUYOMARD, H. *Análisis de la PAC y el reequilibrio de las ayudas a la agricultura francesa*, págs. 4-20.

CHARLIER, C., NGO, -A. *Informar a los consumidores a expensas de la libre circulación de mercancías. Un dilema para el Parlamento Europeo*, págs. 71-16.

CAHYZAC, E., DETANG-DESSENDERE, D. *El salario agrícola. Una situación precaria*, págs. 82-91.

EUROPEAN FOOD AND FEED LAW REVIEW

2011, nº 1

KLAUS, B. *La distinción entre materias primas y aditivos para piensos en los principios generales del Derecho y en las Directrices de demarcación*

establecidas por la Comisión Europea con la Recomendación n 2011/25/EU de 14 de enero 2011, págs. 2-15.

SOSNITZA, O. *Retos de la Regulación sobre la información alimentaria: ¿una revisión u simplificación de las normas sobre etiquetado de los alimentos?*, págs. 16-26.

EUROPEAN REVIEW OF AGRICULTURAL ECONOMICS

2011, n° 38

BRIGGEMAN, B., LUSK, L. *Justicia y equidad en el Derecho alimentario*, págs. 1-29.

GACETA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA COMPETENCIA

2011, n° 20

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *La sentencia “ Comisión / Italia “ de 25 de noviembre de 2010 del TJ : el Gobierno italiano pierde la última batalla da la guerra del cioccolato puro*, págs. 55-66.

LABOREO

2011, n° 494

ARES, J. *PAC de 2011. Se abre la ventanilla para la presentación de la solicitud única*, págs. 24-28.

2011, n° 497

ARES, J. *Hacia la plena integración de los trabajadores agrarios por cuenta ajena del REASS en el Régimen General*, págs. 20-26.

2011, n° 499

ARES, J. *Desarrollo rural sostenible. A la espera de los Contratos Territoriales de Explotación*, págs. 26-29.

L'ENOLOGO

2011, n. 1-2

MARTELLI, G. *Nueva OCM del vino. Cómo y Por qué. Nuevas reglas y cambios impuestos al sector*, págs. 58-63.

NOTICIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

2011, nº 312

CARBAJO VASCO, D. *El vino de cocina y los alcoholes etílicos. Comentario a la STJCE, de 12 de junio de 2008, Skatteverket vs. Gourmet Classic Ltd. (As. C- 458/06),* págs.75-77.

ORDÓÑEZ SOLIS, D. *La carrera profesional de los veterinarios españoles en el contexto de la Unión Europea,* pág. 21-32.

2011, nº 315

FELIPE, I. *Los cambios en la PAC como impulso hacia el paradigma de la cadena de valor alimentaria,* págs. 133-142.

MANTECA VALDELANDE, V. *Evolución y prospectiva de la Política pesquera Europea,* pág. 99-118.

PRINCIPIOS: ESTUDIOS DE ECONOMOMÍA POLÍTICA

2011, nº 19

DOMÍNGUEZ TORREIRO, M. *Política agraria común y desarrollo rural, un análisis institucional,* págs. 37-65.

QUESTIONE AGRARIA: QA

2011, nº 1

SILANI, S., FABBRO, E. *El capital humano en el sector vitivinícola,* págs. 91-110.

SALVIONI, C., AGUGLILA, L., BORSOTTO, P. *La propiedad y la organización de las empresas agrícolas italianas,* págs. 111-132.

2011, nº 2

ZAMAGNI, V. *La empresa cooperativa. ¿Residuo del pasado o propuesta para una sociedad más equilibrada?,* págs. 7-22.

RECHERCHE AGRONOMIQUE SUISSE

2011, nº6

ROSSIER, R., HELFENBERGER, R. *Investigación y asesoramiento a las mujeres en agricultura,* págs. 284-292.

REDECO, REVISTA DE DERECHO DEL CONSUMO Y LA ALIMENTACIÓN

2011, nº 26

FERNÁNDEZ MARILGERA, E. *El Reglamento (UE) nº 16/2011 de la Comisión por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida RASFF.*

SEGURA RODA, I. *El Informe de la Comisión Europea sobre la eficacia de los controles de las importaciones de alimentos, piensos, animales y vegetales, págs. 27-34.*

REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL

2011, nº 19

BORÁS PENTINAT, S. *La estrategia marina europea y su transposición en España, págs. 99-117.*

REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS

2011, nº 228

PASCUAL, U., CORBERA, E. *Pagos por servicios ambientales: perspectivas y experiencias innovadoras para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural, págs. 11-29.*

REVISTA DE DERECHO ALIMENTARIO

2011, Nº 63

Los conceptos de seguridad y aceptabilidad de los alimentos: interpretación del art. 14 del Reglamento (CE) nº 178/(2002).

2011, nº 65

El Reglamento (UE) nº 16/2011 de la Comisión por el que se establecen medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida RASFF.

2011, nº 66

Se fortalece la FDA: Ley de modernización de la inocuidad de los alimentos.

2011, nº 67

Seguridad alimentaria e inocuidad alimentaria: algunas reflexiones sobre dos conceptos/expresiones equívocamente sinónimos.

REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS

2011, nº 57

PONTE IGLESIAS, M^a T. *Las relaciones Mercosur-Unión Europea a 20 años de creación del Mercosur*, págs.81-98.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L'UNION EUROPÉENNE

2011, nº 544

ROUSSEL, C. *El costo oculto de la PAC: las correcciones financieras impuestas a los Estados miembros en caso de mal control de los gastos agrícolas*, págs. 36-45.

2011, nº 547

CAPELLI, F. *La Jurisprudencia de la Unión Europea en materia de calidad de los productos alimentarios*, págs. 247-259.

2011, nº 548

BANGUI, T. *El Derecho a la seguridad sanitaria de los alimentos y el art. 349 TFUE*, págs. 313-331.

REVUE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

2011, n 2

MATTERA, P. *Medio ambiente, la comunicación de la Comisión Europea sobre Biodiversidad*, págs. 265- 267.

REVUE D'ETUDES EN AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT

2011, Vol. 92, nº 1

ERIKSON, C.. *Sesgo doméstico y política económica de la protección comercial agrícola*, págs. 73-101.

RIVISTA DI DIRITTO ALIMENTARE**2011, n° 1****COSTATO, L.** *Codex alimentarius y competencia conjunta*, págs. 1-2.**GENCARELLI, F.** *El caso "Lild", cómo evaluar la publicidad comparativa de productos alimentarios*, págs. 32-36.**ARTOM, A. ROGGERO, G.** *Los acuerdos anticompetitivos en la pasta*, págs., 39-44.**REVUE DE DROIT RURAL****2011, n° 389****CATTEAU, J. -C., MANDEVILLE-BERNARD, S. M., (ET AL.).** *Retos de la legislación agrícola y agroalimentaria.***FOYER, J.** *Algunas observaciones sobre la evolución de las Fuentes del derecho agrario.***2011, n° 390****GADBIN, D.** *Derecho alimentario y Derecho agrícola europeo: Existe coherencia?*, págs.1-3.**SPANISH JOURNAL OF AGRICULTURAL RESEARCH****2011, n° 1****BARTOLINI, F., GALLERANI, V. VIAGGI, D.** *¿Qué medidas agroambientales se promueven realmente? Una investigación sobre los objetivos de AES para la UE 2000-2006*, págs. 7-21.