

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXVIII

N.º 61. Julio-Diciembre 2012

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

Publicación semestral de la
Asociación Española de Derecho Agrario
www.aedda.es
aedagraria@yahoo.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. 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 Muñiz Espada, *Catedrática 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.*

María Eugenia Serrano Chamorro, *Profesora de Escuela Universitaria, Universidad de Valladolid.*

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

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

Contestación al discurso de Juan José Sanz Jarque de ingreso a la Real Academia de Doctores de España: Juan José Sanz Jarque, agrarista, académico y humanista Jesús López Medel.....	7
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

ESTUDIOS

Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria Pablo Amat Llombart	15
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Las competencias de abastos hasta la adhesión a la Unión Europea. Policía de abastos y policía sanitaria Pedro Díaz Peralta	51
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

El control del sistema agroalimentario de la Unión Europea Pilar Gil Adrados	63
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria Esther Muñoz Espada	103
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

El contrato de explotación territorial como instrumento para el reconocimiento de los servicios ambientales de la agricultura María del Mar Muñoz Amor	129
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La situación jurídica del agua en Canadá. Nuevas concepciones para nuevas problemáticas con especial referencia a la provincia de Quebec Leonardo Fabio Pastorino	161
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA	181
-------------------------------------------	-----

REVISTA DE REVISTAS	193
----------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	197
El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2104-2020	
Carlos Vattier Fuenzalida, Raquel de Román Pérez	197
<i>POR: Gloria Doménech Martínez</i>	

**CONTESTACIÓN AL DISCURSO
DE JUAN JOSÉ SANZ JARQUE
DE INGRESO A LA REAL ACADEMIA
DE DOCTORES DE ESPAÑA:
JUAN JOSÉ SANZ JARQUE,
AGRARISTA, ACADÉMICO Y HUMANISTA¹**

JESÚS LÓPEZ MEDEL

Vicepresidente de la Sección de Derecho
de la Real Academia de Doctores

Pocas veces se podrá dar tan intensamente, una sincronización humana, intelectual y universitaria entre el recipiendario a nuestra Real Academia de Doctores, el Excmo. Sr. D. Juan José Sanz Jarque, y quien tiene la encomienda del discurso de contestación. Aquella sentencia de Ortega y Gasset de que "la vida, nuestra vida, no nos ha sido dada hecha, sino que tenemos que hacérnosla", tiene aplicación vital en este uso académico en esta primera parte, en la que han de darse noticias del recorrido personal y de la investigación que confirmen y justifiquen, la bienvenida a nuestra Real Academia. Y he hablado de cierta sincronización, o de preocupaciones, en muchas ocasiones, comunes o cercanas, porque hilvanan su trayectoria vital y universitaria con la profesional, como jurisperito, y su magisterio académico que culmina con el Rectorado de la Universidad Católica de Ávila; y finalmente el científico o publicista. Para poder ya anticipar que en la Real Academia de Doctores de España vamos a tener a una persona excepcional en lo humano, sabio en el quehacer jurídico, y un investigador sobre el Derecho Agrario y Alimentario de primera fila y, que ahora, precisamente, nos va ha dejar el fruto, el colosal hallazgo de muchos años de entrega vocacional plena.

¹ Este texto constituye, debidamente adaptado, la contestación por mi parte al discurso del Prof. Sanz Jarque, gran Director de la Asociación Española de Derecho Agrario, de ingreso en la Real Academia de Doctores de España, como Académico de Número, pronunciado el día 16-10-2005, bajo el título "*La cuestión agraria y el orden social. Función del Derecho y de un nuevo derecho agrario en particular*", bajo la medalla número 73, y quedando adscrito a la Sección de Derecho. V., posteriormente su trabajo "*Un nuevo orden económico social*", Anales de la Real Academia de Doctores, vol. 13, número 2, diciembre 2009, pág. 173 ss., señalando que aquél "no podrá ser fuera del Derecho".

I. SANZ JARQUE, HOMBRE

Nacido, en 1921, en el pueblecito minero, agrícola y ganadero de Castel de Cabra (Teruel). Tierra dura, difícil, sacrificada y martirizada en la Guerra Civil. Hasta la vetusta torre de la Iglesia, hubo de ser recompuesta de los bombardeos de unos y otros, por sus amigos. De niño, de joven, cultivó la tierra y el ganado, de la casa de sus padres (hoy recordados). Y aún sigue en lo que puede —como empresario agrícola, o en las fórmulas de cooperación— yendo a estas tierras, ganados y cooperativas. Allí se inició, allí siguió aprendiendo y de allí sigue su magisterio. Alternando, a veces, por ejemplo con las concesiones de Honoris Causa de diversas Universidades Hispanoamericanas, o del citado Rectorado de Avila, con su desplazamiento al terruño. Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza, y el Doctorado en Derecho por la Universidad Complutense, con Premio Extraordinario. Académico de Número de la Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación².

En esta fase de su recorrido histórico, sacrificado y fuerte, hay dos circunstancias: una, es su condición de cristiano comprometido en muy diversas circunstancias de su vida, como propagandista de la "antigua" Acción Católica, desde los difíciles años de la posguerra, de la mano de los grandes consiliarios, Don Francisco Izquierdo Molins, en Zaragoza, Don Pedro Altabella, en Roma, y Don Angel Herrera, en Madrid. Esa condición, acaso, explica cómo todo su quehacer está empapado de lo que al comienzo de su discurso se apunta: *"la vida humana... aún dominando todas las cosas, ha de ir dirigida al Padre, por un camino aquí en esta vida... nos llegó su Palabra y su presencia — para siempre entre nosotros"*. Y esto, para un experto que ha pretendido ser un dominador de la tierra por el Derecho y la Justicia, es de destacar. Y el otro dato, —aunque ahora se tienda a decirlo en silencio pero siempre con lealtad—, es su patriotismo y su concepción de la vida religiosa, con testimonios que serenamente y con emoción guardamos en nuestra mente y en nuestro corazón. Casado con Conchita, luego fallecida, con cuatro hijos y una nieta.

II. SANZ JARQUE, PROFESIONAL DE DERECHO Y JURISPERITO

Aunque se incorpora en Madrid a la cátedra del gran maestro don Federico de Castro, del que fuepreciado amigo y del que recibió no pocos consejos, Sanz Jarque fue designado por los años 50 Jefe de los Servicios Jurídicos-Letrados del Servicio de Concentración Parcelaria. Tarea difícil, aunque

² Con un discurso, luego pronunciado el día 14-6-2006, bajo el título *"Sociedades agrarias de reforma: SAR"*, contestado por José María Castán Vázquez.

hermosa, en momentos iniciales en que la reparcelación física y material de fincas era el presupuesto básico para una ordenación rentable de la tierra, y que tropezaba con la resistencia natural de quienes durante su vida y de sus antepasados cultivaron la tierra. Supo elegir, como colaboradores, a no pocos Registradores de la Propiedad pendientes de destino. Una tarea que nosotros, en una conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bautizamos con el rótulo de "*La concentración parcelaria como empresa política*", Madrid, 1961.

En este capítulo habríamos de recordar sus tareas como Abogado en ejercicio del Ilustre Colegio de Madrid. Durante bastantes años, experto jurídico de la Hermandad de Labradores y Ganaderos de la Organización Sindical Española, cuyos servicios jurídicos generales se nos tenía encomendado. También sobre el régimen fiscal canario, Sanz Jarque arbitró la solución a grandes conflictos agrarios, como fueron, entre otros, la cuestión de Sástago, de Cortes y Gaena, de los corraliceros de Ribaforada, de los Quintos de Garafia en la isla de La Palma, del cultivo del tomate en la parte en Gran Canaria y del Pozo de las Angustias y del agua en general de la isla de La Palma.

III. SANZ JARQUE, JURISPRUDENTE Y EDUCADOR

En el año 1969, consiguió la cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de Valencia, por el sistema "antiguo" de oposiciones, con seis ejercicios, y destacados candidatos que procedían de la ingeniería agrícola y del Derecho Civil. Pasó a la cátedra de Madrid en la Universidad Politécnica, en el año 1975. En ésta, hasta su jubilación, ha continuado su labor docente, siendo muchas las tesis doctorales dirigidas, y explicadas en otras muchas Universidades, foros, congresos, etc., en España y en Hispanoamérica.

La cátedra de Derecho Agrario quedó además enriquecida y proyectada con su función de Director de la Asociación Española de Derecho Agrario, de la que fueron presidentes, ilustres juristas como Alejo Leal, director del Servicio Jurídico Inmobiliario del Instituto Nacional de Colonización, Emilio Lamo de Espinosa, y Alberto Ballarín Marcial³. Con él, se puede decir que han constituido la gran pareja de hecho promotora y realizadora de los Congresos Mundiales y Nacionales de Derecho Agrario, a quienes en los aspectos filosóficos-jurídicos y políticos he acompañado en no pocas ocasiones, en tales congresos, y especialmente en los del Comité Europeo de Derecho Rural, y de otras instituciones,

³ Presidente de la Real Academia de Doctores al tiempo del ingreso del Prof. Sanz Jarque. El primero, Notario de Madrid y Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario, había tomado posesión de su plaza en la citada Academia, el 25-5-1994, con el tema *Medio siglo de legislación agraria en España*, contestado por Lamo de Espinosa.

Academias y Sociedades, con las que hoy sigue en contacto. Con frecuencia ha merecido un título de honor⁴.

IV. INVESTIGADOR Y PUBLICISTA

La plena dedicación a los temas agrarios y alimentarios, las numerosas ponencias, comunicaciones, cursos, han permitido al Dr. Sanz Jarque una plasmación escrita, investigadora, docente y comunicadora, de los frutos de su trabajo. Aunque sea difícil estructurar sus aportaciones a la Ciencia del Derecho Agrario, que están en primera fila junto a la de nuestros grandes reformistas del siglo XIX y XX, podríamos clasificarlas en los siguientes temas:

- a) Los referentes a la concentración parcelaria, en cuanto base inicial del desarrollo rural, bien como tal, bien en todo lo que tiene de ensamblaje cooperativo.
- b) La relación de la concentración parcelaria, con lo que ha sido ordenación rural, que sería otra rúbrica de sus trabajos. La política agraria y el cooperativismo quedarían como la transversal de muchas de sus preocupaciones científicas en todo el tejido del Derecho Agrario, no sólo comparado, sino también y especialmente en Iberoamérica, cuyas cuestiones agrarias no sólo ha estudiado, sino en bastantes países de ellos, realizado.
- c) Otro grupo de creaciones estaría en temas especiales o concretos, seguidos día a día, en la proliferación de normas y disposiciones, o de cambio de la sociedad. Por ejemplo, los arrendamientos rústicos, de los que es buen experto; del agua, de la globalización; del vino y de las bodegas; de educación y enseñanza agraria; etc.

⁴ Entre otros, cito los siguientes: Miembro de Honor del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Florencia. Miembro de Honor del Instituto Mexicano de Cultura. Vicepresidente del Comité Europeo de Derecho Rural C.E.D.R. Medalla de Oro del Comité Europeo de Derecho Rural C.E.D.R. Cofundador del Instituto de Derecho Agrario y Reforma Agraria Mérida- Venezuela. Director de la Asociación Española de Derecho Agrario (AEDA). Presidente de la Asociación de Estudios Cooperativos (AECOOP). Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid. Miembro del Centre d'Intégration Européenne de l'Ecole Supérieure d'Economie Nationale. Miembro de la Academia Brasileira de Letras Jurídicas, Rio de Janeiro. Miembro de la Sociedad Nacional de Estadística y Geográfica de México. Profesor del Mestrado de Derecho Agrario de la Universidad Federal de Goias, Brasil. Catedrático Honorario de Derecho Agrario y Cooperativo, Universidad Católica de Avila. Miembro de Honor de la Asociación Grupo de Campo-Frudes. Cruz de San Jorge, 2000. Director del Programa de Doctorado: UPSA-Fundación Pablo VI y Fundación Julián Presa en Guatemala. Doctor Honoris Causa- Ad perpetuam memoriam en la Universidad Federal de Goias-Brasil, 2004. Medalla-Universidad Católica de Avila, 2005. Académico Benemérito y de Honor de la Academia Brasileña de Letras Agrarias. Medalla de Oro de la Fundación San Pablo, 2010.

- d) Finalmente, lo que ha sido, y este Discurso lo muestra como fruto copioso, una "*nueva concepción del Derecho Agrario*", que parte sobre todo con su obra de la Fundación March en 1975, culminado en las ediciones más completas del libro "*Derecho Agrario, General, Autónomo y Comunitario*", de la Editorial Reus, S.A., desde 1985 hasta el presente. Han sido herramientas básicas, y fundamentales para el estudio del Derecho Agrario en España⁵.

⁵ Recogemos, entre otras, las siguientes:

- Regimen de concentracion parcelaria. Gráficas E. Casado. Madrid 1961.
- Problemas registrales que se plantean con motivo de la concentracion parcelaria. "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario". Madrid, 1961.
- Legislacion y procedimiento de concentracion parcelaria. Idem. Madrid. 1963.
- La concentracion parcelaria como base del desarrollo de las zonas rurales de concentracion parcelaria. Idem Madrid, 1963.
- La concentracion parcelaria como base del desarrollo cooperativo en las zonas rurales. Revistas de Estudios Cooperativos. Madrid, 1963.
- Fines económicos-sociales de la concentración parcelaria y sus resultantes jurídicos. Servicio de Concentración Parcelaria. Madrid 1963.
- El trabajo comunitario de la tierra. Centro de Estudios Sociales. Madrid. 1963.
- La concentración parcelaria como instrumento de planificación agraria. Instituto de Derecho Agrario Internacional o Comparado, Florencia (Italia), 1963.
- Estudio de la vigente ley de C. P. (Texto refundido de 8 de noviembre de 1962). Madrid, 1963.
- Derecho agrario: La experiencia europea en concentración parcelaria. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Madrid, 1964.
- Normativa de la concentración parcelaria y de la ordenación rural. Revista de Derecho Español y Americano. Madrid, 1964.
- Criterios para la ordenación de las explotaciones comunitarias. Centro de Estudios Sociales. Madrid, 1965.
- Agrupaciones y cooperativas para la explotación comunitaria de la tierra. Instituto Balmes de Sociología. Madrid, 1966.
- La problemática de los arrendatarios rústicos y de las Aparcerías. Estudios Sindicales. Madrid, 1966.
- El moderno colectivismo agrario de Castilla. Comunidades núm. 3. Madrid, 1967. ALADA, Rio de Janeiro, 1969.
- Ordenación rural: Antecedentes régimen y problemática. Madrid 1968.
- MÁS ALLÁ DE LA REFORMA AGRARIA. EPESA. Madrid, 1970.
- Cooperación. Teoría y Práctica de las Sociedades Cooperativas, Universidad Politécnica de Valencia 1974.
- El vino. Las bodegas cooperativas y la Seguridad Social agraria. Idem. 1975.
- Seguridad Social y Cooperativa del Campo en la provincia de Tenerife. Idem. 1975.
- Derecho Agrario. Fundación Juan March. Madrid, 1975.
- Derecho Agrario. General, Autónomo y Comunitario. Madrid, 1985.
- Sociedades Cooperativas. Teoría general y régimen. El Nuevo Derecho Cooperativo, 1994.
- Manual práctico y estatutos de cooperativas. Granada 1995.
- Curso de derecho agrario comparado. Ed. Comares, Granada 1995.
- De mar a mar. Edit. C.E.U. 1998.
- El agua, la vida de Aragón. 1998.

V. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL DERECHO AGRARIO

En el Discurso que nos ofrece el doctor Sanz Jarque, después de tan larga vida de experiencias y de estudios, la nueva concepción del Derecho Agrario no es una pincelada, o un capítulo, o un subrayado más de su obra. Es como la guinda que corona, agiganta y enriquece, en todas sus dimensiones, su propia síntesis y toda su investigación. Porque acuña una función, un concepto nuevo del Derecho Agrario. Y a este punto es al que quiero referirme en el tradicional uso de esa segunda parte de un Discurso de contestación. Lo haré sobriamente:

En el reformismo agrario, por la vía del Derecho, no han faltado nunca los aspectos políticos, sociológicos, "civilísticos", y más modernamente los técnicos. Recuerdo un ponente norteamericano, en el Congreso Mundial de Derecho Agrario, celebrado por los años 1960, en Florencia, quien después de extensas deliberaciones, teorías y estudios sobre el futuro de las estructuras y normas agrarias —todas las intervenciones de gran altura jurídica, y entre los españoles cito al profesor Lacruz Berdejo⁶, de España—, al final de aquel Congreso, vino a decir que la visión norteamericana consistía en sostener que con una puesta a punto de las técnicas de cultivo, de industrialización o de comercialización, el problema del campo sería a extinguir. El Derecho Agrario quedaría como residual.

Pues bien, la singularidad de Sanz Jarque, en buena parte orientada en el regeneracionismo de nuestro paisano aragonés Joaquín Costa⁷, y sobre todo en la iluminación del humanismo cristiano, está aplicar lo que nosotros llamamos hace años, "*Estructuras Agrarias*"⁸, término quizá impropio hoy para referirse

— Política agraria y cooperativismo. actas de los cursos de verano. 1999, Universidad Católica de Ávila 2001.

— La globalización y sus efectos en los inicios del tercer milenio. Idem. 2001.

— Enseñanza del cooperativismo y de la economía social en la universidad. Idem. 2001.

— Experiencia y proyecto de futuro. actas del seminario. Idem. 2002.

— La cuestión agraria en iberoamérica y España. Idem. 2002.

— Las cooperativas en iberoamérica y España, realidad y legislación. Idem. 2002.

— Artículos de Revistas profesionales.

⁶ Aunque también este maestro aragonés, en sus relaciones en Florencia, tuviese también unos aires ideológicos particulares.

⁷ V. el trabajo de Sanz Jarque, "*La cuestión de la tierra y la cooperativa agraria en el pensamiento de don Joaquín Costa, hoy*", en la obra colectiva "*Vigencia del pensamiento de Joaquín Costa*", Gobierno de Aragón, Casa de Aragón en Madrid, Zaragoza, 1994, págs. 61 ss. Otros trabajos de Sanz Jarque, como ilustre aragonés, son los tres siguientes: "*Aragón, ilusionada esperanza*", en la obra "*Aragón desde lejos. Visto por los aragoneses*", Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1989, págs. 116 ss.; y "*El Justicia*", en la obra "*El Justicia de Aragón visto por...*", Diputación Provincial de Zaragoza, Casa de Aragón en Madrid, 1992, págs. 89 ss.; y "*Castán y el Derecho Agrario*", en la obra "*El jurista aragonés Castán Tobeñas*", Diputación Provincial de Zaragoza y Casa de Aragón en Madrid, Zaragoza, 1999, págs. 225 ss.

⁸ Madrid, 1994.

a los dos pilares fuertes y básicos de la cuestión, —siguiendo a Battaglia—: uno es el hombre que trabaja la tierra, y el otro "a la naturaleza que entraña la Tierra misma" —término que el Doctor Sanz Jarque lo pone en el texto como mayúscula, aunque no tiene nada que ver con la Tierra, "también como mayúscula", como núcleo o espacio privilegiado para la esperanza humana, que así figura en la filosófica no confesional masónica.

El agricultor, el empresario, son los verdaderos sujetos titulares del Derecho Agrario, los activistas, los protagonistas, y todo el mundo del campo, a cuyo servicio deben estar las normas, y también los instrumentos técnicos, los créditos y los beneficios sociales, cuando estén en transformación, en el paso —como en algún momento dijimos— de la "*Familia rural, la urbana y la industrial*"⁹. Todo para hacer a nuestra tierra un "hogar habitable para la familia humana en las sucesivas generaciones que necesariamente han de llegar", sentencia ciertamente Sanz Jarque. Porque "*donde hay sociedad hay Derecho*", apostillaba Federico de Castro.

Me ha llamado la atención el apartado III 5ª de su Discurso, al hablar de "*Equilibrio ecológico*", acaso una novedad en la Ciencia del Derecho Agrario. Nosotros hubiéramos deseado que en este punto, después de Kioto, el recipiendario se hubiera extendido algo más para ampliar el grado y medida, esto es, la influencia del campo en el ambiente, con sus energías y efectos de invernadero, sobre la familia y la población, y sobre el ecosistema ambiental, situando efectivamente, al agricultor profesional, familiar, personal o societario, como él propone en su función de eficaz guardián de la naturaleza.

De otro lado, como filósofo del Derecho y educador, no me queda sino elogiar al Dr. Sanz Jarque, el que haya puesto en la enseñanza y en la realización de la Justicia uno de los ejes centrales de la fortaleza del Derecho Agrario. A este criterio de valores, los poderes del Estado, y la Administración de Justicia, así como la aplicación de técnicas, estudios económicos, estadísticos, etc. deben supeditarse y no al revés. En no pocas ocasiones, se ha producido un secuestro ideológico, y un secuestro del lenguaje de los problemas de la tierra, o del asociacionismo agroalimentario. La Política y la Técnica, han de estar al servicio del hombre, por razones de Justicia, y por razones de Fe (con mayúscula).

Estamos, pues, ante un concepto nuevo, concepto técnico, y *a la vez esencialmente humanista del Derecho agrario*.

Intuyéndolo así no me extraña que el maestro Don Federico de Castro, aconsejara al doctor Sanz Jarque que no abandonase nunca la cátedra de Derecho Agrario. Al cumplirlo así, ahora, la Real Academia de Doctores, recoge la cosecha de aquel consejo y se felicita de ello. Y con los brazos abiertos recibe al nuevo académico, Excmo. Sr. D. Juan José Sanz, en esta hora de España y del mundo agrario.

⁹ Madrid, 1962.

Habríamos de hacer el brindis de Ortega y Gasset en unos momentos no fáciles, a los jóvenes españoles, brindis que el filósofo retomó de un texto salmático para laudes: "*Al filo de los gallos / viene la aurora / los temores se alejan / como las sombras*"¹⁰

¹⁰ Hoy, metidos casi en el año 2013, habríamos de añadir la edición de dos últimas obras importantes, en su tarea personal, cristiana, humana y política: "*La revolución y la guerra*", y "*Alas de águila: la División Azul en Rusia*", de la Editorial Actas, y presentadas estas dos últimas en la Fundación Universitaria San Pablo, 23-2-2010. En esta presentación, intervinieron, entre otros, el Rector de la Universidad San Pablo, el historiador Bullón, el ex Director de la BAC, José Luis Gutiérrez, y el Teniente General del Ejército de Tierra, Agustín Muñoz-Grandes. La altura de las intervenciones, que en la del último tomó unos aires de emoción patriótica, y se manifestaron vivamente en el propio autor Sanz Jarque. También, v. su última obra, continuación de las anteriores citadas a manera de memoria, "*¿Nos llegó la paz?*", 2012, presentada igualmente en el Colegio Mayor San Pablo, de Madrid, el día 6-11-2012. "Por eso, me permito añadir a la cita de Ortega y Gasset en el texto principal ("...*viene la aurora, los temores se alejan, como las sombras*"). Estoy seguro que con la ayuda de Dios, en estas "horas fuertes de España" y de su agricultura, así será.

ESTUDIOS

ESPECIALIDADES DE LOS CONTRATOS PRIVADOS COMO INSTRUMENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN, GESTIÓN Y ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA EMPRESA AGRARIA

PABLO AMAT LLOMBART
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN: La actividad agraria y su desarrollo a través de empresas agrarias constituyen un punto de gran relevancia para el estudio del Derecho agrario. Este trabajo procede a la revisión y análisis actual, moderno y sistemático de las principales tipologías de contratos agrarios aptos para constituir y poner en funcionamiento la empresa agraria, contratos que suponen el instrumento imprescindible para la constitución de empresas agrarias en activo, como paso previo para que éstas lleven a cabo el desarrollo de la actividad económica que le es propia. Así, los llamados “contratos de organización de la empresa agraria” permiten su establecimiento en la realidad práctica, técnica y jurídica. Sirven para la obtención de las titularidades necesarias, reales o personales, sobre los bienes (muebles e inmuebles), los derechos y las obligaciones que configuran el elemento objetivo de la empresa agraria, esto es, “la explotación agraria”, a cuya funcionalidad quedarán todos ellos afectos. Por otra parte, los “contratos de actividad de la empresa agraria” tienden a encauzar las funciones propias de la explotación agraria en los ámbitos de la producción, transformación y comercialización de la producción agraria, así como en otros ámbitos complementarios de actividad.

ABSTRACT: Farming and its development through agricultural holdings constitute a point of great importance for the study of agricultural law. This paper, in a modern and systematic way, contains a review and analysis of the main types of agricultural contracts eligible for creating and operate the agricultural holding. Those contracts are the essential instrument for the constitution of active agricultural holdings, prior to they carry out the development of its own economic activity. So-called ‘contracts of agricultural holdings organization’ allow their establishment in practical, technical and legal reality. They are used to obtain the necessary entitlements of real or personal nature, on real state property or personal property, the rights and obligations that will shape the objective element of the agricultural holding, ie ‘the farm’, whose functionality will all

of them be bounded. On the other hand, ‘contracts of agricultural holdings activity’ tend to manage the duties of the farm in the areas of production, processing and marketing of agricultural production, as well as other complementary areas of activity.

SUMARIO: I. La funcionalidad del contrato en el marco de la empresa agraria. II. Contratos de organización y contratos de actividad de la empresa agraria. III. Contratos en particular para la organización de la empresa agraria. 1. Compraventa de bienes de naturaleza rústica o de aprovechamiento agrario permanente. 2. Arrendamientos rústicos. 3. Contratos de naturaleza societaria o asociativa. A) Aparcerías. B) Cooperativas agrarias y cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. C) Sociedades agrarias de transformación. D) Acuerdo para la gestión de montes pro indiviso y creación de sociedades de propietarios forestales. 4. Acuerdos para la constitución de empresas agrarias en régimen de cotitularidad o titularidad compartida. A) El acceso de jóvenes agricultores a la cotitularidad de empresas agrarias. B) La titularidad compartida de explotaciones agrarias. IV. Sistematización de los contratos en particular para la actividad de la empresa agraria. 1. Contratos para la obtención de la producción agraria. A) Contratos de adquisición y transmisión de derechos de producción o de plantación. B) Licencias contractuales de obtenciones vegetales protegidas por la propiedad industrial. C) Contratos de suministro de elementos productivos. D) Contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas para riego. E) Crédito agrario. F) Contratos de trabajo. G) Arrendamiento de servicios profesionales especializados. H) Seguro agrario combinado. 2. Contratos para la primera transformación de la producción agraria. 3. Contratos para la comercialización del producto agrario. A) La venta de la producción agraria. B) La Ley de contratos tipo de productos agroalimentarios. C) Contratos de integración. 4. Contratos para la gestión empresarial de la explotación agraria. A) Contratos de asesoramiento a las explotaciones agrarias. B) Contrato de gestión de los montes privados. 5. Contratos para la realización de actividades agroambientales. A) Actividad agraria medioambiental y “técnicas contractuales de administración”. B) Tipologías de contratos. 6. Contratos complementarios.

I. LA FUNCIONALIDAD DEL CONTRATO EN EL MARCO DE LA EMPRESA AGRARIA

La institución del contrato agrario, en cuanto parte fundamental del núcleo de la rama jurídica conocida como “Derecho agrario”, ha sido estudiada y debatida por la doctrina desde hace décadas, en busca de su caracterización y sistematización orgánica, tomando en consideración los diferentes tipos de contratos y acuerdos desarrollados en torno al disfrute de los bienes agrarios y a la dinámica de la explotación agrícola y de la empresa agraria.

¹ Sin pretender ser exhaustivos, nos remitimos a la obra de los principales estudiosos civilistas y agraristas del país trasalpino, desde BOLLA, FRASSOLDATI y DE RUGGIERO, hasta GALLONI, RONGA, CARROZZA, o más recientemente MASSART, GERMANÒ o COSTATO, entre otros.

Han sido muchos los autores de diversas épocas, entre los que destacan los italianos¹, quienes se han dedicado a formular conceptos más o menos pacíficos del contrato agrario, a plantear las características especiales de los mismos, y en fin, a establecer diversas clasificaciones de los contratos agrarios, agrupados en torno a criterios unas veces más próximos a las categorías generales de los contratos en Derecho civil (contratos de cambio, asociativos...), y otras veces vinculados a criterios próximos al núcleo de la actividad agraria, a cuyo ejercicio y buen fin estaban destinados (contratos para la producción agraria, contratos para la empresa agraria...). Entre nosotros, por supuesto, también ha habido civilistas y agraristas interesados en formular teorías y propuestas en esta materia a lo largo del último siglo².

Dadas las características y la limitada extensión del presente trabajo, no podemos aspirar a efectuar un repaso histórico, ni tan siquiera somero, de la amplísima bibliografía patria y extranjera sobre la teoría general de los contratos agrarios, o sobre su constitución, elementos o funcionamiento.

Por lo tanto, una vez puesta de manifiesto hoy en día la relevancia que para nuestra disciplina comporta la configuración de la actividad agraria y su desarrollo a través de empresas agrarias, hemos optado por acogernos a la corriente que sitúa el punto de atención en el ejercicio de la actividad agraria a través del

² Entre otros, SERVAN MUR, V. “Los contratos agrarios en la realidad actual de España”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº. 15, 1956, pp. 7 a 93 a 156; BALLARIN MARCIAL, A. “Un ensayo sobre la biología de los contratos agrarios”, *Revista de Estudios Agrosociales*, nº. 23, 1958, pp. 7 a 33; LUNA SERRANO, A. “La tipicità dei contratti nel quadro della evoluzione del diritto agrario spagnolo”, *Rivista di Diritto Agrario*, Octubre-diciembre, 1969, pp. 441 a 468; GÓMEZ-SALVAGO SÁNCHEZ, C. “El contrato agrario: libertad negocial, intervención estatal, libertad negocial asistida (un estudio de Derecho italiano)”, *Revista general de derecho*, nº. 625-626, 1996, pp. 11243-11284; DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Contratos agrarios”, *II Congreso Europeo y I Iberoamericano de Derecho Agrario*, Coord. por Ramón HERREIRA CAMPOS, 1998, pp. 113 a 124; AMAT ESCANDELL, L. “Especialidades de los contratos agrarios. Normativa estatal y autonómica”, *Estudios de Derecho agrario. Ponencias y comunicaciones del VII Congreso Nacional de Derecho agrario*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1999, pp. 157 a 173; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La teoría general del contrato agrario”, *Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano*, Coord. por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ y Alfredo MASSART, 2001, pp. 199 a 244; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Clasificación básica de los contratos agrarios: La influencia del derecho público en la contratación agraria”, *Manual de instituciones...*, op. cit., pp. 245 a 278; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El contrato agrario”, *Derecho agrario: modernización y desarrollo rural*, Coord. por Ana Belén CAMPUZANO LAGUILLO, 2001, pp. 125-218; AMAT LLOMBART, P. “El derecho agrario y su noción en el pensamiento de la doctrina jurídica”, *Revista General Informática de Derecho*, 2003, pp. 1-18. VATTIER FUENZALIDA, C. “El arrendamiento, la compraventa y las sucesiones inter vivos y mortis causa en el marco de la PAC”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº. 44, 2004, pp. 107 a 116; VATTIER FUENZALIDA, C. y ESPÍN ALBA, I. *Derecho agrario*, Reus, Madrid, 2005; BELLO JANEIRO, D. “Los contratos agrarios en Galicia”, *Galicia: Derecho*, Coord. por Francisco RODRÍGUEZ IGLESIAS, Vol. 53, 2006, pp. 96 a 179; CEBOLLA ABANADES, M.A. “Los contratos agrarios en España”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 293, 2009 (Ejemplar dedicado a la Política Agrícola Común), pp. 33 a 44; MUÑIZ ESPADA, E. *Revisión crítica de la figura de la novación*, Madrid, 2011; BELLO JANEIRO, D. “Marco competencial de los contratos agrarios en la España de las Comunidades Autónomas”, *Estudios de Derecho Agrario: 2010*, Coord. por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Logroño, 2011, pp. 39 a 74.

fenómeno de la empresa, para proceder a una revisión actualizada, modernizada y sistemática de las principales tipologías de contratos agrarios aptos para constituir y poner en funcionamiento dicha empresa agraria.

Es cierto que el ordenamiento jurídico español carece de un régimen legal compacto, homogéneo y completo de la institución de la empresa agraria, que la configure orgánicamente y la dote de un estatuto jurídico determinado, estatuto que no por ausente deja de ser deseable, como se ha puesto de manifiesto en algunas ocasiones³.

Pero no es menos cierto que tanto el derecho positivo como la realidad económica del sector agrario, nos ofrecen suficientes datos normativos y prácticos de la existencia y funcionamiento de verdaderas empresas agrarias de muy diversa tipología⁴, y sobre todo elementos jurídicos para definir los principales elementos constitutivos de la misma: el empresario agrario, la explotación agraria y la actividad agraria⁵.

Es por ello que, considerando a la empresa agraria como institución clave del Derecho agrario y motor del ejercicio de la actividad agraria, procede analizar y sistematizar los contratos que constituyen el instrumento imprescindible para la constitución de empresas agrarias en activo, como paso previo para que éstas lleven a cabo el desarrollo de la actividad económica que le es propia.

II. CONTRATOS DE ORGANIZACIÓN Y CONTRATOS DE ACTIVIDAD DE LA EMPRESA AGRARIA

La doctrina italiana fue la que configuró, con más o menos diferencias, la distinción entre aquellos contratos cuya finalidad era la constitución y creación de empresas agrarias, y aquellos otros contratos destinados al funcionamiento ordinario de la empresa, en el ejercicio de la actividad agraria.

Así autores como IRTI distinguían entre contratos de organización o preparatorios, contratos de funcionamiento-coordinación y contratos derivados de la crisis de la empresa agraria. Por su parte GALLONI o CARROZZA hablaron de contratos “para la empresa”, encaminados a su constitución, y de contratos “de la empresa”, dirigidos al cumplimiento del fin organizativo y de actividad de la misma.

³ Así AMAT LLOMBART, P. “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº. 54, 2009, pp. 15 y ss. También vid. MUÑIZ ESPADA, E. “Pactos sucesorios y empresa agraria”, *Revista Jurídica del Notariado*, nº 81, 2012.

⁴ Véase sobre este aspecto la fundamental obra de VATTIER FUENZALIDA, C. *Concepto y tipos de empresa agraria en el derecho español*, Universidad de León, 1978. VATTIER FUENZALIDA, C. También su artículo “Concepto y tipos de empresa según la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1996, pp. 2203 y ss.

⁵ Al respecto vid. AMAT LLOMBART, P. “Noción jurídica de la empresa agraria y sus elementos a partir de la legislación española de reforma, modernización y desarrollo de la agricultura y el medio rural”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, nº. 54, 2009, pp. 15 a 29.

Entre nosotros SANZ JARQUE⁶ proponía una clasificación en torno a cinco grupos de contratos, incluyendo los vinculados a la tenencia de la tierra, a la organización de la empresa agraria y al contenido de su actividad.

Por otra parte, AMAT ESCANDELL⁷ en su propuesta tripartita defendía la tipología de contratos previos a la constitución de la empresa, los contratos para la organización de la empresa ya constituida, y finalmente los contratos de funcionamiento de la empresa agraria (en fase de producción y en fase de comercialización y transformación).

Sin salirnos en general, de la línea doctrinal arriba descrita, nos parece acertado y quizás simplificador, mantener una doble categorización inicial de los contratos agrarios, sobre todo si atendemos al panorama normativo del Derecho español y comunitario, con el que deberá guardar coherencia, en todo caso, la sistematización doctrinal de los contratos agrarios.

Así, en primer lugar se sitúan los “contratos de organización de la empresa agraria”.

Nos encontramos en la etapa constitutiva de la empresa, en la que los contratos constituyen un instrumento esencial para la génesis de la empresa agraria, es decir, para su establecimiento en la realidad práctica, técnica y jurídica.

Así pues, los contratos agrarios sirven ante todo para la obtención de las titularidades necesarias (ya reales o personales) sobre los bienes (muebles e inmuebles), sobre los derechos y las obligaciones que configurarán el elemento objetivo de la empresa agraria, esto es, “la explotación agraria”, a cuya funcionalidad quedarán todos ellos afectos.

Nos hallamos ante lo que se definen, en palabras de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias (art. 2, apartados 2 y 3), como bienes y derechos de naturaleza rústica, que son objeto de aprovechamiento agrario permanente.

En definitiva, esa vocación, aprovechamiento o destino agrario de los bienes y derechos de la empresa agraria es el que dota a la misma de su especial naturaleza, especialidad que se traslada a los contratos agrarios constitutivos de aquella.

Pero como ya anunciamos, no va a ser esta primera categoría de contratos el objeto esencial del presente trabajo.

En segundo lugar aparecen los “contratos de actividad de la empresa agraria”.

Con carácter previo a analizar con cierto detalle las principales figuras contractuales que podemos incluir en esta categoría, resulta procedente una breve introducción aproximativa a su naturaleza, ámbito de aplicación y base normativa que los justifica.

⁶ SANZ JARQUE, J.J. *Derecho agrario*, Madrid, 1975.

⁷ AMAT ESCANDELL, L. *Derecho agrario*, Valencia, 1966.

Resulta evidente que el alcance de esta tipología de contratos dependerá totalmente de la concepción que se defienda de la actividad agraria y de su concreta extensión conceptual, la cual permitirá incluir en la categoría todos aquellos contratos, pactos o acuerdos que sirvan para la consecución de los fines propios que tales actividades agrarias comporten.

No es momento para profundizar con detenimiento en el concepto y alcance de la actividad agraria. Tan solo haremos referencia a las principales normas comunitarias y españolas que pueden ayudarnos a establecer las diferentes actividades agrarias, a fin de proceder luego a incluir en tales categorías los contratos agrarios a ellas vinculados.

A nivel comunitario, el Reglamento 73/2009, de 19 de enero, sobre ayudas directas a los agricultores (art. 2.c) define como actividades agrarias básicamente dos: a) la producción o cultivo de productos agrarios; b) el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Esa misma concepción de la actividad agraria fue recogida inicialmente en el Real Decreto 1680/2009, de 13 de noviembre (art. 2.c) sobre aplicación del régimen de pago único en la agricultura, definición a la que ahora se remite el vigente Real Decreto 202/2012, de 23 de enero, sobre la aplicación a partir del 2012 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería.

Por su parte, la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias (art. 2.1), considera actividad agraria las siguientes:

1. Conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.
2. La venta directa por parte de agricultoras o agricultores de la producción propia sin transformación, bajo ciertas condiciones.
3. La primera transformación de los productos agrarios, cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, bajo ciertas condiciones.
4. Toda actividad que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación agraria.

Por otra parte, dicha Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias (art. 2.5), al definir al agricultor profesional considera actividades complementarias las siguientes:

- La participación y presencia de la persona titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, así como en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que éstos se hallen vinculados al sector agrario.
- Las de transformación de los productos de la explotación agraria y la venta directa de los productos transformados de su explotación, siempre y cuando no sea la primera transformación especificada en el apartado 1 del artículo 2.
- Las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente.

- El turismo rural o agroturismo.
- Cinegéticas.
- Artesanales.

Dichas actividades deberán ser realizadas en la explotación agraria.

Por tanto, a la vista de los datos normativos expuestos, y a los efectos de sistematizar los contratos de actividad de la empresa agraria, podemos tomar en consideración al menos las siguientes seis subcategorías: 1. Contratos para la obtención de la producción agraria; 2. Contratos para la transformación del producto agrario; 3. Contratos para la comercialización del producto agrario; 4. Contratos para la gestión empresarial de la explotación agraria; 5. Contratos para la realización de actividades agroambientales; 6. Contratos complementarios.

III. CONTRATOS EN PARTICULAR PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA AGRARIA

1. Compraventa de bienes de naturaleza rústica o de aprovechamiento agrario permanente

La empresa agraria necesita dotarse de los elementos de producción esenciales para llevar adelante la actividad que le es propia. Por ello, la primera posibilidad a considerar por el titular de la empresa es la adquisición en propiedad de los bienes económicos que sustenten la explotación⁸.

Ante todo, será objeto del contrato la compra de bienes inmuebles rústicos (la tierra, las fincas rústicas, las parcelas aptas para el cultivo o la cría de ganado, etc.). Asimismo, se incluyen en el objeto de este contrato la adquisición de cualesquiera otros bienes que, ya por incorporación o por destino, vayan a formar parte constitutiva o funcional de la finca que integra la base territorial de la explotación (así por ejemplo, todo tipo de construcciones e instalaciones vinculadas al funcionamiento de la explotación, como almacenes, naves, depósitos, establos, balsas de riego, sistemas de regadío, medios mecánicos, tractores u otra maquinaria pertinente, aperos, ganados, abonos, etc.).

La naturaleza del contrato es civil y se rige por las reglas comunes del Derecho civil, si bien podemos destacar su especialidad en cuanto al objeto adquirido, atendiendo al concreto destino y función que por esencia está llamado a desempeñar: el aprovechamiento agrario y medioambiental.

⁸ No olvidemos que la especial naturaleza y función de la propiedad rústica conlleva la asunción y respeto de ciertas limitaciones al dominio, como acertadamente expuso LUNA SERRANO, A. en su trabajo "Limitaciones al derecho de propiedad que se consideran necesarias para el desarrollo de la explotación agrícola y para la ordenación del territorio", *Jornadas Italo-Españolas de Derecho agrario*, Valladolid, 1976, pp. 535 a 550.

No olvidemos que la propiedad rústica, sobre todo de fincas rústicas (o suelo rural en la terminología de la Ley del Suelo de 2008), posee un estatuto jurídico diferenciado que la convierte en propiedad especial, sobre la base de su peculiar configuración y los destinos que la ley y la calificación urbanística deparan a los bienes agrarios-rurales. En ese sentido, el art. 13 de la Ley del Suelo delimita imperativamente los usos del suelo rural, insistiendo en que los terrenos se utilizarán “conforme a su naturaleza”. Las modalidades de uso del suelo rural consisten en el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético y en otros usos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales⁹.

Mención específica merecen algunos preceptos del Código civil a propósito de las ventas de animales, ganados, caballerías, ya sea en tiro, yunta, pareja o juego, que señalan ciertas reglas especiales en relación al saneamiento por los defectos, vicios o gravámenes ocultos de los mismos (arts. 1491 a 1499).

Así por ejemplo, regula en particular los animales que no podrán ser objeto de compraventa, por estar enfermos o resultar inútiles para el servicio, declarando la nulidad del contrato en caso de celebrarse (art. 1494).

La exclusión del saneamiento por vicios en caso de ventas en ferias o pública subasta (art. 1493).

La determinación por ley o uso local de los vicios o defectos sobre los que se podrá reclamar (arts. 1491, 1495 y 1496.2).

La responsabilidad del vendedor por muerte prematura por enfermedad del animal vendido (art. 1497).

La acción redhibitoria fundada en los vicios o defectos de los animales, cuyo plazo de interposición será de 40 días, salvo uso local en contrario (art. 1496.1).

También prevé los efectos y responsabilidades particulares derivados de la resolución del contrato de venta de animales (art. 1498).

Y en fin, el art. 1499 extiende a las ventas de animales y ganados la facultad del comprador de optar entre la acción de desistimiento del contrato o la acción estimatoria (reducción proporcional del precio, a juicio de peritos), pero ejercitada en el mismo plazo que la acción redhibitoria.

⁹ Al respecto vid. AMAT LLOMBART, P. “El estatuto jurídico de la propiedad privada inmobiliaria en el código civil y la constitución. Su especial configuración por la ley de suelo de 2007”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º. 3, 2008, pp. 399 a 450. Asimismo vid. AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico de la propiedad rústica en la legislación sobre suelo no urbanizable”, *Estudios jurídicos de derecho agrario*, Madrid, 2008, pp. 91-117. También con anterioridad en este tema, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “La unidad mínima de cultivo y el régimen del suelo no urbanizable”, *Actas del VI Congreso Nacional de Derecho agrario*, Málaga, 1997, pp. 337 a 349. Asimismo, vid. SANZ JARQUE, J.J. “Propiedad rústica y explotación agrícola en el cuadro de la ordenación del territorio”, *IX Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Rural*, Madrid, 1979, pp. 123 a 160.

2. Arrendamientos rústicos

Los arrendamientos rústicos constituyen contratos típicamente agrarios en atención a su funcionalidad para la constitución de explotaciones y empresas agrarias¹⁰.

Así, generan a favor del arrendatario (titular de la empresa agraria) una titularidad personal y de carácter temporal (como mínimo de 5 años, y posibles prórrogas sucesivas de 5 años), pero que puede ser suficiente para dotar de estabilidad a la empresa.

Se regula por la legislación especial desde 1935, aunque ya estaba recogido en el Código civil, si bien con manifiesta insuficiencia¹¹. Actualmente se rige por la Ley 49/2003, de 26 de noviembre (LAR) (modificada por la Ley 26/2005, de 30 noviembre¹²), supletoriamente por el Código civil, y en su defecto, por los usos y costumbres.

En atención al ámbito objetivo de regulación, en realidad la LAR contempla dos modalidades de contratos de arrendamiento rústico, que resultan aptas para la creación de empresas agrarias.

Por una parte, se regula el “arrendamiento rústico” que podemos calificar *stricto sensu*, o también “arrendamiento de fincas”, por el que se ceden temporalmente una o varias fincas, o parte de ellas, para su aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal a cambio de un precio o renta.

Y por otra parte el “arrendamiento de explotación”. El contrato de arrendamiento será de explotación, ya venga ésta constituida con anterioridad o bien al concertar el contrato, cuando sea la propia explotación agrícola objeto del contrato, en el conjunto de sus elementos y bajo la consideración de una unidad orgánica.

¹⁰ Sobre la especial naturaleza del contrato de arrendamiento rústico, véase VATTIER FUENZALIDA, C. “La especialidad del arrendamiento rústico”, *Aspectos de la normativa agraria en la Unión Europea y en América Latina*, Coord. por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, 2006, pp. 157 a 168. Entre otros, vid. también COBACHO GÓMEZ, J.A. *Estudios sobre la ley de arrendamientos rústicos*, Universidad de Murcia, 1982; igualmente de este último autor vid. la obra *La regulación de los arrendamientos rústicos en el Código civil*, Universidad de Murcia, 1989. En el ámbito de la legislación foral o autonómica valenciana, vid. AMAT LLOMBART, P. “El arrendamiento histórico valenciano como contrato para la empresa agraria: propuestas de reforma y desarrollo legislativo de su régimen jurídico”, *Estudios sobre derecho civil foral valenciano*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 137-149.

¹¹ Acerca de la necesidad de modificar y reformar esta normativa, vid. VATTIER FUENZALIDA, C. “Sobre la reforma de los arrendamientos rústicos”, *Actualidad Civil*, nº 3, 1995, pp. 683 a 690. También LUNA SERRANO, A. “A propósito de la legislación de arrendamientos rústicos. Algunas propuestas de reforma”, *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid, 2000, pp. 201 a 210.

¹² AMAT LLOMBART, P. “Análisis comparativo entre la ley de arrendamientos rústicos 49/2003 y su ley 26/2005 de modificación. Principales novedades introducidas en el régimen arrendamiento rústico”, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Valencia, 2007, pp. 155 a 191. AMAT LLOMBART, P. “Más sombras que luces en la última reforma de 2005 de la ley 49/2003 de arrendamientos rústicos”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*, Valencia, 2008, pp. 41 a 70.

Los derechos de producción agrícolas y otros derechos inherentes a las fincas o las explotaciones integrarán el contenido del contrato, tanto en los arrendamientos de fincas como en los arrendamientos de explotaciones. Ahora bien, esto no es óbice para que tales derechos puedan ser objeto de contratos separados e independientes.

En definitiva, no nos cabe la menor duda acerca de la virtualidad de este contrato, por sí mismo o en conjunción con otros contratos o negocios jurídicos, para la constitución de empresas agrarias en activo.

Así lo reconoce la propia LAR, cuando señala que tanto en el arrendamiento de fincas rústicas como en el arrendamiento de explotación, el arrendatario goza de “plena autonomía en el ejercicio de su actividad empresarial” (art. 8)¹³. Así pues, se consagra a su favor el derecho a determinar el tipo de cultivo, declarándose la nulidad de los pactos que impongan al arrendatario cualquier restricción sobre los cultivos o sobre el destino de los productos, eso sí, quedando a salvo el deber de conservación de la finca o explotación y sin perjuicio del juego de las reglas especiales sobre las mejoras extraordinarias¹⁴.

3. Contratos de naturaleza societaria o asociativa

A) Aparcerías¹⁵

La propia LAR de 2003 regula bajo este epígrafe en su Capítulo IX dos contratos distintos¹⁶.

¹³ Temática ya estudiada en el marco de la legislación especial arrendaticia anterior, vid. LLOMBART BOSCH, D. “La actividad empresarial del arrendamiento de fincas rústicas”, *Actas del I Congreso Internacional de Derecho agrario en Extremadura*, Universidad de Extremadura, Badajoz, 1987. Con la legislación actual, vid. VATTIER FUENZALIDA, C. “Los poderes empresariales del arrendatario rústico, entre el Código civil y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º. 3, 2004, pp. 549 a 564.

¹⁴ VATTIER FUENZALIDA, C. “Gastos y mejoras en el arrendamiento rústico”, *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 37, n.º. 1, 1984, pp. 63 a 108. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. *Gastos y mejoras en la ley española de arrendamientos rústicos de 1980*, Logroño, 1995.

¹⁵ PÉREZ GURREA, R. “La regulación de la aparcería en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos y su modificación por la Ley 26/2005, de 30 de noviembre”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º. 705, 2008, pp. 422 a 426; PALMOU LORENZO, X. *Las aparcerías agrarias (su evolución hacia una relación laboral)*, Santiago de Compostela, 2007; PÉREZ VALLEJO, A.M. “La aparcería rústica: Análisis jurisprudencial”, *II Congreso Europeo y Iberoamericano de Derecho Agrario*, Coord. por Ramón HERRERA CAMPOS, 1998, pp. 573 a 592.

¹⁶ COBACHO GÓMEZ, J.A. “Los cambios en la Legislación Estatal sobre la aparcería agrícola”, *Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial*, Coord. por José María DE LA CUESTA SÁENZ, Víctor Manuel GARRIDO DE PALMA, Rafael GÓMEZ-FERRER SAPIÑA, Carlos VATTIER FUENZALIDA, Madrid, 2008, pp. 379 a 396.

Por un lado, el “contrato de aparcería” (arts. 28 a 31), por el cual el titular de una finca o de una explotación cede temporalmente su uso y disfrute o el de alguno de sus aprovechamientos, así como el de los elementos de la explotación, ganado, maquinaria o capital circulante, conviniendo con el cesionario aparcerero en repartirse los productos por partes alícuotas en proporción a sus respectivas aportaciones.

Posee una somera regulación, con amplias remisiones a las reglas generales de los arrendamientos rústicos, siendo el pacto expreso, las normas forales¹⁷ o de derecho especial y la costumbre de aplicación preferente.

Se trata en el fondo de una asociación con fines empresariales y ánimo de lucro entre al menos dos sujetos, uno de los cuales (el cedente) es titular de los medios de producción agrarios, como la finca rústica, demás componentes de la explotación agrícola e incluso de financiación, que pone a disposición de la otra parte (el cesionario aparcerero) para el ejercicio de la actividad agraria. El aparcerero aportará esencialmente su trabajo (la profesionalidad agraria) y la gestión ordinaria de la empresa agraria.

Por otro lado la LAR dedica un solo artículo (el art. 32) a la “aparcería asociativa”¹⁸, definida como aquel contrato parciario en que dos o más personas aportan o ponen en común el uso y disfrute de fincas, capital, trabajo y otros elementos de producción, con la finalidad de constituir una explotación agrícola, ganadera o forestal, o de agrandarla, acordando repartirse el beneficio que obtengan proporcionalmente a sus aportaciones.

La literalidad del precepto no deja dudas a la utilidad de este contrato asociativo para la creación de empresas agrarias. La diferencia con el contrato de aparcería se basa en la no predisposición de las aportaciones de cada socio, pues en la aparcería asociativa no se establece de antemano qué deba aportar cada aparcerero asociado. Además, aquí no existe la cesión de un socio a otro de bienes, sino la “puesta en común” de bienes, derechos y trabajo para explotarlos en común, y por ello, en defecto de pacto o regla constitutiva, se aplica el régimen general del contrato de sociedad.

B) Cooperativas agrarias y cooperativas de explotación comunitaria de la tierra

En España las cooperativas agrarias o de explotación en común de la tierra no disponen de una Ley especial que las regule de manera particular¹⁹.

¹⁷ BELLO JANEIRO, D. “La aparcería en Galicia”, *Actualidad Civil*, nº. 4, 2010.

¹⁸ DOMÉNECH MARTÍNEZ, G. “La aparcería asociativa y los contratos agroindustriales en la Ley de Arrendamientos Rústicos”, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, 2007, pp. 425 a 436.

¹⁹ AMAT LLOMBART, P. “Estatuto jurídico y fiscal de las cooperativas agrarias y agroalimentarias españolas en el marco de las empresas de economía social”, *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria Mexicana, nº. 41, 2009, pp. 9 a 35.

Se someten a nivel estatal a la Ley de Cooperativas 27/1999, de 16 de julio²⁰ (LC), aplicable a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas (CCAA). En cambio, las cooperativas que desarrollen su actividad —ya de manera exclusiva o principal— en el territorio de una Comunidad Autónoma que posea una Ley de Cooperativas propia (como actualmente es el caso de 14 de las 17 CCAA españolas²¹), se regirán por su propia normativa.

La “cooperativa” se define como 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.

Por su parte, según el párrafo primero del artículo 93.1 de la LC, “son cooperativas agrarias las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que tienen como objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios, de sus elementos o componentes, de la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural, así como atender a cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agraria, ganadera, forestal o estén directamente relacionados con ellas”.

La cooperativa agraria es una empresa típicamente agraria por su objeto social, formada por socios que constituyen a su vez empresas agrarias (los cooperativistas)²². Pero al tiempo, la propia cooperativa, una vez constituida, puede ser titular de explotaciones agrarias propias, y puede ejercer la actividad agraria en su propio nombre y derecho, explotando tierras de su titularidad, contratando al personal necesario para que las trabaje o siendo trabajadas por alguno de los socios que, a su vez, puedan ser titulares de su propia explotación o no.

El artículo 94.1 de la LC, define las “cooperativas de explotación comunitaria de la tierra”²³ como aquellas que asocian a titulares de derechos de

²⁰ AA.VV. *Actas de las III Jornadas de Derecho agrario. Régimen jurídico de las cooperativas agrarias*, Logroño, 1999.

²¹ Así en las CCAA de Andalucía (Ley 2/1999); Aragón (Ley 9/1998); Baleares (Ley 1/2003); Castilla-La Mancha (Ley 20/2002); Castilla y León (Ley 4/2002); Cataluña (Ley 18/2002); Extremadura (Ley 8/2006); Galicia (Ley 5/1998); La Rioja (Ley 9/2001); Madrid (Ley 4/1999); Murcia (Ley 8/2006); Navarra (Ley Foral 14/2006); País Vasco (Ley 4/1993 y Ley 6/2008); y Valencia (Ley 8/2003).

²² SALAZAR TERREROS, I. y GALVE GÓRRIZ, C. “Ejercicio de las funciones empresariales por parte de los socios en las cooperativas agrarias”, *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 101, 2010, pp. 79 a 106.

²³ SÁNCHEZ ALVAREZ, A. “Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra: un análisis desde perspectivas jurídicas y económico-empresariales”, *Anuario de Estudios Cooperativos*, n.º 1, 1993, pp. 147 a 244; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 34, Enero-Junio 1999, pp. 22 a 36.

uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles, susceptibles de explotación agraria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, pudiendo asociar también a otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, prestan su trabajo en la misma, para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título, así como desarrollar las actividades recogidas en el artículo 93.2 para las cooperativas agrarias.

La principal característica diferenciadora de las cooperativas agrarias, es que en este modelo los socios ceden la titularidad de sus bienes y derechos sobre inmuebles rústicos a favor de una persona jurídica (la cooperativa de explotación comunitaria de la tierra), la cual pasa a ser la nueva titular de dichos bienes, para su explotación en común y ulterior reparto de beneficios entre los socios.

C) Sociedades agrarias de transformación

Las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT)²⁴ constituyen sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.

Su regulación básica se halla en el Real Decreto 1776/1981, de 3 agosto²⁵.

Por tanto la SAT es una sociedad civil especial por su naturaleza jurídica, y una sociedad agraria por el objeto social, por las actividades a desarrollar y por la condición de sus socios en cuanto empresarios agrarios o sujetos que realicen fines agrarios.

El acuerdo de voluntades que debe concurrir para constituir una SAT se manifiesta en el acto de constitución, donde se expresará la voluntad de los socios de asociarse libre y conscientemente. En dicho acuerdo constitutivo se fijarán los derechos y obligaciones que comporta la adhesión a la SAT, y en particular se aprobarán los Estatutos de la sociedad.

²⁴ VARGAS VASSEROT, C. “Las Sociedades Agrarias de Transformación: Aproximación crítica a su régimen legal”, *Revista de Derecho de Sociedades*, n.º. 35, 2010-2012, pp. 159 a 180; SUSO VIDAL, J.M. “Formas sociales de organización de la actividad agraria: sociedades agrarias de transformación y cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra”, *Derecho agrario: modernización y desarrollo rural*, Coord. por Ana Belén CAMPUZANO LAGUILLO, 2001, pp. 219 a 242.

²⁵ MUÑOZ GARCÍA, A. “El régimen jurídico contable en las sociedades cooperativas y en las sociedades agrarias de transformación”, *Cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación*, Coord. por Carlos VARGAS VASSEROT y Juana PULGAR EZQUERRA, 2006, pp. 261 a 308.

Los socios fundadores elaborarán y aprobarán sus Estatutos sociales. Podrán asociarse para promover la constitución de una SAT:

- a) Las personas que ostenten la condición de titular de explotación agraria o trabajador agrícola.
- b) Las personas jurídicas en las que no concurriendo las condiciones expresadas en el número anterior, persigan fines agrarios.

D) Acuerdo para la gestión de montes pro indiviso y creación de sociedades de propietarios forestales

Para la “gestión de los montes cuya titularidad corresponda pro indiviso”²⁶ a más de diez propietarios conocidos, podrá constituirse una junta gestora que administrará los intereses de todos los copropietarios. Así lo indica la disposición adicional 10ª de la Ley de Montes de 2003, la Ley 43/2003, de 21 noviembre.

Para la constitución de la junta gestora, se convocará a todos los copropietarios garantizando la máxima difusión y publicidad de dicha convocatoria, siendo suficiente el acuerdo de la totalidad de los asistentes a la misma para que dicha constitución se considere válida.

La junta gestora podrá autorizar los actos de administración ordinaria y extraordinaria, gestión y disfrute del monte y de todos sus productos, y la enajenación de toda clase de aprovechamientos forestales, energéticos y mineros, así como cualquier otro acto para el que estén habilitados los propietarios de acuerdo con la Ley. Podrá realizar contratos con la Administración, salvaguardando siempre los derechos de todos los copropietarios.

En cuanto a la previsión de las “sociedades de propietarios forestales”, la disposición adicional 5ª de la Ley de Montes instaba al Gobierno a remitir a las Cortes Generales en el plazo de dos años desde la aprobación de la Ley una propuesta de modificación de la legislación de sociedades para incorporar una nueva figura que se adecue a las especificidades forestales.

No me consta que dicha modificación se haya operado en la legislación de sociedades, ni tampoco me consta la aprobación de una ley especial de sociedades forestales.

4. Acuerdos para la constitución de empresas agrarias en régimen de cotitularidad o titularidad compartida

La legislación agraria especial contempla al menos dos supuestos en que la figura del contrato, del acuerdo entre particulares, sirve de mecanismo constitutivo de una empresa agraria en cotitularidad o titularidad compartida.

²⁶ MONTIEL MOLINA, C. “Los montes de socios: un problema territorial de difícil gestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 40, 2005, pp. 181 a 200.

A) El acceso de jóvenes agricultores a la cotitularidad de empresas agrarias

El primer supuesto se regula en el art. 18 de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias, donde, en el marco de las medidas para rejuvenecer el sector agrario y para favorecer que los jóvenes se instalen por primera vez en una explotación agraria prioritaria²⁷, se establecen las condiciones para constituir una empresa agraria en régimen de cotitularidad entre un agricultor joven y otro titular.

Y es en este marco donde se contemplan dos contratos especiales:

El primero de ellos exige que el titular y el agricultor joven acuerden que este último compartirá las responsabilidades gerenciales, los resultados económicos de la explotación, los riesgos inherentes a su gestión y las inversiones que en ella se realicen, en una proporción mínima del 50 %. Dicho acuerdo deberá tener una duración mínima de seis años.

El segundo contrato consiste en que el titular transmita al agricultor joven al menos un tercio de su propiedad de los elementos que integran su explotación, cuyo uso y aprovechamiento continuarán integrados en la misma.

Ambos acuerdos deberán formalizarse en escritura pública, y el contrato de transmisión parcial de la propiedad deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad, si están previamente inscritas las fincas a favor del titular.

B) La titularidad compartida de explotaciones agrarias

El segundo supuesto se regula en la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidad compartida de las explotaciones agrarias²⁸.

Como señala el artículo 1, uno de los objetivos de la Ley es favorecer la constitución y regulación de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, a fin de promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio

²⁷ MERINO Y HERNÁNDEZ, J.L. “Propuesta para la elaboración de una ley general que favorezca el acceso a la empresa agraria, especialmente de los jóvenes agricultores profesionales”, *Operación Jovellanos: propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid, 2000, pp. 61 a 74. AMAT LLOMBART, P. “Régimen de la Ley 19/1995 y del Real Decreto 613/2001 sobre inversiones en explotaciones agrarias y ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes”, *Revista General Informática de Derecho*, 2003, pp. 1 a 17.

²⁸ AMAT LLOMBART, P. “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su “nuevo” régimen legal”, *Estudios de derecho agrario*, Coord. por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Logroño, 2010, pp. 11 a 32; PLAZA PENADÉS, J. “Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias”, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Coord. por Esther MUÑIZ ESPADA, Madrid, 2011, pp. 375 a 388; POVEDA BERNAL, M.I., “La nueva Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias. Incidencia en el Derecho de familia”, *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 183 a 236.

rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria.

La “explotación agraria de titularidad compartida” es la unidad económica, sin personalidad jurídica y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye por un matrimonio o pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria.

Entre otros requisitos, los cotitulares deberán ejercer la actividad agraria y trabajar en la explotación de modo directo y personal.

Para la constitución de esta modalidad de empresa agraria, los interesados deben prestar su consentimiento mediante una declaración conjunta al efecto ante la Administración autonómica competente. Y para que produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción en el Registro constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma.

No cabe duda de que la constitución de la empresa agraria en titularidad compartida tiene su punto de partida en un acuerdo contractual entre la pareja o matrimonio interesada al efecto, acuerdo donde se harán constar los pactos que en todo caso deberán respetar las disposiciones imperativas de la Ley 35/2011 (por ejemplo en materia de administración, representación, responsabilidad, reparto de rendimientos, etc.), y que podrán incluir aquellos otros convenios que lícitamente puedan acordarse al amparo de la libre autonomía de la voluntad y de la libertad de pactos establecida en nuestro ordenamiento jurídico.

De hecho, entre las posibles causas de extinción de la misma, figura el acuerdo entre las personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida, manifestado mediante comparecencia personal o mediante firma electrónica ante el registro de titularidad compartida.

IV. SISTEMATIZACIÓN DE LOS CONTRATOS EN PARTICULAR PARA LA ACTIVIDAD DE LA EMPRESA AGRARIA

1. Contratos para la obtención de la producción agraria

La función propia, tradicional e histórica de la agricultura desde su nacimiento como actividad humana, ha sido siempre la producción de frutos vegetales y animales con destino alimentario o bien para la obtención de materias primas a fin de satisfacer las necesidades básicas del hombre. Hoy en día esta sigue siendo la función principal y esencial del sector agrario así como de las empresas que lo integran, función si bien actualizada a los tiempos vigentes, no ya tan dirigida a la mera subsistencia o autoabastecimiento de las personas, sino más bien caracterizada por nuevas directrices a nivel global y europeo que conducen a la actividad agraria hacia nuevas metas y objetivos: lograr la máxima calidad y seguridad de las producciones agroalimentarias, producir con criterios

cada vez más ecológicos y adecuados a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, producir de cara a satisfacer las necesidades del mercado, buscando la competitividad económica del sector²⁹, etc.

En todo caso, para poner en marcha y desarrollar la actividad productiva agraria, las empresas del sector deben procurarse numerosos elementos, bienes y factores de producción, cuya adecuada gestión y puesta en servicio, junto con otros factores externos (ya climáticos, biológicos, etc.), llevan a la obtención de los productos agrarios primarios de naturaleza animal o vegetal.

Pues bien, a la consecución de tales fines concurren una multiplicidad de contratos agrarios, que pasamos a definir someramente.

A) Contratos de adquisición y transmisión de derechos de producción o de plantación

En determinados sectores productivos (azúcar³⁰, leche³¹, vid³², etc.), con el fin de reducir y controlar los excedentes provocados por políticas hoy ya desfasadas de incentivos a la producción en el seno de la Unión Europea y en el marco de la PAC, se establecieron determinadas cuotas, límites a la producción o derechos a producir limitados y controlados por las autoridades públicas³³ que, siendo de carácter inmaterial, con el tiempo han adquirido cierto contenido y valor patrimonial, a la vez que se incluían como parte o elementos integrantes de la explotación agraria, y, con ciertas limitaciones y requisitos, podían ser objeto de transmisiones o cesiones onerosas o gratuitas, ya fuera junto con las tierras o fincas de las que son accesorias, o incluso

²⁹ En materia de producción agroalimentaria, su mercado y las reglas de su producción, vid. L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2011.

³⁰ DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “La cuota azucarera en el Derecho Comunitario”, *Revista jurídica de Castilla y León*, 4, 2004, pp. 79-98, dedicado al estudio de la cuota azucarera desde el punto de vista jurídico, para lo que toma como materiales de partida algunas sentencias del TJCE, y especialmente la de 20 de Noviembre de 2003, que niega su transmisibilidad a título oneroso en los procesos de reestructuración de la industria azucarera, y por ende su naturaleza de bien semejante a la propiedad. Examina también su posible repercusión en la caracterización de los llamados «derechos de producción», y señaladamente en el derecho que asiste a los cultivadores de remolacha azucarera, que sí es susceptible de transmisión por cualquier título.

³¹ DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera”, *Revista de Derecho Privado*, 1988, pp. 1067-1080.

³² AMAT LLOMBART, P. “Derechos de plantación y replantación de viñedo. Régimen jurídico de la transferencia de derechos en el marco del control potencial productivo del sector vitivinícola”, *Estudios de Derecho Agrario: 2010*, Coord. por Ángel SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Logroño, 2011, pp. 11-38.

³³ En esta sede, vid. DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Régimen de las cuotas de producción”, *Manual de instituciones de derecho agroambiental euro-latinoamericano*, cit., pp. 345-354.

transferencias autónomas y con independencia de la transmisión de las fincas rústicas o explotaciones.

Así pues, los contratos de transmisión de cuotas o derechos de producción permiten al titular de una empresa agraria aumentar legalmente su capacidad productiva en determinados sectores, al adquirir de otros productores derechos de producción que no han llegado a cubrir, utilizar o consumir.

B) Licencias contractuales de obtenciones vegetales protegidas por la propiedad industrial

La utilización con fines agrarios de ciertas variedades vegetales sobre las que exista un título de obtención vegetal registrado, queda bajo el monopolio exclusivo, si bien temporal, del titular de la obtención vegetal. Esta especial protección se regula en España por la Ley 3/2000, de 7 enero, de Régimen Jurídico de la Protección de las Obtenciones Vegetales, y a nivel comunitario por el Reglamento 2100/1994³⁴.

Para la explotación económica de una nueva variedad vegetal sujeta a la protección comunitaria o estatal, su legítimo titular tiene la posibilidad de celebrar contratos de licencia³⁵ no exclusivos con los agricultores o productores interesados, en cuya virtud se autoriza al licenciatarario a cultivar la variedad protegida y a comercializar el producto de la cosecha en el mercado, a cambio del pago de los royalties correspondientes.

Los contratos de licencia se realizarán por escrito y no surtirán efectos frente a terceros mientras no estén debidamente inscritos en el libro registro de licencias.

³⁴ Como referencia general en este ámbito, puede consultarse la obra Coordinada por Pablo AMAT LLOMBART, *La propiedad industrial sobre obtenciones vegetales y organismos transgénicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. Asimismo, AMAT LLOMBART, P. “El privilegio del agricultor como límite al ejercicio del derecho de obtención sobre nuevas variedades vegetales en la ley 3/2000 y el real decreto 1261/2005”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 45, 2005, pp. 9-20. Por otra parte, no se debe olvidar que además del título de obtención vegetal, específico en este ámbito, las “invenciones” o descubrimientos en el campo de las variedades vegetales o plantas cae también dentro de la posible protección por medio de la tradicional patente, llamada en ocasiones en la actualidad «patente biotecnológica». Sobre el ámbito de acción y extensión de la patente en materia de protección intelectual de vegetales, vid. AMAT LLOMBART, P. “Protección jurídica de la propiedad industrial sobre organismos modificados genéticamente mediante patente biotecnológica”, *Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de derecho comparado*, Cuenca, 2011, pp. 155-171.

³⁵ Vid. VILLARROEL LÓPEZ DE LA GARMA, A. “El contrato de licencia de explotación sobre variedades vegetales”, *La propiedad industrial sobre obtenciones vegetales y organismos transgénicos*, op. cit., pp. 235-253.

C) Contratos de suministro de elementos productivos

El desenvolvimiento ordinario de la actividad de la empresa agraria suele requerir el continuo aprovisionamiento de determinados bienes o *inputs* que, aplicados a la explotación, sirven para obtener la producción agraria.

Sería, por ejemplo, el caso de las semillas, plantones, bulbos, injertos, abonos, plaguicidas, fitosanitarios, plásticos de invernadero, abonos sólidos y líquidos, fertilizantes, piensos, alimento para el ganado, vacunas, y un largo etcétera.

La especialidad de estos contratos estriba sobre todo en su objeto, bienes consumibles, cuyo tráfico se asienta más bien en contratos ordinarios de compraventa o de suministro.

D) Contratos de cesión de derechos al uso privativo de aguas para riego

Previsto y regulado en los artículos 67 a 72 de la Ley de aguas de 2001, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio³⁶, prevé la posibilidad de que los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas puedan ceder con carácter temporal a otro concesionario o titular, previa autorización administrativa, la totalidad o parte de los derechos de uso que les correspondan.

Los contratos de cesión deberán ser formalizados por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan el cedente y el cesionario mediante el traslado de la copia del contrato, en el plazo de quince días desde su firma. La cesión de derechos de uso del agua podrá conllevar una compensación económica que se fijará de mutuo acuerdo entre los contratantes y deberá explicitarse en el contrato.

En el caso de cesiones entre usuarios de agua para riego, deberá constar en el contrato la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia

³⁶ La moderna doctrina ha abordado esta temática tanto desde la perspectiva pública como privada: COBACHO GÓMEZ, J.A. “El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas públicas”, *Derecho de aguas*, Murcia, 2006, pp. 363-378; NAVARRO CABALLERO, T.M. *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico: estudio especial del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y de los bancos públicos del agua*, Valencia, 2007; VÁZQUEZ GARCÍA, D. “El contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua: otra forma de adquirir derechos sobre las aguas públicas más allá de las concesiones administrativas”, *Diario La Ley*, nº. 7518, 2010. Véase también AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad medioambiental”, *El desarrollo rural en la política agrícola común 2014-2020*, Coord. por Carlos VATTIER FUENZALIDA, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 279-330.

a regar o se compromete a regar con menos dotación durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará el adquirente con el caudal cedido.

E) Crédito agrario³⁷

La doctrina afirma que se trata de una modalidad particular de crédito, caracterizada por el destino de las cantidades prestadas. Ese destino es el propio de la agricultura, el destino agrario y la financiación de las empresas y la actividad típicamente agraria. El crédito permite la obtención de uno de los factores de producción más esenciales para la actividad agraria: el capital.

Se suele distinguir entre créditos agrícolas a largo plazo, destinados para financiar las adquisiciones de inmuebles agrarios, y los créditos a corto plazo, o también de campaña o de ejercicio, para cubrir las necesidades financieras del año natural o agrícola.

En todo caso, se aplica la normativa común del contrato de préstamo, civil o mercantil.

F) Contratos de trabajo³⁸

La moderna regulación del Derecho del trabajo, con la derogación de las antiguas reglamentaciones y ordenanzas de trabajo en el campo, ha ido abandonando el tratamiento especializado que tradicionalmente ostentaban las relaciones laborales en el campo³⁹, habida cuenta su idiosincrasia.

Así, por regla general, la relación laboral agraria que contempla el derecho del trabajo se regula por las normas comunes aplicables a la prestación de servicios laboral general.

³⁷ CABALLERO GONZÁLEZ, J.M. *El crédito agrario*, Valladolid, 1979; DE LOS MOZOS, J.L. “Panorama sucinto del crédito agrario en el Derecho español”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 2, 1985, pp. 18-23; CARROZZA, A. “La “especialidad” del crédito agrario en la prospectiva de una reforma”, *Actas del I Congreso Internacional de Derecho Agrario en Extremadura*, 1987, pp. 13-22; SANZ JARQUE, J.J. “Las cajas rurales como institución peculiar y típica del crédito cooperativo agrario en España”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1990, pp. 26-28; MARTÍN BALLESTERO HERNÁNDEZ, L. “El crédito agrario: exégesis normativa. Concepto. Instituciones comprometidas en la financiación rural”, *Homenaje al profesor Bernardo Moreno Quesada*, Coord. por Ramón HERRERA CAMPOS, Vol. 2, Almería, 2000, pp. 1055-1072.

³⁸ VICEDO CAÑADA, L. “Principales contratos laborales aplicables en las empresas agroalimentarias”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 55, 2009, pp. 119-127.

³⁹ VICEDO CAÑADA, L. “El derecho agrario laboral: su ámbito de aplicación”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 43, 2004, pp. 89-98.

No obstante, las particularidades vinculadas directamente con la actividad y las empresas agrarias, así como con los profesionales de la agricultura⁴⁰, deberán ser recogidas y previstas en los Convenios colectivos aplicables al sector agrario⁴¹.

Asimismo, en el Laudo arbitral de 6 de octubre de 2000, por el que se establecen las condiciones de trabajo para el sector agrario, y que vino a sustituir la Ordenanza de trabajo en el campo, se pueden apreciar algunas especialidades de la relación laboral agraria, como el llamado “salario a la parte” (art. 15) o retribución convenida mediante la asignación previa al trabajador de una fracción determinada del producto o del importe obtenido; el abono en especie de parte del salario (no más del 25 % del salario total); el descuento por la “manutención completa y alojamiento” a cargo del empresario; facilitar la empresa el transporte de los trabajadores en las actividades forestales; para trabajadores fijos, la recuperación de horas perdidas por incidencias climatológicas; para los temporeros y eventuales, el cobro parcial o total del salario por suspensión del trabajo por dichas causas; consideración como falta grave las infracciones graves a la Ley de Caza, Pesca, Aguas, Código de la Circulación, Reglamento y Ordenanzas de Pastos y, en general, aquellas que regulan la actividad campesina que sean cometidas dentro del trabajo; el empleo del tiempo, ganado, máquinas, materiales o útiles de trabajo en cuestiones ajenas al mismo.

G) Arrendamiento de servicios profesionales especializados

El normal desenvolvimiento de la actividad en la empresa agraria puede exigir la contratación de especialistas en determinados trabajos, faenas o labores, precisas para la adecuada obtención de la producción agraria⁴².

Por ejemplo, la prestación de servicios mecanizados o de maquinaria agrícola, como tractores, mulas mecánicas, cosechadoras, segadoras, recogedoras, sulfatadoras, ordeñadoras automáticas, etc.; servicios de lucha contra enfermedades o plagas del campo; servicio profesional de veterinario para ganadería; servicio de inseminación artificial de ganados por sementales; servicios de esquila; servicios de ingeniería agronómica (proyectos de mejora...), etc.

⁴⁰ VICEDO CAÑADA, L. “Los profesionales de la agricultura ¿Trabajo por cuenta ajena o trabajo por cuenta propia?”, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, Valencia, 2007, pp. 117-136.

⁴¹ VICEDO CAÑADA, L. “Los convenios colectivos del sector agrario y el trabajo a tiempo parcial por cuenta ajena”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 51, 2007, pp. 73-90.

⁴² GALLEGO BONO, J.R. “La agricultura a tiempo parcial y la externalización de servicios agrarios como vehículo del cambio estructural”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 225, 2010, pp. 13-45.

H) Seguro agrario combinado⁴³

La Ley 87/1978, de 28 diciembre, regula el Seguro Agrario Combinado de riesgos múltiples, que será de aplicación a las producciones agrícolas, ganaderas, forestales y acuícolas.

Entre las causas que generan la entrada en funcionamiento de este seguro, figuran sobre todo las variaciones anormales de agentes naturales, tales como el pedrisco, incendio, sequía, heladas, inundaciones, viento huracanado o viento cálido, nevadas, escarchas, exceso de humedad, las plagas y enfermedades y otras adversidades climáticas. Tales riesgos se asegurarán de forma combinada o, excepcionalmente, aislada.

Se trata de un contrato de suscripción voluntaria, salvo en casos especiales, que puede ser suscrito de forma individual o colectiva, y cuyas primas están parcialmente subvencionadas en proporción variable por el Estado y las Comunidades Autónomas.

La contratación de esta modalidad seguros se adaptará a años naturales, a ciclos o a campañas agrícolas, y tratándose de un seguro de producción, en la póliza se determinarán los daños y gastos indemnizables según las diferentes producciones y riesgos cubiertos, así como las exclusiones de cobertura.

2. Contratos para la primera transformación de la producción agraria

La actividad agraria de las empresas y explotaciones dedicadas a este sector puede ir más allá de la simple fase primaria de obtención de los productos del campo. En efecto, se considera igualmente actividad agraria la primera transformación de los productos agrarios siempre que los mismos se hallen incluidos en el Anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. En efecto, según el Derecho comunitario los productos de primera transformación directamente relacionados con los productos de la tierra, de la ganadería o de la pesca se considerarán también “productos agrícolas”.

En otro orden de cosas, la normativa española (artículo 2.1 de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias) prevé que dicha transformación podrá

⁴³ En general, sobre la materia de seguros agrarios y, en particular, por lo que atiene a los seguros agrarios combinados y su Ley reguladora, la doctrina patria ha venido elaborando diversos trabajos y aportaciones de relevancia. Así, entre otros, LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN, J. “El nacimiento de la Ley de Seguros Agrarios Combinados”, *Vida rural*, 181, 2003, pp. 46-52; VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E. “Seguros agrarios”, *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid, 2000, pp. 283-298; ROJO ALVAREZ-MANZANEDA, R. “La gestión de los riesgos en la actividad agraria: los seguros agrarios”, *Revista Española de Seguros*, 133-134, 2008, pp. 51-84; ESCRIBANO PINTOR, S. *Los seguros agrarios. Una visión desde las ciencias sociales*, Madrid, 2010.

efectuarse “dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes”.

Por lo tanto, en este punto, cualquier modalidad de contrato celebrado entre el empresario agrario y un tercero cuyo objeto atienda a la realización de cualquiera de las operaciones o actividades dirigidas a la inicial transformación (que puede ser primera y única, o la primera de una serie de transformaciones posteriores), en las condiciones exigidas por la normativa comunitaria y estatal, tendrá a nuestro juicio la consideración de contrato agrario.

Así por ejemplo, el caso del apicultor que contrata los servicios de elaboración de mieles de diversas variedades y calidades; el productor de cereales que contrata la molienda de los mismos (harina, malta, cebada, etc.); el ganadero que encarga el servicio de producción de grasas prensadas o fundidas; el productor de olivos que dispone de instalaciones adecuadas o almazara para la producción de aceites; el viticultor que contrata la elaboración de caldos o mostos para su posterior destino a la producción de vinos, vinagre, licores, alcoholes u otras bebidas fermentadas; lo mismo puede decirse del productor de manzana en relación con la sidra; o los citricultores que elaboran zumos o néctares, etc.

Respecto a la naturaleza jurídica de dichos contratos, bien podría ser la del contrato de servicios externos a la empresa agraria, la del contrato de obra, en caso de exigirse un resultado práctico como es la obtención del producto de transformación, o incluso un contrato atípico, dada la inexistente regulación legislativa de este tipo de relaciones jurídicas. En todo caso, la especial naturaleza de tales contratos derivará de su contenido y funcionalidad en el marco de la actividad de transformación de productos agrarios.

3. Contratos para la comercialización del producto agrario⁴⁴

A) La venta de la producción agraria

El producto agrícola puede ser comercializado directamente por el empresario agrario, bien al natural o bien tras una primera transformación. El contrato típico que de ordinario se utilizará será el de compraventa.

⁴⁴ AMAT ESCANDELL, L. “La legislación española sobre contratación de productos agrarios como medio de regulación de mercado”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 8, 1987, pp. 7-18; del mismo autor, “Instrumentos jurídicos de la comercialización agraria”, *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Madrid, 2000, pp. 259-267; BALLARÍN MARCIAL, A. “La comercialización agraria”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 31, 1997, pp. 32-37; DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Instituciones para la comercialización de los productos agrarios”, *Actas del V Congreso Nacional de Derecho agrario*, Vigo, 1997, pp. 143-162; LLOMBART BOSCH, D. “Algunas cuestiones jurídicas planteadas alrededor de la comercialización e industrialización de las producciones agroalimentarias en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 38, 2001, pp. 71-78.

Estando excluida por ley la mercantilidad de este tipo de operaciones comerciales agrarias (según el artículo 326.2 del Código de Comercio), el contrato se reputa de naturaleza civil agraria, y se regirá por la normativa común del Código civil, en su caso por la legislación especial, así como por los usos y costumbres aplicables, muchos de ellos arraigados en el uso y costumbre local⁴⁵.

En ese sentido, las modalidades de contratación de productos agrarios, habida cuenta las especialidades del sector, puede ser variadas:

- Compraventa de cosecha o de producción a futuro (en caso de no haberse iniciado aún la plantación, o habiendo comenzado el ciclo productivo no se han obtenido frutos o éstos están pendientes...). En tales casos es frecuente que el comprador asuma las operaciones de recolección de la cosecha, a fin de disponerla de la forma requerida por el distribuidor o el vendedor final.
- Compraventa a peso, a medida, a precio alzado o alfarraseado.
- Compraventas intermediadas por un corredor o comisionista.
- Ventas directas del agricultor al consumidor.

B) La Ley de contratos tipo de productos agroalimentarios

En sustitución de la legislación de los primeros años 80 sobre contratación de productos agrarios⁴⁶, fue aprobada al comenzar el siglo XXI la Ley 2/2000, de 7 enero, de contratos tipo de productos agroalimentarios⁴⁷.

El objetivo prioritario de la Ley 2/2000 es favorecer la transparencia del mercado, mejorando la concurrencia en el mismo mediante la fórmula de los contratos agroalimentarios homologados, homologación oficial cuyo procedimiento se regula en dicha ley y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo.

⁴⁵ TÉLLEZ DE PERALTA, J.D. “La comercialización de los productos del invernadero: la especial contratación en las alhóndigas”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 33, 1998, pp. 14-25.

⁴⁶ Ley 19/1982, de 26 de mayo, sobre Contratación de productos agrarios; el Real Decreto 2707/1983, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1982; el Real Decreto 2556/1985, de 27 de diciembre, por el que se regulan los contratos de compraventa de productos agrarios contemplados en la Ley 19/1982.

⁴⁷ Sobre los contratos tipo de productos agroalimentarios, vid. DOMÉNECH MARTÍNEZ, G. *Los contratos de integración agroindustrial*, Tucuman (Argentina), 2010, pp. 150-194, donde efectúa un completo y amplio estudio y análisis de la normativa española sobre la materia. De esta misma autora es el artículo “La comercialización de los productos agroalimentarios a través de los contratos tipo de productos agroalimentarios y la mediación en la resolución de sus controversias”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 60, 2012, pp. 47-64. También vid. VILALTA NICUESA, E. *Contratos de integración ganadera*, Barcelona, 2006, pp. 87 y ss.

El fomento de estos contratos supone un paso decisivo para conseguir una situación estable de los mercados de los productos agroalimentarios, ya que la contratación realizada antes de la siembra o del comienzo de su ciclo de producción, permite adaptar las producciones, en cantidad y calidad, a las demandas de los mercados nacionales y extranjeros, mejorando a su vez la transparencia de las operaciones y la competencia del mercado.

Según el art. 2.1, se entiende por “contrato tipo agroalimentario” aquel que se refiere a operaciones de tráfico comercial de productos en el sistema agroalimentario y obtiene la homologación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Se define al “sistema agroalimentario” como el conjunto de los sectores productivos agrario y pesquero, así como los de transformación y comercialización de sus productos. Podrá ser objeto de contrato tipo agroalimentario cualquier producto agroalimentario.

Por regla general sólo podrá homologarse un contrato tipo agroalimentario por producto.

El contrato es de libre y voluntaria adhesión. Ello supone que los diversos operadores del sistema agroalimentario podrán voluntariamente ajustar sus contratos (sometidos por norma al derecho privado), al contenido, clausulado, condiciones y formato del modelo de contrato tipo homologado.

Contrato tipo homologados vigentes⁴⁸:

1. Cosecha de naranjas y grupo mandarinas a peso para su comercialización en fresco.
2. Cultivo y compraventa de tabaco.
3. Limones con destino a su comercialización en fresco.
4. Limones con destino a su transformación en zumo.
5. Pomelos con destino a su comercialización en fresco.
6. Pomelos con destino a su transformación en zumo.
7. Cosecha de naranjas y grupo mandarinas a peso, para su comercialización en fresco.
8. Patata dedicada al comercio en fresco.
9. Leche de cabra con destino a su transformación en productos lácteos.
10. Leche de vaca con destino a su transformación en leche y productos lácteos, periodo tasa láctea 2010/2011.
11. Forrajes con destino a su transformación.
12. Uva para la elaboración de vinos amparados por la D.O. calificada Rioja.
13. Vino amparado por la D.O. calificada Rioja.
14. Patata dedicada a la industria de transformación.

⁴⁸ Fuente: web oficial del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente español (www.magrama.gob.es). Consulta efectuada el 1 de diciembre de 2012.

C) *Contratos de integración*

Con cierta proliferación en la vida práctica, pero carente de regulación positiva específica a nivel estatal⁴⁹, el contrato de integración⁵⁰ resulta un contrato atípico que se rige básicamente por los acuerdos y estipulaciones libremente suscritas entre las partes⁵¹.

Esta modalidad de contrato se utiliza para coordinar en la mayor medida posible las fases de producción y comercialización de los productos agrarios (integración o coordinación vertical)⁵².

En ese sentido, se parte de la base de un sistema de producción, oferta y compraventa de los productos agroalimentarios bajo la modalidad de contratos de futuro. Así, mediante la figura contractual se pretende controlar la actividad agrícola o ganadera, la cual se somete a ciertos estándares preestablecidos re-

⁴⁹ En Cataluña existe la Ley 2/2005, de 4 abril de contratos de integración, aplicados a la producción ganadera. Según su art. 1 “se entiende por integración el sistema de gestión de la explotación ganadera destinado a obtener productos pecuarios en colaboración entre dos partes, una de las cuales, llamada integrador, proporciona los animales y los medios de producción y los servicios que se pacten en el contrato correspondiente, y la otra, llamada integrado, aporta las instalaciones y los demás bienes y servicios necesarios y se compromete al cuidado y mantenimiento del ganado”. Vid. en esta sede LUNA SERRANO, A. “El contrato de integración en la legislación catalana”, *Actas del Congreso Español de Derecho agrario y Ordenación rural*, Zaragoza, 1999, pp. 75-89. Más recientemente, vid. LÓPEZ AZCONA, M.A. “La experiencia aragonesa y catalana en materia de contratos de integración ganadera”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 17, 2011, pp. 11-44.

⁵⁰ CABALLERO LOZANO, J.M. “Aparcería ganadera y contrato de integración”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 28, 1996, pp. 7-10; LLOMBART BOSCH, D. Los contratos de integración agroindustria: integración agroindustrial un posible modelo para conseguir en la Unión Europea un derecho contractual mas armonizado y uniforme en materias agrarias, *Revista General Informática de Derecho*, 1, 2006.

⁵¹ El Profesor Agustín LUNA SERRANO defiende la versatilidad contractual de la integración agroindustrial, señalando a los contratos agroindustriales como los casos económicamente más frecuentes y relevantes a los que se refiere la Ley estatal 2/2000, y en Cataluña la Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración. Vid su trabajo “Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios”, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Coord. por Pablo AMAT LLOMBART, Valencia, 2007, pp. 363-370. También BOTIJA BELTRÁN M.A., “Contratación agroindustrial y responsabilidad civil”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 11-12, 1988, pp. 36-41.

⁵² Sobre la vinculación entre las interprofesionales agroalimentarias y la Ley 2/2000, vid. DÍEZ RUBIO, C. “Organizaciones interprofesionales agroalimentarias a propósito de la nueva Ley 2/2000 de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 36, 2000, pp. 34-42.

Entre la doctrina agrarista especializada, a propósito del fenómeno de la integración vertical en agricultura y de la economía contractual, sobre todo a partir de la existencia de contratos agroindustriales, vid. LLOMBART BOSCH, D. “Las interprofesionales agroalimentarias y los contratos agroindustriales. Su vinculación al mundo agrario y a su economía en la actualidad”, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, op. cit., pp. 371-402.

lativos al tipo y características de la producción, a su calidad, peso volumen, etc., a las fechas de obtención o elaboración, así como a otras características que vienen siendo exigidas por un comprador conocido (el denominado “integrador”) a un empresario agrario (agrícola o ganadero, llamado “integrado”). Este último deberá asumir y garantizar aquellas, y a tal fin esencialmente aportará las fincas o instalaciones para el cultivo o crianza así como el trabajo relativo al ciclo productivo, a cambio de recibir un precio cierto y preestablecido por toda la producción que deberá entregar al integrador quien se compromete a adquirirla en su totalidad, previa verificación de que cumple con los estándares acordados contractualmente.

Como vemos la fase de la venta del producto constituye la fase final del contrato, el cual siendo duradero en cuanto a su extensión temporal, incluye otros elementos esenciales que “aderezan” esa colaboración entre dos eslabones del sistema agroalimentario: el productor y el comercializador.

En efecto, estos contratos especiales, que realmente implican un mayor o menor grado de colaboración interempresarial, suelen incluir cláusulas que lo tornan más atípico si cabe todavía. Por ejemplo, el integrador (industrial) suele exigir que el integrado (agricultor) utilice buena parte de los medios de producción que el propio integrador le suministre (semillas, granos, abonos, plaguicidas, fertilizantes, animales para cebo, engorde o crianza, piensos, vacunas, vitaminas, etc.). También se reserva el integrador la facultad de supervisar y controlar la marcha de la producción, debiendo asumir y aplicar el integrado en la explotación las directrices técnico-agronómicas o agropecuarias recibidas. El nivel de integración a veces puede llevar incluso al integrado a aceptar financiación del integrador para adaptar la explotación o instalaciones a las exigencias o estándares fijados por el comercializador.

4. Contratos para la gestión empresarial de la explotación agraria

En el ordenamiento jurídico español se considera también actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación (artículo 2.2 Ley 19/1995).

Por ello, cualquier contrato cuyo objetivo sea procurar o facilitar la administración de una empresa agraria, o efectuar cualquiera de las operaciones gerenciales que la misma entrañe, tendrá la calificación de contrato agrario.

A) Contratos de asesoramiento a las explotaciones agrarias

En este ámbito, el Real Decreto 520/2006, de 28 abril, regula las entidades encargadas de prestar un servicio de asesoramiento a las explotaciones

agrarias⁵³, así como la concesión de ayudas para su creación, adaptación y utilización.

El marco de aprobación del Real Decreto 520/2006 es el marco de cumplimiento de los requisitos de condicionalidad exigidos a los agricultores para la percepción de ayudas directas a la renta o el pago único de la PAC⁵⁴.

El contrato en cuestión es aquel que se suscribe voluntariamente entre las entidades que presten servicios de asesoramiento especializados y los empresarios agrarios.

El objeto del contrato, esto es el asesoramiento, puede variar dependiendo de las necesidades o intereses del agricultor asesorado. En todo caso, puede atender desde el diagnóstico de la situación a la propuesta y ejecución de mejoras, en las siguientes materias:

1. Requisitos legales de gestión.
2. Buenas condiciones agrarias y medioambientales.
3. En el caso de agricultores jóvenes, las relacionadas con el inicio de su actividad.
4. Cualesquiera otras materias con objeto de ofrecer un asesoramiento integral.

La naturaleza propia de este tipo de contratos es la del contrato profesional de servicios especializados.

B) Contrato de gestión de los montes privados

El artículo 23 de la Ley de Montes de 2003, tras constatar la evidente afirmación de que los montes privados se gestionan por su titular, dispone que “los titulares de estos montes podrán contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales de las Comunidades Autónomas donde el monte radique”.

Desde el punto de vista económico-empresarial, el titular privado de una superficie forestal puede explotar económica y empresarialmente los aprovechamientos silvícolas o madereros de la misma.

⁵³ DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “El contrato de asesoramiento a las explotaciones agrarias”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Enrique Lalaguna Domínguez*, Coord. por Josefina ALVENTOSA DEL RÍO, Rosa María MOLINER NAVARRO, Vol. 1, Valencia, 2008, pp. 309-318; SÁNCHEZ MARCO, J. “Condicionalidad y asesoramiento a las explotaciones agrarias en el territorio español”, *Agrónomos: Órgano Profesional de los Ingenieros Agrónomos*, 36, 2008, pp. 53-63; y “El marco legal del sistema de asesoramiento a explotaciones agrarias”, *Agricultura: Revista agropecuaria*, 894, 2007, pp. 214-216.

⁵⁴ Regulados en España por el Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la Política Agrícola Común.

Las únicas limitaciones que debe respetar son las derivadas de la planificación medioambiental y forestal, competencia de orden público propia de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación estatal básica de índole medioambiental. Es por ello que la Ley señala que la gestión de estos montes privados se ajustará al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal. La aplicación de dichos instrumentos será supervisada por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, la actividad forestal y la obtención de los productos forestales quedan expresamente incluidas dentro del ámbito de lo agrario, es decir, constituyen actividades agrarias *strictu sensu*. Por lo tanto, no hay óbice para que un empresario agrario-forestal pueda delegar la gestión de su empresa en manos de personas expertas o especializadas en dicha explotación, y que dicha delegación se instrumente por medio de un contrato especial, el cual se considerará de naturaleza agraria por implicar y afectar a la gestión de una explotación agraria.

Y es más, lo dicho resulta perfectamente aplicable no sólo a la gestión de empresas forestales, sino también a cualquier otro contrato de gestión, gerencia o dirección de empresas agrarias, sea cual sea la actividad específica a la que aquellas se dediquen. La naturaleza del contrato de gestión, en su caso, podrá ser la del contrato de servicios o la del contrato de obra, dependiendo de la actividad a desempeñar por el gestor y los resultados esperados.

5. Contratos para la realización de actividades agroambientales

A) Actividad agraria medioambiental y “técnicas contractuales de administración”

Según nuestra tesis, determinadas actividades relacionadas con la conservación del espacio natural, vinculadas con la protección del medio ambiente, con el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, siempre que dichas actividades sean realizadas en el ámbito de la empresa y la explotación agraria, tienen la consideración de actividades agrarias, en la concepción más extensa, moderna y actualizada de la misma.

En efecto, la actividad agraria toma en consideración los aspectos ambientales hasta el punto de que el agricultor puede dedicarse sencillamente a no producir, pero sí a conservar su explotación agraria en un adecuado estado medioambiental, y percibir por ello ayudas agrarias de la PAC, tales como el pago único.

Por su parte, las Administraciones son conscientes desde hace ya bastante tiempo de la necesidad de fomentar métodos de producción agrarios compatibles con la conservación del medio ambiente y la naturaleza, sistemas productivos

limpios⁵⁵, así como actividades y medidas que desde la propia explotación agraria, redunden en beneficio del medio ambiente, del servicio público y en provecho de la comunidad⁵⁶.

Y a tal fin existen figuras contractuales que buscan incardinar tales intereses públicos promoviendo con apoyos y remuneraciones a los empresarios agrarios que se implican en esas facetas conservacionistas.

De hecho, como bien se pone de manifiesto, el recurso a las llamadas “técnicas contractuales de administración” en la gestión de políticas públicas no es precisamente una novedad, sino que ya en tiempos atrás fueron empleadas, si bien no con la profusión actual, sobre todo en el ámbito de la PAC y del desarrollo rural⁵⁷.

Se afirma que en el campo del Derecho público, la teoría sobre los contratos públicos era y es completamente ajena a una figura como la que nos ocupa, hasta el punto de que los cultivadores del Derecho administrativo tendieron a configurarla como una faceta más o menos específica de la actividad subvencional de la Administración, por no encajar en absoluto con las finalidades de las normas que rigen la contratación pública⁵⁸.

Entonces, si no fuera posible subsumir la figura de los contratos de actividades agroambientales en ninguna de las categorías de contratos públicos que prevé nuestra Ley de contratos del sector público de 2007, habría que pensar en otras alternativas.

Además, en los contratos de actividades agroambientales, si bien pueden estar dotados de ayudas-subvenciones públicas *strictu sensu*, no cabe duda que no se excluye ampliar el abanico de contraprestaciones a recibir por el agricultor-contratante. Y entre ellas podría incluirse la remuneración o retribución

⁵⁵ Vid. AMAT LLOMBART, P. “La agricultura integrada bajo el perfil jurídico de medida agroambiental: régimen de sus normas de producción”, *Revista General Informática de Derecho*, 2, 2003.

⁵⁶ Vid. AMAT LLOMBART, P. “La política medioambiental de desarrollo sostenible: hacia la compatibilidad entre producción agraria y medio ambiente”, *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales: un reto para la protección efectiva del medio natural*, Coord. por Enric ARGULLOL I MURGADAS, Valencia, 2004, pp. 397-407. También del mismo autor “Hacia una agricultura respetuosa con el medio ambiente: su marco normativo”, *Revista General de Derecho*, nº. 682-683, 2001, pp. 7205-7215.

⁵⁷ Así lo indica DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. quien estudia las aplicaciones de este sistema en la historia reciente y su evolución en los últimos tiempos. Véase del indicado autor su trabajo “Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural”, en *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, Logroño, 2001, pp. 39 y ss.

⁵⁸ Así lo expresa DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. en “Técnicas contractuales de administración en el desarrollo rural”, *Actas de las V Jornadas de Derecho Agrario. El Derecho agrario y los nuevos horizontes del desarrollo rural*, op. cit, p. 40. Para profundizar más en el debate doctrinal, puede consultarse a DÍAZ FRAILE J.M., *El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en Derecho español*, Madrid, 1990.

directa al agricultor a cambio de que éste genere externalidades positivas para el medio rural o el medio ambiente con origen en su explotación agraria⁵⁹. Al respecto también se ha dicho que la retribución de los servicios ambientales no puede ser considerada una ayuda pública, y el instrumento jurídico adecuado para arbitrar esos acuerdos en el contrato⁶⁰.

Se concluye, en fin, que se trata de verdadera técnica contractual, que en el campo del Derecho público participa de los mismos rasgos que ese supraconcepto que es el contrato⁶¹.

Así los contratos de actividades agroambientales son verdaderos contratos, cuya suscripción tiene carácter voluntario para las partes, esto es, de libre aceptación por las mismas. Ahora bien, no hay que olvidar que, aunque estos contratos posean un carácter voluntario en general, por lo que su suscripción no resulta obligatoria (no es un contrato forzoso), sin embargo sí que resulta requisito necesario para que los agricultores puedan beneficiarse de las ventajas y contraprestaciones que su suscripción comporta.

Cosa distinta a la voluntariedad que debe estar presente en el momento de la prestación del consentimiento, es el margen de voluntad o libertad a la hora de pactar las condiciones del contrato o las prestaciones asumidas por el agricultor en el mismo. Salvadas las evidentes distancias, aquí sucede algo similar al fenómeno de la contratación en masa y por medio de contratos-tipo, donde abundan las condiciones generales previamente establecidas por una de las partes del contrato, y sometidas a su aceptación por la contraparte sin posibilidad de negociación o modificación.

⁵⁹ De hecho, la consecución de beneficios y externalidades positivas para los recursos naturales en particular, y para el medio ambiente en general, se pueden lograr a partir de las obligaciones agroambientales que se derivan de la condicionalidad a la cual están sujetos los agricultores que aspiren a recibir las ayudas de la PAC, entre las que destacan el llamado “pago único”. Al respecto, vid. ampliamente AMAT LLOMBART, P. “La aplicación del régimen de pago único por las administraciones y tribunales nacionales: el caso español”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 50, 2007, pp. 11-35.

⁶⁰ PRIETO ÁLVAREZ, T. *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Madrid, 2001, p. 369.

⁶¹ DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Técnicas contractuales...”, op. cit., p. 42. En ese sentido, RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, *Ambienta: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 97, 2011, p. 68. A propósito de estas figuras en particular afirma sin dudas su naturaleza contractual. Se trata de un negocio jurídico-bilateral, dado que concurre un acuerdo de voluntades. Se trata de acuerdos voluntarios entre agricultores y la Administración, concurre la bilateralidad, la aceptación del agricultor ya no es solo un requisito de eficacia, sino un elemento necesario para que nazca el acto jurídico, a partir del cual el agricultor se compromete a gestionar la explotación atendiendo a determinados parámetros económicos, sociales y ambientales y la Administración se compromete a pagar al agricultor por dicha gestión. Dado que el contenido de la relación jurídica se fija de común acuerdo por las partes, las partes pueden compelerse al cumplimiento de las respectivas prestaciones.

Finalmente, dichos contratos poseen una causa onerosa, por cuanto la contraprestación económica recibida de la Administración (ya en metálico, ya en especie) reviste carácter remuneratorio de una prestación de hacer o no hacer a cargo del agricultor, la cual revertirá en beneficio de la sociedad.

B) Tipologías de contratos

1) Los compromisos agroambientales en el marco del desarrollo rural

Dispone el Reglamento 1698/2005, de ayudas al desarrollo rural⁶² (artículo 39) que “se concederán ayudas agroambientales⁶³ a los agricultores que suscriban de forma voluntaria compromisos agroambientales. En caso de que el cumplimiento de objetivos medioambientales lo justifique, las ayudas agroambientales podrán concederse a otros responsables de la gestión de tierras”. También “se podrá conceder ayuda a la conservación de recursos genéticos en la agricultura”.

A fin de evitar una doble remuneración por las mismas obligaciones ambientales, se indica que “las ayudas agroambientales sólo cubrirán los compromisos que impongan mayores exigencias que los requisitos obligatorios correspondientes”, en referencia a las exigencias de la condicionalidad para el cobro de ayudas de la PAC.

Dichos compromisos se suscribirán, como norma general, por un período de entre cinco y siete años. En casos de necesidad debidamente justificados, se establecerá un período más largo.

Las ayudas se concederán anualmente y cubrirán los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito. De ser necesario, podrán cubrir también los costes de transacción.

⁶² Dicho Reglamento se halla actualmente en fase de completa revisión, y será sustituido por una nueva reglamentación a partir del 2014. Sobre el proceso de reforma de la política de desarrollo rural comunitaria, vid. AMAT LLOMBART, P. “Análisis del futuro desarrollo rural en Europa en el marco de la reforma de la PAC según la propuesta de Reglamento de 2011 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 59, 2011, pp. 7-32.

⁶³ ATANCE MUÑIZ, I. “Las ayudas agroambientales como instrumento único de intervención en sistemas productivos de alto valor ambiental”, *Revista Española de Estudios Agrosciales y Pesqueros*, 198, 2003, pp. 75-98. Un ejemplo de producción agraria plenamente sostenible desde el punto de vista medioambiental, y por tanto acreedora de este tipo de ayudas agroambientales, es la producción ecológica o agricultura ecológica. Vid. AMAT LLOMBART, P. “Régimen jurídico español en materia de agricultura ecológica: normas de producción, indicación-etiquetado, control y fomento”, *Producción orgánica. Aspectos ambientales, técnicos y jurídicos*, Universidad de Santiago del Estero (Argentina), 2006, pp. 166-191.

2) *El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural*⁶⁴

Los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible⁶⁵, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias —entendidas en un sentido lo más amplio posible— hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial.

Se pretende con ellos conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados.

La base normativa la conforman el artículo 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, y el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

La aprobación del Real Decreto 1336/2011 ha clarificado las dudas terminológicas iniciales derivadas de la Ley 45/2007, a la vez que, como novedad, regula con carácter básico dos modalidades de contratos (artículo 1)⁶⁶:

- a) El “contrato territorial”, ajeno al sistema y al régimen previsto por la Ley 45/2007, pero de un alcance mayor y general.
- b) Y el propiamente dicho “contrato territorial de zona rural”, introducido por el artículo 16 de la Ley 45/2007 para servir como instrumento de aplicación e impulso del desarrollo rural sostenible.

En realidad, el RD 1336/2011 ha establecido una categoría general (la del contrato territorial) y una categoría específica (la del contrato territorial de zona

⁶⁴ Sobre este tema en particular, vid. ampliamente AMAT LLOMBART, P. “Instituciones jurídicas para el desarrollo sostenible del medio rural: el modelo de agricultura territorial, el contrato territorial y el contrato territorial de zona rural”, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, Madrid, 2011, pp. 161-206.

⁶⁵ Dicha vinculación se ha puesto de manifiesto, entre otros, por ARROYO LLANES, L.M. “El desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales de explotación agraria”, *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 4, 2008, pp. 213-231.

⁶⁶ Sobre el régimen jurídico de los contratos previstos en el RD 1336/2011, puede leerse el trabajo de RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “El contrato territorial y el contrato territorial de zona rural: dos instrumentos para promover una gestión sostenible del medio rural”, *Ambiente: Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, cit., pp. 66 a 83; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. “La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 273, 2012, pp. 153-192. También sobre las expectativas de futuro de los contratos territoriales, vid. LOZANO CUTANDA, B. “Los contratos territoriales: una fórmula de financiación de actividades agrarias con gran potencial de futuro”, *Diario La Ley*, nº. 7760, 2011.

rural), el cual participa del mismo régimen que aquel, pero al que se le añade su propio marco normativo. Es decir, el régimen jurídico del contrato territorial de zona rural se integra por el régimen básico previsto por el RD 1336/2011 (artículos 1 a 9) y por un régimen específico (artículos 10 a 12 de dicho RD y la regulación pendiente de desarrollo por las CCAA).

Las diferencias se sitúan en el ámbito territorial de aplicación de una y otra figura contractual, en los sujetos que pueden suscribir tales contratos, así como en el contenido obligacional de los mismos (los compromisos).

En todo caso, la conclusión a que llegamos es la siguiente: si bien la aparición del RD 1336/2011 ha supuesto un avance en el conocimiento del régimen legal del contrato territorial, no obstante, debido a lo básico de su regulación sigue sin ser suficiente para la definitiva puesta en marcha del mismo, pues exigirá ulteriores desarrollos normativos tanto por parte del Estado como —sobre todo— por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

3) *Contratos para la custodia del territorio*⁶⁷

Esta modalidad de contrato está prevista en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. En efecto, su artículo 72 dispone que “las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”⁶⁸.

Dichas entidades de custodia del territorio podrán, a su vez, obtener la gestión de terrenos situados en espacios naturales titularidad de la Administración General del Estado, a través de acuerdos de cesión de su gestión.

Tales acuerdos tendrán una duración limitada según sus características, no darán lugar a renovación automática, y no conllevarán, tras su extinción, ningún tipo de ventaja para el anterior cesionario ni para personas vinculadas a él. Estos acuerdos se establecerán por escrito, en forma de convenio administrativo plurianual que preverá el sistema de financiación para su desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión.

⁶⁷ En esta sede, vid. el amplio e interesante trabajo de BARREIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*, Madrid, 2010.

⁶⁸ Vid. MUÑOZ AMOR, M.M. “La custodia del territorio como paradigma de la administración concertada”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, 108, 2011, pp. 50-63; PIETX I COLOM, J. “Custodia del territorio: una nueva vía de acuerdo entre la sociedad y la propiedad privada para una conservación efectiva del territorio”, *La dimensión ambiental del territorio frente a los derechos patrimoniales...*, op. cit., pp. 457-463.

Suscitan especial interés para este estudio los posibles contratos a suscribir entre las entidades de custodia del territorio (de naturaleza pública o privada) y los “propietarios de fincas privadas” que sean titulares de una empresa agraria, cuyo objetivo principal sea “la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” en el marco de la explotación agraria. En tal caso podría considerarse un contrato agrario⁶⁹.

Además, según dispone el artículo 73 de la citada Ley 42/2007, existen incentivos para la consecución de externalidades positivas que pudieran ser generadas en el ámbito de los espacios protegidos y en el marco de los acuerdos de custodia del territorio.

4) *Contratos de repoblación forestal*

A la entrada en vigor de la Ley de Montes de 2003, siguieron en vigor diversos consorcios y convenios de repoblación forestal⁷⁰ amparados por la legislación que la nueva Ley ahora derogaba. Al respecto, la disposición adicional primera de la nueva Ley establece que aquellos continuarán vigentes hasta la fecha de su finalización.

Pero para tratar de garantizar la continuidad de la buena labor ambiental de aquellas figuras, también dispone que las Comunidades Autónomas podrán sustituir los consorcios y convenios de repoblación suscritos entre la Administración forestal y los propietarios de montes, por “otras figuras contractuales” en las que no sería exigible una compensación económica a favor de la Administración o condonar su deuda, siempre que se cuente con el acuerdo de los propietarios y que concurra alguna de las siguientes condiciones:

- a) Los beneficios indirectos y el interés social que genere el mantenimiento de la cubierta vegetal superen los de las rentas directas del monte.
- b) El propietario del suelo se comprometa a conservar adecuadamente la masa forestal creada por aquellos consorcios o convenios mediante la aplicación de un instrumento de gestión.
- c) Aquellas otras que fije la Comunidad Autónoma.

⁶⁹ Vid. BOSCH CARRERA, A. “Contratos de custodia del territorio: aspectos notariales”, *La notaria*, 35-36, 1, 2006, pp. 65-76; IBORRA VALLE, C. “El acceso al registro de la Propiedad de los contratos sobre la custodia del territorio”, *La notaria*, 35-36, 1, 2006, pp. 93-102.

⁷⁰ LABORDA VALLE, E. “Alrededor de la singular naturaleza jurídica de los convenios para la repoblación forestal”, *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 25, 2004, pp. 319-342; PIZARRO NEVADO, R. “Conservación y protección frente a los cambios de uso, la erosión y la desertificación. La restauración hidrológico forestal y los convenios de repoblación”, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes: estudios de derecho forestal, estatal y autonómico*, Coord. por Luis CALVO SÁNCHEZ, Madrid, 2005, pp. 1005-1040.

6. Contratos complementarios

La denominación de “contratos complementarios” se deriva del hecho de que determinadas actividades complementarias a la actividad agraria tienen existencia en la práctica cotidiana y además se encuentran legalmente previstas por la legislación de modernización de explotaciones agrarias, de modo que no solo guardan con la actividad agraria una estrecha relación, sino que incluso sirven para calificar jurídicamente al agricultor profesional (vid. el artículo 2.5 de la Ley 19/2005).

Tal sería el caso de los contratos celebrados por el empresario agrario con terceras personas para la prestación de servicios turísticos o de ocio, dentro del sector llamado “turismo rural” y el más específico “agroturismo”, siempre que tales actividades fueran realizadas en su explotación⁷¹.

O los contratos vinculados a las prácticas cinegéticas en el seno de la explotación agraria, ya sean actividades de caza (alquiler de cotos...), de pesca, etc.

E incluso la realización de actividades artesanales que tengan relación con el medio rural, agrario o agroalimentario.

Estos contratos, por su variedad, heterogeneidad y atipicidad, no pueden ser fácilmente encuadrados en alguna de las categorías legales preestablecidas. Por ejemplo, el contrato de agroturismo, teniendo ciertas similitudes con el contrato de hospedaje, lo supera al ofrecer el empresario agrario además de alojamiento en la propia explotación agraria, comidas propias del lugar incluso elaboradas a partir de productos directamente obtenidos de la finca, e incluso incluyendo una variada oferta de actividades recreativas o de ocio, vinculadas al medio rural (participación en faenas agrícolas, recolección de frutos, granja-escuela, elaboración de productos, visitas guiadas, excursiones, rutas a caballo o en bicicleta, etc.). Así sería un contrato mixto, habida cuenta la multiplicidad de prestaciones ofrecidas.

⁷¹ AMAT LLOMBART, P. “Acerca de la naturaleza jurídica del contrato de agroturismo: distinción de figuras afines. Conexiones con el contrato de hospedaje y con el contrato de viaje combinado”, *Homenaje al Profesor Bernardo Moreno Quesada*, Almería, 2000, pp. 117-127; AMAT LLOMBART, P. *El fenómeno del turismo rural y el contrato de agroturismo en el ordenamiento jurídico español*, Valencia, 2001.

LAS COMPETENCIAS DE ABASTOS HASTA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA. POLICÍA DE ABASTOS Y POLICÍA SANITARIA

PEDRO DÍAZ PERALTA

Profesor de Legislación Sanitaria. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: Entre las competencias históricas de nuestra administración municipal se encuentran las de policía de abastos que originariamente incluían también medidas destinadas a garantizar a la población el abastecimiento de alimentos y otros productos de primera necesidad a través del uso de pósitos y otras figuras regulatorias locales. Estos productos de abasto debían observar las normas de sanidad e higiene establecidas en la policía sanitaria. Con la consolidación del modelo de estado centralizado se produce la unificación de las reglamentaciones sanitarias locales, proceso que en nuestro país se acomete bien entrado el siglo XIX. En esta corriente estatalizadora, la Instrucción General de Sanidad de 1904 y el Decreto de 1908 sobre falsificación y alteración de sustancias alimenticias —coetáneos con la primera Ley que prohibía en Estados Unidos el tráfico federal de alimentos adulterados—, pueden considerarse los primeros hitos de un proceso armonizador que ha avanzado a escala nacional y supranacional hasta la actualidad.

ABSTRACT: A historical role of the Spanish municipalities was the regulation of supplies of food and other basic goods using for that purposes local storage facilities. Marketed commodities were to be anyway in compliance with food safety rules set up at municipal health policy priorities. With the consolidation of a centralized state model in Spain, the unification of public health & food safety legislation is completed well into the nineteenth century. At this respect, the General Health Norm of 1904 and the Decree of 22 December 1908 on deceptive and adulterated food (which can be considered a coetaneous of the first law prohibiting trafficking in adulterated food in the United States, The Food and Drug Act), can be considered the first milestones of a general harmonization process at national and supranational level.

SUMARIO: I. Introducción. II. El control de alimentos en la etapa previa a la adhesión a la UE. III. Concepto actual de alimento seguro. 1. Definiciones en el Derecho comparado.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el surgimiento de las primeras civilizaciones humanas con el auge de la agricultura, la sedentarización de las poblaciones cazadoras y recolectoras nómadas dio lugar a la aparición de asentamientos con una organización social

estable cada vez más separados de los centros de producción de alimentos. Una de las tareas comunes de los gobernantes de las nuevas ciudades era velar para que la población dispusiera en todo momento de alimentos de calidad suficiente y en mínimas condiciones higiénicas para sostener la actividad humana, promulgando a este fin códigos, edictos, cédulas u otras normas reguladoras¹.

Desde esta perspectiva histórica, el control de los abastos ha ido evolucionando con la propia estructura social en un proceso marcado de lo particular a lo general² hasta alcanzar el ámbito estatal a partir de las normas propias que un principio rigieron para ciudades y territorios concretos. En el caso de nuestro país, el control de alimentos ha estado estrechamente ligado desde sus orígenes con la actuación de los propios municipios dentro de sus competencias clásicas de policía sanitaria y policía de abastos³ desde cuyo

-
- ¹ Véase ANES, G. Tradición rural y cambio en la España del siglo XVIII, en ANES, G. (ed.): *La economía española al final del Antiguo Régimen*. 1982. VALERIOLA, T. Idea General de la Policía o Tratado de Policía sacado de los mejores autores que han tratado sobre este objeto. Valencia, 1800. RECUERDA GIRELA, M.A. Derechos y principios relacionados con los consumidores en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord) *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*. Instituto Andaluz de Administración Pública. 2008. BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.) Instituto Andaluz de Administración Pública. 2008. RODRÍGUEZ FONT, M. Régimen Jurídico de la Seguridad Alimentaria. Universidad de Girona. 2006. VALENZUELA GARCIA, F. Policía sanitaria de los Alimentos. Centro de Estudios Municipales y cooperación interprovincial. Granada. 1981. ANES, G. Las crisis agrarias en la España moderna. Taurus. Madrid, 1974. JERÓNIMO ESTÉVEZ, J. Defensa del consumidor en materia de alimentos. Anales de la Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental. ACVAO. 1989.
- ² MUÑOZ MACHADO, S, JIMÉNEZ BLANCO, A. La protección de la Salud de los Consumidores. Estudios sobre Consumo, nº 3, pág. 40 y siguientes. Madrid. 1984. De acuerdo con los autores, las Reglamentaciones Técnico- Sanitarias como técnica normativa utilizada para desarrollar la legislación alimentaria nacional hasta su sustitución por los Reglamentos del denominado paquete de higiene [legislación de seguridad alimentaria de la Unión Europea desarrollada a partir del Reglamento (CE) 178/2002, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria], derivan del sistema de reglamentación similar frecuente en la legislación de régimen local del siglo XIX, y se generalizó a partir de las Instrucciones Sanitarias de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero 1823. El posterior *proceso imparable de estatalización*, experimenta una significativamente expansión y el alcance de la normativa de higiene deja de ser paulatinamente local al asumir su contenido el Estado (i.e.: Real Orden de 5 de enero de 1887, sobre control alimentario y Real Decreto de 11 de marzo de 1892 sobre control de fraudes en vinos).
- ³ Ver SANTAYANA, LORENZO DE. Gobierno Político de los Pueblos de España, y el corregidor, alcalde y juez en ellos. 1769; ABELLA, F. Manual de policía urbana. 1887. Describía Lorenzo de Santayana en el Capítulo VI las medidas para garantizar “tasa, bondad y peso” de los alimentos y para “que no se vendan los prohibidos” señalando que no sólo debe cuidar el que gobierna los abastecimientos sino que además éstos deben ser “de buena calidad, no dañados o pestíferos, y que no estén prohibidos de venderse” velando a su vez para que se “derramen o echen al río los mantenimientos cuyo consumo haya de ser dañoso para la salud de los vecinos”. Además se establecía que el destino de lo recaudado por arbitrios municipales y otros tributos, tales como el sobreprecio de los abastos y de la carne, se destinara a “... paga del salario del Médico.(...), Albeítar y Herrero;(...); el premio que se acostumbra a dar por las cazas de lobos; para el gasto de matar la langosta...” y otros. Similares disposiciones se encuentran en las denominadas ‘leyes históricas’ aplicadas en ayuntamientos y concejos.

ámbito se extendió, en un documentado proceso, hasta alcanzar una aplicación uniforme en el conjunto del Estado.

En la edad moderna, el municipio ha jugado un papel decisivo en la llamada policía de abastos a través de varias instituciones. Por un lado con el nombramiento “ad personam” de ediles, magistrados, veedores o inspectores encargados del control de los artículos de abasto y de la recaudación de exacciones y tributos sobre ellos⁴, y por otro con la aparición de las primeras instituciones reguladoras en sentido amplio, como los pósitos municipales e instituciones afines⁵ cuyo fin principal, la regulación del mercado de granos en el antiguo régimen, fue ganando importancia de tal forma que su organización anticipó el germen de la hacienda local, al establecer nuevos procedimientos contables (incluyendo cuentas, arcas, expedientes, libros o actas) cuyo modus operandi continuarían más tarde nuestros Ayuntamientos.⁶

⁴ Entre sus competencias se pueden citar las de los zabazoques o jueces de abastos medievales, las sisas de carne o pescado controladas por veedores y otras establecidas en ordenanzas y fueros de los concejos (ordenanzas de León de 1020, Fuero viejo de Madrid de 1023, Real Provisión de Madrid de 1577, Ordenanzas de Granada de 1552, etc).

⁵ La agricultura del Antiguo Régimen sufría también los avatares de la climatología adversa que provocaba situaciones de carestía y hambrunas periódicas en sectores de la población. Los precios de los cereales padecían en estas condiciones violentas fluctuaciones, tanto por las malas cosechas como por lo precario de la situación económica del Reino. En tiempos de penuria, los acaparadores de granos se valían del estado de necesidad general para elevar insoportablemente los precios, que sufrían considerables variaciones a lo largo del año con un efecto directo en las oscilaciones bruscas del precio del pan. A partir del siglo XV, se erigieron “graneros públicos para asegurar la provisión de los pueblos, regular los precios y librar a los labradores de la usura” (Ver LAMPÉREZ Y ROMEA, Arquitectura Civil Española de los siglos I-XVIII. Madrid, 1922). Esta función —según BERNAL, A.M, La propiedad de la tierra y las luchas agrarias. 1974— configuró una temprana “policía de abasto, mas desarrollada en las grandes villas y ciudades (...) que exigía especial atención a los problemas de las subsistencias” Cabe destacar las siguientes normas legales básicas promulgadas a lo largo del tiempo para regular la actividad de estas instituciones: la Pragmática de 15 de abril de 1584, recogida posteriormente en la Novísima Recopilación, la Real Instrucción de 30 de mayo de 1753 y el Reglamento de Pósitos aprobado por Decreto de 14 de enero de 1955.

⁶ Ha quedado constancia (excepto en la Cornisa Cantábrica) de la existencia de almacenes, trojes y paneras en la Hispania Romana (*frumentarios* y *annonarios*), que se destinaban a guardar la cosecha anual de granos y tener reserva para atender a las necesidades de panificación, garantizando el grano sano para la sementera y la piensos y raciones del ganado. La tradición musulmana dejó posteriormente en nuestra geografía alholíes o alhoríes, construcciones de idénticos fines que se extendieron por Al Andalus. Desde la Edad Media, la mayoría de municipios contaban con depósitos o almacenes, (denominados indistintamente como pósitos, alholíes, trojes, paneras, alhóndigas o cambras), destinados todos ellos a guardar los cereales de abasto de la población. Junto a los alholíes, de titularidad particular, se alzaban aquellos destinados (casas tercias) a depositar el diezmo del grano que se pagaba en especie y que en las Siete Partidas de Alfonso X se definen como “la décima parte de todos los bienes que todos los omes ganan derechamente e esta mandó la Santa Iglesia que sea dada a Dios” y que en la práctica suponía un noveno de la cosecha, de cuya cuota se destinaba al rey (casas tercias) dos novenos del total o tercia real. La iniciativa de los particulares se adelantó en la creación de pósitos a los ayuntamientos. Algunos eclesiásticos como Cisneros o Belluga, a inicios del siglo XVI, patrocinaron la creación de estas fundaciones que demostraron su utilidad para combatir las hambrunas de los periodos de escasez. Significativa fue la contribución de Cisneros, que erigió y fomentó la construcción de pósitos a lo largo del Reino de Castilla.

Con la evolución económica y la expansión del comercio en las sociedades modernas, estos títulos de intervención clásicos hayan sobrepasado el mero ámbito local obligando finalmente a la armonización de funciones en instancias superiores nacionales. No obstante, las competencias reguladoras siguen compartimentadas en su base entre los productos de origen animal⁷ y los vegetales⁸, lo que de algún modo resta unidad de acción a su control.

Desde el punto de vista histórico, cabe destacar el hecho de que los primeros responsables de supervisar el abastecimiento hayan sido a su vez los encargados de ejercer en paralelo el control sobre su calidad e higiene. Con la consolidación del modelo de estado centralizado se produce la unificación y estatalización de la normativa sanitaria local, proceso que en nuestro país se acomete bien entrado el siglo XIX y cuya evolución guarda simetría con otros estados occidentales⁹. Como puntos culminantes en este proceso histórico de estatalización se deben citar dos normas fundamentales: La Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904 y el Decreto de 22 de diciembre de 1908, sobre falsificación y alteración de sustancias alimenticias (fraudes alimentarios)¹⁰, que se mantuvo vigente hasta su derogación formal por otra de las normas esenciales en la evolución de la actividad administrativa de control en el último cuarto de siglo: el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio¹¹. Coincidiendo en el tiempo, cabe decir

⁷ QUINTANA LÓPEZ, T. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S “La profesión veterinaria. Situación actual y perspectivas” en Noticias de la Unión Europea. 2000. SANZ EGAÑA, C. Historia de la Veterinaria Española. Espasa Calpe. Madrid. 1941. DÍAZ PERALTA, P. ANADÓN, A. Elementos de Derecho Veterinario, en Cincuentenario de la ACNV. 2007. ABAD GAVÍN, M., *Introducción a la historia de la Veterinaria*, Universidad de León, 1984.

⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G “Industria”. En MARTÍN RETORTILLO, S. (Director): Derecho Administrativo Económico. La Ley T. II, pág 492 y ss. 1991 BERNAL, A. La lucha por la tierra en la crisis del Antiguo Régimen. Taurus. Madrid, 1979. ESTEVE PARDO, J. De la policía administrativa a la gestión de riesgos. Revista Española de Derecho Administrativo, 119, julio-septiembre 2003, p. 330.

⁹ Ver HUTT, P.B., MERRILL, R.A., GROSSMAN, L.A., Food and Drug Law. Foundation Press. 2007. De acuerdo con estos autores, la centralización de elementos de control también se produjo en Inglaterra una vez que las autoridades se cercioraron que el precio de los alimentos sólo podían ser regulado en relación a su calidad. Con independencia de los estatutos adoptados por el Parlamento inglés, las ciudades y municipios adoptaron ordenanzas propias para prevenir la adulteración de alimentos.

¹⁰ También pueden tomarse como referentes más remotos el Decreto CCLIX de 8 de junio de las Cortes de Cádiz, las citadas Instrucciones de 23 de junio de 1813 y 3 de febrero de 1823 y la primera ley General de Sanidad de 1855 (que reconoce las competencias de los inspectores veterinarios por primera vez).

¹¹ Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria (BOE 168, 15 de julio de 1983).

que la primera ley alimentaria en Estados Unidos que prohibía el tráfico federal de alimentos adulterados y fraudulentos, la Food and Drug Act, se adoptó en 1906¹².

En referencia a las competencias actuales de control e inspección, y como elemento de seguridad alimentaria aplicable en la actualidad a los Estados miembros de la Unión Europea, señalar que su desarrollo normativo deriva de las políticas de protección de los consumidores diseñadas en la década de los 90 para dar respuesta específica en su origen —entre otras— a las crisis sanitarias aparecidas. No obstante, nuevos retos en el horizonte, como la lucha contra las denominadas enfermedades emergentes, los problemas derivados con la expansión del comercio internacional o el cambio climático, obligan a una respuesta ponderada que no debe pasar necesariamente por una sobredimensión de la legislación alimentaria¹³. Parece conveniente completar este análisis con la visión del profesor Eduardo García de Enterría¹⁴ para quien la seguridad jurídica, recogida en el art. 9.3 CE como principio constitucional, es una *exigencia social inexcusable y constantemente deficiente*, que no debe conducir *sensu contrario* a la “inflación incontenible de las normas”. Como señala también el Prof. García de Enterría, esta inevitable inflación podría ser corregida con una adecuada codificación y como ejemplo trae el caso los instrumentos de codificación adoptados en Estados Unidos, en especial el Code of Federal Rules¹⁵ objeto de estudios más específicos¹⁶ desde el punto de vista del análisis comparado con el derecho alimentario europeo vigente.

¹² El mismo año de la publicación de la novela de Upton Sinclair *La Jungla*, que describe detalles inquietantes de las condiciones de trabajo en los mataderos en el Chicago de la época: Ver HUTT, P.B., MERRILL, R.A., GROSSMAN, L.A., Food and Drug Law, op. cit, pag. 11.

¹³ Así se recoge en algunos de los escenarios contemplados en el Documento sobre nuevos desafíos para aplicación de las políticas de seguridad alimentaria. Ver SANCO: Future challenges paper: 2009-2014. En este estudio se contempla el llamado escenario legislativo WAVE: El aumento de la complejidad de la legislación va pareja a la desconfianza de la población. http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/events/future_challenges_paper.pdf

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Civitas, 1999.

¹⁵ El desarrollo de la legislación alimentaria estadounidense se desarrolla a partir de su encaje normativo en el U.S. Code (USC) y en el Code of Federal Regulations (CFR) ordenado en secciones preestablecidas.

¹⁶ Ver F. GONZÁLEZ BOTIJA, M.A. RECUERDA, P. DÍAZ PERALTA, A. MARTÍNEZ CAÑELLAS, L. RODA, A. LAGO, E. ALONSO, M.R. MARTÍNEZ-LARRAÑAGA and ARTURO ANADÓN Legal Regulation of Risk Analysis and Genetically Modified Foods. European Food and Feed Law Review 4, 223-234. 2009. En este estudio se destaca el papel de las directrices y la codificación por secciones en el Code of Federal Regulations (CFR) en la ordenación alimentaria americana.

II. EL CONTROL DE ALIMENTOS EN LA ETAPA PREVIA A LA ADHESION A LA UE

Si se puede mencionar un hito decisivo que marcó la regulación de las competencias de control en nuestro país en el periodo inmediatamente anterior a nuestra adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea, fue sin duda la aparición del llamado síndrome tóxico que afectó a amplios sectores de la población.

Este síndrome, provocado por el consumo de aceite de colza desnaturalizado con marcadores, saltó a la actualidad en la primavera de 1981 y fue un hecho clave que obligó a revisar los procedimientos de vigilancia y control hasta entonces vigentes. El elevado número de afectados puso de manifiesto la falta de unidad de acción y de coordinación institucional en los procedimientos de inspección y control. En ese momento se encontraba vigente, como base jurídica para la prevención y el control de fraudes, el citado Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, que se completaba con el desarrollo reglamentario a partir de la Ley de Bases de Sanidad de 25 de noviembre de 1944 (BOE 311, de 26 de noviembre- RCL 1944/1611), instrumentos insuficientes para dar respuesta adecuada a una crisis alimentaria de dimensiones desconocidas hasta entonces.

En ese año (1981) se encontraba además en pleno desarrollo normativo las disposiciones del Código Alimentario Español, mediante las técnicas normativas de reglamentaciones técnico-sanitarias específicas de carácter vertical —que incluían disposiciones sobre inspección y control de fraudes—, con la introducción de normas de calidad para los productos alimentarios, aunque en su conjunto adoleciera propiamente de una verdadera coordinación horizontal de controles y planes de contingencia. Como ejemplo, las disposiciones de control e inspección de la Reglamentación Técnico-Sanitaria de Mataderos de 1964 se solapaban con las competencias de inspección en puntos de inspección fronterizos y de normalización, (compartidas en algún caso con las funciones del antiguo Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación del Comercio Exterior- SOIVRE) y con las de los servicios de Defensa Contra Fraudes, entre otros. Por otro lado, gran parte de las competencias de salud pública seguían estando en manos de los municipios estructurados en los denominados partidos sanitarios, términos municipales en los que inspectores titulares ejercían sus funciones sin existir de hecho una propia estructura de coordinación entre ellos.

Como reacción ante el desfase de los mecanismos de vigilancia y control con respecto a la dimensión real que había cobrado el sector agroalimentario en nuestro país se adoptó el ya mencionado Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio. Las críticas no tardaron en llegar por parte de la doctrina, que consideraba que en esta norma heterogénea se mezclaba disposiciones de protección de

defensa de los consumidores herederas de las medidas de disciplina de mercado preconstitucionales con otras específicas de protección de la producción agroalimentaria. Este Real Decreto sigue vigente en la actualidad así como el procedimiento general de inspección y toma de muestras regulado en esta norma —exceptuando de su aplicación general lo que prevén las normas especiales—, que en lo esencial no difiere de lo que establecía el Real Decreto de 22 de diciembre de 1908.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas poco más tarde, en 1986, obligó a una revisión profunda en las estructuras de control oficial de alimentos, que ya habían sufrido una obligada reestructuración como consecuencia de la crisis del aceite de colza desnaturalizado. La apertura de la producción alimentaria nacional a un potencial mercado de consumidores en la Unión Europea obligaba a la adaptación a los nuevos requerimientos sanitarios y de control de nuestro sector agroalimentario, ineludibles para no restar competitividad a las producciones nacionales ante el reto del nuevo mercado común. Cabe decir que la industria agroalimentaria nacional aceptó este cambio obligado de escenario con una decidida apuesta por la modernización.

Por último, en el momento actual y en lo que se refiere a las competencias de control e inspección, coexisten en nuestro país normas de control e inspección en el ámbito de la seguridad alimentaria en aquellos sectores en los que el control está armonizado en la Unión Europea a partir de lo que establece principalmente el R (CEE) 178/2002, de 28 de enero, y otras disposiciones específicas de aplicación en los sectores zoonosanitario y fitosanitario de aplicación aquí, y las normas específicas para productos cuyo control no está armonizado (por ejemplo, las masas panarias o los productos de pastelería y confitería) La base legislativa nacional aplicable a los controles oficiales comprende también la amplia legislación de base autonómica desarrollada al amparo de las competencias cedidas a las Comunidades Autónomas y las normas subsistentes de base municipal, incluyendo las competencias propias desarrolladas históricamente con anterioridad a la derogación formal del Real Decreto de 22 de diciembre de 1908. Todas ellas están reunidas genéricamente entre las contempladas en la Ley 14 /1986, de 29 de abril, General de Sanidad (RCL 1986/1316), en sus artículos 40 a 42 así como las subsistentes, en la legislación especial o sectorial (Ley 43/2002 de Sanidad Vegetal, Ley 8/2003, de Sanidad Animal, y otras).

III. CONCEPTO ACTUAL DE ALIMENTO SEGURO

Episodios tales como la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina o la contaminación de dioxinas en productos avícolas, han desencadenado la desconfianza de los consumidores. Los requisitos de los

alimentos seguros se recogen en el R (CE) 178/2002¹⁷ que obliga a que sólo se comercialicen alimentos y piensos seguros. Todo operador que comercialice un alimento a través de la cadena alimentaria que no cumpla los requisitos de seguridad, infringe la legislación comunitaria y la ley del Estado miembro correspondiente y se hace acreedor a una sanción penal o administrativa.

Tal como indica el artículo 14 del Reglamento, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que, sólo se comercialicen los productos seguros, evitando que pasen a la cadena alimentaria aquellos nocivos para la salud de los consumidores¹⁸, como por ejemplo, carnes y otros productos de origen animal con residuos de sustancias prohibidas. Esta exigencia de

¹⁷ Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. DOCE L 031 de 01.02.2002 p. 1 – 24.

¹⁸ Art. 14. Reglamento (CE) n° 178/2002:

1. No se comercializarán los alimentos que no sean seguros.
2. Se considerará que un alimento no es seguro cuando: a) Sea nocivo para la salud; b) No sea apto para el consumo humano.
3. A la hora de determinar si un alimento no es seguro, deberá tenerse en cuenta lo siguiente: a) Las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores y en cada fase de la producción, la transformación y la distribución, y b) La información ofrecida al consumidor, incluida la que figura en la etiqueta, u otros datos a los que el consumidor tiene por lo general acceso, sobre la prevención de determinados efectos perjudiciales para la salud que se derivan de un determinado alimento o categoría de alimentos.
4. A la hora de determinar si un alimento es nocivo para la salud, se tendrán en cuenta: a) Los probables efectos inmediatos y a corto y largo plazo de ese alimento, no sólo para la salud de la persona que lo consume, sino también para la de sus descendientes; b) Los posibles efectos tóxicos acumulativos; c) La sensibilidad particular de orden orgánico de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento esté destinado a ella.
5. A la hora de determinar si un alimento no es apto para el consumo humano, se tendrá en cuenta si el alimento resulta inaceptable para el consumo humano de acuerdo con el uso para el que está destinado, por estar contaminado por una materia extraña o de otra forma, o estar putrefacto, deteriorado o descompuesto (...).
6. El alimento que cumpla las disposiciones comunitarias específicas que regulen la inocuidad de los alimentos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones.
7. La conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para pensar que, a pesar de su conformidad, el alimento no es seguro.
8. A falta de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un alimento si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación alimentaria nacional del Estado miembro donde se comercialice ese alimento; esas disposiciones nacionales deberán estar redactadas y aplicarse sin perjuicio del Tratado, y en particular de sus artículos 28 y 30.

inocuidad también incluye también el empleo en alimentación animal de piensos inocuos¹⁹

Con el fin de garantizar la seguridad de los productos, los Servicios oficiales encargados del control de alimentos y piensos están obligados a cumplir los requisitos de control establecidos en la legislación comunitaria. El objetivo de los controles oficiales efectuados por los Estados miembros es hacer cumplir la legislación sobre piensos y alimentos y comprobar si los titulares y responsables de empresas alimentarias y fabricantes cumplen los requisitos pertinentes de dicha legislación en todas las fases de producción, transformación y distribución²⁰. Para ello, los servicios encargados del control oficial, deben llevar a cabo éste de acuerdo con algunas de las técnicas de control

¹⁹ Artículo 15 Reglamento (CE) n° 178/2002 Requisitos de inocuidad de los piensos:

1. No se comercializarán ni se darán a ningún animal destinado a la producción de alimentos piensos que no sean seguros.
2. Se considerará que un pienso no es seguro para el uso al que esté destinado cuando:- tenga un efecto perjudicial para la salud humana o de los animales,- haga que el alimento obtenido a partir de animales destinados a la producción de alimentos no sea seguro para el consumo humano.
3. Cuando un pienso que no cumple la obligación de inocuidad pertenezca a un lote o una remesa de piensos de la misma clase o descripción, se presupondrá que ninguno de los piensos contenidos en ese lote o esa remesa la cumplen, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no cumplen dicha obligación.
4. El pienso que cumpla las disposiciones comunitarias específicas por las que se rige la inocuidad de los piensos se considerará seguro por lo que se refiere a los aspectos cubiertos por esas disposiciones.
5. La conformidad de un pienso con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para sospechar que, a pesar de su conformidad, el pienso no es seguro.
6. En ausencia de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un pienso si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación nacional por la que se rige la inocuidad de los piensos del Estado miembro donde ese pienso está en circulación; esas disposiciones nacionales deberán estar redactadas y aplicarse sin perjuicio del Tratado, y en particular de sus artículos 28 y 30.

²⁰ Las obligaciones, criterios operativos y objetivos generales se recogen en los artículos, 3, 4 y 5 del R(CE) 882/2004. El objetivo de los controles oficiales efectuados por los Estados miembros es hacer cumplir la legislación sobre piensos y alimentos y comprobar si los explotadores de empresas alimentarias y de piensos cumplen los requisitos pertinentes de dicha legislación en todas las fases de la producción, la transformación y la distribución. Para ello deben aplicarse las diferentes técnicas de control disponibles, como son las inspecciones, el seguimiento, la verificación, las auditorías, el muestreo y el análisis de muestras. La intensidad de estos controles depende de muchos factores: además de un programa de seguimiento básico normal, deben tener en cuenta los riesgos identificados en relación con productos concretos de la alimentación humana o animal o con empresas alimentarias o de piensos concretas, el funcionamiento de los controles internos de estas empresas, las sospechas de incumplimiento y las posibles prácticas fraudulentas.

autorizadas: inspecciones oficiales²¹, técnicas auditoras²², muestreo y análisis de muestras y seguimiento de las infracciones detectadas y el establecimiento un sistema de intercambio rápido de información entre Estados: el Sistema de Alerta Rápida.

Al mismo tiempo, una vez detectada la presencia de un alimento nocivo o perjudicial para la salud de los consumidores, se adoptarán las medidas adecuadas para que la partida o el lote sospechoso al que pertenezca sea rápidamente identificada, procediendo en su caso a la retirada de circulación y a su destrucción segura²³. Para cumplir estos objetivos, debe garantizarse la trazabilidad a lo largo de la cadena de producción y comercialización.

En el caso de los piensos, los riesgos surgen tanto de su potencial efecto perjudicial para la salud humana o la de los animales o porque el alimento obtenido de ellos no sea apto para el consumo humano. Para determinar esta segundo factor de riesgo es necesario estimar también los denominados factores de transferencia del pienso al producto final²⁴.

²¹ Por ejemplo, el aseguramiento y evaluación de la calidad de los servicios veterinarios y la aplicación de las normas de la serie ISO 17000 o EN 45000 fue propuesta originalmente, entre otros, por los servicios oficiales italianos y franceses: Ver NANNINI, D, GIOVANNI, A. FIORE, G.L., MARABELLI, R. CAPORALE, V.: *Quality assurance of Veterinary Services at the international level: a proposed approach. Revue science technology. OIE*, 18 (3) 571-584. 1999. También GERSTER, F. ET ALIA: La aplicación del aseguramiento de calidad de los Servicios Veterinarios franceses “Es preciso velar por la competencia de los inspectores, para lo cual se impone la gestión de sus cualificaciones. De esta manera se puede mantener una red de inspectores cualificados, es decir, de profesionales de reconocida solvencia en términos de formación inicial y continua, experiencia laboral y comprensión de los procesos productivos”.

²² De acuerdo con las normas ISO 9002 y EN 45004 entre otras

²³ Artículo. 14 .6. Cuando un alimento que no sea seguro pertenezca a un lote o a una remesa de alimentos de la misma clase o descripción, se presupondrá que todos los alimentos contenidos en ese lote o esa remesa tampoco son seguros, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no es seguro.

Art. 15.3 “Cuando un pienso que no cumple la obligación de inocuidad pertenezca a un lote o una remesa de piensos de la misma clase o descripción, se presupondrá que ninguno de los piensos contenidos en ese lote o esa remesa la cumplen, salvo que una evaluación detallada demuestre que no hay pruebas de que el resto del lote o de la remesa no cumplen dicha obligación.”

²⁴ ANADÓN NAVARRO, A, DÍAZ PERALTA, P, CASTELLANO SANTOS, V.: Seguridad alimentaria en el primer eslabón de la cadena alimentaria: piensos y materias primas para alimentación animal. Eurocarne 188. pág 72 a 81. 2010: Para conocer los mecanismos de transmisión de residuos y contaminantes es necesario determinar el índice de transferencia de residuos que aparecen en el producto final, que se pueden definir como el cociente de la concentración de un determinado agente químico u otra sustancia en un producto de origen animal dividido por la concentración de la misma sustancia en el pienso. A partir de estos datos, categorizados por grupos de principios activos y características fisicoquímicas, se obtienen diferentes factores de transferencia para una serie de sustancias: micotoxinas, hormonas, medicamentos de uso veterinario, incluyendo piensos medicamentosos, hormonas, plaguicidas autorizados, plaguicidas prohibidos (compuestos organoclorados), dioxinas y furanos, policlorados bifenilos, metales pesados, micotoxinas, y nitrosaminas.

1. Definiciones en el Derecho comparado

La noción de alimentos seguros aparece también en otros ordenamientos sanitarios, como por ejemplo en los capítulos I y III de la US- Federal Food, Drug and Cosmetic Act (modificada por la FDA Modernization Act de 1997) y en la sección 301²⁵ del Código Federal de Normas - CFR.

Por ejemplo, de acuerdo con el Código de Ética para el Comercio Internacional de la Comisión del Codex Alimentarius²⁶, Principios Generales (Art. 4.2).

“(…) Ningún alimento puede ser introducido en el comercio internacional que:

- a) Esté contaminado con sustancias venenosas, nocivas o peligrosas por la salud.
- b) Esté compuesto en todo o parte de materias descompuestas, pútridas, sucias o alteradas que lo hagan impropio para el consumo.
- c) Esta adulterado.
- d) Sea fraudulento.
- e) Esté destinado a subproducto no apto para consumo humano.”

Esta definición también es relevante en el comercio internacional de alimentos, considerando que aunque las obligaciones que surgen de este comercio son de carácter esencialmente bilateral²⁷ las normas generales que siguen en el ámbito de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio así como en el acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias- SPS, por ejemplo, deben adaptarse a las normas de los Organismos de armonización reconocidos en el Acuerdo, en lo que se refiere a los derechos de los Estados a proteger la salud humana y la sanidad animal y vegetal a través también de sus intercambios internacionales²⁸

²⁵ Capítulo III Code of Federal Rules- CFR. Acciones prohibidas y sanciones. Sec. 301:

- a) La introducción o suministro de todo alimento, medicamento, utensilio o cosmético adulterado o fraudulento
- b) La adulteración o alteración fraudulenta de cualquier alimento, medicamento, utensilio o cosmético.
- c) La venta de onerosa de todo alimento, medicamento, utensilio o cosmético adulterado o fraudulento.
- d) La introducción o suministro en el comercio interestatal de cualquier artículo violando lo dispuesto en la sección 404 o 505.

Una relación de incumplimientos e infracciones se puede encontrar en la sección 2N2.1 de las Directrices Federales para imposición de penas.

²⁶ Codex Alimentarius Commission. Ref. CAC/RCP 20-1979.

²⁷ Desde que las obligaciones internacionales son esencialmente bilaterales. Ver PAUWELYN, J. A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature. EUR. J. INT'L L, 14 (5) p. 9072000.

²⁸ DOELLE, M. Climate change and the WTO. Opportunities to motivate State action on climate change through the WTO –Review of European Community & Environmental Law 13(1) p. 85 2004.

EL CONTROL DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA

PILAR GIL ADRADOS

Doctora en Veterinaria

RESUMEN: La publicación en España de la Ley 17/2011 que incorpora al ordenamiento jurídico español, de acuerdo a la organización política y administrativa nacional, los principios de seguridad alimentaria y los elementos del sistema de control de la cadena alimentaria; y la crisis alimentaria de mayo de 2011 provocada por la contaminación bacteriana de hortalizas en Alemania, de particular relevancia para los intereses agrícolas españoles, sirven como justificación y base argumental de este trabajo.

Estudio que trata de plasmar las circunstancias que promovieron la reforma del control del sistema alimentario de la Unión Europea, así como el análisis de los marcos jurídicos y normativos que regulan el control de la cadena alimentaria para garantizar alimentos sanos y seguros en el ámbito europeo.

ABSTRACT: The publication in Spain of Law 17/2011 which incorporates into Spanish law, according to the national political and administrative organization, the principles of food safety and control system of the food chain. And the food crisis of May 2011 caused by bacterial contamination of vegetables in Germany, of particular relevance to the Spanish agricultural interests, serve as basis argumentative of this research.

Study that analyzes the circumstances that promoted the reform of the control of the food system of the European Union, as well as the legal and regulatory framework governing the control of the food chain to ensure healthy and safe food in Europe.

SUMARIO: I. Introducción. II. El mercado interior europeo y la seguridad alimentaria. III. El consumidor europeo y el control del sistema alimentario. IV. Principios de la seguridad alimentaria de la Unión Europea. V. El sistema agroalimentario. La cadena alimentaria. VI. El control oficial de la cadena alimentaria de la Unión Europea: 1. Sistema de Control Oficial. Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria. 2. Sistema de control veterinario de las importaciones. 3. Sistema de Información y Alertas. 4. Auditorias del control oficial alimentario. 5. Oficina Alimentaria y veterinaria. FVO. VII. La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La publicación en España de la Ley 17/2011 que pretende incorporar al ordenamiento jurídico español, de acuerdo a la organización política y administrativa nacional, los principios de seguridad alimentaria y los elementos del sistema de control de la cadena alimentaria, así como la última crisis alimentaria provocada por la contaminación bacteriana de hortalizas, de particular relevancia para los intereses agrícolas españoles, sirven como justificación y argumento a este artículo. Texto que trata de plasmar las circunstancias que promovieron la reforma del control del sistema alimentario de la Unión europea, así como el análisis de los marcos jurídicos y normativos que regulan el control de la cadena alimentaria.

En el mes de mayo de 2011, la Senadora para la Salud y Protección del Consumidor en de Hamburgo denunció que pepinos procedentes de España podrían ser la causa de las graves infecciones intestinales, causadas por una cepa especialmente agresiva de *Escherichia coli* detectada por el Instituto de Higiene de Hamburgo, que estaban causando víctimas mortales entre los consumidores alemanes. La Comisión europea, responsable final del sistema de control alimentario, mantuvo contactos entre las autoridades germanas y la agencia europea de prevención y control de enfermedades (AEPC) y la agencia europea de seguridad alimentaria (EFSA), así como con el resto de países, particularmente España que se veía afectada por tales declaraciones, para resolver la situación

A pesar del funcionamiento, cada vez más complejo y perfeccionado, del sistema de control alimentario de la UE, la inadecuada gestión de las autoridades germanas acusando a los productos españoles, sin pruebas definitivas, provocó graves pérdidas económicas, sufridas por organizaciones de productores y por operadores que vieron anulados sus pedidos, devueltos camiones que estaban en tránsito o cierres de mercados como Rusia. Factores que repercutieron directamente en la actividad comercializadora e indirectamente en la caída de precios. La reclamación española, junto con las de otros Estados Miembros afectados, consiguió que la Comisión arbitrara un reglamento de medidas excepcionales para indemnizar a los productores por las pérdidas económicas que asumieron al tener que destruir productos y plantaciones por la acusada bajada del consumo y la demanda generadas por la alarma alimentaria.

De nuevo una mala gestión de la comunicación de declaraciones institucionales repercutió negativamente en el mercado y desacreditó la producción agraria, ya que para la mayoría de los ciudadanos riesgo es igual a peligro. La visión del público es diferente y subjetiva, dependiendo de la novedad del riesgo en concreto y de si la exposición a ese riesgo está bajo su control o no. Se repitió lo sucedido en el caso de la EEB en Reino Unido, con dos diálogos diferentes: uno compuesto por autoridades, médicos y científicos y otro entre el Gobierno y el público en el que los medios de comunicación tenían un importante papel.

La confusión sobre sus causas, la facilidad para acusar a ciertos sectores o modelos agrarios, los intereses comerciales que se mueven en torno a estas crisis, la gestión de las autoridades, etc. plantea dos caras en el debate sobre el sistema de control alimentario europeo. La aparición sistemática de alertas que hay que gestionar adecuadamente tienen dos interpretaciones sobre el incremento de casos: de un lado el aumento de motivos para desconfiar de los alimentos que ofrece la cadena alimentaria europea, y por otra el buen funcionamiento del sistema que detecta en sus controles peligros para el consumidor y los evita, a la vez que procura el prestigio del sector hortofrutícola de la UE.

En cualquier caso, es un hecho que se ha puesto de manifiesto que funciona el sistema de alerta sanitaria rápida al detectarse una contaminación alimentaria, aunque sería preciso que la Comisión europea refuerce su papel para armonizar la toma de decisiones de gestión de la crisis y evitar las medidas unilaterales que perjudican el mercado comunitario y a países en particular.

Seguidamente nos ocupamos de repasar las circunstancias y los marcos reguladores para conocer mejor el efecto de la percepción de riesgo alimentario sobre los consumidores y el mercado interior, así como el análisis de los principios de seguridad alimentaria instaurados en la UE y los elementos del sistema de control de la cadena alimentaria que garantizan la provisión de alimentos sanos y seguros.

II. EL MERCADO INTERIOR EUROPEO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La libre circulación de mercancías es una de las libertades que ofrece el mercado único de la Unión Europea. Desde enero de 1993, con la supresión en el mercado interior de los controles y aranceles aduaneros que se aplicaban a la circulación de mercancías, la Unión forma un solo territorio sin fronteras que ha favorecido los intercambios intracomunitarios, que representan una importante parte del total de las importaciones y exportaciones de los Estados miembros.

Las alarmas sanitarias de la década de los noventa, en particular la crisis de la EEB, puso de manifiesto la falta de coherencia del marco legislativo comunitario existente sobre el mercado único para la adopción de *medidas de salvaguardia*¹, como instrumento esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la seguridad alimentaria. La Comisión, hasta entonces, no disponía de un instrumento jurídico que le permitiera adoptar una medida de salvaguardia por propia iniciativa. Los mecanismos de adopción dependían

¹ La cláusula de salvaguardia está establecida en el art. 95 (ex art. 100 A) del Tratado y en su virtud el Estado miembro puede establecer medidas, sobre la materia indicada en el artículo 30, provisionales sujetas al control comunitario. En virtud de esta cláusula en 1995 Francia, Bélgica, Portugal y Alemania prohibieron la importación de vacuno de Reino Unidos.

de cada sector, no existía un procedimiento de emergencia único, aplicable a todos los tipos de alimentos destinados al consumo animal o humano, con independencia de su origen geográfico.

Es innegable que los Estados habían tratado de proteger su economía doméstica apoyándose en la defensa de la seguridad alimentaria de sus ciudadanos². Motivo por el cual la cláusula de salvaguardia que había sido útil para evitar la difusión de desastres ambientales y sanitarios, era insuficiente para resolver la armonización de la seguridad alimentaria, salvar las disparidades y completar las lagunas existentes.

Estas consideraciones se hicieron incuestionables cuando se confirmó en 1996 la relación de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) —vinculada con el uso de harinas animales en la alimentación de los rumiantes— y la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob. El debate público alcanzó tal repercusión que la Comisión tuvo que prohibir las exportaciones de vacuno de Reino Unido a todos los Estados miembros, decisión que fue rebatida por Reino Unido³ y posteriormente por Francia al no estar conforme con la suspensión del embargo⁴. Mientras se debatía la gestión de la EEB se confirmó la contaminación de alimentos con residuos de dioxinas en Bélgica y se advertía la urgencia de una intervención directa desde la Comisión y de proveer una norma común sobre la seguridad alimentaria, reconociéndose que el principio de mutuo reconocimiento no era suficiente cuando el objetivo era la salud humana.

Tampoco era admisible que cada Estado miembro legislara sus propias reglas y estableciera embargos y bloqueos, afectando a los intercambios intracomunitarios en detrimento del mercado único. Aunque la teoría más extendida es que la alarma alimentaria impulsó a las autoridades comunitarias la obligación de reformar su marco regulador y su estructura de control, no es menos cierto que influyó la necesidad de controlar el desarrollo económico, la ampliación del mercado y la defensa política y económica de las autonomías nacionales (Germano, Rook Basile, 2006). Para evitar disfunciones en el *mercado interior*, los consumidores debían poder acceder a una amplia gama de productos seguros desde todos los Estados miembros, para lo que la, cada vez más compleja, cadena de producción de alimentos, debía tener idéntica solidez en todos sus eslabones para proteger al consumidor, lo que exigía un enfoque global para los Estados miembros. Ante tal panorama resultaba insuficiente el marco general de la Directiva 92/59 del 29 de junio de 1992 que establecía para los productores la obligación de comercializar

² Los Estados han recurrido al art-30 del Tratado de la Unión Europea para justificar el veto a la importación de productos de otro Estado miembro al que se supone distinta composición a pesar de tener idéntica denominación

³ Contra la Decisión 96/239 de la Comisión, del 27 de marzo el Reino Unido recurrió al Tribunal de Justicia. Sentencia de 5 de junio 1998 C-180/96.

⁴ Sentencia 13 de diciembre de 2001 C-1/00. Comisión contra Francia. La norma impone que todos los Estados miembros deben adoptar todas las medidas de carácter general y particular, así como asegurar que se cumplen las obligaciones derivadas de las decisiones de las Instituciones.

productos seguros: una disciplina horizontal con especificaciones para productos concretos pero no para los alimentos en su conjunto.

Se imponía una regulación específica para los alimentos y en 1997 se publica el Libro Verde sobre “los principios generales de la legislación alimentaria en la Unión Europea” que sintetiza el estado de la legislación alimentaria comunitaria y advierte de la necesidad de integrarla por completo en el mecanismo del *mercado interno* bajo el respeto del mayor grado posible de protección al consumidor⁵ y de acuerdo a los compromisos de la OMC y del Codex Alimentarius. Tres años más tarde la Comisión publica el Libro Blanco⁶ de la seguridad alimentaria dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 reconfirmando la exigencia de conseguir la armonización para no dañar el mercado.

Finalmente, mediante la publicación del **Reglamento 178/2002** aprobado⁷ por el Consejo y el Parlamento, se establecen los principios generales de la legislación alimentaria. El Reglamento invoca varios artículos del Tratado, el artículo 37 (sobre la agricultura), el 95 (sobre la aproximación de la legislación en materia de sanidad y medio ambiente), 133 (sobre la política comercial común) y el 152 (sobre las medidas sanitarias veterinarias y fitosanitarias) lo que constituye una base jurídica plural que pone de manifiesto la amplitud y complejidad de la materia a tratar. La elección de Reglamento⁸, directamente aplicable y obligatorio en todos sus aspectos para los Estados miembros, en lugar de Directiva pone de manifiesto la necesidad y la urgencia de la unificación de las reglas del mercado alimentario de la Comunidad Europea, de manera que se evitaban los obstáculos a la circulación de los productos alimentarios dada la diversidad que existía entre las normas de los distintos países, y evitando que la elaboración de normas nacionales no homogéneas incidieran sobre la libre competencia.

Además, teniendo en cuenta el comercio exterior de la UE, el considerando 23 del reglamento recoge que la Comunidad, como uno de los principales comerciantes de alimentos del mundo, ha celebrado Acuerdos comerciales internacionales y contribuye a elaborar normas internacionales en las que basar

⁵ De acuerdo al artículo 153 del Tratado que establece el mayor grado de protección al ciudadano posible.

⁶ Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM (1999) 719 final. Bruselas 12 de enero de 2000. Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico y suelen ser la continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

⁷ Aprobado mediante procedimiento de codecisión establecido en el artículo 251 del Tratado, en virtud del artículo 95 sobre la aproximación de las legislaciones nacionales.

⁸ El Reglamento, como norma jurídica del derecho comunitario, tiene alcance general y eficacia directa, por lo que es directamente aplicable y obligatorio para todos los aspectos que recoge, desde el día de su publicación en el DOUE, en todos los Estados Unidos, sin que sea precisa ninguna norma jurídica nacional que la transponga para completar su eficacia plena. Del mismo modo, puede ser invocada la tutela jurisdiccional ante los tribunales nacionales o comunitarios por los particulares.

la legislación alimentaria, por lo que señala en el considerando 24 que garantizará que los alimentos exportados y reexportados de la Comunidad cumplen la normativa comunitaria.

De esta manera, la Comisión puede adoptar⁹ sin demora, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro, según la gravedad de la situación la suspensión de la comercialización o importación, el establecimiento de condiciones especiales para acceder al mercado o la adopción de cualquier medida precautoria apropiada sobre productos de origen comunitario o de países terceros. En particular, la Comisión procuró la reducción a la unidad de las distintas definiciones nacionales en el ámbito del respeto a la legislación alimentaria; la adopción de normativa que ayudase a reconstruir la cadena de la producción de alimento y las responsabilidades individuales; y la adopción de normativa que asegure al consumidor una información correcta sobre la naturaleza y el contenido del producto alimentario.

Es decir, los Estados miembros pierden el derecho a ejercer la potestad normativa en materia alimentaria y se establece la ***disciplina general del mercado interno protegiendo la salud del ciudadano***. Hay que advertir que la vigilancia se adecua a las razones de mercado, es decir facilitando la competencia por lo que se ***valora la seguridad alimentaria como un factor que incide en el mercado y en la libre competencia***.

Esto no significa que la UE deba ser la única responsable de todos los aspectos de la seguridad alimentaria, aunque estos se establezcan a iniciativa comunitaria, ya que la legislación comunitaria debe poderse aplicar de manera eficaz en los Estados miembros de acuerdo con el ***principio de subsidiaridad***¹⁰. Además, estas medidas suelen adoptarse por comitología¹¹, aunque en casos

⁹ El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará finalmente la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada.

¹⁰ El principio de subsidiaridad establece que la responsabilidad de la garantía de la aplicación de las disposiciones debería corresponder, en primer término, a las instancias nacionales, regionales y locales. Sin embargo el mercado interior implica que ya no hay responsabilidades nacionales, cada Estado miembro está obligado con respecto a todos los ciudadanos de la Unión Europea— no sólo respecto a sus propios ciudadanos— y de terceros países por lo que respecta a los alimentos producidos en su territorio.

¹¹ En el argot comunitario se designa con el término comitología el nutrido grupo de comités que intervienen en el ejercicio de las competencias de la Comisión. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada. El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación.

de emergencia, la Comisión puede adoptar por sí sola medidas de emergencia provisionales tras haber consultado a los Estados miembros afectados y haber informado a los demás Estados miembros.

La especificidad del mercado alimentario, tal y como determina el Reglamento 178/2002, parte del hecho de que la seguridad alimentaria no se deja a la libre determinación de los productores y a la libre elección del consumidor, lo impone la normativa que determina el mercado de alimentos sanos y seguros, sólo los operadores de alimentos sanos y seguros tienen acceso al mercado. El reparto de responsabilidades corresponde al específico interés de tutela presidido por la autoridad de control, **determina un mercado vigilado**, y recae el objeto de control sobre la empresa y operadores alimentarias.

Finalmente, si consideramos los artículos 3 y 4 del Reglamento se reconoce la realización de la libre circulación de alimentos en el interior de la Comunidad se obtiene si los principios de la seguridad se aplican en todos los Estados y no se observan diferencias entre ellos. La introducción en la Comunidad de una norma idéntica y precisa para todos responde a la exigencia de evitar obstáculos en los intercambios comerciales, como sabemos basado en la aplicación del artículo 30 del Tratado, el eventual efecto discriminatorio se reduce manteniendo la disciplina comunitaria.

III. EL CONSUMIDOR EUROPEO Y EL CONTROL DEL SISTEMA ALIMENTARIO¹²

La Comisión europea a través de los eurobarómetros¹³ ha ido analizando la respuesta de los consumidores a las crisis sanitarias relacionadas con los alimentos, sirviéndole los resultados de las encuestas como herramienta para estudiar la evolución de la percepción del riesgo alimentario y la valoración por los ciudadanos del sistema de control alimentario europeo. De este modo se adecua

¹² Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar. “La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE”. XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario “*Tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria*” Universidad Politécnica de Valencia, 17-18 de diciembre de 2009.

¹³ Encuestas encargadas por la Comisión Europea para conocer la opinión de los ciudadanos sobre diversas cuestiones así como el efecto de las políticas de modo que pueda basarse en las necesidades e intereses de los ciudadanos. El Eurobarómetro es un Servicio de la Comisión Europea, creado en 1973, que mide y analiza las tendencias de la opinión pública en todos los Estados miembros y en los países candidatos. Saber lo que piensan los ciudadanos es importante para que la Comisión Europea pueda elaborar sus propuestas legislativas, tomar decisiones y evaluar su trabajo. El Eurobarómetro utiliza tanto estudios de opinión como grupos de muestra http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html.

la actuación de las autoridades a las peticiones de los consumidores rediseñando las estrategias de control comunitarias relacionadas con la alimentación.

La primera encuesta realizada a los ciudadanos europeos sobre la seguridad alimentaria fue en 1998, el *Eurobarómetro 49*¹⁴, sensibilizados por la confirmación de la EEB en Reino Unido y del descubrimiento de prácticas ganaderas y agroalimentarias que ponían en riesgo la salud de los consumidores, como lo fue la contaminación con dioxinas de los piensos en Bélgica.

El resultado de la encuesta dejaba de manifiesto que los consumidores reclamaban *alimentos frescos, seguros y etiquetados* a las autoridades responsables para lo que exigían que estuviera suficientemente *controlados* por las autoridades competentes. Respuesta motivada por la idea generalizada de que los episodios de crisis alimentarias se debían a la insuficiencia y poca calidad de los controles sobre los productores y sobre la industria agroalimentaria. Ocho de cada diez consumidores declaraban que era necesario ampliar el número de controles, y aplicarlos con más rigurosidad, particularmente a los productores. La credibilidad de los productos se sustentaba básicamente en el control realizado por las autoridades y los consumidores desconfiaban en el resto de los operadores económicos.

De este modo los productos alimentarios inspiraban más confianza a los consumidores cuanto mayor era el control sobre el sistema alimentario ejercido por las autoridades nacionales. El 66% de los consumidores consideraba un alimento seguro cuando se habían realizado controles nacionales y sólo el 43% consideraba que los controles europeos le daban seguridad a los alimentos. Los controles realizados por los productores sólo obtuvieron un 33% de aprobación y tan sólo tres europeos sobre diez confiaba en los controles de los comerciantes y distribuidores.

A la pregunta inversa, más de seis ciudadanos sobre diez consideraban que la ausencia de controles nacionales hacía al producto inseguro. Si la falta de controles nacionales era determinante para que un producto le pareciese inseguro al consumidor, la ausencia de controles a los productores, con el 38%, era el segundo motivo de esa desconfianza. En general se apreciaba *desconfianza sobre el sistema alimentario europeo*, los ciudadanos compartían la misma opinión: Debían hacerse más controles y más exigentes sobre todo a los productores y distribuidores haciéndoles responsables de su intervención en la cadena alimentaria.

Podría añadirse que se revelaba *falta de información sobre el funcionamiento del sistema europeo de controles* aunque los consumidores apreciaban todo tipo de información sobre los productos que consumían mostrándose receptivos a una mejora en la cantidad y calidad de la misma. Interesante es destacar que al preguntar sobre las autoridades europeas se recogiera el mayor índice de respuestas “no sabe/no contesta” en todos los Estados miembros (19%) que nos indica el grado

¹⁴ «La sécurité des produits alimentaires» Comisión Européenne. Direction Générale XXIV Politique des Consommateurs. 3 septembre 1998.

de desconocimiento del papel que desempeñan las autoridades sanitarias comunitarias en la protección de la salud de los consumidores.

En relación con el *etiquetado* el 67% confesaba encontrar siempre la información que requería en el etiquetado, frente al 24% que no estaba satisfecho sobre este aspecto. En cualquier caso se percibía en los encuestados un vivo interés en disponer de la mayor información posible sobre el producto. Especial interés suscitaba el **origen del producto**, nueve de cada diez consumidores, el 96%, consideraban que el origen debería figurar en el etiquetado del producto y no sólo en el embalaje. Y el 86% deseaba estar informados de la presencia de OGM en un producto alimentario aunque la proporción sea mínima. La *petición de la trazabilidad* de los alimentos es generalizada.

Con los datos que hemos analizado del eurobarómetro de 1998, influenciado por las primeras crisis alimentarias, podríamos hacer la siguiente síntesis del panorama frente al que tenían que actuar las autoridades comunitarias y nacionales para superar las sospechas de los europeos sobre el funcionamiento del sistema de control de la calidad y salubridad de los alimentos:

1. Poca credibilidad en los componentes de la cadena alimentaria, especialmente en los productores e industriales, poniéndose de relieve la necesidad de determinar la responsabilidad de cada integrante de la cadena alimentaria.
2. Mayor confianza en la información facilitada por las asociaciones de consumidores al considerar a los productores y autoridades directamente relacionados con la causa y la gestión de los episodios sanitarios. Por lo que era preciso desarrollar un estamento independiente que valorase el riesgo con argumentos científicos.
3. Mayor credibilidad de los controles nacionales y preferencia por los productos domésticos. Lo cual denotaba el desconocimiento del funcionamiento del sistema europeo de control sobre los alimentos. Y requería armonizar las actuaciones en todos los Estados miembros, dándole la iniciativa a la Comisión europea para evitar las medidas unilaterales.
4. Gran interés del consumidor por el etiquetado reclamando la trazabilidad.
5. Porcentaje elevado de respuestas “no sabe/no contesta” que obligaba a incorporar al consumidor al sistema con nuevas estrategias de información y comunicación de riesgos.

Consideraciones que sirvieron de argumento para el desarrollo de la estrategia de seguridad alimentaria publicada por la Comisión europea en el **Libro Blanco de la seguridad alimentaria** ¹⁵ en el año 2000, dando cuerpo

¹⁵ Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM(719/1999) . Bruselas 12.1.2000.

Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico. A menudo constituyen una continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 reconfirmando la exigencia de conseguir la trazabilidad “del campo a la mesa”. Es decir, la nueva regulación en materia de seguridad alimentaria debía ocuparse de la cadena alimentaria en su conjunto atribuyendo claramente la responsabilidad en la producción de alimentos seguros a cada participante en la misma (industria, productores y proveedores) y de que la trazabilidad de los alimentos sirviera para instaurar la estructura adecuada que permitiera adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias.

En el año 2000 la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), que hasta entonces se había limitado al Reino Unido, se extendió al resto del territorio comunitario y causó una crisis de mayores consecuencias a la de 1996 que hizo disminuir el consumo de carne de vacuno de tal manera que puso en peligro al sector productor. En ese contexto, en diciembre de 2001, se publicaba el resultado del segundo eurobarómetro dedicado a la seguridad alimentaria “*La visión de los europeos de los OGMs y la EEB*”¹⁶, sin que la Comunidad hubiera regulado el sistema de garantía alimentaria que estableció en el Libro Blanco.ç

El ciudadano seguía, como en el eurobarómetro anterior, *reclamando su derecho a la información mediante el etiquetado* para poder elegir lo que consume. La sensación es de desinformación y de falta de confianza, por lo que el consumidor ante la falta de seguridad demanda su derecho a elegir mediante información en el etiquetado lo que *supone la implantación efectiva del sistema de trazabilidad que abarque toda la cadena alimentaria*.

En general consideraban que aún no existían claras *responsabilidades a lo largo de la cadena alimentaria*. Los ciudadanos europeos seguían opinando que la industria agroalimentaria era la responsable (74,3%) de este problema y reclamaba una mejor regulación sobre la industria a la que debería controlarse más eficazmente para evitar otras crisis semejantes. Culpaban en segundo lugar a los políticos y autoridades (68,6%), después a los ganaderos (59,1%) y colocan a los científicos al final de la lista.

En 2002 se había publicado el Reglamento 178/2002 que materializa los principios de la nueva estrategia de seguridad alimentaria, que se ponían en práctica con la entrada en vigor de los distintos reglamentos que regulaban el control de la producción primaria y la industria alimentaria, lo que comúnmente se conoce como el “paquete higiene”.

En 2005, la Dirección General de Salud y Protección de los consumidores encargó un nuevo eurobarómetro “*Risk issues report*”¹⁷ para valorar como los ciudadanos percibían el riesgo alimentario, con la pretensión de conocer si el desarrollo reglamentario de la política de seguridad alimentaria —ya se habían

¹⁶ Eurobarometer 55.2. “*GMO's and BSE- The European's view*” December 2001.

Disponible en www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html.

¹⁷ Eurobarómetro n° 238 “*Risk issues report*” Diciembre 2005

establecido los principios de seguridad alimentaria en la UE con la publicación del Reglamento 178/2002— había mejorado la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema de control alimentario europeo y la actuación de las autoridades sanitarias, a la vez que se tenía en cuenta la opinión de los ciudadanos para desarrollar nuevas iniciativas relacionadas con el riesgo.

En 2005, la EEB había dejado de ser la mayor preocupación para el consumidor porque la percibe controlada por el sistema alimentario. Ya ***no está tan sensibilizado por la EEB***, se ha relativizado el riesgo después de las campañas informativas y, fundamentalmente, porque la población no se vio tan afectada como se anunciaba en un principio. Pero si que se siente ***preocupado por las enfermedades animales emergentes*** (62%), como la influenza aviar, que pueden ser origen de futuras crisis sanitarias y de mercado como lo fue la EEB. Aunque la reacción del público ante la amenaza de la peste aviar o el SARS ya había sido moderada gracias, entre otras razones, a la mejora de la gestión del riesgo que favoreció la comunicación a los ciudadanos que evitó la confusión que se generó en ocasiones anteriores.

Hay que añadir, que la respuesta a la mayoría de los indicadores demuestra que continúa la ***duda de los encuestados sobre las prácticas agrícolas e industriales***¹⁸. El 61% teme la contaminación bacteriana, el 59% se preocupa por contaminantes como las dioxinas, el 58% tiene muchas reservas frente a los OGM y el 55% contempla al bienestar de los animales como factor de garantía de la calidad de los alimentos.

El examen de las respuestas de esta consulta pone en evidencia que ***la opinión de los encuestados sigue estando más influenciada por la percepción de las circunstancias que por la realidad objetiva y científica*** y nos muestra como el consumidor estaba más preocupado por lo que escapa a su control. De hecho el indicador que expresa el grado de riesgo a las condiciones poco higiénicas de la manipulación de los alimentos en el ámbito doméstico ocupa el último lugar con un 32%. Percibe un menor riesgo para su salud al ser un riesgo que, en teoría controla él mismo, a pesar de que objetivamente las infecciones alimentarias en el ámbito doméstico son elevadas, y sin embargo cuando responde a las condiciones poco higiénicas de los establecimientos su valoración del riesgo es del 62%.

Con respecto a la valoración del papel que representan las autoridades responsables se percibe ***mayor confianza en el funcionamiento del sistema que en la encuesta anterior***. El 58% confía en que las autoridades tienen en cuenta las recientes evidencias científicas para tomar decisiones relativas a la seguridad alimentaria y uno de cada dos elogia a las autoridades públicas por su trabajo informando a los ciudadanos acerca de los riesgos asociados a la

¹⁸ “Q5. For each of the following issues, please tell me if you are very worried, fairly worried, not very worried or not at all worried by it? Pagina 15 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf.

alimentación. La opinión sobre la información recibida por las autoridades ha variado notablemente desde las anteriores encuestas de opinión en las que los ciudadanos mostraban mayor desconfianza. Eso sí, aunque el 62% estaba de acuerdo en que la regulación normativa en materia de seguridad alimentaria es suficiente, existen reservas sobre su puesta en práctica y su aplicación ya que sólo el 46% consideraba que es adecuado.

Por otro lado, en relación con las autoridades públicas, el 55% de los europeos estaba de acuerdo en su diligencia al identificarse un peligro para la salud de los ciudadanos, mientras que uno de cada tres estaba en desacuerdo. Más de la mitad de los encuestados (54%) considera que las autoridades públicas se tomaban los intereses de los ciudadanos sobre los riesgos para su salud muy en serio pero un significativo porcentaje (35%) más de la tercera parte, estaban en desacuerdo. Un mayor porcentaje, el **47%, consideraba que las autoridades públicas les conceden demasiada importancia a las cuestiones económicas por encima de la salud de los consumidores.**¹⁹

Así, la opinión pública sobre la **evaluación de la seguridad alimentaria en los últimos diez años** era favorable en un 38% considerando que había mejorado, el 29% creía que no había evolucionado y el 28% que la situación era todavía peor. El porcentaje favorable es muy pequeño y como se esperaba, la gente que siente que los niveles de seguridad han mejorado es mucho menos propensa a pensar que los alimentos que consumen pueden dañar su salud (35%) que aquellos que veían que la seguridad alimentaria había empeorado (54%).

En cuanto se refiere a la **credibilidad que procuran a los encuestados los distintos intervinientes en el sistema alimentario**, las asociaciones de consumidores seguían siendo los que más confianza les procuraban, les seguían autoridades sanitarias, los medios de comunicación ocupan un nivel bastante más bajo y, en último lugar, los operadores económicos (fabricante, detallistas y agricultores) eran las fuentes menos fiables. En caso de un riesgo alimentario grave los ciudadanos europeos encuestados darían mayor credibilidad a la información facilitada por las asociaciones de consumidores en primer lugar (32%) a su médico (32%) y a los científicos (22%). Las autoridades públicas, aunque la encuesta revelaba que su papel era bien recibido por los ciudadanos, sólo reciben un 22% de confianza. A los medios de comunicación, aún siendo capaces de influir en la elección de los alimentos a comprar, sólo el 17% los considera fuentes dignas de crédito al informar sobre un riesgo alimentario grave²⁰.

¹⁹ Q8 For reach of the following statements, would you say that you totally agree, tend to agree, tend to disagree, totally disagree? Pagina 34 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf

²⁰ Q6 Suppose a serious food risk were found in fish or chicken. Who would you trust the most to inform you about this risk? Página 57 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf

Y, finalmente, el público, en general, sigue sin confiar en los productores y en la industria a quienes supone capaces de sacrificar la seguridad alimentaria en beneficio de sus intereses comerciales consiguiendo un pequeño 6% que le concede crédito. Analizando estos resultados, queda patente que ***la confianza que inspiran todos ellos ha disminuido*** con respecto a las encuestas de los eurobarómetros anteriores.

IV. PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Según se iban desarrollando los acontecimientos que hemos ido relatando, las instituciones comunitarias procedieron a la regulación de los principios de seguridad alimentaria que se habían recogido, tras el debate político, en el Libro blanco de la seguridad alimentaria: “Principios generales de la legislación alimentaria en la UE”. Estas directrices, que daban respuesta a la unidad de mercado y a las inquietudes ciudadanas se regularon posteriormente en el Reglamento 178/2002, siendo en síntesis las siguientes:

1. Conseguir la independencia científica para la valoración del riesgo, de manera que el consumidor tuviera la prueba de que la valoración era independiente del estamento que tomaba las decisiones de gestión del riesgo, creándose una ***autoridad científica europea*** (art. 22 del Reglamento 178/2002) independiente del ejecutivo comunitario y responsable de la transmisión de la información a los consumidores para evitar las alarmas sociales. Desde la excelencia, la independencia y la transparencia debía brindar a las autoridades de los Estados miembros un referente científico como fuente de información creíble y accesible para los consumidores europeos. Se creó la EFSA (European Food Safety Authority), con sede en Parma, que le ofrecía el análisis del riesgo a la Comisión a quien le corresponde como ejecutivo gestionarlo.
2. La posibilidad de adoptar ***medidas de salvaguardia a iniciativa de la Comisión*** (cap. IV del Reglamento) y no de los Estados miembros, evitando las medidas unilaterales. La Comisión, de esta manera, disponía de un instrumento jurídico esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la UE. que le permitía adoptar una medida de salvaguardia²¹, aunque debía adoptarse mediante comitología.
3. Instauración de la ***trazabilidad y responsabilidad de cada participante a lo largo de la cadena alimentaria*** (art. 17 y 18). Desde la dimensión del mercado interior, se exigía un enfoque comunitario global e integrado en materia de seguridad alimentaria.

²¹ La Comisión puede adoptar por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro medidas tanto para productos comunitarios como importados, evitando las medidas unilaterales entre Estados miembros y favoreciendo el mercado interior.

4. Incorporación del ***principio de precaución en materia de seguridad alimentaria*** (art. 7). En virtud de los Tratados, la Comunidad se impuso, en aplicación del principio de precaución, el deber de ofrecer a sus ciudadanos el mayor grado de protección posible ante posibles efectos nocivos para la salud, aún con incertidumbre científica. La probabilidad de que se viera afectada la salud pública constituía el riesgo, este riesgo imponía el análisis y la valoración y ésta la gestión y la comunicación de este riesgo.
5. ***La defensa de esta estrategia en el ámbito internacional*** (art. 13) ante los organismos internacionales (OMC, OIE, *Codex Alimentarius* y FAO) y los socios comerciales de la UE, puesto que la forma en que la opinión pública había percibido las crisis sanitarias ponía de relieve que las consideraciones de salud pública eran un obstáculo insalvable para las negociaciones sobre el libre comercio. La nueva regulación pretendía reforzar el mercado interior al favorecer el desarrollo económico y mejorar la competitividad para incrementar las ventas en el exterior.

A la vez, se ocupaba de atribuir responsabilidades claras a cada elemento de la cadena alimentaria (industria, productores y proveedores) y de que la trazabilidad de los alimentos sirviera para instaurar los controles adecuados y para adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias.

Respecto al ***análisis y gestión del riesgo***, no se trata sólo de detectar el peligro, de caracterizarlo y como resultado valorar el riesgo, sino que se trata, de modo particular, de examinar la alternativa de intervención, de tener en cuenta, otras valoraciones del riesgo, otros factores pertinentes, en suma de conseguir una adecuada prevención y control y de asumir una intervención eficaz y proporcionada. Es preciso insistir sobre el aspecto de la gestión del riesgo, en especial, sobre el principio de precaución que contempla el Reglamento 178/2002. La rígida separación de la valoración y la gestión, la valoración corresponde a la ciencia y la gestión a la política, se comprende fácilmente recordando el caso de la EEB, cuando los intereses políticos y económicos influyeron sobre las autoridades inglesas que minimizaron el riesgo. Si la gestión del riesgo debe ser el fruto de la decisión política, la valoración debe ser independiente, objetiva y transparente

También la Política Agraria Común (PAC) contempla en su ***modelo agrario europeo*** estos principios y mediante la ***condicionalidad*** se supedita el apoyo a los agricultores al cumplimiento de las obligaciones de calidad, salubridad e inocuidad de los alimentos, medioambientales, y de bienestar animal. No sólo se trata de producir sino de hacerlo respetando una serie de condiciones en respuesta a las peticiones de los ciudadanos, a los que se ofrece externalidades más allá de las meramente agrarias, tales como en el caso que nos ocupa la seguridad alimentaria.

La PAC protege la calidad de los alimentos, regulando distintos aspectos de la producción primaria y estableciendo medidas para mejorar la producción higiénica de los alimentos, el etiquetado, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales, el control de los residuos de plaguicidas y aditivos en la alimentación, etc. A su vez, la PAC garantiza que los productos puedan identificarse y que no se confunda a los consumidores con productos sin garantías mediante la trazabilidad. Igualmente, para que los alimentos sean sanos promueve la *sanidad animal* mediante prácticas veterinarias correctas que eviten la difusión de enfermedades e impidan que los animales enfermos entren en la cadena alimentaria, y el *bienestar animal* inspirado en el principio de que los animales no deben ser sometidos a dolores o sufrimientos evitables, reflejado en normas precisas sobre las condiciones en que deben criarse, transportarse y sacrificarse.

V. EL SISTEMA AGROALIMENTARIO. LA CADENA ALIMENTARIA

El consumidor europeo ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, los ciudadanos comunitarios son principalmente urbanos, dedicados a los sectores industriales y de servicios, y que reduce progresivamente el tiempo que dedica a las tareas domésticas. Estas razones han favorecido el desarrollo de la figura de la distribución en el sistema agroalimentario, ya que facilita al consumidor la búsqueda y adquisición de alimentos.

Esta evolución del sistema agroalimentario ha originado que entre la fase de producción agraria y el consumidor, se hayan situado una serie de agentes económicos que realizan funciones de transformación, comercialización y distribución que ha segmentado el mercado de alimentos, a lo que se ha dado en llamar *eslabones de la cadena alimentaria*. Las industrias agroalimentarias añaden al producto agrario primario una serie de tareas que tradicionalmente se realizaban en el ámbito doméstico. Además, incorporan todos los requisitos y condiciones de higiene y de seguridad alimentaria establecidos por la normativa y muy demandadas, también, por los consumidores.

El operador económico es quién está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministra sean seguros y, por tanto, es el responsable legal principal de la seguridad alimentaria para garantizar un alto grado de protección de los consumidores. De manera que todos los operadores económicos que configuran la cadena alimentaria, desde el productor hasta el consumidor, asumen obligaciones y responsabilidades respecto a las garantías de seguridad alimentaria de los productos alimenticios que ponen en el mercado.

La normativa de higiene y seguridad alimentaria establece, primordialmente, la siguiente serie de obligaciones²² para los operadores económicos:

- a) **Seguridad:** No pueden comercializar alimentos o piensos que no sean seguros.
- b) **Responsabilidad:** Asumen la responsabilidad de que los alimentos y los piensos que producen, transporten, almacenen o venden sean seguros.
- c) **Trazabilidad:** Deben ser capaces de identificar rápidamente a sus proveedores o clientes.
- d) **Transparencia:** Informarán inmediatamente a las autoridades competentes si sospechan que los alimentos o los piensos que están bajo su responsabilidad no son seguros.
- e) **Emergencia:** Retirarán inmediatamente del mercado un alimento o un pienso si sospechan que no son seguros.
- f) **Prevención:** Determinarán, revisarán regularmente y someterán a control los puntos críticos de sus procesos.
- g) **Cooperación:** Cooperarán con las autoridades competentes en las acciones emprendidas para reducir los riesgos.

VI. EL CONTROL OFICIAL DE LA CADENA ALIMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Dadas estas consideraciones, el control oficial europeo del buen funcionamiento de la cadena alimentaria se planteó como un instrumento imprescindible para garantizar la seguridad alimentaria a los consumidores europeos, desde el debate político de los principios de seguridad alimentaria y enfocado como una propuesta legislativa global a la que se denominó el “paquete higiene”²³.

Hasta el año 2004 no se aprobaron el conjunto de normas comunitarias, de carácter horizontal, cuatro reglamentos, que suponían el desarrollo del “paquete higiene”. El primer **Reglamento 852/2004**²⁴, sobre las normas generales de la higiene de los productos alimenticios, tiene por objeto garantizar la higiene de los productos alimenticios en todas las etapas del proceso de producción y se aplica a las empresas del sector alimentario y no a la producción primaria. Además, todas estas empresas para acreditarse deben cumplir lo dispuesto en el segundo **Reglamento 853/2004**²⁵ sobre normas específicas de los alimentos

²² Guía de obligaciones de operadores económicos. AESAN, 2011

²³ COM (2000) 438, 1 mayo 2000.

²⁴ Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

²⁵ Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

de origen animal y determinadas normas específicas relativas a los criterios microbiológicos aplicables a los alimentos, el control de la temperatura y el mantenimiento de la cadena del frío, el muestreo y los análisis, aplicando el sistema APPCC (análisis de peligros y puntos de control crítico) establecido en el *Codex Alimentarius*. Se complementan con el tercer **Reglamento 854/2004**²⁶ por el que se establece la elaboración de listas de los países terceros a partir de los cuales se autoriza la importación de productos de origen animal teniendo en cuenta su situación, estructura, legislación y experiencia de ese país en materia de sanidad animal. Y, por último, el cuarto **Reglamento 882/2004**²⁷ relativo a los programas de control oficial de la producción primaria para asegurar su calidad e higiene, ya que se encomienda a los Estados miembros velar para que se cumpla la legislación sobre piensos, alimentos, sanidad y bienestar animal y hacer el correspondiente seguimiento y verificar que se cumple lo establecido para todas las etapas de producción, transformación y distribución y, por eso, se establece en este reglamento un marco armonizado de normas para la organización de dichos controles.

1. Sistema de Control Oficial. Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria

El sistema de control alimentario europeo se sustenta, por tanto, en la normativa comunitaria específica que garantiza la seguridad y salubridad de los alimentos y los piensos en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la comercialización de alimentos y piensos. El desarrollo normativo del sistema de control abarca aspectos tales como la sanidad animal, la sanidad vegetal, el bienestar de los animales, la calidad agroalimentaria y la producción ecológica. Toda esta legislación sobre alimentos, piensos, y animales y plantas, se basa en el principio de que los operadores económicos, como hemos visto, de las empresas alimentarias y de piensos: agricultores, ganaderos, industriales, distribuidores, transportistas, comerciantes, deben asegurarse del cumplimiento de dicha legislación en lo referente a sus actividades, puesto que son los responsables directos y principales de los alimentos y piensos que se consumen.

Los Estados miembros son los responsables de vigilar que los operadores económicos cumplen la legislación comunitaria de seguridad y calidad alimen-

²⁶ Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

²⁷ Reglamento (CE) 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que reorganiza los controles oficiales de los alimentos y los piensos a fin de integrar los controles en todas las etapas de la producción y en todos los sectores.

taria y de piensos y la normativa de sanidad animal, sanidad vegetal y bienestar de los animales, para lo que se estableció un el marco comunitario armonizado para la organización de Controles Oficiales mediante el Reglamento (CE) 882/2004. Este Reglamento establece las reglas para realizar los controles oficiales para verificar que el cumplimiento de las normas conlleva prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos alimentarios que amenazan a las personas y a los animales; y que se garantizan prácticas leales y equitativas en el comercio de alimentos y piensos con el fin de proteger los intereses de los consumidores.

Para que el planteamiento de los controles oficiales sea global, sistemático, uniforme y coherente, este Reglamento establece en su artículo 41 que cada Estado miembro elaborará un único ***Plan Nacional de Control de la cadena alimentaria plurianual integrado (PNCCA)*** que contenga información general sobre la estructura y la organización de los sistemas de control en el conjunto de la administración pública del país recogiendo todas las actividades de control oficial a realizar a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.

En el artículo 44 del mencionado Reglamento (CE) 882/2004 se establece que los Estados miembros deben remitir a la Comisión Europea un ***Informe Anual*** de la puesta en práctica del Plan Nacional de Control, que resuma los resultados en la aplicación del plan y evalúe la eficacia de los programas de control cada año. La Decisión 2008/654/CE de la Comisión establece las directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros en la elaboración del informe anual, que debe recoger las adaptaciones efectuadas en los planes para tener en cuenta la nueva legislación, la aparición de nuevas enfermedades u otros riesgos para la salud, los resultados de controles y auditorías, los incumplimientos descubiertos y otras acciones destinadas a actualizar y asegurar el funcionamiento eficaz de los planes nacionales de control plurianuales, incluida la ejecución y sus resultados.

De este modo, anualmente se detallan los resultados de los controles oficiales realizados, así como las auditorías, del Plan Nacional de Control tanto por parte de las empresas alimentarias como por parte de los servicios de control oficial, y, en su caso, las propuestas de modificación del Plan nacional de Control.

En España, las autoridades competentes responsables del control oficial de la producción primaria y de la salud pública trabajan coordinadamente en la recogida de información para la redacción del informe anual. El primer plan de España, fue elaborado en el año 2006 y aprobado por la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y por la Comisión Institucional de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Los siguientes planes se redactan de la misma manera, en concreto participan en la elaboración y desarrollo del PNCCA las siguientes comisiones y comités interministeriales:

- Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria.
- Comité Nacional de Identificación Ganadera y Registro de Explotaciones.
- Comité Español de Identificación Electrónica Animal.
- Comité Fitosanitario Nacional.
- Junta Nacional Asesora de Cultivos Marinos.
- Mesa de Coordinación de Calidad Alimentaria.
- Comisión de Laboratorios de Análisis para Agricultura y Alimentación.
- Comité de Coordinación de controles sobre medios de defensa fitosanitarios.
- Comisión Nacional del Programa Coordinado de Vigilancia y control de EET.
- Comisión Nacional de Coordinación en Alimentación Animal.
- Comisión Nacional de SANDACH.
- Comité Español de Bienestar y protección de Animales de Producción.
- Mesa de coordinación de Trazabilidad de Productos de origen animal.
- Mesa de coordinación de calidad de leche cruda.
- Consejo Interministerial de OGM.
- Comisión Nacional de Bioseguridad.

El plan recoge todos los controles oficiales que deben realizarse en tres ámbitos: comercio exterior, producción primaria y establecimientos alimentarios, y con los siguientes programas:

a) *Programas de Control Oficial en Comercio Exterior:*

- Programa de control de importaciones de piensos, productos y materias primas de origen vegetal para alimentación animal.
- Programa de control de importaciones de material genético y SANDACH.
- Programa de control de importaciones de animales.
- Programa de control a la importación de productos alimenticios.

b) *Relación de programas de Control Oficial en Agricultura, Ganadería, Pesca y Calidad Alimentaria:*

- Programa de control de higiene de la producción primaria ganadera.
- Programa de control y evaluación de las condiciones higiénico-sanitarias de la producción primaria de leche cruda de vaca, de oveja y de cabra.
- Programa de control de higiene de la pesca extractiva.
- Programa de control de higiene de la producción primaria en acuicultura.
- Programa de control de zonas de producción de moluscos bivalvos.

- Programa de control de identificación animal y registro (bovino, ovino y caprino).
- Programa de control de SANDACH en explotaciones ganaderas.
- Programa de control de SANDACH en establecimientos y transportes.
- Programa de control de bienestar animal en explotaciones ganaderas y transporte.
- Programa de control de alimentación animal.
- Programa de control de intercambios intracomunitarios de animales, material genético y SANDACH.
- Programa de control de utilización de productos fitosanitarios.
- Programa de control de sanidad vegetal.
- Programa de control, vigilancia y erradicación de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles en animales.
- Programa nacional de erradicación de Tuberculosis Bovina, Brucelosis Bovina y Brucelosis Ovina y Caprina.
- Programa nacional de vigilancia de Leucosis Bovina Enzootica.
- Programa de control, vigilancia y erradicación de Salmonelas Zoonóticas en avicultura.
- Programa de vigilancia de Influenza Aviar en aves domésticas y silvestres.
- Programa de control, lucha y erradicación de la Enfermedad de Aujeszky.
- Programa de control de la Septicemia Hemorrágica Vírica y Necrosis Hematopoyética Infecciosa.
- Programa nacional de vigilancia y erradicación de Lengua Azul.
- Sistema de control de la calidad comercial alimentaria.
- Programa de control oficial de la producción agraria ecológica.
- Programa de control de la calidad diferenciada de productos agroalimentarios vinculada a un origen geográfico y de especialidades tradicionales garantizadas.

c) *Programas de Control Oficial en Establecimientos Alimentarios:*

- Programa de control general de establecimientos alimentarios.
- Programa de control de los autocontroles en la industria alimentaria.
- Programa de control de Encefalopatías Espongiformes Transmisibles.
- Programa de control de riesgos biológicos distintos de EET en alimentos.
- Programa de control de toxinas biológicas: biotoxinas marinas en productos alimenticios.
- Programa de control en contaminantes en alimentos.
- Programa de control de residuos de plaguicidas en alimentos.
- Programa de control de ingredientes tecnológicos en alimentos.

- Programa de control de materiales de contacto con alimentos.
- Programa de control de residuos de medicamentos veterinarios.
- Programa de control de alimentos irradiados.
- Programa de control de alérgenos y sustancias que provocan intolerancias en los alimentos.
- Programa de control de biotecnológicos en los alimentos.
- Programa de control de bienestar animal en mataderos.

El desarrollo de aplicaciones informáticas y bases de datos también han contribuido a planificar, informar, analizar y evaluar con la ayuda de indicadores el sistema de control oficial, porque facilitan los datos de registro de establecimientos, de inspecciones, de muestreo, así como de diferentes ámbitos relacionados con la inspección como guías o procedimientos, sanciones, centros de formación de manipuladores, entre otros. Entre los más relevantes se encuentran:

- **SITRAN**: Sistema Integral de Trazabilidad que gestiona el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- **ALCON**: Sobre zoonosis y plaguicidas de la AESAN.
- **CNALab**: Bases de datos de laboratorios que participan e el control oficial para la gestión de muestras, resultados e informes
- **SIGECA**: Para la gestión y control del Sistema de Calidad.
- **SISAEX**: Sistema Informático de Sanidad Exterior que permite la tramitación electrónica de las solicitudes de inspección sanitaria en frontera de las mercancías de uso y consumo humano procedentes de terceros países.
- **PHOENIX**: Que permite analizar los datos contenidos en la base de datos del módulo de Mercancías y Operadores Económicos del sistema operacional SISAEX.

2. Sistema de control veterinario de las importaciones a la Unión Europea

La realización de los controles oficiales que, como hemos revisado, abarca toda la cadena alimentaria requiere una gran aportación de recursos materiales y de personal cualificado, lo que supone un esfuerzo presupuestario para las autoridades responsables de los controles e indirectamente sobre los productores y consumidores.

A este respecto, es interesante tener en cuenta el *informe del Tribunal de Cuentas*²⁸, publicado en 2010, sobre la gestión del sistema de control veterinario

²⁸ European Court of Auditors. Special Report n.º14/10 “The Commission’s management of the systems of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms” Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17 November 2010.

de las importaciones de carne a la UE. Este informe plantea la falta de información y estudios relevantes sobre los beneficios que reportan los costes extras del modelo de producción agraria europea, de acuerdo con las reformas legislativas relativas a la seguridad alimentaria implantadas por el “paquete higiene”²⁹. El informe, a su vez, no deja dudas del efecto de los costes extras de producción sobre la competitividad de los productores en los mercados internacionales.

El propósito de la regulación es garantizar la protección en materia de seguridad alimentaria y es importante señalar, tal como requiere el artículo 1 del Reglamento 852/2004, que los terceros países deben certificar que los alimentos que se exportan tienen igual o equivalente modelo de higiene a los producidos en la UE. Los controles veterinarios, por tanto, en la UE sobre las importaciones se realizan por las autoridades europeas y su coste corresponde a los gastos administrativos que es soportado fundamentalmente por los operadores que los repercuten en los productores y consumidores.

Si las condiciones para la certificación no se actualizan a su correcto tiempo, es probable que los productos implicados en la certificación no estén sujetos a los mismos requisitos y rigurosos controles de los productos de la UE. El informe del Tribunal de Cuentas destaca que la puesta en práctica del “paquete higiene” se ha retrasado y no se ha completado en aspectos regulatorios de importancia al aceptarse en acuerdos de equivalencia con terceros países significativas reducciones en el rigor de los controles que no se fundamentaban ni en justificaciones ni en evidencias razonables.

Para el Tribunal de Cuentas la información disponible sobre los costes y beneficios de la aplicación de los requisitos es bastante incompleta y sólo se dispone de algunos análisis parciales e información sobre costes relacionados con la condicionalidad³⁰ y el etiquetado en la producción de calidad³¹, de modo que considera que la Comisión no tiene, hasta el momento, un estudio detallado y riguroso con el que puedan compararse los costes y beneficios de los controles impuestos a los agricultores de la UE con aquellos aplicados a la carne importada. Si bien considera que el Consejo solicitó a la Comisión en 2008³² que presentara un informe al Parlamento antes del fin de 2010 sobre la efectividad y coherencia de los controles sanitarios. A su vez, el Parlamento europeo, ha

²⁹ El “paquete de higiene alimentaria” está compuesto de tres actos básicos: los Reglamentos (CE) n.º 852/2004 y n.º 853/2004, dirigidos a los explotadores de empresas alimentarias, y el Reglamento (CE) n.º 854/2004, dirigido, junto con el Reglamento (CE) n.º 882/2004, sobre los controles oficiales, a las autoridades competentes.

³⁰ European Commission “CROSS-COMPLIANCE. Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture” Project n.º SSPE-CT-2005-006489 co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), 15 de mayo de 2008.

³¹ Libro Verde de la producción de calidad. COM (2008) 641 final, 15. 10.2008.

³² Council Conclusions (Section 4.2) 16.2.2008 17169 ADD1.

encargado un estudio sobre el coste del cumplimiento de la normativa europea en materia de medioambiente, bienestar animal y seguridad alimentaria para los productores comunitarios.

Estos estudios podrían paliar la debilidad e insuficiencia de la información en los servicios de la Comisión al respecto, aunque es incuestionable que la competitividad de la producción de la UE se ve afectada por los estrictos requisitos europeos frente a los aceptados internacionalmente por la OMC, razón por la que la Comisión debería tener información contrastada sobre el efecto de estas normas en la competitividad de los productores de la UE antes de tomar decisiones. Aunque, como indica el informe, los representantes de los productores, afectados directamente por la aplicación de nuevas medidas regulatorias, forman parte del Comité de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal (SCFAH)³³ y en las reuniones de este órgano consultivo de la Comisión europea tienen la oportunidad de manifestar sus intereses y objeciones a la adopción de nuevas medidas, pero la decisión final no dependa en gran parte de ellos.

3. Sistema de Información y Alertas. RASFF

Para llevar a cabo las actuaciones precisas de seguridad alimentaria, las autoridades de control requieren de un instrumento eficaz de notificación de los riesgos para la salud humana derivados de los productos alimenticios o de los alimentos para animales detectados en los controles. El artículo 50 del Reglamento (CE) 178/2002 contempla la creación de un Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para animales (RASFF), gestionado por la Comisión y en el que participan, como miembros de la red del sistema, los Estados miembros, la Comisión y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA).

El funcionamiento eficaz de la red les corresponde a los miembros que la componen, siendo miembros de ésta en virtud del artículo 1.2, además de los Estados miembros, la Comisión y la EFSA, cualquier país tercero solicitante u organización internacional que haya celebrado un acuerdo con la Unión Europea³⁴, como los países del Espacio Económico Europeo y la Asociación Europea de Libre Comercio (EEA-EFTA).

Cada miembro tiene designado un *punto de contacto* que comunica al punto de contacto de la Comisión, que es el responsable de mantener actualizada la relación de puntos de contacto para uso de todos los miembros de la red. Todos deben garantizar la comunicación eficaz entre los puntos de contacto y las

³³ Según lo establecido en la Decisión de la Comisión 2004/613/EC, 6 de agosto de 2004 (OJL 275, 25.8.2004 p. 8).

³⁴ De conformidad con el artículo 50, apartado 6, del Reglamento (CE) n o 178/2002.

autoridades competentes dentro de su jurisdicción, así como la conexión entre sus puntos de contacto y el punto de contacto de la Comisión. De ese modo, se asegura la transmisión inmediata a las autoridades competentes, en el ámbito nacional y en el comunitario, para emprender las acciones adecuadas, tal y como ocurrió en el caso de los pepinos contaminados.

La Comisión europea es la responsable de adoptar normas de desarrollo con respecto a las condiciones y procedimientos específicos aplicables a la transmisión de las notificaciones y su información complementaria, en virtud del artículo 51. Los Estados miembros son ante todo responsables de la aplicación de la legislación de la UE, por lo que les corresponde la ejecución de los controles oficiales de acuerdo a lo establecido en el Reglamento (CE) 882/2004 y el RASFF les facilita el trabajo de control permitiendo el intercambio rápido de información sobre los riesgos planteados por los productos alimenticios o los alimentos para animales y sobre las medidas para hacer frente a dichos riesgos.

En el año 2005, el Reglamento (CE) 183/2005³⁵, amplía el concepto de riesgo del Reglamento 178/2002 relativo a los riesgos directos o indirectos con origen en los alimentos o en piensos. En virtud de este reglamento, el riesgo que hay que analizar y gestionar se refiere, además, a los riesgos graves para la salud animal y para el medio ambiente y, por tanto, la aplicación del RASFF se extiende para poder gestionarlo.

El 11 de enero de 2011 se publicó el Reglamento (CE) 16/2011 de la Comisión, de 10 de enero de 2011, por el que se establecen las medidas de ejecución del Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para Animales. El reglamento considera que el RASFF es un instrumento esencial para garantizar el control alimentario y que, por tanto, debe funcionar correcta y eficazmente. El funcionamiento correcto supone que el intercambio de información entre los miembros de la red obedezca a una clasificación de las notificaciones emitidas por las autoridades de control que permita y facilite al resto de autoridades evaluar el riesgo de la notificación. Para ello, las *notificaciones se clasifican* en notificaciones de alerta, de información y de rechazo en frontera, además de las de seguimiento, para que puedan ser tratadas por los miembros de la red:

- a) **Notificaciones de alerta** son notificaciones de un riesgo que requiere o podría requerir una acción rápida en otro país miembro. En este caso los miembros de la red deben enviar las notificaciones en un plazo máximo de 48 horas desde la comunicación del riesgo, incluyendo toda la información disponible en ese plazo sobre el riesgo y el producto del que se deriva. A su vez, el punto de contacto de la Comisión transmite, una vez verificadas, las notificaciones de alerta a todos los miembros de la red en un plazo de 24 horas a partir de la recepción;

³⁵ Reglamento (CE) 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos.

- b) **Notificaciones de información** son aquellas que advierten de un riesgo que no requiere una acción rápida en otro país miembro;
- c) **Notificaciones de rechazo en frontera**³⁶, aquellas que advierten del rechazo de un lote, contenedor o cargamento de productos alimenticios o alimentos para animales en un puesto de inspección fronteriza (PIF)³⁷. Al igual que en el caso anterior, los miembros de la red envían las notificaciones de información al punto de contacto de la Comisión sin demora y ésta al conjunto de los puestos de inspección fronterizos;
- d) **Notificaciones de seguimiento** sobre información relacionada con un producto que está en el mercado o puede comercializarse en otro Estado miembro. En este caso el miembro de la red transmite inmediatamente a través de su punto de contacto una notificación de seguimiento al punto de contacto de la Comisión, al igual que cuando se solicite información de seguimiento relacionada con una notificación original.

Además, cuando tras la recepción de una notificación original se emprendan acciones, el miembro que las haya emprendido transmite información detallada al punto de contacto de la Comisión por medio de una notificación de que incluye información adicional con respecto a una notificación original.

Para que el RASFF funcione eficazmente existe un procedimiento de transmisión de los diferentes tipos de notificaciones. Lógicamente tienen prioridad las notificaciones de alerta para su tratamiento y transmisión y las notificaciones de rechazo en frontera son fundamentales para el control en los puestos de inspección fronterizos (PIF) o los puntos de entrada de la frontera del Espacio Económico Europeo. Además, por esa razón, se han arbitrado modelos para mejorar la comprensión de las notificaciones y la advertencia a los miembros más interesados o afectados para que las tramiten rápidamente.

El establecimiento de un solo punto de contacto por miembro de la RASFF, para conectar la Comisión, los Estados miembros y la EFSA, ha mejorado la estructura de la red y favorece que la comunicación sea rápida y correcta. Cada punto de contacto facilita la transmisión rápida a la autoridad competente del país miembro, a fin de garantizar el funcionamiento correcto y eficaz. Además, está prevista la *verificación de las notificaciones*, que ayuda a adoptar las medidas adecuadas tras evaluar el riesgo gracias a la clasificación de las notificaciones de la red —como en los casos recurrentes de operadores, riesgos o países—, y el procedimiento para modificar y retirar del sistema las notificaciones erróneas.

³⁶ Tal como se indica en el artículo 50, apartado 3, letra c), del Reglamento (CE) n.º 178/2002.

³⁷ PIF definidos en la Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de terceros países, y a los puntos de entrada designados que se contemplan en el Reglamento (CE) n.º 882/2004.

Así, el artículo 8 encomienda al punto de contacto de la Comisión la verificación en las notificaciones respecto a su legibilidad y la adecuación a la normativa, dándole potestad de introducir pequeñas modificaciones en la notificación siempre que hayan sido acordadas con el miembro notificante antes de la transmisión.

En el ámbito internacional, la UE se obliga a **extender la red a países terceros** informando a determinados países sobre algunas notificaciones del RASFF. Por tanto, sin perjuicio de las disposiciones específicas de los acuerdos celebrados con arreglo al artículo 50, apartado 6, del Reglamento (CE) 178/2002, la Comisión debe garantizar el contacto directo con las autoridades de los terceros países responsables de la seguridad alimentaria para enviar notificaciones a dichos países y, al mismo tiempo, asegurar el intercambio de información pertinente sobre dichas notificaciones y cualquier riesgo directo o indirecto para la salud humana derivado de productos alimenticios o piensos. El artículo 1 del Reglamento 16/2011 regula el **intercambio de información con terceros países** a través del punto de contacto de la Comisión que conecta con el único punto de contacto designado del tercer país, preferentemente por medios telemáticos, remitiéndole notificaciones de atención o seguimiento en función de la gravedad del riesgo.

Por último, el artículo 10 del Reglamento (CE) 178/2002 obliga a las autoridades públicas a informar al público sobre los riesgos para la salud humana. La Comisión, por tanto, debe facilitar información sobre el RASFF que valore la seguridad alimentaria en base a las notificaciones del RASFF, a fin de informar a las partes interesadas y al público en general. La Comisión puede, por tanto, publicar, **informe anual sobre las notificaciones transmitidas** de alerta, información y rechazo en frontera con información sobre la clasificación y la situación de la notificación, los productos y los riesgos identificados, el país de origen, los países en los que se han distribuido los productos, el miembro notificante de la red, la base para la notificación y las medidas adoptadas.

Además de la contaminación de hortalizas en Alemania, un incidente ocurrido en 2008 sobre la contaminación de aceite de girasol con aceite mineral puede servir como ejemplo del funcionamiento de la red³⁸. Una empresa de Reino Unido informó sobre el descubrimiento en el análisis del aceite de girasol de una proporción anormal de aceite mineral. El proveedor francés informó a las autoridades que realizaron análisis oficiales y notificaron al RASFF los resultados. Al mismo tiempo, la asociación europea FEDIOL³⁹ informó a la Comisión Europea del hallazgo de aceite mineral en varios envíos procedentes de Ucrania. La Comisión Europea transmitió esta información a través del RASFF, y pidió a la EFSA que evaluase el riesgo de la situación para recomendar las medidas a tomar a los Estados miembros.

³⁸ Recogido por Europe press release. Questions and Answers on the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Reference: MEMO/09/339, 16 July 2009.

³⁹ The European Association of Oil and Protein Meal Industry.

A su vez, los Estados miembros siguieron la trazabilidad de los envíos de aceite de girasol, los productos que lo habían incluido en su procesado, los resultados analíticos de las muestras de los productos encontrados y las medidas adoptadas. Así el control del incidente sanitario supuso que el 1 de julio de 2008 se transmitieran y recibieran 70 notificaciones por el equipo de la Comisión Europea RASFF, y que se enviaron 496 correos electrónicos acerca de este incidente entre el 28 de abril y 1 de julio de 2008.

Para valorar, en su justo término, la labor desarrollada por el RASFF basta con conocer el volumen de las notificaciones. Según el Informe del año 2010, elaborado por el equipo de la RASFF de la Dirección General de Salud de los Consumidores, dependiente de la Comisión europea, durante ese año se transmitieron un total de 3.358 notificaciones a través de la red, de los cuales 592 se clasificaron como alerta, 1.188 como información y 1.578 de rechazo en frontera⁴⁰. Estas notificaciones, a su vez, dieron lugar a 5.224 notificaciones de seguimiento, lo que representa un promedio de 1,6 seguimientos por cada notificación original y supone un incremento, en comparación con el año anterior, del 2,3% sobre las notificaciones originales y un 11,6% en el seguimiento de las notificaciones, dando como resultado un aumento global de 7,8% que asegura la mejora continua del funcionamiento de la red.

En *España* la relación con el sistema de control alimentario de ámbito comunitario se realiza a través de la AESAN (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición) y del MAGRAMA (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente). Miembros de la red que se relacionan con el *SCIRI* (Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información) para alimentos de consumo humano y el Sistema de Alertas de Alimentación Animal para piensos y alimentos de consumo animal.

El SCIRI es un sistema diseñado en forma de red, que permite mantener una constante vigilancia frente a cualquier riesgo o incidencia que, relacionado con los alimentos, pueda afectar a la salud de los consumidores. En 1987 se sentaron las bases para su desarrollo y funcionamiento, consolidándose desde sus inicios hasta la actualidad como un sistema altamente eficaz para llevar a cabo tanto la vigilancia como la gestión de todas aquellas incidencias que pueden presentar los alimentos puestos a disposición del consumidor final.

En el artículo 2 de la ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, se especifican sus objetivos y funciones, indicando como ámbitos de actuación la seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, la seguridad de la cadena alimentaria abarcando todas sus fases, así como los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad ali-

⁴⁰ Informe del RASFF, 2010. p. 16.

Disponible en http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/docs/rasff_annual_report_2010_en.pdf.

mentaria. Asimismo, en el punto 2 de dicho artículo, apartado ñ) se especifica que la AESAN tiene como función coordinar el funcionamiento de las redes de alerta alimentaria en el territorio español y su integración en los sistemas de alerta comunitarios e internacionales. Todo ello actuando de acuerdo con los principios de independencia en la protección de la salud pública y en la defensa de los consumidores. A su vez, el artículo 30 del Real Decreto 709/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, especifica la coordinación y principios del funcionamiento del RASFF en el ámbito nacional. En el apartado 4 de dicho artículo se establece que *“la Agencia actuará igualmente punto de contacto de España en el Sistema Comunitario Europeo de Intercambio Rápido de Información”*.

El objetivo fundamental de este sistema, es garantizar a los consumidores que los productos que se encuentran en el mercado son seguros y no presentan riesgos para su salud, para lo que se intercambia la información entre los responsables de poner en práctica las actuaciones oportunas sobre aquellos productos alimenticios que pudieran tener repercusión directa en la salud de los consumidores. Con este procedimiento, se evitan perjuicios económicos a los operadores, al localizar los productos implicados con rapidez y retirarlos del mercado, se descartan productos que pudieran ser similares.

Además, se facilita la detección de otros riesgos que, aunque a priori no tienen una repercusión grave e inmediata en la salud de los consumidores, precisan de la adopción de medidas por parte de las Autoridades Competentes orientadas a proteger la salud de los consumidores y que pueden ser la base de la organización de los Controles Oficiales.

La AESAN ostenta la coordinación nacional del SCIRI de los siguientes puntos de contacto:

- La Comisión Europea (Dirección General SANCO).
- INFOSAN (Departamento de Seguridad Alimentaria de la OMS).
- El Ministerio de Defensa (Inspección General de Sanidad de la Defensa).
- La Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Autoridades competentes en seguridad alimentaria de las Comunidades Autónomas.
- Organizaciones colaboradoras con la AESAN en representación de los sectores:
 - La Federación Española de Industrias Alimentarias y Bebidas (FIAB).
 - La Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (AN-GED).
 - La Asociación Española de Distribución, Autoservicios y Supermercados (ASEDAS).
 - La Asociación Española de Cadenas de Supermercados (ACES).

Eventualmente, si las características de la información de la notificación requiere la gestión integral del riesgo, se incorporan otros puntos de contacto como los que se relacionan a continuación:

- Centro Nacional de Epidemiología y Servicios de Vigilancia Epidemiológica regionales.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Consejerías regionales.
- Consejos de Colegios Profesionales.
- Asociaciones de Consumidores y Usuarios.
- Otras Asociaciones empresariales.
- Instituto Nacional de Consumo.

Al igual que en el RASFF, las notificaciones sobre productos alimenticios se clasifican para facilitar la gestión del riesgo en niveles. En este caso se denominan; alertas, informaciones, rechazos y varios dependiendo de las características del riesgo vinculado al producto alimenticio, el origen del producto alimenticio y de su distribución. Las notificaciones del SCIRI, constituyen para las autoridades competentes, una fuente continua de información para la orientación del control oficial y para la adopción de las medidas pertinentes. A su vez, facilita esa información a los operadores para la aplicación de sus sistemas de autocontrol.

Las **notificaciones de alertas** son aquellas que por sus características exigen una vigilancia o actuación inmediata de las autoridades competentes. Advierten de un riesgo grave, inmediato o no inmediato, de un producto originario de un establecimiento nacional o bien se tiene constancia de la distribución nacional del producto implicado.

Las **notificaciones de información** engloban aquellas notificaciones que, por sus características, no implican, a priori, la vigilancia o la actuación inmediata de las autoridades competentes pero que sí representaban una fuente de información complementaria a la hora de planificar actuaciones en seguridad alimentaria. Con carácter periódico, se envían a los puntos de contacto junto con la información relativa a productos alimenticios rechazados y procedentes de países terceros.

Las **notificaciones de rechazos** del SCRI pretenden aislar el territorio de la entrada de productos en las que se han detectado problemas que pueden poner en peligro la salud de los consumidores y proporcionar información necesaria para las autoridades para localizar productos que ya han sido puestas a libre práctica con anterioridad.

Finalmente las notificaciones clasificadas como varios en la red recogen la gestión de aquellas notificaciones que, por sus características, no se corresponden con expedientes de alertas, ni de informaciones, ni de rechazos, pero que aportan información de interés a las autoridades competentes. Asimismo incluyen notificaciones clasificadas como NEWS por los Servicios de la Comi-

sión, comunicaciones remitidas por INFOSAN u otras autoridades competentes nacionales o internacionales.

4. Auditorías del Control Oficial Alimentario

Ya hemos visto que el objetivo de los controles oficiales del PNCCA es verificar el cumplimiento de la normativa relativa a la cadena alimentaria. Existe una fase más de auditorías, para asegurar que se alcanzan los objetivos del Plan y la mejora continua del sistema de control alimentario, que comprueban la aplicación efectiva de las disposiciones previstas en calidad y consistencia de los controles determinados en el Plan, así como de que el sistema alcanza los objetivos de seguridad alimentaria, que es el objetivo principal y último del establecimiento de los controles y de las auditorías.

Aplicando el concepto general, se puede decir que la *auditoría interna* es el examen crítico, sistemático y detallado del sistema de control alimentario realizado por un empleado público, que no está implicado en la realización de los controles oficiales pero que forma parte de la organización, utilizando técnicas adecuadas y con el fin de emitir una opinión independiente sobre la forma de operar del sistema, el control interno del mismo y formular sugerencias para su mejoramiento. La auditoría interna facilita el informe de su trabajo a la autoridad responsable de la organización del control oficial y tiene características de función asesora de control, por tanto no puede ni debe tener autoridad de línea sobre ningún funcionario, ni debe involucrarse o comprometerse con las operaciones de control oficial, puesto que su función es evaluar y opinar sobre los mismos, para que se tomen las medidas necesarias para asegurar la mejora continua de su funcionamiento. Las auditorías internas en España, en general, son departamentos con dependencia administrativa de los Ministerios y la Consejerías responsables de agricultura y salud pública de los Gobiernos central y de las Comunidades Autónomas.

A su vez, la *auditoría externa* o independiente tiene por objeto averiguar la razonabilidad, integridad y autenticidad de los estados, expedientes y documentos y toda aquella información producida por los sistemas de la organización responsable de los controles oficiales sobre el sistema agroalimentario. La imparcialidad e independencia absolutas no son posibles en el caso del auditor interno, puesto que no puede divorciarse completamente de la influencia de la autoridad responsable del control oficial, aunque mantenga una actitud independiente. La auditoría externa, en el caso de los Estado miembros, está representada por la Oficina Alimentaria y Veterinaria dependiente de la Comisión Europea (Food and Veterinary Office. FVO).

El proceso de auditorías del control oficial está establecido en el Reglamento (CE) nº 882/2004. En su art. 4.6 se dispone que: “*Las autoridades competentes realizarán auditorías internas o podrán ordenar la realización de auditorías*

externas y, atendiendo al resultado de éstas, tomarán las medidas oportunas para asegurarse de que están alcanzando los objetivos del presente Reglamento. Dichas auditorías serán objeto de un examen independiente y se realizarán de manera transparente.”

Para dar cumplimiento de manera armonizada a lo establecido en el Reglamento, la Comisión europea fija criterios para la realización de auditorías mediante la Decisión 2006/677/CE⁴¹. Exige que el proceso de auditoría cuente con un procedimiento documentado de auditorías que recoja definiciones, naturaleza del proceso de auditoría, la realización de la auditoría, así como el cierre del proceso de auditoría.

Durante la realización de la auditoría debe estar garantizada la transparencia e independencia. Debe estar documentada la programación con todas las actividades que deben auditarse, los procedimientos escritos que aseguren objetividad y consistencia entre auditores, y, además, el cumplimiento, seguimiento y detección de las oportunidades de mejora. Al disponerse por escrito de los procedimientos para la planificación, criterios, aprobación y distribución de informes, se asegura la transparencia del proceso. La independencia del proceso se consigue con la independencia del auditor, sin que exista relación con la gestión o supervisión de la actividad auditada, ni esté sujeto a conflicto de intereses. Una vez que concluye la auditoría el informe debe estar basado en las evidencias detectadas durante el proceso y plantear acciones correctoras y preventivas en un plan de actuación previo al cierre del proceso de la auditoría.

Según lo dispuesto en la Decisión de la Comisión 2007/363/CE⁴², los Estados miembros deben describir en el plan nacional de controles el proceso de auditorías. En el artículo 3, apartado 6.2.2, de esta decisión establece que los planes nacionales de control deben incluir una descripción de las disposiciones adoptadas para llevar a cabo las auditorías internas o externas de las autoridades competentes; asegurarse de que las autoridades competentes adoptan las medidas adecuadas a raíz de los resultados de las auditorías mencionadas en la letra; y que estas auditorías son objeto de un control independiente y transparente.

Además, en virtud de la Decisión de la Comisión 2008/654/CE⁴³ el informe anual del Plan de Control debe contemplar los resultados del proceso de auditoría. De esta manera, en su Artículo 9 dispone que el informe anual debe abarcar las auditorías realizadas, conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) 882/2004, y debe resumir en qué grado se han alcanzado los objetivos

⁴¹ Decisión de la Comisión 2006/677/CE, directrices que fijan criterios para la realización de auditorías con arreglo al Reglamento (CE) n° 882/2004.

⁴² Decisión de la Comisión 2007/363/CE, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el plan nacional de control único, integrado y plurianual.

⁴³ Decisión de la Comisión 2008/654/CE, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual.

del programa de auditoría desarrollado por la autoridad competente durante el período considerado; como se ha cumplido en general la organización prevista para los controles oficiales realizados por las autoridades competentes; y las conclusiones sobre la eficacia global de los controles oficiales aplicados por las autoridades competentes.

En definitiva, las autoridades competentes han de tener un Plan Plurianual de Control Oficial, en el marco del cual se debe establecer el sistema de auditorías, describir las disposiciones relativas al desarrollo de las auditorías; garantizarse que las auditorías abarcan todos los sistemas de control y que hay coordinación efectiva en caso de existir varios programas de auditoría a fin de que se lleven a cabo de forma homogénea. Por supuesto, las auditorías han de ser transparentes y ser sometidas a un examen independiente;

El informe anual de resultados del Plan Plurianual debe incluir información sobre las auditorías llevadas a cabo y difundirse los resultados de auditoría, principalmente en lo relativo a los ejemplos de buenas prácticas y tenerse en cuenta a la hora de planificar el programa de auditoría y de revisar el plan plurianual. Lo que está previsto en la Decisión de la Comisión 2006/677/CE en su Artículo 6.4 sobre evaluación de la auditoría y difusión de las mejores prácticas: *“Es necesario tener en cuenta las implicaciones de los resultados de la auditoría para otros sectores y otras regiones, sobre todo en los Estados miembros donde los controles están descentralizados. Para ello, los informes deben ponerse a disposición de otros sectores y otras regiones del estado miembro, sí como de la Comisión.”*

Las **auditorías generales y específicas** tratan sobre los controles realizados sobre la higiene de la producción primaria, la trazabilidad, los subproductos, los residuos medicamentos y plaguicidas, la sanidad animal y vegetal, la calidad comercial y calidad diferenciada, el bienestar y la alimentación animal, así como sobre el comercio exterior. Las Auditorías Generales previstas son catorce y sus específicas correspondientes suman veintinueve de acuerdo a la siguiente relación⁴⁴:

1. Auditoría en control oficial de la Higiene alimentaria:
 - Higiene de la producción primaria en explotaciones.
 - Higiene de la producción primaria de la leche cruda de vaca.
 - Higiene de la producción primaria de leche cruda de oveja y cabra.
2. Auditorías en control oficial de la Higiene pesquera y Acuicultura:
 - Zonas de producción de moluscos bivalvos.
 - Higiene de la producción primaria de la pesca extractiva.
 - Higiene de la producción primaria en la acuicultura.
3. Auditoría en control oficial de la Trazabilidad:
 - Identificación animal y registro.
 - Etiquetado de la carne de vacuno.

⁴⁴ AESAN, 2010.

4. Auditorias en control oficial de la Gestión de subproductos:
 - Subproductos en explotaciones.
 - Subproductos en establecimientos.
 - Intercambios intracomunitarios de subproductos.
5. Auditoria en control oficial de las Importaciones:
 - Importaciones de animales.
 - Importaciones de material genético.
 - Importaciones de piensos, productos y materias de origen vegetal para la alimentación animal.
6. Auditorias en control oficial de Residuos de plaguicidas:
 - Residuos de plaguicidas en las cosechas.
7. Auditorias en control oficial de Residuos de medicamentos:
 - Residuos de medicamentos veterinarios en animales.
8. Auditorias en control oficial de la Alimentación animal:
 - Alimentación animal.
9. Auditorias en control oficial de Bienestar animal:
 - Bienestar animal.
10. Auditorias en control oficial de Enfermedades no zoonóticas:
 - Leucosis bovina enzootica.
 - Enfermedad de Aujeszky.
 - Septicemia hemorrágica vírica y necrosis hematopoyética infecciosa.
 - Influenza aviar.
 - Lengua azul.
11. Auditorias en control oficial de Enfermedades zoonóticas:
 - Encefalopatías espongiiformes transmisibles.
 - Tuberculosis bovina, brucelosis bovina y brucelosis ovina y caprina.
 - Salmonelas zoonóticas en avicultura.
12. Auditorias en control oficial de Intercambios intracomunitarios:
 - Intercambios intracomunitarios de animales y material genético.
13. Auditorias en control oficial de Calidad Comercial:
 - Calidad Comercial Alimentaria.
14. Auditorias en control oficial de Calidad comercial diferenciada:
 - Calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas.
 - Producción agrícola ecológica.

5. Oficina Alimentaria y Veterinaria.FVO

La profunda crisis de confianza en los alimentos ofrecidos a los consumidores europeos que, según hemos visto, se produjo en la década de los noventa fue la causa principal que motivo la reorganización de la organización de la

Comisión europea en el ámbito de la protección de la sanidad alimentaria para conseguir la diferenciación de los servicios encargados respectivamente de la elaboración de los textos legislativos, de los encargados de la evaluación científica y los controles.

Para ello, se transfirieron las competencias de los comités científicos encargados de la protección de la salud de los consumidores (los responsables de las cuestiones alimentarias, veterinarias y fitosanitarias) a la EFSA que se ocuparía de la valoración científica. Los controles le correspondían a la Oficina Comunitaria de Inspección y Control Veterinario y Fitosanitario, dependiente de la Dirección General de Agricultura, que se transformó en una *Oficina Alimentaria y Veterinaria* (Food and Veterinary Office, FVO) vinculada a la Dirección General de Política de Protección de los Consumidores.

La FVO vela por el respeto de la legislación veterinaria y fitosanitaria y de las normas de higiene de los productos alimenticios, tanto en la Unión Europea como en los países que le suministran productos alimenticios. Para ello, lleva a cabo auditorías, controles e inspecciones in situ cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de los requisitos en materia de sanidad alimentaria en toda la cadena alimentaria.

La misión de la Oficina Alimentaria y Veterinaria es, a través de sus auditorías, inspecciones y actividades relacionadas comprobar que en la Unión Europea se cumplen los requisitos establecidos en la legislación de la UE con respecto a la seguridad y la calidad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad, y que en los terceros países que exportan a la UE se cumplen los requisitos de importación de la Unión; contribuir al diseño de la política de la Comunidad Europea en materia de seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y fitosanidad; y contribuir al desarrollo y aplicación de sistemas de control eficaces en materia de seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y fitosanidad.

El resultado de sus auditorías e inspecciones se informa a las partes interesadas —disponibles en su página web— sirven para contribuir a la confianza de los ciudadanos europeos en el buen funcionamiento del control del sistema alimentario y como instrumento de mejora continua para las autoridades responsables de la realización de los controles.

VII. LA LEY 17/2011, DE 5 DE JULIO, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

La publicación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición viene a recoger en el ordenamiento jurídico español la práctica totalidad de aspectos que ya se habían dispuesto en el ámbito comunitario, tal y como hemos expuesto en los apartados anteriores. Abordando, también, esta

ley la nutrición, íntimamente relacionada con la salud a través de una correcta alimentación, y la obesidad, por ser una de las causas de los problemas de salud más acuciante en los países desarrollados.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria desde 2006, en virtud de la Ley 44/2006⁴⁵, incorporó a sus funciones la de promocionar la salud en el ámbito de la nutrición y en especial en la prevención de la obesidad. Cambiando su denominación por la de *Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN)* e incluyendo en su dedicación la planificación, coordinación y desarrollo de estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y la prevención de la obesidad.

En el preámbulo de la Ley 17/2011 se argumenta su promulgación en la necesidad de una ley que ordene y regule los distintos aspectos que inciden en la seguridad alimentaria, y muy en particular la coordinación entre administraciones competentes. Señala que hay que adecuarse a la Constitución de 1978 que diseñaba una nueva organización territorial del Estado formado por las Comunidades Autónomas que podían asumir competencias en materia de sanidad, aunque se reservara al Estado la regulación de las bases y la coordinación general de la sanidad, y que encomendaba a las Administraciones Públicas el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios.

Razón por la cual desde la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, el conjunto de las Comunidades autónomas ha asumido, sin excepción, las competencias de desarrollo normativo y ejecución de la seguridad alimentaria en sus Estatutos de Autonomía. La Ley considera que estos Estatutos de Autonomía presentan diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, grado en que éstas quedan asumidas y en las dicciones con que aparece formuladas en cada uno de ellos, por lo que su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios, habría generado una estructura del Estado en la que las diferencias entre Comunidades Autónomas podrían haber dado como resultado disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.

Además, durante este periodo solo se había publicado la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, para desarrollar lo previsto en la Constitución sobre la seguridad alimentaria. Desde entonces, se han produciendo importantes cam-

⁴⁵ Ley 44/2006 de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 2006).

bios en el marco legislativo comunitario que han dado lugar a un planteamiento diferente de la seguridad con el fin de procurar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. La regulación alimentaria comunitaria, como hemos tratado en los apartados precedentes, se plantea de una manera coordinada e integrada y tomando en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria entendida como un todo, desde la producción primaria hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor.

Para la aplicación en el ámbito nacional de las disposiciones de seguridad alimentaria es preciso garantizar la plena **coordinación y cooperación entre Administraciones**, por lo que la ley se inscribe en un marco jurídico descentralizado y, por tanto, las actuaciones que en la ley se prevén habrán de abordarse y desarrollarse siempre sobre la base del respeto mutuo y la coordinación entre administraciones. Por la misma razón, en este marco de convivencia de ordenamientos jurídicos, se ha tenido muy presente la existencia del ordenamiento jurídico comunitario y el principio de primacía del mismo respecto de los ordenamientos nacionales, teniendo en consideración, por constituir los principios de la seguridad alimentaria comunitaria, los principios del análisis de riesgo, la trazabilidad y el principio de precaución, elementos básicos del sistema de seguridad agroalimentaria europeo. De hecho, tal y como hemos señalado, la legislación comunitaria más relevante en la materia presenta como forma jurídica el reglamento de aplicación directa y en todos los aspectos que regula en todo el ámbito geográfico de la UE:

Como primera providencia, lógicamente, el capítulo I de la Ley establece los requisitos que habrán de reunir para considerarse seguros los **alimentos y los piensos que se pongan en el mercado**. Igualmente, se establece, con carácter primordial, el requisito ineludible de que los operadores económicos no podrán poner en el mercado productos que no sean seguros, la obligatoriedad para los mismos de colaborar con las administraciones competentes y, por supuesto, proceder a la retirada de los productos del mercado cuando no esté garantizada la seguridad de los alimentos o piensos puestos en el mercado. El siguiente capítulo está destinado a establecer las **actividades de control** de la Administración en el proceso de las importaciones y exportaciones de los productos alimenticios y los piensos, mediante la actuación en frontera clave para garantizar la seguridad alimentaria.

El capítulo III constituye uno de los pilares fundamentales y aborda las bases sobre las que se estructura la seguridad alimentaria en el conjunto nacional. De inicio se parte de una declaración de respeto a las competencias que le son propias a cada una de las Administraciones públicas intervinientes en materia de seguridad alimentaria. Este respeto debe presidir las relaciones que se establecen tanto entre diferentes administraciones como entre los órganos de una misma administración. Ello no obsta, sin embargo, para que por las distintas administraciones implicadas se establezcan mecanismos de colaboración que

permitan profundizar en la coordinación y cooperación efectiva que vienen impuestas por el ordenamiento jurídico, y a tal fin se prevé la posible concertación de acuerdos, convenios o figuras equivalentes en los que plasmarlos.

Se establece la necesidad del diseño y la aplicación de *planes oficiales de control* en el contexto de unas políticas y estrategias establecidas en función del riesgo a vigilar o controlar. Aunque las actividades de control siempre han estado sujetas a una planificación más o menos sistematizada, surge la necesidad de impulsar la elaboración de dichos planes de forma integral y coordinada. La propia evolución de los controles oficiales, la organización territorial de nuestro país y las exigencias comunitarias en esta materia hacen oportuno el contemplar los planes oficiales de control como punto fundamental de esta ley. De esta manera se favorece la coordinación para la elaboración del *Plan Nacional del Control de la Cadena Alimentaria (PNCCA)*.

Asimismo, y en íntima relación con lo anterior, se regula el *régimen de auditorías* como elemento clave para garantizar que los planes de control consiguen los objetivos deseados. También se incluye una referencia al examen independiente de las mismas, atendiendo así a la necesidad de verificar que el proceso de auditorías se realiza según los criterios fijados y está alcanzando los objetivos perseguidos.

Igualmente, se establecen las medidas que habrán de adoptarse para cuando se haya detectado un riesgo y para cuando no se garantice la seguridad. Se prevé en estos supuestos tanto una actuación sobre los propios productos afectados, como las medidas de estudio e investigación científica que hayan de adoptarse y las necesarias medidas de coordinación administrativa.

Se abordan las *obligaciones informativas* que deben atender en sus relaciones de coordinación entre administraciones tanto el Estado como las comunidades autónomas para permitir una actuación fluida del conjunto de Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos a los que debe garantizarse un alto nivel de seguridad alimentaria. En el caso de la Administración General del Estado estas obligaciones de información deben extenderse de manera muy especial a las relaciones con las instituciones comunitarias, muy particularmente con la Comisión Europea.

Importante y de gran trascendencia es el establecimiento del **principio de responsabilidad por la acción u omisión en el desempeño de las actividades de las administraciones** en la materia, cuando de las mismas se derive un perjuicio económico para el país, fundamentalmente en nuestras relaciones con la Unión Europea. Así, si el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenara a España al pago de una multa coercitiva por las irregularidades surgidas en la actuación de alguna administración en el campo de la seguridad alimentaria, el importe de la misma le sería detraído en el siguiente ejercicio presupuestario de las partidas que hubieran de serle transferidas desde la Administración General del Estado.

La Ley, tal y como determina la legislación alimentaria europea entre sus principios, reconoce la importancia de que todas las disposiciones y actuaciones en materia de seguridad alimentaria están fundamentadas en el **conocimiento científico**, a fin de evitar la arbitrariedad de los poderes públicos —lo que ya estaba dispuesto en la Ley de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) que es la institución española que encarna la independencia científica—, y se establecen mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre las administraciones públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible, para lo que se establecen los cauces de cooperación científica para la **evaluación del riesgo** en el capítulo V.

Son los laboratorios, particularmente los de referencia, los que han de implementar y mantener actualizadas las técnicas de determinación de los componentes, residuos y contaminantes de los alimentos. Para cumplir con este objetivo es preciso desarrollar la coordinación entre los laboratorios de las distintas administraciones y la ley prevé, en el capítulo VI, la creación de una Red de laboratorios en la que participan los laboratorios públicos y privados que trabajan en control oficial. El artículo 35 dispone la creación de la **Red de Laboratorios de Seguridad Alimentaria** (RELSA), para compartir y fomentar la acreditación de laboratorios de ensayo y métodos analíticos para el control oficial. En RELSA se incorporan todos los laboratorios, públicos o privados, que participen en trabajos de control oficial por designación de las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria.

Dentro de la RELSA, se determinarán los **laboratorios de referencia** designados para la realización de técnicas de referencia específicas acreditadas al objeto de optimizar los recursos disponibles. Estos laboratorios estarán obligados a realizar los análisis solicitados por las autoridades competentes que lo requieran en el ejercicio de sus competencias de control oficial.

El capítulo VIII afronta el hecho de que el consumidor medio se encuentre sometido a constantes estímulos publicitarios, exigiendo que la **publicidad** sea veraz y exacta y determinando la potestad del Gobierno para establecer servidumbres informativas adicionales para algunos tipos de alimentos. Regulando, a su vez, las garantías suplementarias con carácter voluntario.

Respecto a las **infracciones** a lo establecido en la Ley, el capítulo IX recoge su tipificación y las sanciones correspondientes y el capítulo X se ocupa del régimen de tasas, fijando los sujetos pasivos, la relación de hechos imposables y las cuantías de las respectivas tasas.

Podemos decir que la Ley no hace grandes aportaciones en respecto a la regulación de la seguridad alimentaria, puesto que lo que recoge y desarrolla en su disposición capitular ya está detallado y regulado en la normativa

comunitaria que, como ya hemos, expuesto utiliza la formula jurídico del reglamento precisamente para asegurar la aplicación armonizada de sus disposiciones. Si bien es fundamental al contemplar la organización y coordinación de las distintas administraciones de la organización territorial española para llevar a cabo las labores encomendadas a España como Estado miembro para asegurar el desarrollo de los controles y el buen funcionamiento de la cadena alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- AESAN. Memoria anual del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI), 2010.
- DG SANCO. *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Annual Report 2010*. Office for Official Publications of the European Communities, 2011.
- Cervera Lucini, Paloma. “*Auditorias del Control Oficial*”. Jornadas AESAN. Barcelona, 26 de junio de 2009.
- Germano, Alberto; Rook Basile Eva. *Diritto Agrario*. Volume undicesimo Trattato di Diritto Privato dell’Unione Europea diretto Gianmaria Ajan e Gian Antonio Benacchio. G. Giappichelli Editore. Torino, 2006.
- Gil Adrados, Pilar. “La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE”. XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario “*Tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria*” Universidad Politécnica de Valencia, 17-18 de diciembre de 2009.
- Gil Adrados, Pilar. “El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria” Simposium de Dret Agroalimentari, Lleida, 6 de maig de 2011.
- Gil Adrados, Pilar. “*Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales*”. Plataforma del conocimiento. Observatorio Legislativo del MARM, 2009.
- Madelin, Robert . “*30 years of the RASFF – International Conference*”. Brussels, 16 July 2009.
- Michael J. Sodaro (2010). *Política y Ciencia Política. Una introducción*. Madrid. McGraw-Hill.
- Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. “*Informe anual del Plan Nacional de Control de la Cadena Alimentaria*” (PNCCA), 2009. Disponible en <http://www.magrama.es/es/ministerio/planes-y-estrategias>.
- Pérez Castellanos, Maria S. “*Alertas alimentarias en salud pública*”. Gaceta Sanitaria 2004; 18 (Supl 1): 234-238.

Torreblanca, José Ignacio. “La globalización”. Política y Ciencia Política: una introducción. Michael J. Sodaro. Madrid: McGraw-Hill, 2010.

UIMP. “Lecturas sobre el sistema agroalimentario en España” Sevilla, septiembre de 1985. Servicio de publicaciones MAPA.

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Diario Oficial de la Unión Europea C 115/47, 9.5.2008.

EL NUEVO ESTATUTO JURÍDICO DE LA COPARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD AGRARIA¹

ESTHER MUÑIZ ESPADA

Catedrática de Derecho civil. Universidad de Valladolid

RESUMEN: En el presente trabajo se analizan los perfiles jurídicos del reciente estatuto profesional de quien ha venido ejerciendo la actividad agraria como cónyuge colaborador de la explotación, en aras de una mejora de las condiciones sociales y económicas de las mujeres en el ámbito agrario, que requiere para su evolución de un marco normativo comunitario, que queda por afrontar. Tanto el legislador nacional como el europeo tienen la convicción de que el desenvolvimiento de este estatuto profesional es un elemento vital con reflejo e incidencia sobre el número de activos agrarios y un factor clave para el desarrollo del sector agrario y el ámbito rural. Pero ¿realmente el sistema ofrece los suficientes instrumentos para ello y la debida coherencia, así mismo para facilitar su desarrollo?

ABSTRACT: This work focuses on the legal framework of those who have undertaken the agricultural activity as collaborator spouses of the farm's manager, in order to improve the social and the economical conditions of women in the agricultural environment. For their evolution a European legal framework is still required. The Spanish and the EU legislators are aware of the need to develop this professional statute as it is an essential element that affects the number of people working in the agricultural sector and a key factor for the development of this sector and the rural area. But, does the system really offer the sufficient instruments for this with and with an adequate coherence?

SUMARIO: I. El contexto de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. II. Instrumentos jurídicos de ordenación. III. Delimitación del elemento subjetivo. IV. La figura de la titularidad compartida. V. La compensación económica por trabajo realizado. VI. El apoyo de otros textos internacionales.

¹ Este artículo se desarrolla en el marco del Proyecto del Ministerio de Sanidad, Política social e igualdad, 85/10, I+D+I, "Reformas legislativas para la igualdad efectiva de la mujer en la actividad agraria. Investigador principal: Esther Muñiz Espada.

I. EL CONTEXTO DE LA LEY 35/2011, DE 4 DE OCTUBRE, SOBRE TITULARIDAD COMPARTIDA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

En el medio rural la mujer con frecuencia participa activamente en la explotación agraria cuya titularidad ostenta el marido sin recibir el suficiente reconocimiento de su trabajo, ni económicamente, ni como reflejo social de su tarea; a esto se le ha llamado invisibilidad del trabajo de la mujer en la actividad agraria, y esto casi hasta lo ha propiciado el legislador, así el art. 4.2 de la Ley 19/1995, de modernización de explotaciones agrarias, al referirse a la explotación agraria que tenga la consideración de prioritaria especificaba que “en caso de matrimonio, la titularidad de la explotación podrá recaer, a estos efectos, en ambos cónyuges, siendo suficiente que *uno de ellos* reúna los requisitos indicados ...”²; para cambiar esta situación las asociaciones de mujeres rurales han reclamado un específico estatuto profesional. La mayoría de los ordenamientos cuentan con algún tipo de regulación para la cooperación conyugal, a lo que se suma ahora la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias³; título que anuncia una de las principales medidas con las que se pretende el reconocimiento y la revalorización de la actividad de la mujer en la explotación agraria⁴.

² Es decir, bastaba que uno de ellos tuviera por ejemplo la consideración de agricultor profesional o estuviera dado de alta en el régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos en función de su actividad agraria.

³ En el ámbito de las comunidades autónomas puede verse para Cataluña la Orden TRE/561/2009, de 23 de diciembre; Orden EMP/74/2009, de 22 de septiembre para Cantabria; Decreto 105/2009, de 8 de mayo, en Extremadura; para Castilla-La Mancha Decreto 31/2008, de 19 de febrero de 2008; en Galicia, la Ley 7/2004, de 16 de julio, Resolución de 13 de septiembre de 2007 y Decreto 253/2008, de 30 de octubre; así mismo, se define la figura de la titularidad compartida en el Decreto 448/2009, de 29 de diciembre, por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias en Murcia; en el País Vasco, apartado 5 del artículo 11 de la Ley del Parlamento Vasco 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria.

⁴ Antes de esta Ley 35/2011, de 4 de octubre de 2012, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, el Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, con el mismo título, operaba pero sólo a efectos administrativos. El Real Decreto 297/2009 no parecía cauce suficiente para la finalidad pretendida, siendo necesarias reformas de normas con rango de ley, en materia de propiedad, de actividad empresarial, de seguridad social, e incluso de la propia Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. Por esa razón, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un estudio sobre los efectos jurídicos y el alcance de la figura de la titularidad compartida sobre la normativa con rango de ley que pudiera verse afectada y sobre propuestas de las modificaciones necesarias o bien de nuevas normas. En su extenso informe, evacuado el 14 de abril de 2010, entre otras medidas, el Consejo de Estado propone, además de una regulación jurídica privada de la situación de titularidad compartida (cotitularidad de bienes), la creación de una figura específica que permita desplazar la titularidad de la explotación y de la actividad desde una persona individual hacia una persona jurídica, recomendación que no pasó a la Ley.

Esta Ley trae causa de la disposición final cuarta de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, y, a su vez, de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad, en su art. 30⁵. Con estos antecedentes, en el propio preámbulo de la Ley 35/2011 se justifica que “en el ámbito de la explotación familiar del medio rural, son muchas las mujeres que comparten con los hombres las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, figura sólo el hombre como titular de la explotación agraria, lo que dificulta que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de la gestión de dicha explotación, en condiciones de igualdad”. En España el 70% de titulares de una explotación agraria son hombres, ocupando las explotaciones agrarias cuya titularidad corresponde a mujeres el 23% total de la superficie⁶. Expresa, así mismo, el preámbulo de la Ley que “las mujeres rurales, hoy todavía, a pesar de los avances en igualdad, siguen siendo

⁵ En virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Gobierno promoverá y desarrollará el régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social. “A fin de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrollarán la figura jurídica de la *titularidad compartida*, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento de su trabajo. 2. En las actuaciones encaminadas al desarrollo del medio rural, se incluirán acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de las mujeres, y especialmente las que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones. 3. Las Administraciones públicas promoverán nuevas actividades laborales que favorezcan el trabajo de las mujeres en el mundo rural. 4. Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes como medida de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de hombres y mujeres en mundo rural. 5. Los poderes públicos fomentarán la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación mediante el uso de políticas y actividades dirigidas a la mujer rural, y la aplicación de soluciones alternativas tecnológicas allá donde la extensión de estas tecnologías no sea posible”.

⁶ VELASCO ARRANZ, A., *La igualdad de género y su alcance en el sector agrario*, Revista de Derecho agrario y alimentario, nº 59, 2011, ps. 127 y ss.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Y., *El sector agrario desde la perspectiva de género*, Revista de Derecho agrario y alimentario, nº 60, 2012, ps. 65 y ss.; CAMARERO, L., *Agricultoras rurales: una profesión desigual*, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, coord. Muñoz Espada, E., Madrid, 2011, ps. 311 y ss.; CAMARERO, L./SAMPEDRO, R., *¿Por qué se van las mujeres? El continuum de movilidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 124, 73-105, 2008; CRUZ SOUZA, F. y otros, *Algunas aportaciones de la psicología social a las mujeres emprendedoras en territorios rurales*. En *Aportes para la construcción de lo colectivo*, Montevideo, 2006; CRUZ SOUZA, F. *Género, psicología y desarrollo rural: la construcción de nuevas identidades*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006; FADEMUR, *La Cotitularidad de las Explotaciones Respecto al Sistema de Protección Social y Posibles Alternativas. Análisis desde una Perspectiva de Género*, publicado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, 2007; ESPIN ALBA, I.,

vulnerables e invisibles; y, sin embargo, ellas son la base del mantenimiento, conservación y desarrollo de las áreas rurales en términos económicos, sociales, y culturales”⁷. Más precisamente, se ha reconocido que las mujeres son el motor para las mejores condiciones de vida en las zonas rurales⁸.

A pesar del avance que supuso para el régimen jurídico de las estructuras agrarias la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, la práctica ha demostrado que hay ciertos aspectos que deben retocarse para corregir el efecto negativo que producen en la situación de las mujeres en el ámbito agrario. Es decir, se trata de detectar qué elementos impiden la valoración del trabajo de la mujer en la actividad agraria y de ilustrar sobre los procesos que condicionan el desarrollo agrario y rural por basarse en la desigualdad entre hombres y mujeres⁹.

La PAC, incluida la reglamentación sobre el desarrollo rural, no tiene prácticamente una política de género; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional,

Políticas de igualdad en el desarrollo rural, en *El desarrollo sostenible en el ámbito rural*, dir. Vattier Fuenzalida, Pamplona, Aranzadi, 2009, ps. 86 y ss.; ESPIN ALBA, I., *La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Perspectivas a partir del Real decreto 297/2009, de 6 de marzo*, en col. col. *El levantamiento del velo: las mujeres en el Derecho privado*, Tirant lo Blanch, 2011, ps. 1344 y ss.; CALATRAVA REQUENA, J., *Mujer y desarrollo rural en la globalización: de los proyectos asistenciales a la planificación de género*, Globalización y mundo rural, nº 803, 2002, ps. 73 y ss.; FAO, *Le statut juridique de la femme rurale: restrictions limitant la participation des femmes au développement rural*, 1980.

⁷ Más en concreto, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se encomienda al Consejo de Estado la realización de un estudio sobre la cotitularidad de las explotaciones agrarias explica que “en la realidad, la mujer, principalmente en el ámbito de la explotación familiar, comparte con el hombre las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto su trabajo como bienes. Sin embargo, esta labor carece de suficiente reconocimiento jurídico, valor económico y reflejo social, ya que no trasciende del ámbito familiar. Ello se debe normalmente a que, en esos casos, figura como titular de la explotación agraria una única persona física, lo que dificulta que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de la explotación agraria en condiciones de igualdad. Se hace necesaria la consideración como cotitulares tanto de la mujer como del cónyuge o pareja de hecho reconocida, o inscrita en algún registro público, cuya dedicación sea la explotación agraria, para que el trabajo y otros derechos de estas personas sea reconocido”. Los mandatos de las leyes 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad, tienen por objeto garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el ámbito rural mediante la adopción de determinadas medidas, y, por lo tanto, resolver esta situación, que se define como del invisibilidad del trabajo de las mujeres en la actividad agraria.

⁸ Así también se refleja en la filosofía incluso del Convenio de 17 de octubre de 2003 para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, Vid. MUÑIZ ESPADA, E., *Diversos métodos jurídicos en la consecución del desarrollo rural*, en vol col *El desarrollo rural sostenible*, dir. Vattier Fuenzalida, Civitas, Pamplona, 2012, ps. 93-115; AMAT LLOMBART, P./ MUÑIZ ESPADA, E., *The convention for the safeguarding of the intangible cultural heritage as a legal instrument cooperating with the CAP*, *International Journal of Land Law and Agricultural Sciences*, 2011.

⁹ Como expresa CAMARERO, L., *Agricultoras rurales: una profesión desigual*, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, coord. Muñiz Espada, E., Madrid, 2011, ps. 311.

el Fondo Social Europeo o la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, contemplaban algunas referencias a propósito de la igualdad o no indiscriminación en su sentido más amplio, con alguna mención a la igualdad de hombres y mujeres. Vacío que trata de cubrir la reciente Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2011, sobre *El papel de las mujeres en la agricultura y las zonas rurales* (2010/2054(INI)) (2012/C 296 E/02), donde se subraya la importancia de incorporar el principio de igualdad en la PAC, como forma de promover el crecimiento económico sostenible y el desarrollo rural, ofreciendo a las mujeres y a sus familias razones para quedarse en el medio rural; se pide, por tanto, a la Comisión que se abstenga, en el marco de las negociaciones sobre el próximo marco financiero plurianual, de seguir reduciendo la proporción del presupuesto total destinado al gasto agrícola; y que, entre otras medidas, en el marco de la próxima reforma de la PAC, las necesidades de las mujeres en el ámbito rural y el papel de aquellas que son profesionales de la agricultura sean contemplados y priorizados, tanto en el acceso a determinados servicios como a las ayudas, en función de la necesidad territorial en cada Estado miembro.

A la situación de la mujer en las zonas rurales se refirió también la Resolución A6-0031/2008 del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2008, (2007/2117 (INI)) (2009/C 66 E/04), DOUE 20 de marzo de 2009.

Así mismo, el 19 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió emitir un dictamen de iniciativa sobre el tema *El papel de la mujer como promotora de un modelo de desarrollo e innovación en la agricultura y las zonas rurales* (2012/C 299/06), en virtud del cual se recomienda que todos los Estados miembros de la UE promuevan el reconocimiento jurídico de los cónyuges colaboradores a efectos de la protección social y sanitaria, y que se defina en la UE *un marco normativo para la titularidad compartida*, eventualmente mediante un estatuto de la mujer del medio agrícola rural, desarrollando mejor la coherencia entre la PAC y las políticas de desarrollo rural y de cohesión territorial. Y convendría, asimismo, definir normas sobre la titularidad compartida, eventualmente en el marco de un estatuto europeo de la mujer en el medio agrario y rural.

Las condiciones sociales y económicas han llevado a que las mujeres abandonen las zonas rurales en mayor medida que los hombres, pero en cuanto su presencia supone un elemento vital para el mantenimiento de la sociedad rural el apoyo a las mujeres en la actividad agraria es un factor clave para el desarrollo del sector agrario y el ámbito rural.

II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ORDENACIÓN

Ciertamente, no hay en el ordenamiento español obstáculo alguno para el acceso de la mujer a los medios de producción o para que alcance la titularidad

de la explotación agraria o de cualquier otro tipo de empresa, y hay suficientes instrumentos jurídicos para proporcionar a la mujer, en pie de igualdad, dicho acceso. La propia Ley 35/2011, objeto de nuestro análisis, reconoce que existen figuras societarias suficientes para que las mujeres tengan los mismos derechos que los hombres, pero la realidad es que en las zonas rurales las mujeres no han recurrido a estas figuras. Lo que se ha venido solicitando es un estatuto profesional para la mujer cónyuge colaborador del titular de la explotación agraria, es decir, que su trabajo sea valorado como un empleo.

A este respecto, la Ley 35/2011, de 4 de octubre de 2012, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, trata de ser un instrumento normativo complementario o suficiente para apoyar esta evolución. La Ley al menos trata de impulsar este objetivo, pero podría haber aportado mayores incentivos, no tanto desde el punto de vista de las subvenciones o ayudas públicas, sino sobre la base de una mayor versatilidad de los instrumentos jurídico-privados. Hasta el momento la Ley no ha tenido un gran desenvolvimiento a la vista del número de titularidades compartidas —27— que se han creado en la actualidad¹⁰.

En todo caso, el sistema cuenta con cuatro modalidades a la cooperación conyugal en el marco de la explotación agraria: la colaboración, la coexplotación, la asociación y existen también en el Derecho matrimonial mecanismos que indemnizan a la esposa por su colaboración en el momento de la disolución, sin embargo, este contexto está lejos de constituir un estatuto jurídico¹¹, el régimen matrimonial no da a la mujer un estatuto profesional, que es lo que se ha venido reivindicando por parte de las asociaciones de mujeres rurales.

Estas oportunidades deberían favorecer la integración institucional del cónyuge en la explotación familiar cualquiera que sea su estructura¹². Si bien, en el plano jurídico ya ha sido advertido que la forma social es el medio mejor adaptado a la participación igualitaria de los cónyuges o pareja de hecho; se sugiere que la sociedad entre los esposos garantiza esa pretendida colaboración igualitaria, sería una sociedad especial en función del elemento subjetivo. Las asociaciones de mujeres rurales han venido reclamando una mejor adaptación de

¹⁰ Datos a 31 de octubre de 2012.

¹¹ De igual modo, BICHEL, O., *Le statut juridique et social du conjoint de l'exploitant agricole*, Thèse, París, 1996, p.20.

¹² Como expresa BICHEL, O., *Le statut juridique et social du conjoint de l'exploitant agricole*, Thèse, París, 1996, p.20; Vid. también CADJET, L., *Le statut du conjoint de l'exploitation*, Gaz.Pal., 7 sep. 1986; GILARDEAU, J.M., *Exploitation agricole et statut professionnel des conjoints*, RDR, mai 1991, p. 245; MARTIN, D., *La coopération conjugale dans l'exploitation familiale*, Recueil periodique Dalloz, 1982, I, p. 293; PILLEBOUT, J.F., *Le transfert entre époux de la qualité d'exploitation agricole*, JCP, ed. Not., 1988, p. 546; PIPAT-GIRAUDEL, C., *L'exploitation agricole et la condition de la femme*, RDR, 1984, p.1.

su situación jurídica al papel efectivo que ellas cumplen en la empresa agraria. Por ello, el Informe del Consejo de Estado planteaba la creación de una sociedad, la figura de una sociedad especial podría haber sido una fórmula favorable para los objetivos de la Ley; proponía como denominación “sociedad de explotación agraria en cotitularidad”¹³. Como señaló el Consejo de Estado, parece conveniente ir más allá y reconocer también la posibilidad de una titularidad societaria, es decir, “referir al empresario social integrado por el matrimonio o la pareja de hecho la propia explotación agraria y todas las relaciones jurídicas que se originen con motivo de la explotación, no sólo con los socios, sino también con los trabajadores, con los proveedores, con los clientes y, lo que es más importante, con las correspondientes Administraciones Públicas”. Ello hubiera facilitado la consecución al mismo tiempo de otro objetivo: la incorporación de los descendientes en la misma sociedad para facilitar la incorporación de los jóvenes a la actividad agraria y posteriormente prever su transmisión. El contrato de sociedad es el cauce más adecuado para el ejercicio en común de una actividad económica y también, al crear un nuevo sujeto de derechos, para evitar la tradicional confusión entre la titularidad de la explotación y la titularidad de los bienes que la integran; para instrumentar la participación de los poderes públicos en la promoción y desarrollo de la mujer rural, y, en fin, para favorecer, como ninguna otra, el relevo generacional mediante la progresiva incorporación de los descendientes¹⁴; también el Estudio del Consejo de Estado tomaba en cuenta la posible extensión del ámbito de aplicación de la figura de la titularidad compartida “a otras mujeres que participan con su trabajo en la explotación agraria, a aquellas vinculadas al titular por vínculo de parentesco hasta el segundo grado”.

Sin embargo, la Ley plantea otros medios: la titularidad compartida, la compensación por el trabajo realizado y la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada¹⁵, respecto de la cual algunos autores ya han indicado que su consideración, en efecto, es “inútil y confusa”, porque de ello no se deriva ningún tipo de especialidad, y ya es sabido que pueden constituir esta sociedad como cualquier otra¹⁶.

¹³ Vid. de este Informe ya citado ps. 301 y ss..

¹⁴ Idea ya referida en BELTRAN, E./MUÑIZ, E./PLAZA, J., *Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida*, Revista de Derecho agrario y alimentario, enero-junio, 2012, ps. 7 y ss.

¹⁵ De las previstas en el artículo 5.2 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, cuyos estatutos se ajustarán a los Estatutos-tipo que apruebe el Ministro de Justicia.

¹⁶ CABALLERO LOZANO, J.M./CUESTA SAENZ, J.M./MUÑIZ ESPADA, E./SERRANO ARGUELLO, N., *Revisión técnica a propósito de la Ley 35/2011, de 4 de octubre*, Revista de Derecho agrario y Alimentario, nº 60, 2012, p. 131.

III. DELIMITACIÓN DEL ELEMENTO SUBJETIVO

Sea el sistema por el que se opte, ya la figura de la titularidad compartida o la opción de la compensación, y a los efectos de esta Ley 35/2011, se entiende que uno de los cónyuges o pareja de hecho ha de ser mujer; pero no es suficientemente clarificador indicar sólo que la limitación se hace al matrimonio o pareja de hecho donde al menos uno de sus dos miembros sea una mujer; es decir, que no debería extenderse la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias cuando ambos titulares sean del mismo sexo, porque las medidas que se integran en esta Ley son medidas en beneficio de las mujeres agricultoras respecto del varón. Eso deja claro el preámbulo de la Ley, aunque no, de igual modo, su articulado; por ello, su art. 1 debería haber prescrito que la Ley se aplica exclusivamente a este supuesto. Es decir, dos personas del mismo sexo no deberían poder ser cotitulares de una explotación de titularidad compartida, conforme a esta Ley; no lo permitiría una interpretación teleológica de la norma, toda la Ley está basada en el objetivo de profesionalizar la actividad agraria de las mujeres, mejorar la participación femenina en las organizaciones agrarias y visibilizar el trabajo de las mujeres en las explotaciones agrarias; en definitiva, poner fin a una situación de invisibilidad que afecta a la mujer respecto del hombre; no es que el espíritu de la Ley esté enfocado *en mayor medida* a la incorporación de las mujeres a la titularidad de la explotación agraria, es que el origen de las reivindicaciones y la idea de que parten los trabajos prelegislativos es exclusivamente ésta incorporación, por relación al varón como titular de la explotación; con ello se trata de sacar a la mujer de un papel secundario y dependiente del primer titular, que venía siendo el marido. Por tanto, un elemento de la Ley es la consideración del trabajo de la mujer en este sector y su reconocimiento; la Ley responde a un problema social específico; tiene un concreto marco finalista y funcional: el trabajo de la mujer en el sector agrario, y no otro colectivo. Por ello, tendría más sentido que tampoco existiría la posibilidad de constituir una explotación de titularidad compartida a los efectos de esta Ley en el caso de que el titular inicial de la explotación ya existente sea una mujer y que luego se incorpore el cónyuge o pareja de hecho, aunque sea masculina.

Así, pues, la singularidad requiere trato específico. El mandato es claro en el art. 1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo objeto es “la eliminación de la discriminación de la mujer”, y en su art. 30, con más evidencia, se confirma que “a fin de hacer efectiva la igualdad *entre mujeres y hombres* en el sector agrario, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrollarán la figura jurídica de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos *de las mujeres* en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como el reconocimiento

de su trabajo”. De igual modo en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dada la remisión de su disposición final cuarta a la citada Ley Orgánica 3/2007.

Y conforme a los objetivos de esta Ley, lo mismo cabe entender o aplicar con relación a los otros instrumentos para hacer efectiva la visibilidad y el reconocimiento del trabajo de la mujer en la actividad agraria.

El Consejo Económico y Social, en su Dictamen del Anteproyecto de dicha Ley¹⁷, no obstante, y estando de acuerdo en que el texto normativo responde a una realidad social muy concreta que es sobre la que se pretende incidir, considera que el legislador debería contemplar el caso, por atípico que resulte, de que sea un hombre quien se halle en la situación de hecho que se pretende proteger. Pero si se entiende, como hace el Consejo Económico y Social, que es conveniente que la cotitularidad afecte tanto a hombres como a mujeres, que se puede incurrir sino en una discriminación entre parejas homosexuales de hombres y parejas homosexuales de mujeres, la Ley no sería una medida de acción positiva a favor de las mujeres como destinatarias de las medidas económicas y sociales que la norma introduce. Si esto considera el Consejo Económico y Social se contradice cuando al mismo tiempo califica a este texto de avance en el reconocimiento económico y social del trabajo que desarrollan las *mujeres* agricultoras y que supone un incentivo para que las mujeres permanezcan en el medio rural y se profesionalicen, frenando la tendencia a la despoblación, a la masculinización y al envejecimiento de la población rural¹⁸.

Por tanto, que el espíritu de la Ley no es indiferente a que se aplique a matrimonios o parejas del mismo sexo o diferente sexo, y, por tanto, que se exija más razonablemente que sean de distinto sexo, sin que ello sea contrario a la Ley de igualdad de 2007, además lo corrobora el art. 23.2 de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE, en virtud del cual “el principio de igualdad no impide el mantenimiento de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”.

De otro lado, para favorecer al mismo tiempo el relevo generacional el legislador a través de la misma figura de la titularidad compartida podría haber tomado en consideración también la inclusión de otras mujeres, como a las hijas, es decir, descendientes, pero lo limita simplemente al matrimonio o pareja de hecho.

Si bien, ciertamente esta opción, referente a los elementos subjetivos de la Ley, se hubiera incorporado con más facilidad si la alternativa al modelo que introduce el legislador hubiera sido, como recomendaba el Consejo de Estado, una sociedad específica; en cuyo caso, se hubiera debido configurar la sociedad de forma muy cerrada, de modo que estuviera integrada necesariamente por

¹⁷ Dictamen de 27 de abril de 2011, p. 8.

¹⁸ *Ob. cit.* p. 6.

los cónyuges, o miembros de la pareja de hecho, y, para favorecer el relevo generacional, podrían sumarse a la sociedad los descendientes que desarrollen la actividad, quienes tendrían el régimen de derechos específicamente fijado; en particular, no podrían ser administradores y no podrían disolver la sociedad, aunque, lógicamente, podrían separarse en cualquier momento. Para dejar claro que se trataría de una sociedad de la que solo pueden formar parte los cónyuges y sus descendientes, se establecería la intransmisibilidad de la condición de socio y cualquiera de los cónyuges podría disolverla en cualquier momento¹⁹.

IV. LA FIGURA DE LA TITULARIDAD COMPARTIDA

La Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2008 sobre *la situación de la mujer en las zonas rurales* hace un llamamiento a los Estados miembros y a la Comisión Europea para que tengan presente la situación de los cónyuges colaboradores por lo general de sexo femenino en la agricultura y en pequeñas y medianas empresas (PYME), quienes en muchos Estados miembros carecen de una posición jurídica adecuada, lo que acarrea problemas financieros y jurídicos específicos en cuanto al derecho a permisos por maternidad o enfermedad, a la acumulación de derechos de pensión y al acceso a la seguridad social, entre otras cuestiones; y pide a los Estados miembros que desarrollen la figura jurídica de la *titularidad compartida* para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección en materia de seguridad social y el reconocimiento de su trabajo. Posteriormente, se viene insistiendo en la idea de un desarrollo de la titularidad compartida en el marco de un estatuto europeo de la mujer en el medio agrario y rural.

Sobre la base de estas recomendaciones la Ley 35/2011 presenta la figura de la titularidad compartida como uno de los principales instrumentos de su regulación y la configura como “la unidad económica, sin personalidad jurídica y susceptible de imposición a efectos fiscales, que se constituye por un matrimonio o pareja unida por análoga relación de afectividad, para la gestión conjunta de la explotación agraria”, art. 2 de la Ley. Ciertamente, esta modalidad de explotación agraria familiar no parece una forma muy atractiva para favorecer el acceso de la mujer a la titularidad. De no haber querido el legislador un tipo especial de sociedad, su finalidad la hubiera conseguido mejor si este tipo de patrimonio se hubiera configurado, al menos, como un patrimonio autónomo o independiente, pues desde el año 1980 el Comité Europeo de Derecho Rural ha insistido en la importancia de la recepción del *trust* en aquellos ordenamientos

¹⁹ Sobre estas cuestiones puede verse BELTRÁN SÁNCHEZ, E./MUÑIZ ESPADA, E./PLAZA PENADÉS, J., *Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida*, Revista de Derecho agrario y alimentario, nº 60, 2012, ps. 7 y ss..

que aún no lo tienen reconocido, de cara al objetivo de la clarificación entre el patrimonio profesional del agricultor y su patrimonio personal. Sin embargo, el legislador ha optado por no conformarlo con personalidad jurídica propia²⁰.

De otro lado, esta fórmula organizativa es, por supuesto, distinta de las ya desarrolladas por la legislación como trabajadora autónoma, por cuenta ajena, como titular de la explotación, como socia o como cooperativista.

En todos estos casos su evolución empresarial está relacionada también con el problema del acceso al crédito. Desde este punto de vista, para favorecer la financiación y la rentabilidad de las inversiones, la creación del *fonds agricole* del Derecho francés²¹ tiene la habilidad de poderse presentar como una unidad en garantía bajo la figura del *nantissement*²². Esta es una garantía sin desposesión que atribuye al beneficiario un derecho de preferencia y de *rei persecutoriedad* (art.L. 143-12 del *Code de commerce*)²³. No ha ido nada descaminado el legislador francés cuando al regular este instrumento se ha focalizado prácticamente sobre el problema de las garantías, aunque hayan de lamentarse importantes fisuras en su regulación general²⁴. Ha ido directo al problema capital de la financiación. Las inversiones necesarias para continuar el proceso de modernización dependen cada vez en mayor medida de las posibilidades de obtener créditos en condiciones ventajosas. La agricultura familiar presenta algunas dificultades para adaptarse a los cambios y afrontar las reformas. Independientemente de las circunstancias económicas, se hace necesario fomentar medios de financiación alternativos que maximicen la rentabilidad del patrimonio del agricultor.

²⁰ En el Informe del Consejo de Estado ya se advierte que “la titularidad compartida de las explotaciones agrarias hace referencia a una institución cuyo régimen jurídico plantea problemas de delimitación”.

²¹ Art. L 311-3 *Code rural*: “*Le fonds exploité dans l'exercice de l'activité agricole définie à l'article L. 311-1, dénommé “fonds agricole”, peut être créé par l'exploitant. Cette décision fait l'objet d'une déclaration au centre de formalités des entreprises de la chambre d'agriculture compétente.*

Ce fonds, qui présente un caractère civil, peut faire l'objet d'un nantissement dans les conditions et selon les formalités prévues par les chapitres II et III du titre IV du livre Ier du code de commerce.

Sont seuls susceptibles d'être compris dans le nantissement du fonds agricole le cheptel mort et vif, les stocks et, s'ils sont cessibles, les contrats et les droits incorporels servant à l'exploitation du fonds, ainsi que l'enseigne, les dénominations, la clientèle, les brevets et autres droits de propriété industrielle qui y sont attachés”.

²² Esta garantía para el *fonds de commerce* se ha previsto desde la Ley de 1 de marzo de 1898.

²³ Si bien, no es igual la lista de bienes que se contemplan para el *nantissement* del *fonds de commerce* que las enumeradas como potenciales para el *fonds agricole* (art. 311-3 *Code rural*).

²⁴ Por ejemplo, el *fonds agricole* dado en *nantissement* encuentra dificultades procedentes de las preferencias de otros acreedores. De otro lado, las partes pueden delimitar los bienes que formarán parte de este *nantissement*, pero, por su naturaleza, los inmuebles no podrán incluirse, sin embargo, debería considerarse facultativa su inclusión, cuando los haya dentro del *fonds agricole*, para la optimización de esta garantía.

La figura de la titularidad compartida no va en esta línea, se la ha configurado con menos opciones.

En todo caso, para su delimitación cabe destacar que la administración, representación y responsabilidad sobre la explotación corresponde a ambos titulares; la representación será solidaria, con excepción de los actos que supongan disposición, enajenación o gravamen de la misma, donde la representación será mancomunada, y la responsabilidad será solidaria e ilimitada. Se considera a ambos titulares como beneficiarios directos de las ayudas y subvenciones de las que sea objeto la explotación y se toma en cuenta la cotización en la Seguridad Social por parte de ambos miembros. Los rendimientos generados por la explotación se reparten al 50%, según el art. 5 de la Ley. El porcentaje del 50% que fija la norma debería haber dejado paso a un reparto convencional por los interesados y, en todo caso, se debería haber elegido una fórmula que fuera compatible con cualquier tipo de régimen económico matrimonial; no parece lógica esta limitación de la autonomía de la voluntad, y esta solución conduce a una igualdad mal entendida; la participación²⁵ en los beneficios, como la participación en las pérdidas, también está condicionada por las inversiones aportadas o la cuantificación concreta de la participación en el trabajo, entre otros elementos. Sin embargo, se ha considerado que “la aportación de trabajo tiene que ser del 50% obligatoriamente, dado que en la tributación en el IRPF se deben atribuir los rendimientos a partes iguales entre los partícipes. En cuanto a la aportación de bienes de la explotación, al constituirse la titularidad compartida se deben aportar los bienes y derechos de la anterior explotación, pudiéndose dar el caso de que sean aportados por una sola persona. La participación de ambos a partir de ese momento en que se constituye la titularidad compartida es del 50 %”²⁶.

Por todo ello, el Consejo Económico y Social, en el dictamen ya citado, llamó la atención sobre lo que considera un problema jurídico de primer orden, “y que tiene que ver con la confusión que prevalece a lo largo del articulado en relación con la coexistencia del nuevo régimen de titularidad compartida, y de los derechos y obligaciones que el mismo implica, con el régimen jurídico de los bienes y derechos que conforman la explotación, de un lado, y con el régimen jurídico matrimonial o los pactos patrimoniales de los titulares, de otro lado. El Consejo Económico y Social considera que dada la importancia de esta cuestión, el legislador debiera acotar con más precisión el alcance de los derechos y obligaciones que genera la titularidad compartida y resolver claramente las posibles colisiones entre los distintos regímenes jurídicos que se contraponen, estableciendo con claridad la correspondiente jerarquía normativa”²⁷.

²⁵ La aportación no se refiere a un cambio de titularidad jurídica, sino como afección a la figura de la titularidad compartida.

²⁶ En documento SGAA, Dirección General de Desarrollo rural y política forestal.

²⁷ *Cit.* ps. 6 y 7.

De otro lado, la Ley 35/2011, partiendo de la realidad que toma en consideración, el trabajo efectivo de la mujer en la explotación, exige la participación de la mujer en la actividad agraria de modo directo y personal, porque es la realidad en virtud de la cual las asociaciones de mujeres rurales han reclamado su estatuto, pero para cubrir otros supuestos que beneficien también el acceso de la mujer a la cotitularidad el ejercicio de la actividad debería considerarse a través de otras modalidades indirectas. Y ¿podría haberse considerado el acceso de la mujer a la cotitularidad, también a través de esta figura, sin su participación directa en la explotación, simplemente, por ejemplo, aportando bienes?, no mediante esta fórmula, según se ha pronunciado el legislador, aunque ello le permitiera recibir algún beneficio, pero sí teniendo en cuenta otros instrumentos del Derecho privado; aunque sí se podría considerar el trabajo a tiempo parcial²⁸. Luego, no hay posibilidad de constituir una titularidad compartida si la mujer no practica la actividad agraria.

Titular de la explotación es quien ejerce la actividad agraria, simplemente es quien organiza los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asume el riesgo y responsabilidad derivada de la gestión de la explotación, según el art. 2.4 de la Ley de modernización de explotaciones agrarias 19/1995; y el dato de referencia del que parte la Ley 35/2011 es la participación en el trabajo de la actividad agraria, forestal o ganadera en su forma más tradicional o, cabría añadir, en sus formas de economía moderna, de formación especializada de dirección empresarial y de condicionalidad de la empresa agraria según los programas agroambientales; cuando el art. 3 de la Ley 35/2011 habla de trabajo directo y personal, expresión procedente de la ya derogada Ley de arrendamientos rústicos de 1980, y añade además “ejercer la actividad ... tal y como está definido en la Ley 19/1995, de 4 de julio” que no menciona el trabajo directo y personal, sino simplemente exige organizar los bienes y derechos con criterio empresarial y asumir los riesgos y las responsabilidades, cabe entender que el requisito se cumple cuando se participa en su forma más tradicional, tal y como se ha venido entendiendo el compromiso directo y personal, o en sus formas de economía moderna empresarial.

Por lo que se refiere a la gestión conjunta de la explotación, como en otras actividades comerciales, es posible su delegación en otra persona y esa delegación se contempla en la definición de titular de la explotación del art. 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias; la dirección de la explotación agraria incluye la gestión, pero con su referencia expresa a la gestión conjunta el legislador ha querido enfatizar la participación de la mujer.

²⁸ Art. 5.9 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias, define el agricultor a tiempo parcial como “la persona física que siendo titular de una explotación agraria, dedica a actividades agrarias en la misma, no menos de la quinta parte ni más de la mitad de su tiempo total de trabajo”.

La titularidad de la explotación agraria de estas características no tiene por qué coincidir con la titularidad de los elementos de la explotación, por lo que la transformación de la titularidad individual a compartida no exige la titularidad de los bienes. Tampoco tiene que ser agricultora a título principal, y puede desempeñar su actividad agraria en cualquier de sus manifestaciones.

Para mayor claridad se podría haber especificado una lista de actividades que constituyen actividad agraria a efectos o para los supuestos de titularidad compartida de las explotaciones agrarias, el citado Informe del Consejo de Estado aconsejaba que manteniendo entre las actividades agrarias, como núcleo esencial, la actividad ligada a la producción agrícola, forestal o ganadera, debería incluir entre las “actividades agrarias” y no entre las “complementarias”: las actividades de gestión relacionadas con la llevanza de libros, llevanza de la contabilidad, pago de impuestos, estudios de alternativas, búsqueda de imagen comercial, estudios de mercados, relaciones con clientes y asociaciones de consumidores directos, contabilidad, declaraciones al Censo Agrario, gestiones con entidades colaboradoras, publicidad comercial o búsqueda de mercados, gestión de la identidad de marca o cualquier otra que sin estar mencionada actualmente en el artículo 2.5 de la Ley 19/1995 tengan relación directa con la explotación; y las actividades relacionadas con el cumplimiento de la “condicionalidad” de las ayudas de la PAC o con el cumplimiento de las normas nacionales o autonómicas de salud pública, sanidad animal, bienestar animal o de medio ambiente aplicables en la explotación²⁹.

Las ayudas que se recibieran se instrumentarán conforme esté dispuesta su vinculación jurídica. El art. 11 de la propia Ley 35/2011, por su parte, señala que “las subvenciones, las ayudas directas y las ayudas de desarrollo rural, ya procedan de fuentes de financiación europeas, estatales o autonómicas, asociadas a la explotación agraria de titularidad compartida, corresponderán por mitades iguales a favor de cada uno de los cónyuges o miembros de la pareja de hecho titulares de las explotaciones agrarias de titularidad compartida, y la solicitud de las citadas ayudas se realizará a nombre de la entidad de titularidad compartida que constituye la explotación agraria de titularidad compartida, efectuándose el pago correspondiente en la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida”³⁰.

El Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias, la configuró como una especie de explotación familiar prioritaria, exigiendo profesionalidad y dedicación al trabajo por parte de ambos

²⁹ *Ob cit.* p. 340.

³⁰ Sobre el régimen fiscal de la titularidad compartida puede verse GÓMEZ JIMÉNEZ, C., “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias”, *Rev. Tributaria oficinas liquidadoras*, nº 38, 2013, ps. 11 y ss.

miembros³¹. Si bien, el modelo se basaba y se base en la voluntariedad³². Conforme a la Ley 35/2011 no es necesaria la condición de explotación prioritaria de la unidad económica en régimen de titularidad compartida, como cabe que sea cualquier otro tipo de explotación, pero se facilita el acceso de la titularidad compartida a la condición de prioritaria³³, y así las explotaciones en régimen

³¹ En cuanto a la definición de profesional de la agricultura debería promoverse una unificación o uniformidad del concepto, es apreciado de modo diverso en diferentes leyes. Así, la ley 45/2007 modifica el concepto de “agricultor profesional” previsto en la Ley 19/1995, imponiendo su propio concepto, y, así mismo, con relación al contenido en la Ley de arrendamientos rústicos de 2003, modificada por la Ley de 2005. Sobre ello, vid. CABALLERO LOZANO, J.M., *Cuestiones que suscita la dedicación de una persona a la actividad agraria*, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, vol. col. dir. Muñiz Espada, Madrid, 2011, ps. 31 y ss.; del mismo autor, *La unificación del concepto de profesionalidad agraria: otra ocasión perdida con la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias*, en *El desarrollo rural en la PAC 2014-2020*, coord. Vattier Fuenzalida, Aranzadi, Navarra, 2012, ps. 115 y ss.

³² El art. 7 del Real Decreto 297/2009 lo hacía con incentivos y apoyos, así indica que “las administraciones públicas podrán establecer ayudas públicas, subvenciones, preferencias en apoyos y otras medidas incentivadoras a fin de promover el acceso y permanencia de las mujeres a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias”. Y estos incentivos han sido también establecidos por las comunidades autónomas.

³³ En el documento de la SGAA, Dirección General de desarrollo rural y política forestal se aclara que en el caso de las explotaciones de titularidad compartida, la ley les dota de una serie de ventajas como medida para fomentar su proliferación, entre ellas la de acceder con mayor facilidad a la condición de prioritarias. Por ello, la ley modifica el artículo 4.2 de la ley 19/1995, de forma que queda redactado como sigue: “Las explotaciones agrarias de titularidad compartida tendrán la consideración de explotaciones prioritarias en los términos establecidos en la Ley sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias”. Por tanto, para ser prioritarias, las explotaciones de titularidad compartida deben cumplir sólo los requisitos establecidos en la ley 35/2011, que quedan plasmados en los siguientes artículos: art.12.2: “la explotación agraria de titularidad compartida tendrá la consideración de explotación agraria prioritaria a los efectos previstos en la ley 19/1995, siempre que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no supere en un 50 por 100 el máximo de lo establecido en la legislación correspondiente para las explotaciones prioritarias (se refiere a la ley 19/1995, que establece en su artículo 4.1 como máximo el 120% de la renta de referencia; por tanto en el caso de una explotación de TC no se podría superar el 180% de la renta de referencia). Además, adicionalmente a los requisitos previstos en el artículo 3 de la presente ley, uno de los titulares ha de tener la condición de agricultor profesional, conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de ley 19/1995.” Y art. 2.5 de la ley 19/1995: define agricultor profesional como la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50 % de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria no sea inferior al 25 % de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario. En cuanto a los requisitos del artículo 3 de la ley 35/2011, se entiende que ya se cumplen, puesto que son necesarios para obtener la condición de titularidad compartida. De esta redacción se desprende, en conclusión, que las explotaciones de titularidad compartida, para acceder a la condición de prioritarias, tienen que ocupar un volumen de empleo igual o superior a la mitad de una UTA, y la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no puede superar el 180% (el máximo que establece la ley 19/1995 es 120%; el 50% de 120 es 60; luego 60+120=180%). En el caso de las explotaciones de titularidad compartida se suprime el límite inferior de 35% establecido en la ley 19/1995 (este límite se mantiene para el resto de explotaciones).

de titularidad compartida son explotaciones prioritarias cuando cumplen los requisitos establecidos en la Ley.

La Ley contempla que las personas titulares de la explotación agraria en régimen de titularidad compartida deberán además estar dadas de alta en la Seguridad Social³⁴ y residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación, o, podría añadirse, comarcas limítrofes en la normativa de zonas desfavorecidas.

En virtud de esta Ley “la constitución de la titularidad compartida de una explotación agraria no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que la conformen ni el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho ni el régimen sucesorio, sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de esta Ley”, (art. 2.2), sin embargo, ello se contradice con lo dispuesto inmediatamente después en su art. 5, al referirse al reparto de rendimientos³⁵; el Informe del Consejo de Estado recomendaba no desarrollar la figura de la titularidad compartida modificando la regulación de los regímenes económico matrimoniales, pero aunque el legislador no pretendía afectar con ello a los derechos derivados de los regímenes económicos matrimoniales tal y como está contemplado en realidad sí afecta.

De otro lado, entiendo que no debería ser necesariamente la totalidad de la explotación la que se declare en titularidad compartida; a voluntad de los interesados podrían extraerse de esa explotación los bienes que se estimen oportunos para formar otra unidad económica con destino agrario, a semejanza de lo previsto en Francia por el *fonds agricole*, y configurarse ésta con los requisitos que prevé el legislador para la explotación agraria de titularidad compartida a los efectos de la Ley 35/2011. Sin embargo, en las directrices para la puesta en marcha esta ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, se indica que en la “declaración conjunta se deberán citar los bienes y derechos que deben coincidir con los que tiene la explotación

³⁴ VICEDO CAÑADA, L., *La mujer agraria y las diferentes formas contractuales laborales: especial mención al trabajo a tiempo parcial*, Revista de Derecho agrario y alimentario, nº 59, 2011, ps. 151 y ss.; de la misma autora, *La titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Una regulación insuficiente para fomentar la plena integración de la mujer en la agricultura*, en E. Muñiz Espada (coord.), *Un marco jurídico para un desarrollo rural sostenible*, Ministerio MARM, 2011, ps.353 a 374; SERRANO ARGÜELLO N., *Agricultores y Seguridad Social. El sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios*, Relaciones Laborales, nº 22, 2008, ps. 11 a 43; y de la misma autora junto a DUEÑAS HERRERO, *El trabajo de la mujer en el mundo agrario. Ayer y hoy de las leyes sociales*, Foro de Legislación agraria, MAGRAMA.

³⁵ Art. 5. “1. Los rendimientos generados por la explotación se repartirán al 50 por ciento entre ambas personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida. 2. Una vez repartidos, estos rendimientos se regirán por lo dispuesto en el régimen económico matrimonial de ambos cónyuges o los pactos patrimoniales que, en su caso, hayan suscrito las parejas de hecho”.

agraria, según la definición de la Ley 19/1995, para evitar dejar ninguno fuera de la titularidad compartida”³⁶.

Se organiza para la titularidad compartida un registro³⁷, que tiene carácter constitutivo³⁸. Pero se ha presentado recurso de inconstitucionalidad³⁹, en cuanto que no se estima adecuado que sea el Estado el que dicte la legislación que imponga a la Comunidad Autónoma la constitución y gestión del registro de titularidad compartida en los términos en que se contempla en la citada disposición legal. En la concreta impugnación del artículo 6 de la Ley 35/2011 habrá de determinarse —se alega— si el mismo encuentra encaje constitucional en el título específicamente aducido en la Disposición adicional cuarta, apartado 5 de la citada Ley o si por el contrario le sirve de fundamento el título genérico previsto en el artículo 149.1.1^a de la Constitución Española. Procede plantear, según el recurso, si la regulación de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, en general, y la creación de un registro en la que las mismas han de inscribirse, en particular, inciden sobre la actividad económica general o fijan criterios globales de ordenación sobre sectores económicos concretos. Se considera que “la circunstancia de que de la inscripción en el citado Registro sea precisa para que la titularidad de las explotaciones agrarias produzcan todos sus efectos jurídicos, no convierte la creación del mismo en una medida de ordenación de la actividad económica que legitime al Estado, al amparo de su competencia ex art. 149.1.13^a CE, para imponer el citado deber a la Comunidad Autónoma de Canarias, vaciando con ello además la competencia en materia de agricultura que con carácter exclusivo atribuye el artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Canarias”. Así mismo, se ha alegado que “el art. 149.1.1^a no ampara la competencia estatal para imponer la obligación de constitución y creación de un registro autonómico, pues no se trata del establecimiento de *condiciones básicas* dirigidas a la consecución de la igualdad de los individuos en el sector concreto al que la Ley 35/2011 se dirige, sino un mandato dirigido a las Comunidades Autónomas, contraviniendo así la jurisprudencia constitucional señalada, en tanto que se persigue determinar lo que a la Comunidad Autónoma le corresponde”. Pero

³⁶ Dichas directrices han sido aprobadas por unanimidad en Conferencia Sectorial por todas las comunidades autónomas, se elaboraron a petición de las comunidades autónomas para que la aplicación de la ley fuera coherente en todo el territorio español, y en ello se ha basado el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para su elaboración. Directrices que no pueden tener carácter de obligado cumplimiento o valor normativo, porque no se hallan en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento.

³⁷ Definido en el art. 6 de la Ley 35/2011.

³⁸ Orden AAA/1408/2012, de 26 de junio, por la que se regula el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida, BOE 29-6-12. La presente Orden tiene por objeto la regulación administrativa del registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias, así como también se crea un fichero de carácter personal.

³⁹ N° 76-2012.

habría que añadir que entendiéndose así lo tendrían que haber referido por extensión al art. 8.1.f) y 2.

En el Registro se hace constar, mediante presentación de una declaración conjunta, la identificación personal, la identificación de la explotación, datos de los bienes y derechos que conforman la explotación agraria de titularidad compartida, número de identificación fiscal, datos identificativos de la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida, datos identificativos del representante, en su caso, de la titularidad compartida, certificado de matrimonio o certificado de inscripción de pareja de hecho, y advertido que no en todas las comunidades autónomas está previsto un registro de parejas de hecho se incluye la posibilidad de aseveración de vinculación de análoga relación de afectividad —a la conyugal, se entiende—, mecanismo, en todo caso, poco fiable y que puede dar lugar a fraudes de ley. En cada comunidad autónoma se reciben las declaraciones de cotitularidad y posteriormente éstas lo comunicarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente⁴⁰. La titularidad compartida tendrá eficacia desde que se inscriba en el registro de la Comunidad Autónoma, a partir de lo cual se harán de oficio los cambios en todos los registros necesarios. “El proceso será el propio de la Comunidad Autónoma para gestionar los cambios de titularidad de las explotaciones. Dado que los plazos de presentación de solicitudes de determinadas ayudas están predeterminados, las comunicaciones que se produzcan una vez finalizados dichos plazos, podrán surtir efecto a partir de la campaña del año siguiente”⁴¹.

Con esta regulación se ha perdido la oportunidad para ordenar el sector en un registro más perfecto, con una base de datos única, interconectada con otros registros, como el Registro de la Propiedad y con el Registro de Resoluciones

⁴⁰ Desde el Registro de Titularidad Compartida de la CCAA (RTCCA) se habilita un procedimiento de comunicación de oficio a los siguientes registros: RETICOM: el registro de titularidad compartida de las explotaciones agrarias de ámbito estatal; Base de datos de GDR de ámbito autonómico, quien lo comunicará de oficio a la base de datos de GDR del FEGA (ver Circular para la gestión de las comunicaciones de cesiones de derechos de pago único, noviembre 2011); Registro de explotaciones prioritarias de ámbito autonómico en su caso, quien lo comunicará de oficio al registro estatal de explotaciones prioritarias; Registro de explotaciones ganaderas de ámbito autonómico en su caso, quien lo comunicará de oficio al registro estatal de explotaciones ganaderas (REGA); SIDEKAN: bases de datos de los derechos de prima de los ganaderos de vaca nodriza; y SIGLACNET: base de datos de cuota láctea asignada individualmente a los ganaderos.

Sobre ello, AMAT LLOMBART, P., *La titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su nuevo régimen legal*, *Estudios de Derecho agrario*, coord. Sánchez Hernández, La Rioja, 2010, ps. 24 y ss.

⁴¹ Directrices para la puesta en marcha de la ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. 12/12/2011, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

concursoales, con efectos más protectores para el empresario, también de tipo individual⁴².

Y finalmente, según su art. 8, la titularidad compartida de las explotaciones agrarias se extinguirá, por desaparición sobrevenida de uno de los presupuestos sobre los que se asienta la cotitularidad, por nulidad, separación o disolución del matrimonio; por ruptura de la pareja de hecho, o por la muerte o la declaración de fallecimiento de uno de sus miembros; por pérdida de la titularidad de la explotación agraria por cualquier causa legalmente establecida; por transmisión de la titularidad de la explotación a terceros; cuando por alguna de las dos personas titulares dejen de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 3 de esta Ley; la concurrencia de estas causas será comunicada por la persona interesada y en su defecto por la otra persona titular o por sus herederos al registro de titularidad compartida; también se extingue por acuerdo entre las personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida manifestado mediante comparecencia personal o firma electrónica ante el registro de titularidad compartida regulado en el artículo 6 de esta Ley.

La figura de la titularidad compartida se basa en la voluntariedad, luego si el titular de la explotación se niega a incluir a la mujer que participa en la actividad agraria como cotitular la opción es la compensación económica por la colaboración efectiva en la explotación agraria, o si se disuelve la pareja sin haber formalizado la cotitularidad.

V. LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR TRABAJO REALIZADO

Quien participando de manera efectiva y regular no reciba pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado y no haya constituido con su cónyuge o pareja de hecho una titularidad compartida tendrá derecho a una compensación económica⁴³. Así está previsto por el art. 1.2 de la Ley, desarrollado en los arts. 13 y siguientes, bajo reminiscencias de la figura del *salaire différé* del Derecho francés, teniendo en cuenta, así mismo, que en virtud del art. 1438 C.c. “el trabajo para la casa será computado como contribución a las cargas y dará derecho a obtener una compensación que el juez señalará, a falta de acuerdo, a la extinción del régimen de separación”, comprendiéndose, según algunos

⁴² Circunstancia a la que ya me referí en el trabajo de la RCDI, 2008, ps. 2329 y ss., bajo el título, “Por la obligatoriedad de la inscripción de la explotación agraria en el Registro Mercantil”; más recientemente, MADRAZO MELENDEZ, B., *Tres líneas de actuación de los registros de la propiedad, mercantiles y bienes muebles de España en pro de una agricultura sostenible*, en vol. col. *Horizon 2020: impulsando el sector agrario y el medio rural*, Madrid, 2013, (en prensa).

⁴³ Ni figurase como copropietaria, socia o trabajadora por cuenta ajena, pues tendría tanto el reconocimiento legal como los derechos que se derivan de ello.

autores, la colaboración habitual de los cónyuges en la actividad profesional del otro, si bien se hable de trabajo doméstico o ayuda familiar. Claramente, así, en la legislación catalana y valenciana. Así, previsto también en algunas legislaciones autonómicas respecto de las parejas de hecho, reconociéndose la libertad de pactos entre ellos. Sin embargo, el objetivo de la Ley de titularidad compartida de explotaciones agrarias es dejar a un lado el concepto de apoyo familiar.

Luego, también a estos efectos el régimen económico del matrimonio no es indiferente respecto a la valoración del trabajo de la mujer agricultora en la actividad agraria, aunque la regulación de los regímenes económico-matrimoniales no es la respuesta al estatuto que han reclamado las asociaciones de mujeres rurales, como ya hemos referido, y la solución a esta cuestión no sería satisfactoria sobre la base de la extensión o ampliación del sistema de los regímenes económico-matrimoniales.

La acreditación del trabajo efectivo se podrá hacer por cualquier medio de prueba admitido en derecho. No obstante, se presumirá dicho trabajo efectivo —expresa la Ley— en el caso de matrimonios cuyo régimen económico sea el de gananciales⁴⁴; luego, el otro cónyuge es el que debe demostrar que no trabaja, para que no haya enriquecimiento injusto. Si se discrimina el acogimiento de otros regímenes económicos matrimoniales o no se da a este respecto un trato igualitario con otro régimen en capitulaciones matrimoniales es porque el legislador toma en consideración la realidad y la tradición que se ha venido siguiendo en la ámbito rural o el supuesto más frecuente durante muchos años y no tanto la realidad socioeconómica fuera de este entorno.

El crédito del *salairé différé* del Derecho francés es una figura diversa al servicio de fines similares. *Le conjoint survivant du chef d'une exploitation agricole ou de l'associé exploitant une société dont l'objet est l'exploitation agricole qui justifie par tous moyens avoir participé directement et effectivement à l'activité de l'exploitation pendant au moins dix années, sans recevoir de salaire ni être associé aux bénéfices et aux pertes de celle-ci, bénéficie d'un droit de créance d'un montant égal à trois fois le salaire minimum de croissance annuel en vigueur au jour du décès dans la limite de 25 % de l'actif successoral* (L.321-21-1 *Code rural*). Beneficia en el momento de la sucesión a quienes han

⁴⁴ CAZORLA GONZÁLEZ, M.J., *Los derechos de crédito generados a favor de la mujer no titular de la explotación agraria en el ámbito de la sociedad de gananciales y de los derechos sucesorios*, en vol. col. *Horizon 2020: impulsando el sector agrario y el medio rural*, coord. Amat LLombart/Muñiz Espada, Madrid 2013, (en prensa), expresa que se extiende también a las parejas de hecho cuando queda garantizada la certeza del hecho indicio del que parte la presunción. Vid también su artículo “Los derechos de crédito generados a favor del cónyuge o conviviente frente al titular de la explotación agraria en la Ley de titularidad compartida 37/2011, de 4 de octubre”, en *Estudios de Derecho civil en homenaje al Prof. J. González García*, coord. D. Jiménez Liébana, Aranzadi, Pamplona, 2012, ps. 297 y ss.

participado en la explotación sin haber sido remunerados previamente, lo que contrarresta las dificultades para pagar al resto de legitimarios⁴⁵; así, la partición es el momento de “compensar este sacrificio”, pues este crédito es al mismo tiempo “un medio de disminuir el montante que costará para el descendiente transferir la explotación en su único beneficio”⁴⁶, por tanto, para corregir las desigualdades en el momento de la partición⁴⁷. El legislador también podría valorar la mejor oportunidad de ser tenida en cuenta en un momento más actual⁴⁸, por ejemplo en el momento de la cesación de la actividad del titular⁴⁹. En todo caso, una figura un tanto desfasada, para algunos, aparte de generar un importante volumen de supuestos contenciosos; lo que no es entendido necesariamente así por quienes proponen la extensión de esta figura para organizar la remuneración de otros servicios realizados por los herederos. Ciertamente, su objeto es revalorizar el trabajo agrario, hacer menos pesada la carga salarial sobre las explotaciones, impidiendo el éxodo rural y facilitando la transmisión

⁴⁵ “El contrato del *salaire différé* es un mecanismo que permite a la política agraria hacer contribuir al Derecho de sucesiones gracias a una institución jurídica original, falsamente contractual pero verdaderamente sucesoria”, CASTELLA, C., *Retour sur le contrat de salaire différé du descendant au vu de la jurisprudence récente: observations sur la pérennité d'une singularité du monde agricole*, Rev. de Droit rural, n° 383, 2010, étude 10; ROUSSEL, F., *La vivacité du contrat de travail à salaire différé*, RDR, n° 380, 2010, repère 2.

⁴⁶ Como dice KRAJESKI, *Droit rural*, Défrenois, París, 2009, p. 226.

⁴⁷ El momento concreto se describe en el art. L. 321-17 *Code rural, modifié par Loi n°2006-728 du 23 juin 2006 - art. 13 JORF 24 juin 2006 en vigueur le 1er janvier 2007*, «*Le bénéficiaire d'un contrat de salaire différé exerce son droit de créance après le décès de l'exploitant et au cours du règlement de la succession ; cependant l'exploitant peut, de son vivant, remplir le bénéficiaire de ses droits de créance, notamment lors de la donation-partage à laquelle il procéderait. Toutefois, le bénéficiaire des dispositions de la présente sous-section, qui ne serait pas désintéressé par l'exploitant lors de la donation-partage comprenant la majeure partie des biens, et alors que ceux non distribués ne seraient plus suffisants pour le couvrir de ses droits, peut lors du partage exiger des donataires le paiement de son salaire. Les droits de créance résultant des dispositions de la présente sous-section ne peuvent en aucun cas, et quelle que soit la durée de la collaboration apportée à l'exploitant, dépasser, pour chacun des ayants droit, la somme représentant le montant de la rémunération due pour une période de dix années, et calculée sur les bases fixées au deuxième alinéa de l'article L. 321-13. Le paiement du salaire différé ou l'attribution faite au créancier, pour le remplir de ses droits de créance, ne donne lieu à la perception d'aucun droit d'enregistrement. Les délais et modalités de paiement sont fixés, s'il y a lieu, dans les conditions prévues à l'article 924-3 du code civil.*»

⁴⁸ No obstante, vid. sobre el pago anticipado art. L. 321-17 del *Code rural*.

⁴⁹ En el 105 Congreso de Notarios de Francia, celebrado en Lille, en el 2009, dedicado a las propiedades incorporales, su segunda comisión propuso que el beneficiario de un contrato de trabajo de *salaire différé* pueda renunciar al beneficio total o parcial de su crédito en la forma prevista por los arts. 930 y ss. del *Code civil*, sin que esta renuncia constituya una liberalidad cualquiera que sea la modalidad de la renuncia. Puede verse en JCP N, 2009, n° 23, p. 29; y en VVAA, *Propriétés incorporelles de l'entreprise*, Lille, 2009, ps. 396 y ss., donde ampliamente explican la adaptación de esta figura según la nueva evolución de la familia, de las explotaciones y de la sociedad.

empresarial agraria⁵⁰, aunque al mismo tiempo sea una complejidad en la reglamentación de la sucesión del agricultor; responde a una clara preferencia por el carácter familiar de la agricultura, afianzando los medios para la adquisición de la explotación y reuniendo la aportación necesaria para la entrada en la GAEC. Por tanto, si por un lado, permite la consecución de objetivos actuales, no coincide con otros igualmente presentes, como el de favorecer la evolución de las explotaciones agrarias hacia del fenómeno de la empresa en el sentido propuesto por la Ley de orientación agraria de 5 de enero de 2006, que invita al mundo rural a promover una empresa más profesionalizada, saliendo de una agricultura puramente familiar, pasando de la agricultura de tipo familiar a la “empresa” agraria; el objetivo es favorecer la constitución de unidades económicas viables, permanentes, de un gran valor patrimonial y fácilmente negociable. En definitiva, dicha institución satisface intereses contradictorios.

La exigencia de compensación al titular de la empresa agraria, es decir, al otro cónyuge, —no al “otro titular”, como dice incorrectamente la Ley, pues en este supuesto sólo hay un titular—, cabe en los supuestos de transmisión de la explotación agraria, de nulidad o disolución del matrimonio por cualquiera de las causas previstas en el artículo 85 del Código Civil, por separación, nulidad, o muerte, o en los supuestos de liquidación del régimen económico del matrimonio o de las relaciones patrimoniales establecidas por la pareja de hecho; debiendo haberse añadido los supuestos también de separación y declaración de fallecimiento. Se trata de aquellos casos en no se hubiera retribuido la participación o hubiera sido insuficientemente retribuida.

Para el cálculo de la compensación se tendrá en cuenta el valor real de la explotación agraria, el tiempo efectivo y real de colaboración en la actividad agraria⁵¹ y la valoración de la actividad en el mercado, extremos que se probarán por los medios de prueba admitidos en derecho (art. 14.1)⁵²; estos criterios son una referencia y tienen carácter enunciativo, podrían tenerse en cuenta otros parámetros o elementos para la determinación, que no podrían ser causa de perjuicio o en fraude de acreedores o legitimarios. Las partes pueden pactar sobre la cuantía, forma, plazos y garantía para el pago de la compensación. El

⁵⁰ En el Derecho francés desde el origen el *salaire différé* se concibe como una ayuda financiera al heredero para facilitar la transmisión de la explotación a título de sucesor de la explotación, vid. LE GUIDEC, R., *Salaire différé: arrêt sur image*, RDR, n° 403, 2012, repère 5; vid., así mismo, LEBEL, CH., *Recherche candidat prioritaire à la reprise d'exploitation*, RDR, n° 396, 2011, alerte 109.

⁵¹ En el Derecho francés, la participación parcial de un descendiente en la explotación genera un crédito de *salaire différé* parcial, Cass. 1re civ., 8 juill.2009, n° 08-13972 JurisData n° 2009-049074; vid. ROUSSEL, F., *Participation partielle du descendant à l'exploitation-créance de salaire différé partielle*, RDR, n° 382, 2010, comm. 43.

⁵² ROUSSEL, F. *Charge et risque de la preuve du règlement du salaire différé du vivant de l'ascendant exploitant*, RDR, n° 385, 2010, comm. 89; LE GUIDEC, R., *Droit patrimonial de la famille*, RDR, n° 388, 2010, chron. 2.

interesado, que tiene derecho a exigirla, puede dirigirse al titular de la explotación o a sus herederos, también puede renunciar a ella o no solicitarla, como pueden también sus herederos solicitarla si no hubiera renunciado el titular a dicho crédito.

La participación de manera efectiva y regular en la actividad agraria de la explotación —como expresa el art. 13 de la Ley— o el tiempo efectivo y real de la colaboración —como tiene en cuenta el art. 14— no implica una participación exclusiva, pero tampoco ocasional, se trata de una participación continuada durante un cierto tiempo, con un cierto compromiso, cuyo grado de intensidad o implicación sirve para la determinación de la cuantía económica, y que valorará la autoridad judicial en caso de desacuerdo; esta intervención no es incompatible con la realización de otro trabajo; implica una colaboración no excepcional o esporádica, sino sostenida en el tiempo, ordinaria y uniforme, lo que permite modular en función del tiempo invertido el montante del crédito, así como se tendrá en cuenta el tipo de actividad realizada, pudiendo ser de carácter secundario⁵³. El texto, en realidad, no ofrece un método de cálculo, enumera los elementos o aspectos a tener en cuenta, de manera que será una dificultad añadida si ha habido años donde el trabajo ha sido a título exclusivo y otros años a tiempo parcial, por lo que habrá de probarse el tiempo efectivamente pasado en cada periodo al servicio de la explotación.

El legislador podría haberse servido de esta figura, además, para enlazarla favoreciendo la transmisión de la explotación al heredero⁵⁴, pero el legislador consideró que no era razonable a propósito de esta regulación retocar o modificar el Derecho de sucesiones.

La Ley prescribe que la compensación será compatible con otros derechos de carácter patrimonial a los que tenga derecho el cónyuge o miembro de la pareja de hecho, pero se entiende que es excesivo, o no le correspondería, si por la aplicación de las reglas de los regímenes económico matrimoniales, o por otro medio, ya hubiera recibido una compensación por su trabajo, por la misma actividad y por la misma consideración; pero en todo caso, los cónyuges pueden pactar lo que consideren más conveniente, aunque “será nula cualquier estipulación contraria a las leyes o a las buenas costumbres o limitativa de la igualdad de derechos que corresponda a cada cónyuge” (art. 1328 C.c.), así también los cónyuges pueden pactar lo que consideren más conveniente sobre la regulación de las relaciones que surjan como consecuencia del divorcio o la separación; “el convenio es, por tanto, un negocio jurídico de derecho de

⁵³ Vid. SAP de Navarra de 13 de marzo de 1998, aunque en relación con la pensión compensatoria.

⁵⁴ En el mismo sentido PLAZA PENADÉS, J., *Principales aspectos de la Ley de titularidad compartida en las explotaciones agrarias*, en *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, coord. Muñiz Espada, Madrid, 2011, p.388.

familia que de acuerdo con la autonomía de la voluntad de los afectados puede contener tanto pactos típicos como atípicos⁵⁵; y también podría considerarse en algún supuesto excesiva esta compensación en los casos en los que se previera la atribución preferente de la explotación⁵⁶. Debe tenerse en cuenta además que el propio art. 13.1 de la Ley 35/2011 atribuye este reconocimiento, a una compensación económica por participación de manera efectiva y regular en la actividad agraria de la explotación, cuando no se haya recibido pago o contraprestación alguna, lo que puede entenderse en su sentido más amplio; o cuando haya sido insuficiente; es decir, lo que se trataría de evitar es un enriquecimiento sin causa o un enriquecimiento injusto y computar dos veces el mismo concepto o compensar o retribuir dos veces por lo mismo, por ello, a la vista de las circunstancias del caso concreto el juez determinará, mediante una interpretación casuística, la concurrencia de este derecho⁵⁷ y su naturaleza diferenciada respecto de otros derechos que puedan concurrir. El legislador se hubiera expresado con más claridad si se hubiera referido al reconocimiento de un derecho de compensación por el trabajo efectivamente realizado y *no reconocido ya legalmente*.

Y por último, el legislador contempla un plazo para reclamar esta compensación de 5 años, el plazo prescribe a los 5 años, un tratamiento que le da el legislador considerándolo como deudas periódicas, cuyo carácter no tiene⁵⁸.

En definitiva, con todo ello, se procura el dinamismo y el desarrollo de las áreas rurales y una contribución a su transformación fijando la población a este medio, a través de la revalorización del papel de la mujer. Así, la Ley pretende un impulso al estatuto profesional de la mujer en la actividad agraria, el reconocimiento material de sus derechos y un apoyo a la agricultura familiar. Falta ahora por ver su desenvolvimiento y las medidas que se implementarán para su desarrollo, pero algunas deficiencias técnicas de la actual regulación y

⁵⁵ STS 233/2012, de 20 de abril de 2012.

⁵⁶ Art. 1406 C.c. “cada cónyuge tiene derecho a que se incluya con preferencia en su haber, hasta donde éste alcance: 2. la explotación económica que gestione efectivamente”, también art. 1344 C.c..

⁵⁷ En relación con el tema de la explotación agraria y la pensión compensatoria pueden verse los conflictos resueltos en la SAP de Murcia de 9 de febrero de 2001, SAP de 31 de julio de 2007, SAP de Málaga de 20 de enero de 2010, SAP de Badajoz de 16 de septiembre de 2009, SAP de León de 2011; la SAP de Barcelona de 22 de junio de 2009 alude expresamente a la distinción entre pensión compensatoria y compensación económica.

⁵⁸ Si bien, “será conveniente reclamar esta prestación en el proceso de divorcio o tras la ruptura de la relación de pareja para que pueda tenerse en cuenta a la hora de fijar otras posibles prestaciones con análogo fundamento o por las dificultades que entrañará la prueba del trabajo efectivo y regular en la explotación agraria a media que nos alejemos del momento efectivo en que dicho trabajo se haya prestado”, POVEDA BERNAL, M. *La nueva ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Incidencia en el derecho de familia*, en vol. col. *El desarrollo rural en la PAC 2014-2020*, Aranzadi, Navarra, 2012, p. 236.

la posibilidad de implementar algún otro instrumento más exigiría algún retoque legislativo previo antes de enfrentarse a un reto más importante, que es la construcción de su marco normativo comunitario y su incorporación a él.

VI. EL APOYO DE OTROS TEXTOS INTERNACIONALES

Como apoyo y refuerzo de su necesaria evolución cabe tener en cuenta otros instrumentos jurídicos de orden internacional. En el Convenio de la UNESCO de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 17 de octubre de 2003 también están presentes los objetivos de la sostenibilidad de la agricultura, el desenvolvimiento de las políticas medioambientales y el desarrollo rural, pero considerados desde el punto de vista netamente social del mantenimiento y de la protección de valores naturales, universales y tradicionales. Este recurso a la tradición está, por tanto, especialmente vinculado a la agricultura y al medio rural, y en este ámbito se debe a la mujer “un papel particularmente vital”⁵⁹; un papel particularmente vital en la transmisión de los saberes y en la salvaguardia de las técnicas. Desde este punto de vista, la Convención es una herramienta especialmente cualificada para fortalecer y favorecer también el reconocimiento del trabajo de la mujer en el ámbito agrario.

La igualdad de oportunidades para la mujer en el mundo agrario se ha planteado no como un problema más o un dato estadístico añadido, sino como un problema de mayor consideración, pues de la mujer depende en parte la fijación de la población en las zonas rurales. Para invertir las cifras actuales sobre activos agrarios la legislación tiene que ofrecer los medios que favorezca el acceso de la mujer a la empresa agraria y a un debido reconocimiento de su trabajo en la explotación agraria. Este ha sido uno de esos puntos un tanto descuidados o soslayados de las legislaciones agrarias, y en ello reside cierta parte del fracaso de otras medidas de política agraria.

Sobre ello es justo también reconocer la influencia y la aportación de la Convención al reconocimiento de la labor de la mujer en el mantenimiento de las tradiciones y expresiones locales, en ámbitos tan específicos como la calidad agroalimentaria o en la ordenación de los recursos naturales a favor de la cohesión social, lo que incide en la consecución de los objetivos del desarrollo rural. Por tanto, la Convención refuerza la identidad social a través del trabajo y del protagonismo de la mujer en el medio rural, aparte de la legislación específica agraria de cada uno de los Estados.

⁵⁹ Doc. UNESCO ITH/10/5. COM/CONF.202/Decisions del 19 novembre 2010, p. 52; UBERTAZZI, B., *Su alcuni aspetti problematici della convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, Riv. Dir. Internazionale, fasc. 3, 2011, ps. 777 y ss.; Vol. Col. *Il patrimonio culturale intangibile nelle diverse dimensioni*, dir. Scovazzi, T./Ubertazzi, B./Zagato, L., Giuffrè, Milano, 2012.

EL CONTRATO DE EXPLOTACIÓN TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LA AGRICULTURA

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR

Doctora en Derecho.

Profesora Asociada en la UAM y en la Camilo José Cela.

RESUMEN: El fundamento último del Contrato Territorial aprobado por Real Decreto 1336/2011 no es otro que el de «orientar e incentivar las actividades agrarias», si bien pasando ahora a ser éstas concebidas «en un sentido lo más amplio posible», es decir, en el entendimiento de que la agricultura puede ser considerada como una actividad multifuncional, y por tanto, capaz de generar “externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales”. En este trabajo vamos a tratar de analizar si las Administraciones Públicas —y el legislador estatal— están empezando a tomar conciencia o a reconocer —a través de este tipo instrumentos jurídicos— que la protección ambiental es una inversión a medio y largo plazo, y si la regulación de este Contrato Territorial se podría encuadrar en lo que técnicamente se denomina Pago por Servicios Ambientales.

ABSTRACT: The actual base of the Contrato Territorial (Territorial Agreement) passed by the Royal Decree 133/2011 is only “to advise and to incentive agricultural activities” but taking now them as “in the widest sense possible”, that is to say, the agriculture may be considered like a multifunctional activity and, so, able to generate “positive externalities contributing efficiently to better economic, social and environmental aspects”. In this document we want to analyze if the Public Administration —and the State legislator— are beginning to acknowledge —through this kind of juristic instrument— the environmental protection is a medium and long term investment and if the regulation of this Contrato Territorial could be included in what technically is called Payment for Environmental Services.

SUMARIO: I. Introducción. II. Historia y gestación de los contratos territoriales. La política agraria común. Especial referencia a la condicionalidad en las ayudas y a la multifuncionalidad de la agricultura. III. El contrato territorial como uno de los instrumentos legales utilizados por la política agraria común. IV. La implantación de la política agraria común en España. V. Los contratos territoriales como paradigma del reconocimiento de los servicios ambientales ofrecidos por la agricultura. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Por Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre se regula en España el Contrato Territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. En su Exposición de Motivos se señala que determinadas medidas de las contempladas en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en concreto las medidas de los ejes 1 y 2 y las correspondientes al artículo 53, se puedan gestionar a través de Contratos Territoriales de Explotación. Parece, pues, que aquí se encuentra el origen de esta figura, al menos, en el ámbito estatal español¹. Antes de indagar un poco más acerca de la legislación europea de la que proviene, se harán algunas reflexiones surgidas tras la lectura del Real Decreto 1336/2011.

Si nos atenemos a la definición que de Contrato Territorial se hace en el artículo 2 de esta norma, podemos apreciar que se trata de un «instrumento formal» en el que las dos partes implicadas, la Administración Pública por un lado y el titular de una explotación agraria por otro², se comprometen a cumplir con una serie de requisitos por un tiempo determinado³.

Como se señala en su Exposición de Motivos, el fundamento último de este contrato, o su finalidad, no es otra que la de “orientar e incentivar las actividades agrarias”, si bien pasando ahora a ser éstas concebidas “en un sentido lo más amplio posible”, es decir, en el entendimiento de que la agricultura puede ser considerada como una actividad multifuncional, y por tanto, capaz de generar “externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos

¹ Hacemos esta apreciación porque tras la aprobación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, algunas Comunidades Autónomas han incluido esta fórmula en sus programas de desarrollo rural bajo distintas denominaciones, e incluso lo han regulado en sus ordenamientos jurídicos para otros fines.

² Este Real Decreto se aprueba dentro del ámbito de la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía, art. 149.1.13 CE, por lo que tiene carácter básico, respetando su aplicación voluntaria por las Comunidades Autónomas, así como el pleno ejercicio por éstas de sus competencias exclusivas en materia agraria. De modo que han de ser éstas Administraciones las que determinen todos los elementos esenciales de los Contratos Territoriales de Explotación. En cuanto a los titulares de las explotaciones agrarias, podrán suscribir contratos territoriales (art. 5 RD 1336/2011):

- a) Los titulares de las explotaciones agrarias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, incluidas las personas físicas que ostenten la titularidad compartida, siempre que actúen solidariamente y se encuentren inscritas en el registro autonómico correspondiente.
- b) Los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales.
- c) Los titulares de terrenos cinegéticos.
- d) Las agrupaciones y asociaciones de titulares, las comunidades de bienes y cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado de los tipos a), b) y c) anteriores que puedan llevar a cabo los compromisos del contrato.

³ *Vid.* artículo 6 de esta norma.

económicos, sociales y ambientales”, aspectos todos ellos que forman parte o que son imprescindibles para la sostenibilidad del medio rural. Y todo ello, dice esta norma, «bajo la aplicación de un enfoque territorial”, es decir, incorporando la agricultura, su gestión y estrategia productiva al territorio. O dicho de otra forma, reconociendo las implicaciones territoriales de la actividad agraria.

Podríamos decir pues que con esta norma, se está superando el concepto o la dimensión meramente productivista de la agricultura, desde el momento en que acepta que esta actividad puede llegar a generar una serie de externalidades positivas. Así que ahora, la agricultura se va a concebir como algo multifuncional, porque puede y debe cumplir entonces con una *dimensión ecológica* (preservación de los recursos naturales del territorio circundante; bienestar y salubridad de los animales,...), *cultural* (valorización del patrimonio cultural, conservación de los recursos arquitectónicos ligados a la explotación,...) y *socioeconómica* (creación y/o mantenimiento de empleo, legalización de economía sumergida, mejora de las condiciones laborales,...), superándose así el concepto de una dimensión exclusivamente productiva de la explotación.

Pero, ¿en qué consiste una externalidad positiva para el legislador estatal? Tal y como se señala en el apartado 2º de su artículo 3, ha de tratarse de un efecto que se derive de la actividad realizada en la explotación agraria en cuestión, y que repercuta favorablemente sobre bienes o fines de carácter público, contribuyendo a mejorar de forma significativa los aspectos económico, social o ambiental que conforman la sostenibilidad del territorio. Sin embargo, el legislador no se va a quedar en la mera definición de este concepto, sino que va a ir más allá, al concretar o enumerar algunos de estos posibles efectos positivos para los bienes o fines de carácter público y que contribuyen a la mejora significativa de los aspectos sociales, económicos y ambientales del territorio, además, no de cualquier territorio, sino del que quiera llegar a considerarse sostenible. Así, el apdo. 3 del artículo 3 del Real Decreto 1336/2011 señalará que las Administraciones Públicas «procurarán orientar los contratos territoriales, entre otras, hacia alguna de las siguientes finalidades específicas»:

- a) Evitar la despoblación del medio rural.
- b) Implantar una actividad agraria multifuncional que contribuya, con interés estratégico para el territorio, a la vertebración y reforzamiento de la cadena de producción, transformación y comercialización de bienes o servicios, pudiendo repercutir asimismo en la mejora de la calidad, la consolidación de mercados locales, la formación, la reducción de insumos, o la mejora en la gestión de los residuos, subproductos y emisiones.
- c) Crear y conservar el empleo en el medio rural, reduciendo su temporalidad, y fomentando su calidad y seguridad, la igualdad en el empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la fijación al territorio de mujeres y jóvenes, y la integración en la vida laboral de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

- d) Mantener sistemas agrarios tradicionales de alto valor natural o cultural que en la coyuntura actual tienden al abandono.
- e) Conservar y restaurar la calidad ambiental, el suelo, el agua, el patrimonio natural y la biodiversidad autóctona silvestre, la diversidad genética agraria de base territorial, el paisaje rural y el patrimonio cultural.
- f) Contribuir a la consecución de los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000 u otros espacios o áreas protegidas.
- g) Contribuir a la consecución de objetivos específicos de desarrollo rural sostenible expresamente contemplados en los Planes de Zona Rural que desarrollan el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, o en las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural.
- h) Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias.

De lo hasta aquí expuesto, quisiéramos destacar dos cuestiones. La primera de ellas es que, según este Real Decreto, para que pueda considerarse que la actividad agrícola desarrollada a través del compromiso adquirido en el Contrato Territorial produce una externalidad positiva, el beneficio o la repercusión favorable ha de producirse en bienes o fines de carácter público. Probablemente es por ello por lo que su propia Exposición de Motivos ha reconocido que la finalidad de estos contratos es conformar «un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.». O dicho de otra forma, el contrato territorial de explotación tendrá «como fin transmitir a la sociedad que realmente se paga por un servicio, es decir, que el agricultor no recibe un subsidio, o una ayuda sin contraprestación; todo lo contrario, el agricultor hace un servicio, y la forma que tiene la sociedad de pagárselo es a través de una ayuda, que se articula a través de un contrato entre el agricultor, o asociaciones de agricultores y la propia Administración Pública competente; en este caso, las Comunidades Autónomas»⁴.

⁴ Cfr. MARTÍNEZ ARROYO, F., «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/>. En esta línea explica DE CASTRO VITORES: «... A través de ese contrato, el poder público legitimado para orientar la política agrícola, estaría reconociendo y dando un cauce a esa nueva consideración del agricultor que, sin ser un «funcionario», realiza, o, mejor, «es» él mismo (de alguna manera, con su simple permanencia, siempre que actúe de cierta manera) algo que atañe al interés general: “La política agrícola —expresa el art. 1 de la LOA 1999— toma en cuenta las funciones económica, medioambiental y social de la agricultura y participa de la ordenación del territorio en vista de un desarrollo sostenible”. “Desde la aparición del Libro Verde en 1985 (señala HERNÁNDEZ-ZAKINE), la

La segunda cuestión que queremos destacar tiene que ver con el carácter ambiental de la mayoría de los *efectos* que deben derivarse de las actividades agrarias sujetas a los contratos territoriales a los que nos estamos refiriendo en este trabajo. Carácter ambiental que, sin embargo, no es el que va a determinar el título competencial conforme al cual se aprueba este Real Decreto. Es más, a pesar de ser este Contrato un instrumento jurídico que se centra en «las» otras dimensiones de la actividad agrícola, al legislador no se le pasa por alto «la gran potencialidad de aplicación del concepto del contrato territorial» concibiéndose éste «como auténtica medida o instrumento de política económica general para el medio rural español, que con carácter versátil permita orientar las actividades agrarias desde un punto de vista multifuncional, y aprovechar para retribuir las e incentivar las nuevas posibilidades de financiación que en lo sucesivo se presenten». Es por ello por lo que este Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Pues bien, en este trabajo vamos a tratar de analizar si las Administraciones Públicas —y el legislador estatal— están empezando a tomar conciencia o a reconocer —y a plasmarlo a través de instrumentos jurídicos *ad hoc*, como el del Contrato Territorial— que la protección ambiental es una inversión a medio y largo plazo, y si la regulación de este Contrato Territorial se podría encuadrar en lo que técnicamente se denomina Pago por Servicios Ambientales.

Para ello, empezaremos explicando los antecedentes o el origen de este tipo de contratos, puesto que estamos ante un instrumento con una larga trayectoria político-jurídica y no es algo nuevo, al menos en Europa⁵. Lo que

Comisión europea no deja de defender la idea según la cual el agricultor debe «tomar conciencia de que su papel no está limitado únicamente a la producción agrícola propiamente dicha, sino que se extiende también al mantenimiento del espacio rural como gestor del entorno medioambiental». Esto implica que la sociedad debe aceptar el hecho de que el agricultor, siendo también guardián, gestor, del «environnement», presta un servicio público que merece una remuneración suficiente». Cfr. DE CASTRO VÍTORES, «Notas sobre un nuevo modelo de contractualización en agricultura: El *Contrat Territorial D'Exploitation*» (2001), p. 439.

⁵ *Vid.* VELASCO ARRANZ, A. y MOYANO ESTRADA, E., «Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», IESA Working Paper Series, WP 14-06, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2006. También sobre los Contratos Territoriales en Francia (que en palabras de la doctrina agrarista constituyeron la innovación *emblemática* de la Ley 99-574 de 9 de julio de Orientación Agraria), DE CASTRO VÍTORES, G., «Una nueva Ley de Orientación Agraria en el derecho francés», *Derecho Agrario y Alimentario*, n. 35, 1999, p. 64 y ss.; y «Notas sobre un nuevo modelo de contractualización en agricultura: El *Contrat Territorial D'Exploitation*», en *El Derecho Agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, volumen coordinado por CARRASCO PERERA, A., y CARRETERO GARCÍA, A., ediciones UCAM, Cuenca, 2001, pp. 437 y ss. Además de la bibliografía reseñada en estos trabajos, es muy recomendable la consulta de DE LA CUESTA SÁENZ, J. M., «Técnicas de administración contractual en el desarrollo rural», V Jornadas de Derecho Agrario de la Universidad de la Rioja, octubre 2000.

sí es una novedad es que se regule autónomamente y con carácter básico en España.

Después, trataremos de exponer en qué consisten los servicios ambientales y el pago por éstos y si el Contrato Territorial regulado en el Real Decreto 1336/2011 forma parte o se podría llegar a considerar una modalidad de este tipo de pagos.

Finalmente, expondremos las conclusiones.

II. HISTORIA Y GESTACIÓN DE LOS CONTRATOS TERRITORIALES. LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONDICIONALIDAD EN LAS AYUDAS Y A LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA ⁶

El origen de la PAC se remonta a los años 50, con una Europa marcada por los años de guerra, en la que la agricultura había quedado paralizada y el abastecimiento de alimentos no podía garantizarse. El objetivo central de esta primera PAC fue fomentar la mejora de la productividad agrícola, de forma que los consumidores dispusieran de un suministro estable de alimentos a precios asequibles, a la vez que se garantizaba un sector agrícola viable. Para ello, a través de esta Política Agraria Común, por un lado se ofrecía a los agricultores subvenciones y sistemas que garantizaran precios elevados y por otro, se les proporcionaban incentivos para que produjeran más, concediéndoles asistencia financiera para la reestructuración de la agricultura (por ejemplo mediante subsidios a las inversiones agrícolas para favorecer el crecimiento de las explotaciones y la gestión de conocimientos tecnológicos, para adaptarse a las condiciones económico-sociales de entonces). En la misma dirección se fueron introduciendo determinadas medidas de ayuda a la jubilación anticipada, a la formación profesional y en apoyo de las regiones más desfavorecidas. Así pues, durante casi tres décadas, se produjo un espectacular proceso de modernización de la agricultura, basado sobre todo en la mecanización de las explotaciones y en la extensión del modelo agroquímico,

⁶ Sobre la historia así como la evolución de la Política Agraria Comunitaria, *vid.* entre otros MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN “Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural”, Madrid, 2003; GARCÍA DELGADO y GARCÍA GRANDE (Directores) “Política Agraria Común: Balance y perspectivas”, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, La Caixa, 2005, pp. 17 a 70; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, “Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013”, Ed. Mundi prensa, Madrid, 2010; CALONGE VELAZQUEZ (Coordinador), “Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas”, Ed. Lex Nova, Madrid, abril 2002.

con incrementos elevados de la productividad y altos rendimientos agrícolas y ganaderos. Sin embargo, como señalan Velasco Arranz y Moyano Estrada, este «modelo productivista funcionaba a velocidad de crucero guiado por la eficacia productiva sin preocuparse por las externalidades negativas que iba generando»⁷.

En efecto, a partir de los años 80, y aún habiéndose conseguido el objetivo de una agricultura europea autosuficiente, la UE se encontró con otro tipo de problemas tales como, por ejemplo, los continuos excedentes de los principales productos agrícolas. Los efectos producidos por su exportación, su almacenamiento o eliminación fueron diversos y no siempre buenos pues, entre otras cosas, provocaron distorsiones en algunos mercados mundiales que no siempre redundaron en interés de los agricultores. Además, se hicieron impopulares entre consumidores y contribuyentes.

Pero hubo otro problema con el que se tuvo que enfrentarse la PAC: la creciente preocupación social por el desarrollo sostenible de la agricultura y su incidencia en el medio ambiente. Pues bien, se podría decir que éste fue el germen u origen de la política *agroambiental*. Considerándose como hitos importantísimos para la PAC —hasta entonces centrada exclusivamente en la regulación de los mercados— dos momentos: el primero de ellos fue la inclusión en el Reglamento CEE 797/85, de 12 de marzo, relativo a la mejora de las estructuras agrarias, del artículo 19, en el que se establecían medidas de protección para algunas zonas sensibles desde un punto de vista medioambiental⁸. El segundo fue la celebración de la Cumbre para la Tierra, celebrada a principios de los años 90 en Río de Janeiro (1992) en la que ya se hizo hincapié en una agricultura respetuosa con el medio ambiente. A partir de ahí y, entre otras cosas debido a la influencia de los países anglosajones (Alemania y Reino Unido, sobre todo, pero también Holanda, Suecia y Dinamarca), las políticas agrarias se empezaron a ver «atravesadas por lo que algunos autores han denominado *greening process* para referirse a la presencia cada vez más fuerte en ellas de los criterios ambientales y de sostenibilidad»⁹. Y ello a través de las reformas que de la misma se fueron haciendo sucesivamente. Veamos cuáles son éstas.

En 1992 se produce la conocida como Reforma Mc Sharry. De las modificaciones que ésta va a producir en la PAC y en lo que a nuestro tema de investigación interesa, hemos de destacar que con ella ya se inicia la evolución de la

⁷ VELASCO ARRANZ y MOYANO ESTRADA, «Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», *cit.*, p. 2.

⁸ Y cuyo origen estuvo en una política implantada en el Reino Unido dirigida a la protección de algunas zonas sensibles desde un punto de vista medioambiental (zonas ESAs).

⁹ VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, «Los Contratos Territoriales de Explotación...», *op. cit.*, p. 2.

política agrícola europea hacia posiciones de respeto hacia el medio ambiente y hacia el mantenimiento del paisaje rural¹⁰.

Con posterioridad y a través de la Declaración de Cork (Irlanda, 1996) estas tendencias se vieron impulsadas, reconociéndose entre otras cuestiones, «que la mayoría de la Europa rural está cubierta por tierras de cultivo y bosques, que tienen una enorme influencia en el carácter de los paisajes europeos, y que la agricultura es y debe continuar siendo la principal forma de contacto entre la gente y el medio ambiente, y que los agricultores tienen una misión de guardianes de muchos de los recursos naturales del campo», «que los ciudadanos europeos prestan cada vez mayor atención a la calidad de vida en general, y a las cuestiones de calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio en particular, y que las zonas rurales se encuentran en una posición única para responder a esos intereses y ofrecer campos para un modelo de calidad desarrollado de forma moderna», o «que la PAC y el sector agrícola deberán ajustarse paralelamente y que los agricultores deberán ser ayudados en el proceso de ajuste y recibir claros indicadores para el futuro». De esta declaración, basada en 10 puntos, habrían de destacarse los siguientes: el del enfoque integrado (punto 2)¹¹, el de la sostenibilidad (punto 4)¹², el de la subsidiariedad (punto 5)¹³, y el de la gestión (punto 9)¹⁴.

¹⁰ Así como de las explotaciones familiares y el fomento de la instalación de jóvenes agricultores. Pasando a su vez de ser una política de precios y de orientación de mercados, a una política cuyo principal objetivo es el mantenimiento de la renta de los agricultores y de las ayudas tendientes a mantener los precios agrícolas, se pasa al sistema de ayudas directas. Pues, en efecto, esta reforma inicia una doble tendencia: Por una parte, la baja progresiva de los precios garantizados y la tendencia a aproximarlos al precio mundial, permitiendo una mejora respecto a los equilibrios de los mercados y una disminución de los grandes stocks públicos en la mayoría de los sectores sometidos a cambios, especialmente los cereales y la carne de vacuno. Por otra parte, un conjunto de medidas de acompañamiento, entre las que cabe destacar las acciones agromedio-ambientales. Fuente: http://evp-fraktion.eu/Activities/PoliticalThemes/agriculture_es.asp.

¹¹ Conforme al cual, «La política de desarrollo rural debe ser multidisciplinar en su concepto y multisectorial en su aplicación, con una clara dimensión territorial. Debe aplicarse a todas las zonas rurales de la Unión, respetando el principio de concentración a través de la diferenciación de la cofinanciación para las zonas más necesitadas. Debe basarse en un enfoque integrado, abarcando dentro de un mismo marco político y jurídico los ajustes y desarrollos en la agricultura, la diversificación económica (sobre todo las PYMES y los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, el refuerzo de las funciones medioambientales, y la promoción de la cultura, el turismo y el recreo».

¹² Según el cual «Las políticas deberán promover el desarrollo rural que mantenga la calidad y variedad de los paisajes rurales europeos (recursos naturales, biodiversidad e identidad cultural) para su uso por la actual generación no perjudique las opciones de futuras generaciones. En nuestras acciones locales debemos tener en cuenta nuestras responsabilidades globales».

¹³ Por el cual «Dada la diversidad de las zonas rurales de la Unión, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de subsidiariedad. Debe ser lo más descentralizada posible y basarse en el partenariado y cooperación entre todos los niveles concernidos (local, regional, nacional y europeo). Debe privilegiarse el enfoque “bottom up” (“de abajo arriba”) y la participación, que son la base de la creatividad y solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local y estar gestionado por la Comunidad (local) dentro de un marco europeo coherente».

¹⁴ Conforme al cual «La capacidad administrativa y la eficacia de los gobiernos y grupos regionales y locales, debe ser guiada donde sea necesario a través de asistencia técnica, prácticas, mejores comunicaciones, partenariado y la investigación conjunta, intercambiando información y experiencias a través de redes de regiones y comunidades locales en la Europa rural».

Varios años después, el Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999, decidió seguir profundizando en esta dirección y producto de todos estos cambios, se aprobó la Agenda 2000, otro verdadero punto de inflexión para la PAC, pues como veremos inmediatamente, a partir de aquí se empieza a hablar de un *segundo pilar de la PAC*, el del Desarrollo Rural —sobre el que, entre otras cuestiones, se apoyará el desarrollo de modelo agrícola y ganadero mediante el programa agroambiental—, que además es del que va a derivar la figura contractual que estamos analizando y que supone la consagración del principio de multifuncionalidad agraria como uno de los ejes orientadores de la PAC. Así, entre las prioridades de esta Agenda, habrían de destacarse las relativas al «Respeto del medio ambiente y compatibilidad de los métodos de producción con las exigencias medioambientales y de bienestar de los animales» y a «Las acciones de desarrollo rural». Reconociéndose, además, el papel tan fundamental que los agricultores han de jugar «en la gestión de los recursos naturales y en la salvaguardia del paisaje rural»¹⁵.

En 2003 se produjo una nueva reforma. Por lo que a nosotros interesa, ésta siguió avanzando en un enfoque de ayudas basado en la recompensa a los agricultores por sus prestaciones en relación con el medio ambiente, la calidad y salubridad de los alimentos, el bienestar animal y la seguridad e higiene en el trabajo. De modo que los agricultores, para poder ser beneficiarios de las mismas, tendrían que respetar una serie de normas medioambientales, de inocuidad de los alimentos, de sanidad vegetal y de bienestar de los animales, pues en caso contrario verían reducirse sus ayudas directas (esto es lo que se conoce como la *condicionalidad* en la PAC)¹⁶. Una vez más, se reconoció la función tan importante que desempeña la agricultura en la conservación de los espacios naturales y del paisaje rural y en el dinamismo de la vida rural. Así mismo, y como ya se ha señalado, esta reforma siguió profundizando en lo que se denominó *el segundo pilar de la PAC*, el desarrollo rural. Por último esta reforma también trató de dar

¹⁵ El resto, fueron las siguientes:

- Competitividad de la agricultura europea, tanto respecto al mercado interior como exterior, con el objetivo de preparar a la Unión Europea a la ampliación y a las negociaciones de la OMC.
 - La calidad y la seguridad alimentaria, como aspectos muy ligados a la competitividad y a la protección de los consumidores.
 - Garantía de un nivel de vida equitativo de la población agrícola. Se desarrollan los conceptos de modulación y de redistribución de ayudas a las rentas de los agricultores.
 - Mantenimiento y creación de empleos complementarios para los agricultores y sus familias.
- Fuente: http://evp-fraktion.eu/Activities/PoliticalThemes/agriculture_es.asp.

¹⁶ Asimismo, con el nuevo sistema, los agricultores seguirán recibiendo ayudas directas a la renta para mantener la estabilidad de sus ingresos, pero se ha eliminado el vínculo de las ayudas con la producción. De este modo, la ruptura de la relación entre ayudas y producción (generalmente denominada «disociación») permitirá a los agricultores de la UE orientarse más por las reglas del mercado. Podrán optar por producir en función de lo que les resulte más rentable, al tiempo que disfrutaban también de la estabilidad de ingresos necesaria.

respuesta a la inquietud de los consumidores acerca de la seguridad y la calidad de la alimentación y a la preocupación por el bienestar de los animales.

III. EL CONTRATO TERRITORIAL COMO UNO DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES UTILIZADOS POR LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

Todas estas reformas se han ido plasmando en una serie de Reglamentos europeos que han tratado de recoger esta nueva concepción *multifuncional* de la actividad agraria, y ello utilizando como instrumento central el de la ayuda a los agricultores para compensar sus posibles pérdidas en aras de la protección ambiental así como para incentivar esas buenas prácticas agrarias. En este trabajo se usarán como principales referencias legislativas los siguientes Reglamentos: el Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) —anterior a la Agenda 2000—, y el que lo ha derogado, posterior a la Agenda 2000 y en el cual ya se pone de manifiesto la importancia o el protagonismo adquirido por ese segundo pilar, el Desarrollo Rural, creándose para ello un fondo propio: el Reglamento (CE) n° 1698/2005, del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En ambas disposiciones se establecen las líneas prioritarias o medidas agroambientales que se van a financiar por Europa¹⁷; por su parte y en cuanto a la *condicionalidad*, nos referiremos fundamentalmente al Reglamento 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y

¹⁷ *Artículo 2 del Reglamento (CE) 1257/1999*: Las ayudas, que se centrarán en las actividades agrarias y en su reconversión, podrán tener por objeto:

- La mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias y de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.
- La reconversión y reorientación de la capacidad de producción agraria, la introducción de nuevas tecnologías y la mejora de la calidad de los productos.
- El fomento de la producción no alimentaria.
- El desarrollo sostenible de los bosques.
- La diversificación de las actividades con la creación de otras de carácter complementario o alternativo.
- El mantenimiento y consolidación de un tejido social viable en las zonas rurales.
- El desarrollo de las actividades económicas y el mantenimiento y creación de puestos de trabajo con objeto de garantizar una mejor explotación del potencial intrínseco actual.
- La mejora de las condiciones de trabajo y de vida.
- El mantenimiento y fomento de sistemas agrícolas de bajos insumos.
- La conservación y promoción de una naturaleza de alta calidad y de una agricultura sostenible que respete las exigencias medioambientales.

se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE), n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE), n°2358/71 y (CE) n° 2529/2001; y al que lo deroga, el Reglamento 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

En todo caso, de lo hasta aquí planteado, se puede concluir que, bien como medidas de acompañamiento —programas de reforestación de tierras agrícolas, cese anticipado, retirada de tierras—, bien por medio del programa agroambiental, —cuya novedad consistía en su aplicación mediante contratos de cinco años entre agricultores y administraciones públicas, en los que aquellos se comprometían, a cambio de ayudas, a una serie de compromisos de mejora e innovación en la gestión de sus explotaciones con el objetivo, no de incrementar la producción sino de modularla, haciéndola más sostenible y equilibrada con el entorno natural (reforma Mac Sharry), bien como medidas incluidas en el segundo pilar de la PAC, el del Desarrollo Rural (Agenda 2000), la protección del medio ambiente ha estado presente desde hace mucho tiempo en la PAC. Y si bien el punto de partida de la política agroambiental europea se produce en los años noventa, con la implantación de la política o *filosofía* del condicionado de las ayudas a los agricultores al compromiso por parte de éstos de realizar ciertos servicios de interés general, —como puedan ser el mantenimiento del paisaje, no contaminación del suelo con nitratos, etc—, será fundamentalmente a través del Reglamento (CE) n°

-
- La eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres y el fomento de iguales oportunidades para ambos mediante el apoyo a proyectos cuya iniciativa y ejecución corra a cargo de mujeres.

Artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) 1698/2005 (FEADER):

— *Artículo 3, Misión*

El FEADER contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Comunidad como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la política agrícola común, la política de cohesión y la política pesquera común.

— *Artículo 4, Objetivos:*

1. La ayuda al desarrollo rural contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:
 - a) Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación;
 - b) Mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras;
 - c) Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica.
2. Los objetivos establecidos en el apartado 1 se aplicarán por medio de los cuatro ejes definidos en el título IV.

1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre¹⁸, cuando, producto de una nueva revisión de la PAC y con la perspectiva de la adhesión de los nuevos Estados miembro a la UE prevista para el 2004 (Países de Europa Central y Oriental —PECO—), la *condicionalidad* se establezca formalmente¹⁹.

¹⁸ Reglamento (CE) N° 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE), n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE), n°2358/71 y (CE) n° 2529/2001. No olvidemos que éste podría considerarse como “Reglamento Madre”, a partir del cual se han ido aprobando sucesivas normas, bien de modificación, bien de desarrollo.

¹⁹ *Vid.* Considerandos (2) y (3) dicho Reglamento, así como el Capítulo I del Título II y el Anexo III al que se remite. En concreto y por su interés, recogemos aquí lo que señalan sus artículos 3, 4 y 5 del mismo:

Artículo 3. Requisitos principales:

1. Todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión a que se refiere el anexo III, de conformidad con el calendario establecido en dicho anexo, y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que se establezcan en virtud del artículo 5.
2. La autoridad nacional competente proporcionará a los agricultores la lista de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán respetar.

Artículo 4. Requisitos legales de gestión:

1. Los requisitos legales de gestión contemplados en el anexo III serán establecidos mediante disposiciones legales comunitarias en los siguientes ámbitos:
 - Salud pública, zoonosidad y fitosanidad
 - Medio ambiente
 - Bienestar de los animales.
2. Los actos a que se refiere el anexo III serán de aplicación, a efectos del presente Reglamento, en la versión vigente y, en el caso de las Directivas, tal como las apliquen los Estados miembros.

Artículo 5. Buenas condiciones agrarias y medioambientales:

1. Los Estados miembros garantizarán que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate, incluidas las condiciones climáticas y de suelo, los sistemas de explotación existentes, la utilización de las tierras, la rotación de cultivos, las prácticas de explotación agraria y las estructuras de explotación.

Ello se entenderá sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias, aplicadas en el contexto del Reglamento (CE) n°1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias.
2. Los Estados miembros garantizarán que las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida para las solicitudes de ayuda por superficie para 2003 se mantengan como pastos permanentes.

No obstante, un Estado miembro podrá, en circunstancias debidamente justificadas, hacer excepciones a lo dispuesto en el párrafo primero, a condición de que tome medidas para impedir toda reducción significativa de su superficie total de pastos permanentes.

El primer párrafo no se aplicará a las tierras dedicadas a pastos permanentes destinadas a ser forestadas, si dicha forestación es compatible con el medio ambiente y con la exclusión de la plantación de árboles de Navidad y de especies de crecimiento rápido cultivadas a corto plazo. En el mismo sentido, el Capítulo 5 —Retirada de tierras— del Reglamento (CE) 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) N° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003.

Por otra parte y en lo que a nosotros interesa, el legislador europeo, para dar cumplimiento a todas estas obligaciones de protección ambiental se ha valido de fórmulas contractuales, pues no han dejado de ser medidas que daban derecho al agricultor a obtener una retribución económica con fondos públicos, por cumplir una serie de requisitos a favor de la protección del medio ambiente, la conservación de razas ganaderas en peligro de extinción, la agricultura ecológica, la preservación del paisaje, etc. Esto es, los agricultores contraían una serie de *compromisos de hacer* (por ejemplo, reforestar) o *no hacer* (por ejemplo, deforestar) a cambio de una contraprestación económica.

Posteriormente, tras el Consejo Europeo de Berlín, del que surgió la Agenda 2000, el enfoque contractualista terminaría adquiriendo «carta de naturaleza como principio axial de las ayudas del segundo pilar»²⁰.

En efecto, no hay más que atender a alguna de las definiciones que hace el DRAE del término *contrato*, para entender que la PAC se ha valido de estos instrumentos para implantar esta política agroambiental. Así, conforme al Diccionario de la Real Academia, contrato en su primera acepción significa «Pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas». En este caso, además, se trataría de un contrato «*oneroso*: El que implica alguna contraprestación», desde el momento en que se recibe una ayuda a cambio de un comportamiento *ambientalmente sostenible*. Es verdad que en el caso de nuestros contratos *agroambientales* una de sus notas características es la de la voluntariedad por parte del agricultor a la hora de asumir los compromisos, pero una vez asumidos y en caso de su incumplimiento, sí se produce una consecuencia, pues tal y como contempla, por ejemplo, el artículo 6 del Reglamento 1782/2003, «Cuando no se respeten los requisitos legales de gestión o las buenas condiciones agrarias y medioambientales como consecuencia de una acción u omisión directamente atribuible al agricultor, y previa aplicación de los artículos 10 y 11, el importe total de los pagos directos a abonar en el año natural en que se produzca el incumplimiento se reducirá o se anulará de conformidad con las disposiciones de aplicación establecidas en virtud del artículo 7»²¹.

Recapitulación

Partiendo de la farragosa y complejísima labor de entendimiento de la PAC, de sus numerosos reglamentos, de sus numerosas reformas, así

²⁰ VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, *op. cit.*, p. 3.

²¹ En el mismo sentido, artículo 21 del Reglamento (CE) 73/2009, del Consejo, de 19 de enero de 2009.

como de su complicada financiación y con el reconocimiento más absoluto de la dificultad que entraña o supone comprender la trascendencia que esta política tiene para Europa²², nos atrevemos a concluir —no sin mucha precaución— que la PAC ha tratado de lograr o alcanzar la sostenibilidad ambiental de la agricultura por medio de dos vías: por una parte, utilizando el mecanismo de la condicionalidad; por otra parte, mediante el reconocimiento de la multifuncionalidad de la actividad agrícola, institucionalizando para ello y como segundo pilar de la misma el Desarrollo Rural, —en el que ya aparece expresamente regulado el denominado Contrato Territorial—. Si bien, sería absurdo pensar que estamos ante dos medidas independientes y/o autónomas, con lo cual, se tienen que plantear siempre como complementarias, como, por otra parte queda patente en el Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a los procedimientos de control de la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural²³.

IV. LA IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN EN ESPAÑA

En este apartado vamos a tratar de exponer de qué modo se ha incorporado la PAC a la política agraria española. Ahora bien, por no excedernos del ámbito de investigación de este trabajo, partiremos de las reformas de los años 2000 y 2003, pues es entonces cuando se empieza a contemplar con más ahínco la necesidad de reforzar la política de desarrollo rural, bajo cuyo paraguas aparece en España la figura del Contrato Territorial.

Para ello, y como se ha señalado *supra* la legislación de referencia habrá de ser, y en cuanto al mecanismo de *condicionalidad* se refiere, ya no el Reglamento (CE) n° 1782/2003, sino el que lo deroga, esto es, el Reglamento (CE) n° 73/2009, del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n°

²² Para hacerse una idea de a qué me refiero cuando hablo de la complejidad o farragosidad de toda esta legislación no hay más que leer cualquiera de las exposiciones de motivos de alguna de las normas derivadas de la PAC, ya sea europea, ya sea española y comprobar la “cascada” de disposiciones a las que en ella se hace referencia.

²³ De modo que también para poder recibir las ayudas ahora encuadradas en la política de Desarrollo Rural, se hará uso del mecanismo de la condicionalidad.

1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003²⁴.

En cuanto al segundo pilar de la PAC, habremos de acudir al Reglamento (CE) n° 1698/2005, del Consejo, relativo a la *ayuda al desarrollo rural* a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y que es el que ha derogado el Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 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.

Pues bien, para dar cumplimiento al Reglamento 73/2009, en España se aprobó el Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas al desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo. En los mismos términos que se establecen en el Reglamento (CE) 73/2009, el Real Decreto 486/2009 centra la condicionalidad en “dos pilares básicos”: las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales y los Requisitos Legales de Gestión. De modo y manera que los solicitantes de las ayudas reguladas en la presente norma «deberán cumplir los requisitos legales de gestión enumerados en el anexo I de este real decreto²⁵ y las buenas

²⁴ El Reglamento 1782/2003 fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por medio del artículo 120 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. El apdo. 3 de este artículo habilita al Gobierno, para que, por vía de Real Decreto desarrolle lo establecido en este artículo de conformidad con las previsiones del Reglamento (CE) 1782/2003. Lo cual se ha producido a través de sucesivas normas, siendo la más interesante para lo que a nosotros interesa el Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, se establecieron las buenas condiciones agrarias y medioambientales y se señalaban los requisitos legales de gestión que debe cumplir el agricultor con arreglo a la condicionalidad de las ayudas directas de la PAC, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre.

²⁵ En el cual se establecen las obligaciones derivadas de determinadas Directivas —y de las normas españolas que las transponen— que han de ser cumplidas en la actividad agraria poder acceder a estas ayudas. Por ejemplo:

— Artículos 3 y 4 de la Directiva 79/409, de conservación de las aves silvestres — transpuesta al ordenamiento jurídico español por Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres— y conforme a los cuales se habrán de adoptar medidas destinadas a la preservación de los espacios que constituyen los hábitats naturales de las especies de aves migratorias, amenazadas y en peligro de extinción y artículo 5, relativo al Régimen general de protección para todas las especies de aves.

— Artículos 4 y 5 de la Directiva 80/68, para la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas —transpuesta al ordenamiento jurídico interno por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Régimen del Dominio Público Hidráulico—, y conforme a los cuales se habrá de impedir la introducción de determinadas sustancias peligrosas en las aguas subterráneas.

condiciones agrarias y medioambientales definidas en el anexo II²⁶, así como lo que se establezca en las legislaciones autonómicas en desarrollo de estas obligaciones.» Si se tratara de los beneficiarios de las ayudas agroambientales, previstas en el artículo 36, letra a), inciso iv) del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, además de los requisitos antes señalados, deberán cumplirse los requisitos mínimos de utilización de abonos y productos fitosanitarios establecidos en los correspondientes programas de desarrollo rural.

Centrándonos ya en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005²⁷, recordemos que ha sido éste en el que se ha basado el legislador estatal español para aprobar el Real Decreto 1336/2011, por el que se regula el Contrato Territorial ya que en él se estructurarán las ayudas en cuatro ejes²⁸, señalando que las medidas de los ejes 1 (Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal), del eje 2 (Mejora del Medio Ambiente y del Entorno Rural) y las correspondientes al artículo 53 relativo a Diversificación hacia actividades no agrícolas e incluido en el eje 3 (Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural) se pueden gestionar a través de

²⁶ En el cual se recogen las medidas que habrán de adoptarse para, entre otras cuestiones:

- Evitar la erosión del suelo. En este caso, habrán de ser medidas relativas a la cobertura mínima del suelo, o al modo de laboreo, de modo que se respeten las condiciones específicas del lugar (por ejemplo un terreno en pendiente).
- Conservar la materia orgánica del suelo, tratando en este caso las cuestiones relativas a la gestión de rastrojos, en cuyo caso, se establece, por ejemplo que «No podrán quemarse rastrojos en todo el ámbito nacional, salvo que, por razones fitosanitarias, la quema esté autorizada por la autoridad competente en cuyo caso estará condicionada al cumplimiento de las normas establecidas en materia de prevención de incendios, y en particular, las relativas a la anchura mínima de una franja perimetral cuando los terrenos colinden con terrenos forestales».
- Evitar la compactación y mantener la estructura de los suelos, por medio de la utilización de la maquinaria adecuada.
- Normas para garantizar un nivel mínimo de mantenimiento y prevenir el deterioro de los hábitats y que se centrarán en el mantenimiento y protección de los pastos permanentes; mantenimiento de los elementos estructurales; prohibición de arrancar olivos; prevención de la invasión de las tierras agrícolas por vegetación espontánea no deseada; mantenimiento de los hábitats o el uso del agua y riego.

²⁷ Puesto que éste Reglamento ha derogado los Reglamentos del Consejo 1257/1999, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural, a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y 1260/1999, de 21 junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, que fueron en los que se basó la programación de desarrollo rural en España en el periodo de programación 2000-2006. Para más sobre ello, <http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/periodo-de-programacion-2000-2006/>

²⁸ Entendiendo por “eje”, artículo 2, apdo. c) «un grupo coherente de medidas con objetivos específicos resultantes directamente de su aplicación y que contribuyen a uno o más de los objetivos expuestos en el artículo 4». A su vez, cada eje se divide en medidas y estas en diferentes actuaciones de tal forma que se dispone de un amplio abanico de actividades en el medio rural cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER).

Contratos Territoriales de Explotación. De hecho, su artículo 2, recoge en su apdo e) la siguiente definición: «operación»: un proyecto, contrato, acuerdo u otra acción seleccionado de acuerdo con criterios establecidos para el programa de desarrollo rural en cuestión y ejecutado por uno o varios beneficiarios, que permita alcanzar los objetivos citados en el artículo 4».

El cumplimiento de este Reglamento (CE) en España se ha hecho a través de la aprobación en 2007 del “Marco Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013” —en base al cual se aprobaron 17 PDRs (uno por comunidad autónoma²⁹)— y el programa de la Red Rural Nacional³⁰.

De acuerdo con el marco competencial establecido en España, en el periodo 2007-2013 la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponde íntegramente a las Comunidades Autónomas. Y como se ha tenido ya oportunidad de comentar, si bien para el Estado es novedosa la regulación jurídica de la figura del Contrato Territorial, no ocurre lo mismo para algunas Comunidades Autónomas que, tras la aprobación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 recogieron esta medida en sus correspondientes PDRs. Destaca a este respecto Cataluña, que creó por Decreto 50/2007, de 27 de febrero, el Contrato Global de Explotación, y cuya finalidad es la de adaptar las explotaciones agrarias de Cataluña a las reformas de la política agraria común, asegurando el respeto al medio ambiente y una mejor eficacia en la gestión técnica y económica de la explotación para conseguir una mejor rentabilidad a través de un acuerdo de compromisos entre la Administración de la Generalidad de Cataluña y las personas titulares de las explotaciones agrarias. Sin tener creada esta figura contractual *ad hoc*, pero si habiéndola aplicado en su política agraria autonómica, tal y como se expone en sus PDRs, tenemos los ejemplos de Aragón, que señala cómo una de las fortalezas —en el Capítulo relativo a las DAFOs— el número de contratos firmados —10.892— con la finalidad de favorecer la eliminación de los purines con una elevada generación debido a la importante producción porcina; en el mismo sentido, Cantabria, cuyo Plan señala también en el Capítulo de DAFOs que la aceptación las ayudas agroambientales por parte de los agricultores cántabros ha sido superior a la prevista, pudiendo cuantificar la aceptación obtenida en una incorporación aproximada del 70% de las explotaciones y superficie objetivo,

²⁹ De acuerdo con el marco competencial en España, cada Comunidad Autónoma ha elaborado un Programa de Desarrollo Rural para el periodo 2007-2013 en el que, además de las medidas horizontales y los elementos comunes establecidos en el Marco Nacional de Desarrollo Rural, se incluyen medidas específicas para dar respuesta a las diferentes situaciones regionales.

³⁰ La Red Rural Nacional es un sistema integrado destinado a fortalecer alianzas, divulgar experiencias y conformar un escenario común con todos los actores implicados en el desarrollo sostenible del medio rural español. Nace de la voluntad de configurar una política de Estado de desarrollo rural, de manera sinérgica con la nueva programación europea 2007-2013. Fuente: http://www.fega.es/PwfGcp/es/ayudas_dir_desa_rural/control/ayudas_desarrollo_rural/index.jsp

lo que dicho de otro modo, constituye un total 1.696 contratos, el 65% de los contratos esperados, y un gasto total de un 31% de la financiación prevista; o Valencia, que en el cuadro relativo a los Indicadores Globales, ayudas agroambientales y objetivos para el 2013 señala que se han firmado 11.378 contratos al respecto, o que en la submedida agroambiental “agricultura ecológica” ya se han firmado 490 expedientes; o Extremadura que, en las ayudas agroambientales relacionadas con el riesgo de erosión del suelo se han firmado 14.238 contratos. En todo caso, sin ser ésta una exposición exhaustiva, si queremos con ella poner de manifiesto cómo ya muchas Comunidades Autónomas están haciendo uso de este instrumento como herramienta para promover la sostenibilidad ambiental en la actividad agraria.

En cuanto a la legislación estatal, la Ley 45/2007 ha considerado y caracterizado los contratos territoriales *de zona rural* como instrumento de articulación de una política de Estado (artículo 16³¹). En esta línea, el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el periodo 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, ya incluyó la aplicación de los contratos territoriales de zona rural dentro de su tipología de acciones que las Comunidades Autónomas podrían incluir en sus planes de zona rural³², si bien, el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 16 de la Ley 45/2007 se ha dejado para el Capítulo II del Real Decreto 1336/2011 aquí analizado.

Pues bien, conocido ya en qué consisten los Contratos de Explotación, cuál es su régimen jurídico, cuál ha sido su origen o de dónde han surgido y cómo aquí en España ya se han puesto en práctica por algunas Comunidades Autónomas, es el momento de reflexionar sobre si estas figuras contractuales pueden ser caracterizadas como «un pago por servicios del ecosistema». De ello es de lo que hablaremos en el siguiente apartado.

³¹ Cuyo apdo.2 establece que:

Para contribuir al logro de los fines señalados en el apartado anterior (mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural), se regulará y fomentará la suscripción de contratos territoriales de zona rural.

El contrato territorial es el instrumento que establece el conjunto de compromisos a suscribir entre las Administraciones Públicas y los titulares de las explotaciones agrarias que orienten e incentiven su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural.

La suscripción de estos contratos será requisito necesario para beneficiarse de las prioridades señaladas en el apartado anterior, y sus determinaciones se ajustarán a las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural. El resto de sus requisitos, condiciones y efectos se determinarán reglamentariamente.

³² Por ejemplo, para aplicar dichos contratos a las Zonas Red Natura 2000, de modo que recojan las especificidades de cada espacio (en el Cuadro de Matriz DAFO de la Red Natura 2000 en el medio rural); Pero sobre todo como medida de apoyo a la agricultura territorial (dentro de las fichas del EJE 1.- ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO, art. 16).

V. LOS CONTRATOS TERRITORIALES COMO PARADIGMA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES OFRECIDOS POR LA AGRICULTURA ³³

El DRAE define «Ecosistema» como la «Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente».

Esta enunciación nos vale como punto de partida para lo que se quiere plantear en este trabajo. Para ello, hemos de partir del hecho de la cada día mayor certidumbre acerca de la repercusión negativa —de forma directa o indirecta— que están teniendo en el bienestar humano los cambios que se están produciendo en los ecosistemas³⁴.

Lo cierto es que, tradicionalmente, el estudio de este tema se ha centrado en uno solo de los *modos* de relación entre los ecosistemas y el hombre, en concreto en el relativo a cómo el hombre y sus actuaciones afectan a la integridad de aquellos, lo cual ha implicado una visión o perspectiva biocéntrica de la cuestión que ha dado como resultado que, durante los años 70 y 80, los instrumentos legales utilizados para la conservación de la biodiversidad insistieran en la protección de los ecosistemas por sus propios valores intrínsecos —derecho de las especies a vivir. Centrándose y creando para ello determinados instrumentos, como por ejemplo, las Listas e Inventarios de aquellas especies que, por estar incluidas en ellas, eran *intocables*³⁵.

Sin embargo, dos décadas después se ha empezado a producir un giro en esta orientación, y ahora se está planteando —tras la Evaluación de los Ecosistemas

³³ Para el presente apartado, se ha utilizado la información ofrecida por el LABORATORIO DE SOCIO-ECOSISTEMAS, en concreto en ESCUELA DE SOCIO ECOSISTEMAS, en la que aparece un documento relativo al “Marco Conceptual para la gestión de las interacciones naturaleza-sociedad en un mundo cambiante”, CUIDES, Octubre 2009, nº 3, elaborado por MARTÍN LOPEZ; GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES (http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20et%20al._cuides%2003.pdf), así como un documento relativo a “Funciones y Servicios de los Ecosistemas: una herramienta para la gestión de los Espacios Naturales” elaborado por MARTÍN LÓPEZ y MONTES., http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20&%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf

³⁴ Claro ejemplo de lo que decimos son las últimas inundaciones y/o corrimientos de tierra producidos en diversos puntos del planeta y que mucho tienen que ver con la deforestación o la erosión del suelo; o con la ausencia de agua potable etc.

³⁵ Por ejemplo, la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), conforme a la cual, y de acuerdo a su última versión (2007) existen 41.415 especies en la Lista Roja de la UICN, de las cuales 16.306 son consideradas como amenazadas de extinción, comparado con las 16.118 que lo estaban el año pasado. El número total de especies extintas ha llegado a 785 y otras 65 sólo se las encuentra bajo cautiverio o cultivo. Esto indica que a nivel mundial, uno de cada cuatro mamíferos, una de cada ocho aves, un tercio de todos los anfibios y el 70% de las plantas que han sido evaluadas en la Lista Roja 2007 de la UICN están en situación de riesgo.

del Milenio³⁶, punto de inflexión para ello— el estudio de esta interrelación a la inversa, es decir, analizando cómo los ecosistemas influyen en las sociedades, lo cual implica un cambio radical en la perspectiva desde la que se trata de afrontar el problema, pasando del biocentrismo al antropocentrismo³⁷.

Obviamente, las consecuencias de esta modificación del enfoque también van a significar importantes cambios para los gestores de los espacios, puesto que a partir de ahora, la gestión o conservación de los ecosistemas y/o de la biodiversidad se planteará desde un punto de vista mucho más pragmático: teniendo en cuenta y valorando la contribución de los ecosistemas —por medio de los alimentos, el agua, la madera, el suelo— a la calidad de vida y a bienestar humano. En definitivas cuentas, con esta nueva orientación «el tradicional conflicto dialéctico «conservación frente a desarrollo», que ha venido dominando los foros económicos y políticos, ha sido sustituido por el paradigma de «conservación para el bienestar humano» (FOLKE, 2006)»³⁸.

La siguiente pregunta que hemos de hacernos es la de cómo articular esta visión antropocéntrica en la gestión de los ecosistemas y/o biodiversidad. La respuesta es la siguiente: a través de su consideración como *capital natural con valor social en el que el valor intrínseco es complementario al valor instrumental*, entendiéndose a estos efectos por *Capital Natural* «Aquellos ecosistemas con integridad y resiliencia ecológica y, por tanto, con capacidad de ejercer **funciones** y suministrar **servicios**, que contribuyen al bienestar humano (Martín-López et al., 2009)». Para la correcta comprensión del alcance o trascendencia

³⁶ <http://www.millenniumassessment.org>

³⁷ Esta perspectiva de conservación basada en los valores instrumentales no es nueva. La razón por la que comenzó la conservación de la biodiversidad estaba basada en dichos valores instrumentales: las sociedades protegían aquellas especies que estaban vinculadas con el sustento de vida de los humanos, es decir, con el alimento humano. Aunque anteriormente a la iniciativa de la EM, han sido varias las iniciativas a nivel internacional que reconocen la importancia de los ecosistemas y la biodiversidad para el mantenimiento del bienestar humano. Por ejemplo, en el preámbulo del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) se reconoce «el valor intrínseco de la diversidad biológica, así como los valores ecológicos, genéticos, sociales, económicos, científicos, educacionales, culturales, recreativos y estéticos de la diversidad biológica y sus componentes». Posteriormente, el proyecto de Biodiversidad en el Desarrollo (2001) reconoce que mientras la población humana siga creciendo «el mantenimiento de las funciones de los ecosistemas que aseguren paisajes productivos para el desarrollo humano... es incluso más importante que la extinción de una especie». En Laboratorio de Socio-Ecosistemas, apartado relativo al “Marco Conceptual”, exposición elaborada por MARTÍN LOPEZ; GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES., pp. 230.

³⁸ En Laboratorio de Socio-Ecosistemas, artículo relativo al “Marco Conceptual” Octubre 2009, MARTÍN LOPEZ; GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES, p. 232, para quienes el Bienestar Humano aparece definido en el contexto de la EM, 2003, como la libertad de los individuos para poder vivir el tipo de vida que valoran en función de cinco componentes: (1) la seguridad, (2) la salud física y mental, (3) las relaciones sociales, (4) los bienes materiales básicos para vivir —alimento/agua, vivienda y vestimenta—, y (5) la posibilidad de elegir las vías de obtención de las cuatro variables precedentes en función de los deseos y necesidades individuales.

de esta definición es necesario también conocer que se entiende por *Funciones de los ecosistemas* «Capacidad de las estructuras y procesos ecológicos para proveer servicios que generen bienestar humano (DE GROOT, 1992)» y por *Servicios de los ecosistemas* los «beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, incluyendo aquellos beneficios que la gente percibe y aquellos que no perciben (CONSTANZA, 2008).»³⁹

Por lo tanto y conforme a estas definiciones, este capital natural beneficiará al bienestar humano, y ello por medio de la generación de una amplia variedad de funciones de los ecosistemas. Indudablemente, en este caso se hará absolutamente imprescindible que el gestor de ese capital natural conozca cuáles pueden ser los servicios ecológicos que dicho ecosistema puede aportar al bienestar humano.

Tradicionalmente los servicios del ecosistema se han clasificado en tres categorías:

- 1º. Servicios de abastecimiento, que son los productos obtenidos directamente de los ecosistemas, como el alimento, la madera, el agua potable, etc.
- 2º. Servicios de regulación, que son los beneficios obtenidos de manera indirecta de los ecosistemas, como la purificación del agua, el control de erosión del suelo, control climático, etc.
- 3º. Servicios culturales, que son los beneficios no materiales que la gente obtiene a través de las experiencias estéticas, turismo o el enriquecimiento espiritual.

Se incluye una tabla (Tabla 1) sobre las «Funciones de los Ecosistemas y los Servicios relacionados con las mismas»⁴⁰:

Así pues, vemos que para cada tipo de funciones, es posible identificar diferentes usos o aprovechamientos que el hombre hace de los ecosistemas, bien sea consciente o inconscientemente y/o de manera directa o indirecta (Tabla 1). A este uso es al que se le denomina *eco-servicios o servicios de los ecosistemas*. Ahora bien, como las funciones van a existir independientemente de su uso, demanda, disfrute o valoración social, se convertirán en servicios sólo cuando sean usadas (de forma consciente o inconsciente), por la población. Por ejemplo, las funciones de regulación —polinización y mantenimiento de la diversidad genética—, junto con la función de producción de biomasa, se convierten en servicios de abastecimiento cuando hay alguien que los aprovecha o

³⁹ Recordamos que las definiciones que estamos recogiendo en el texto —así como sus referencias bibliográficas— están extraídas de los documentos que aparecen en el LABORATORIO DE SOCIO-ECOSISTEMAS DE LA UAM y en este caso concreto en el artículo relativo al “Marco Conceptual”, Octubre 2009, elaborado por MARTÍN LOPEZ; GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES, *ibidem*, p. 233

⁴⁰ Tabla de elaboración propia extraída de la que aparece en el trabajo “Funciones y Servicios de los Ecosistemas (...), *op. cit.*, MARTÍN-LÓPEZ y MONTES, p. 4

TABLA 1

Función de los Ecosistemas	Tipo de Servicios	Eco-servicio
REGULACIÓN	REGULACIÓN	Mantenimiento de un clima favorable Regulación de la calidad del agua disponible para humanos Formación y mantenimiento de suelos fértiles Polinización de plantas útiles Prevención de plagas Control de especies exóticas invasoras Prevención de desastres naturales
SUSTRATO (ESPACIO FÍSICO)	1º ABASTECIMTO. 2º REGULACIÓN 3º CULTURAL	1º Alimento (acuicultura, agricultura, o ganadería) Recursos forestales (plantaciones) Especies cinegéticas 2º Especies animales y vegetales funcionales Área de cría de especies animales 3º Especies cinegéticas Especies carismáticas y/o amenazadas
PRODUCCIÓN	ABASTECIMIENTO	Alimento (agricultura, ganadería, pesca, caza, recolección de frutos, etc.) Regulación de la cantidad del agua disponible para humanos Tejidos Recursos forestales maderables y no maderables Plantas medicinales Material para construcción, minerales, etc. Energía y combustibles
INFORMACIÓN	CULTURAL	Recreación / relax Ecoturismo Valores estéticos y paisajísticos Patrimonio cultural / Conocimiento local Valores espirituales Educación Investigación

usa en forma de alimento o planta medicinal; la función de regulación de gases vía secuestro de carbono, se convierte en servicio de regulación cuando hay alguien que disfruta de un clima favorable; la función de información estética se convierte en servicio cultural recreativo o de turismo de naturaleza cuando hay alguien que realiza alguna actividad en dicho entorno o en un servicio estético cuando hay alguien que disfruta de dicho paisaje⁴¹.

Por ello, para una correcta gestión de la biodiversidad, se considera tan importante la identificación de los beneficiarios, del tipo de disfrute realizado, o de la localización espacio-temporal de su uso. Pues bien, desde esta nueva perspectiva antropocéntrica, son las instituciones —entendidas éstas como «el conjunto de reglas, normas y estrategias adoptadas por los individuos dentro de una organización o a través de organizaciones (CRAWFORD and OSTROM, 2005)⁴²»—, la regulación legal y las normas sociales, las que han de actuar como nexo de unión, puente, instrumento o vía de conexión entre su suministro (dimensión ecológica) hasta su uso y disfrute (dimensión socioeconómica) para gestionar este capital natural.

Sin embargo, y partiendo de la visión biocéntrica de este asunto, planteada en los años 70 y 80, las instituciones se han acercado tan sólo de forma parcial o sectorial, —bien a través de estrategias de mercado, bien a través de planes de conservación—, al problema de la custodia del capital natural. Medidas o forma de afrontar la cuestión que no se han mostrado aparentemente suficientes para resolver los problemas generados por la degradación de los ecosistemas⁴³.

⁴¹ MARTÍN LOPEZ, GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES, *ibidem* p. 238

⁴² Haciendo uso de la clasificación de WILLIAMSON (2000) —extraída del artículo “Marco Conceptual (...)”, *op. cit.*, Octubre 2009, MARTÍN LOPEZ, GÓMEZ-BAGGETHUN, y MONTES, *ibidem* p. 244— existen cuatro niveles institucionales: El primero está contenido en la sociedad, ya que reconoce las normas, tradiciones, costumbres, valores, creencias, así como otras reglas sociales informales. En el segundo nivel, se encuentran las reglas formales (leyes y derechos de propiedad). En el tercer nivel de análisis, se distinguen las instituciones de gobierno: estrategias, convenios, mecanismos de coordinación, los cuales son la base para la ejecución de las leyes y los derechos de propiedad. El último nivel de análisis hace referencia al continuo ajuste de precios que se da en los mercados.

⁴³ Son realmente interesantes y esclarecedoras a este respecto las explicaciones que se plantean en MARTÍN LOPEZ, GÓMEZ-BAGGETHUN, y MONTES, *ibidem*, pp. 247 y ss. para justificar la ausencia de resultados en materia de conservación de los ecosistemas y/o biodiversidad con la aplicación de los tradicionales instrumentos e instituciones. Realmente, merece la pena pararse a leerlo aún a pesar de su extensión. Así, uno de los motivos que alega es el «desacoplamiento temporal de la toma de decisiones. El desacoplamiento temporal se genera en los casos en los que los cortos plazos electorales entran en conflicto con las necesidades de planificación a largo plazo (YOUNG, 2003; CASH et al., 2006) o cuando la escala espacial en la que la decisión es tomada no coincide con la escala en la que la actividad tiene lugar. Este desacoplamiento es muy común por ejemplo en las estrategias de pesca o en los tratados internacionales de pesca, en donde la pesca artesanal y tradicional no se tiene en cuenta (BERKES, 2002; GADGIL et al., 2003). El fallo inherente a estas estrategias de gestión es intentar controlar un pequeño grupo de variables de los socio-ecosistemas con el fin de op

Todo esto ha llevado, sin duda, a la aparición de este nuevo enfoque antropocéntrico surgido tras la MA (2003), el cual postula, entre otras cosas, la necesaria aplicación de la denominada «ley de la variedad requerida» (ASHBY, 1960), conforme a la cual, «cualquier sistema de regulación requiere el mismo nivel de variedad de acciones, como la variedad de procesos que tiene el sistema a regular»⁴⁴.

Y es aquí donde entra en juego la figura contractual sobre la que estamos trabajando. Y ello porque una de las finalidades que el legislador estatal pretende conseguir con el Contrato Territorial es, según el apdo. 3 h) del art. 3 del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, la de «Propiciar el reconocimiento por la sociedad de las externalidades positivas generadas por las actividades agrarias»⁴⁵. Para que se produzca este reconocimiento se requiere de una información acerca de los beneficios o externalidades positivas que una determinada actividad, en este caso la agraria, puede aportar. Y precisamente ésta es una de las virtuali-

timizar el suministro de uno o pocos servicios concretos (p. e. desde la agricultura intensiva hasta la conservación estricta). Sin embargo, intentar estabilizar y optimizar la provisión de un solo servicio implica un aumento en la vulnerabilidad del sistema ante un cambio inesperado (FOLKE et al., 2003). Por ejemplo, WILSON (2006) concluyó que el desacoplamiento escalár entre las estrategias de gestión (incentivos y derechos de pesca) y los ciclos poblacionales de las especies piscícolas en los ecosistemas marinos han supuesto una pérdida de las poblaciones de las especies y, por tanto, de la resiliencia del sistema. (GÓMEZ-BAGGETHUN et al. 2009) encontraron que las estrategias de conservación estricta en los ecosistemas mediterráneos suponía una pérdida de biodiversidad debido a un cambio en los procesos ecológicos que estaban ligados a mecanismos de gestión tradicional local (p. e., la roza y quema). Este tipo de estrategias, que intentan mantener los ecosistemas prístinos, pueden resultar en una pérdida de la integridad de los ecosistemas, y por tanto en una pérdida de ecoservicios. Por otro lado, el proceso de globalización está suponiendo que el poder económico y político se traslade a nuevas escalas espacio-temporales, tanto en un movimiento hacia escalas espaciales superiores (mediante los mercados globalizados) como hacia escalas temporales inferiores y más rápidas (p. e., se puede consumir cualquier producto en cualquier momento del año, sin la necesidad de acoplarse al ciclo biológico de los cultivos) (Figura 7b). Estos cambios coinciden con el crecimiento de los medios de comunicación y la difusión de una nueva ideología que ha generado una nueva cultura a escala global —la cultura del consumo—, con nuevos valores y comportamientos asociados a dicha cultura (LEICHENKO y SOLECKI, 2005). Por lo tanto, el desarrollo de una economía globalizada está suponiendo un cambio en el estilo de vida de muchas sociedades, con la consecuente pérdida de instituciones informales —los valores, las tradiciones— y de una cultura milenaria, la cual se desarrolló de manera acorde con la dinámica de los ecosistemas.»

⁴⁴ Definición y referencia bibliográfica extraída de MARTIN-LÓPEZ, GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES, Oct. 2009, *op. cit.*, p. 246.

⁴⁵ Este reconocimiento por parte de la sociedad se contempla también en la Exposición de Motivos, cuando se establece que «se pretende con ellos (se refiere a los Contratos Territoriales) conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos.»

dades o aportaciones que nos puede proporcionar la herramienta «evaluación de los servicios de los ecosistemas» al proporcionarnos dicha información, convirtiéndose en un impulsor para que la sociedad valore la conservación de la naturaleza⁴⁶. Como acertadamente señalan Martín-López y Montes, «Cuando las unidades suministradoras de servicios son identificadas como potenciales generadores de servicios, el compromiso del ser humano no es sólo conservar las especies y los ecosistemas, sino los beneficios que se obtienen de éstas». Y sin, duda, insistimos, parece que éste es uno de los objetivos del Contrato Territorial regulado en el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre. Es más, haciendo uso de la definición de VANDEWALLE, (2008) conforme a la cual, «las unidades de servicios son aquellos organismos, colección de individuos de una o más especies, grupos funcionales, caracteres funcionales, poblaciones o comunidades que contribuyan a la provisión de un determinado servicio»⁴⁷, nos encontramos con que los agricultores y la actividad agroambiental contribuyen a la provisión de varios de estos servicios: de abastecimiento, por supuesto, con la generación de alimentos de calidad; de regulación, a través de las medidas de reforestación que evitan la erosión del suelo y que convierten a los bosques en sumideros naturales aportándonos un clima favorable; o a través de la utilización de fertilizantes no químicos, aportándonos una calidad adecuada a las aguas; y, por último, servicios culturales, como el mantenimiento del paisaje.

VI. CONCLUSIONES

Tras el análisis hecho en el presente trabajo, se plantean como conclusiones del mismo:

1. No podemos hablar de Desarrollo Rural sin pensar en la PAC. El Contrato territorial es una medida derivada de la PAC y que ahora en España se trata de aplicar para lograr ese Desarrollo Rural. La PAC ha intentado lograr o alcanzar la sostenibilidad ambiental de la agricultura fundamentalmente desde los años 90, ante los desajustes que la anterior política —de explotación intensiva y exclusivamente productivista de la actividad agraria— estaba creando, entre ellos, los relativos a la protección ambiental. Para ello ha utilizado dos vías: el mecanismo de la condicionalidad de las ayudas a determinados comportamientos *ambientalmente sostenibles* por parte de

⁴⁶ Vid. en MARTÍN-LÓPEZ. Y MONTES, “Funciones y servicios de los ecosistemas (...)”, *op. cit.*, p. 6 y ss. apdo. relativo “Propuesta metodológica para la evaluación de los servicios de los ecosistemas: una herramienta para la gestión de los espacios naturales protegidos”, http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin_Lopez%20%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf.

⁴⁷ Definición y referencia bibliográfica extraída del trabajo de MARTÍN-LÓPEZ y MONTES, “Funciones y Servicios de los Ecosistemas (...)”, *op. cit.*, p.9.

los agricultores; por otra parte, mediante el reconocimiento de la multifuncionalidad de la actividad agrícola, institucionalizando como segundo pilar de la misma el Desarrollo Rural, —en el que ya aparece expresamente regulado el denominado Contrato Territorial.

2. La Exposición de Motivos del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, reconoce la necesidad de compensar o retribuir a los agricultores por asumir —a través de la firma de los Contratos Territoriales— un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas que gozan de un interés público en diferentes ámbitos, como son el económico, el social o el medioambiental.
3. Entendemos que esas externalidades positivas que generan ese interés público al que se refiere el legislador estatal, tiene mucho que ver con lo que se conoce como los *servicios ecosistémicos*.
4. Todas las definiciones de estos *servicios ecosistémicos* tienen como común denominador el concepto de «beneficio». En concreto la Evaluación del Milenio (MA, 2003) los define como los «beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, incluyendo aquellos beneficios que la gente percibe y aquellos que no perciben». Pues bien, la actividad agrícola general más de un tipo de estos servicios, ya sea de abastecimiento, con la generación de alimentos de calidad; de regulación, a través de las medidas de reforestación que evitan la erosión del suelo y que convierten a los bosques en sumideros naturales aportándonos un clima favorable; o a través de la utilización de fertilizantes no químicos, aportándonos una calidad adecuada a las aguas; y, por último, servicios culturales, como el mantenimiento del paisaje.
5. Qué duda cabe que el conocimiento de cuánta y cómo es la estructura esencial para proveer al ser humano de los eco-servicios necesarios para el mantenimiento de su bienestar debiera de ser un factor clave para orientar a los gestores o a aquellos que han de tomar las decisiones acerca de cómo proteger los espacios naturales. Es por ello que un conocimiento adecuado e integrado sobre las relaciones que se presentan entre los elementos naturales y humanos permitirá llevar a cabo una buena gestión de los espacios naturales. Así pues, las estrategias y herramientas de conservación de los ecosistemas y/o biodiversidad deben de ir parejas a las estrategias de su gestión. La MA (2003) reconoció la necesidad de evolución del propio concepto de 'servicios de ecosistemas'. Por ello, también existe la necesidad de que los instrumentos o mecanismos jurídicos de conservación o protección ambiental se adapten a esa evolución. Línea que parecen seguir técnicas tales como las de Custodia del Territorio⁴⁸ o la presente del Contrato Territorial.

⁴⁸ *Vid.* al respecto MUÑOZ AMOR, M. M., «La Custodia del Territorio como paradigma de la administración concertada», *Revista de Práctica Urbanística* n° 108, octubre 2011, Ed. LA LEY, pp. 50-62.

6. La gestión sectorial basada en la maximización de unos pocos servicios y con dominio del mercado —agricultura, pesca, energía, conservación de especies emblemáticas— ha demostrado ser insuficiente e incapaz de funcionar a medio y largo plazo, como hemos tenido oportunidad de comprobar en las políticas agrarias llevadas a cabo hasta los años 90 en Europa.
7. Una de las aportaciones más importantes que, desde nuestro punto de vista, puede proporcionar la utilización de este tipo de Contratos Territoriales, tiene que ver con la integración de la explotación agraria y el patrimonio cultural y natural ligado a ella, en una estrategia territorial de desarrollo rural y agrario. Es decir, este tipo de contratos «incentivan a desarrollar un proyecto económico global de sus explotaciones, concebido desde una lógica progresiva»⁴⁹, incorporando el territorio a la agricultura o al revés, la agricultura y su gestión y estrategia productiva al territorio. Como señalan Velasco Arranz-Moyano Estrada, con los Contratos Territoriales se «recupera la dimensión territorial de la agricultura (relegada a un segundo plano, e incluso ignorada en las fases más álgidas del modelo de modernización productivista), al incluir dentro de esos contratos acciones claramente relacionadas con la ordenación del territorio, como la valorización del patrimonio natural y cultural, la preservación de los recursos naturales y el paisaje o la explotación sostenible de los espacios forestales»⁵⁰.
8. Pues bien, esta dimensión territorial —en este caso concreto de estudio, de los Contratos Territoriales—, también se ha tenido en cuenta en la evaluación de los servicios ecológicos. Así, Martín-López señala que «el último proceso que debe llevarse a cabo para la correcta gestión sostenible de los socio-ecosistemas es el ordenamiento territorial, en el que se promueva el paradigma de conservación para el bienestar humano, donde la conservación de los ecosistemas no sea independiente y aparte de otras dimensiones territoriales (agua, agricultura, pesca, turismo, oportunidades científicas y educativas, etc.), sino que se coordinen con el fin de obtener un flujo de servicios»⁵¹.

⁴⁹ «Es decir, en el marco de un proceso de cambio en el modo de gestionarlas y de definir sus estrategias productivas dentro de una visión amplia e integradora entre agricultura y territorio. Dicho proyecto debía ser coherente y considerar los aspectos que desde la nueva Ley de Orientación Agraria se querían privilegiar para favorecer una agricultura sostenible (durable en francés), a saber: producciones de mayor calidad, creación o mantenimiento del empleo, diversificación de las actividades en la explotación y compromiso de respetar y preservar el medio ambiente. El carácter global del proyecto significaba que la explotación agraria es considerada como un todo, en su globalidad, tanto desde el punto de vista social (las distintas personas que la componen, sea mano de obra familiar o asalariada), como estructural (capital físico, maquinaria y factores de producción), lo que venía a suponer un cambio importante en la vieja política estructural, una política orientada casi exclusivamente a financiar acciones de mejora y modernización guiadas por una lógica de productividad», En VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, *op. cit.* p.8.

⁵⁰ VELASCO ARRANZ-MOYANO ESTRADA, *Ibidem*, p. 12.

⁵¹ MARTÍN-LÓPEZ. y MONTES, “Funciones y Servicios de los Ecosistemas (...)”, *op. cit.*, p. 252.

9. Así pues, parece que de nuevo confluyen en este sentido ambas cuestiones, desde el momento en que el Contrato Territorial asume que la agricultura es una actividad con implicaciones territoriales —multifuncional— que lo mismo se reflejan en los recursos naturales (suelo y agua), que en el paisaje, el patrimonio cultural, la biodiversidad o incluso el despoblamiento o la calidad de vida en el medio rural.
10. Tampoco queremos dejar pasar por alto otro de los nexos de unión entre esta figura contractual y el concepto de servicios ecosistémicos. En efecto, supra se habló del papel de las instituciones y del protagonismo que puede y debe adquirir tanto la regulación legal como las normas sociales, para una adecuada gestión del capital natural y como nexo de unión, puente, instrumento o vía de conexión entre su suministro (dimensión ecológica) hasta su uso y disfrute (dimensión socioeconómica). Pues bien, también se puede predicar de estos Contratos Territoriales que, además de una dimensión territorial, tienen una dimensión social, de modo que, a través de éste se establece «un nuevo pacto social entre los agricultores y el resto de ciudadanos, según el cual la sociedad reconoce que aquéllos realizan unos servicios útiles al conjunto de la población y acepta remunerarles por ello»⁵², incorporándose la idea de que la agricultura es un asunto que compete al conjunto de la sociedad. En definitivas cuentas, se trata de una cuestión de **interés público**. Interés público que ha reconocido el legislador estatal en el Real Decreto 1336/2011 aquí comentado.
11. No obstante, no sería honesto no comentar en este trabajo la dificultad indudable que puede entrañar la ejecución práctica de este tipo de instrumentos. Como señala De Castro Vitores en su estudio acerca del Contrato Territorial de Explotación en Francia⁵³. Lo que no implica, no obstante, que no se trate de un sistema que «perfeccionado o matizado» no logre

⁵² VELASCO ARRANZ-MOYADO ESTRADA, *Ibidem*, p. 26.

⁵³ “Notas sobre un nuevo modelo de contractualización (...)”, (2001) *cit.*, pp. 441-442: estamos ante un sistema complejo “a varios niveles: Desde el punto de vista del proceso, largo y sinuoso, que conducirá a la elaboración del contrato: planeamiento general y tareas de preparación de los cuadernos de cargas y contratos-tipo, asesoramiento del agricultor que prepara su *dossier* de candidatura (diagnóstico de la explotación, proyecto global, justificación de la adecuación del proyecto con los objetivos y plan general...), elaboración del documento contractual... Podrían producirse interferencias y controversias entre las diversas instancias que están llamadas a pronunciarse (no olvidemos que se promete una remuneración a todos los organismos que hayan prestado su concurso en orden a la conclusión de un CTE). En otro plano, resultará complicado combinar el cumplimiento del proyecto general, la coherencia de las medidas y el trato equitativo a los agricultores de las distintas regiones, con aquella atención que se proclama recibirán las propuestas innovadoras e individualizadas de cada empresario agrario. (...) Es complejo el sistema de cálculo de las cantidades concretas en que se traducirá la ayuda financiera, que, por otra parte, puede revestir diversas formas: subvenciones, préstamos o bonificaciones de intereses, remisiones parciales o totales de impuestos o tasas (Art. 7 de la LOA: L. 341-1 CR)”. Sobre la cuestión del incumplimiento del contrato o el cambio de circunstancias y sus consecuencias, *vid.* pp. 443 y ss.

cumplir con las aspiraciones que desde 1985 perseguía Europa, en palabras de Hernández-Zakine: «Desde la aparición del *Libro Verde* en 1985, la Comisión Europea no deja de defender la idea según la cual el agricultor debe «tomar conciencia de que su papel no está limitado únicamente a la producción agrícola propiamente dicha, sino que se extiende también al mantenimiento del espacio rural como gestor del entorno medioambiental. Esto implica que la sociedad debe aceptar el hecho de que el agricultor, siendo también guardián, gestor, del «*environnement*», presta un servicio público que merece una remuneración suficiente»⁵⁴.

12. Para terminar, al inicio de este trabajo se planteó como intención u objetivo del mismo el tratar de analizar si las Administraciones Públicas —y el legislador estatal— están empezando a tomar conciencia o a reconocer —y a plasmarlo a través de instrumentos jurídicos *ad hoc*— que la protección ambiental es una inversión a medio y largo plazo, y si la regulación de este Contrato Territorial se podría encuadrar en lo que técnicamente se denomina Pago por Servicios Ambientales. Para contestar a esta última cuestión, nos limitamos a incluir aquí lo que al respecto se establece en los apdos. 7 y 8 del artículo 6 del Real Decreto 1336/2011, origen de esta modesta investigación:

7. Las contraprestaciones que la Administración suscriptora se comprometa a otorgar al beneficiario del contrato serán adecuadas para compensar los efectos negativos sobre la economía de la explotación que se deriven del cumplimiento de los compromisos adoptados, pudiendo añadir, a criterio de la Administración suscriptora:

- a) Un incentivo para estimular la implantación de los contratos en el territorio y facilitar el logro de sus finalidades específicas.
- b) Un diferencial en dicho incentivo en función de la priorización por tipos de beneficiarios que realice la comunidad autónoma según el artículo siguiente y
- c) Una componente para la remuneración de las externalidades positivas generadas.

8. Las referidas contraprestaciones podrán ser de naturaleza económica, o bien a criterio de la Administración suscriptora podrán otorgarse en especie mediante la realización por dicha Administración en beneficio de la explotación de inversiones materiales o inmateriales, entrega de bienes, o prestación de servicios o asistencia técnica. Asimismo, a criterio de la Administración competente, podrán emplearse con el mismo fin exenciones y bonificaciones fiscales, o cualquier otro tipo de beneficio o prioridad que esté legalmente establecido al efecto.

⁵⁴ Cfr. HERNANDEZ-ZAKINE, C., «*Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au coeur de l'agriculture*», 1ª parte, *RDR*, 283, 2000, p. 264, con referencia a COM (88) 338 de 16 de agosto de 1988, p. 17.

BIBLIOGRAFÍA

- ASHBY, W. R. (1960), «Design for a Brain: The origin of adaptive behaviour», Wiley, New York, USA.
- CALONGE VELAZQUEZ (Coordinador), “Políticas Comunitarias. Bases Jurídicas”, Ed. Lex Nova, Madrid, abril 2002.
- COSTANZA, R. (2008), «Ecosystem services: Multiple classification systems are needed», *Biological Conservation* 141
- CRAWFORD, S. E. S. and OSTROM, E. (2005) «A grammar of institutions», in: OSTROM, E. (ed.) *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press Princeton, NJ, USA
- DE CASTRO VÍTORES, G. (1999), «Una nueva Ley de Orientación Agraria en el derecho francés», en *Derecho Agrario y Alimentario*, n. 35, 1999, pp. 64 y ss.
- DE CASTRO VÍTORES, G. (2001), «Notas sobre un nuevo modelo de contractualización en agricultura: El Contrat territorial D’Exploitation», en *El Derecho Agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio*, volumen coordinado por CARRASCO PERERA, A., y CARRETERO GARCÍA, A., ed. UCAM, Cuenca, 2001.
- DE GROOT, R., (1992), «Functions of nature: Evaluation of nature in environmental planning, management and decision making», Wolters, Nordhoff BV, Groningen, The Netherlands.
- DE LA CUESTA SÁENZ, J. M (2000), «Técnicas de administración contractual en el desarrollo rural», V Jornadas de Derecho agrario de la Universidad de la Rioja, octubre 2000.
- FOLKE, C. (2006), «The Economic Perspective: Conservation against Development versus Conservation for Development», *Conservation Biology*, 20
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, “Chequeo Médico de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013”, Ed. Mundi prensa, Madrid, 2010.
- GARCÍA DELGADO y GARCÍA GRANDE (Directores) “Política Agraria Común: Balance y perspectivas”, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, La Caixa, 2005.
- HERNANDEZ-ZAKINE, C., “*Analyse juridique de la multifonctionnalité de l’agriculture: l’interêt général au coeur de l’agriculture*», 1ª parte, *RDR*, 283, 2000.
- MARTÍN LÓPEZ y MONTES, «Funciones y Servicios de los Ecosistemas: una herramienta para la gestión de los Espacios Naturales», ESCUELA DE SOCIO ECOSISTEMAS http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20y%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf
- MARTÍN LOPEZ; GÓMEZ-BAGGETHUN y MONTES, (2009) «Marco Conceptual para la gestión de las interacciones naturaleza-sociedad en un mundo cambiante», *CUIDES*, Octubre 2009, nº 3, ESCUELA DE SOCIO

- ECOSISTEMAS, (http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20et%20al._cuides%2003.pdf)
- MARTÍN-LÓPEZ B.; GÓMEZ-BAGGETHUNE.; GONZÁLEZ J. A.; LOMAS P. L., and MONTES, C. (2009), «The assessment of ecosystem services provided by biodiversity: re-thinking concepts and research needs», in: ARONOFF, J. B (ed.). Handbook of Nature Conservation: Global, Environmental and Economic Issues, Nova Science Publishers, New York.
- MARTÍNEZ ARROYO, F., «Nuevo reglamento de desarrollo rural: planificación para el periodo 2007-2013», en <http://www.ruralnaturaleza.com/> Sobre el importante papel que las administraciones pueden llevar a cabo en este ámbito.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN “Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural”, Madrid, 2003
- MUÑOZ AMOR, M.M., (2011) «La Custodia del Territorio como paradigma de la administración concertada», en Revista de Práctica Urbanística nº 108, octubre 2011, Ed. LA LEY.
- VANDEWALLE, M.; SYKES, M. T.; HARRISON, P. A.; LUCK, G. W.; BERRY, P.; BUGTER, R.; DAWSON, T. P.; FELD, C. K.; HARRINGTON, R.; HASLETT, J. R.; HERING, D.; JONES, K. B.; JONGMAN, R.; LAVOREL, S.; MARTINS, D. A.; SILVA, P.; MOORA, M.; PATERSON, J.; ROUNSEVELL, M. D. A.; SANDIN, L.; SETTELE, J.; SOUSA, J. P. and ZOBEL, M. (2008), «Concepts of dynamic ecosystems and their services», Deliverable D2.1 for the EC RUBICODE project, contract n. 036890 http://www.rubicode.net/rubicode/RUBICODE_ES_Concepts_Summary.pdf
- VELASCO ARRANZ- MOYANO ESTRADA, (2006) «Los Contratos Territoriales de Explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura», IESA WORKING PAPER SERIES, WP 14-06, Documento de Trabajo 2006, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.

WEBGRAFÍA

- http://evp-fraktion.eu/Activities/PoliticalThemes/agriculture_es.asp. (n a p 8)
- http://evp-fraktion.eu/Activities/PoliticalThemes/agriculture_es.asp (n a p 13)
- http://www.fega.es/PwfGcp/es/ayudas_dir_desa_rural/control/ayudas_desarrollo_rural/index.jsp (n a p. 28)
- <http://www.millenniumassessment.org> (n.a p. 34)
- <http://www.ruralnaturaleza.com>
- http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20et%20Montes_Funciones%20y%20servicios_final.pdf
- http://www.uam.es/gruposinv/socioeco/documentos/Martin-Lopez%20et%20al._cuides%2003.pdf
- http://www.rubicode.net/rubicode/RUBICODE_ES_Concepts_Summary.pdf

LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL AGUA EN CANADÁ. NUEVAS CONCEPCIONES PARA NUEVAS PROBLEMÁTICAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PROVINCIA DE QUEBEC¹

LEONARDO FABIO PASTORINO

Prof. Titular Ordinario de Derecho Agrario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de Legislación de los Recursos Naturales Renovables en la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina

RESUMEN: En el presente trabajo se presenta brevemente el derecho de aguas de Canadá comenzando con la distribución de competencias entre el Estado federal y las provincias. También se desarrolla el régimen dominial del agua en Quebec, su evolución en el Código Civil y el fundamental cambio producido por la ley del agua de 2009. Se explica brevemente con cita a los más importantes tratadistas canadienses los conceptos fundamentales de la misma como la declaración de patrimonio común de la nación quebequense y el sistema de gestión concertado y participativo que organiza.

¹ Este trabajo presenta los resultados obtenidos en mi estancia en Canadá en octubre de 2012 financiada por la beca FEP/FRP que me fuera otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país a través del Consejo Internacional de Estudios Canadienses, para desarrollar una investigación bajo el título “La problemática del agua ante el crecimiento poblacional y el modelo de desarrollo vigente, sus impactos jurídicos en Canadá”.

Además del agradecimiento al gobierno de Canadá, corresponde realizar un especial reconocimiento a la McGill University y a su profesora emérita Jane Mattheus Glenn por su apoyo logístico y asesoramiento permanente; a la profesora Jenny Vega Cárdenas de la Université de Montréal por su generosa colaboración y lectura atenta del presente artículo y a las profesoras Catherine Choquette y Suzanne Comtois de la Université de Sherbrooke y las profesoras Paule Halley y Michelle Cumyn de la Université de Laval, también por su desinteresado y generoso aporte intelectual. Por último quiero mencionar la predisposición para ofrecerme su visión desde la experiencia práctica del Dr. Yvon Maranda, Director del Bureau de coordination sur les évaluations stratégiques, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec y de otros funcionarios de ese Ministerio.

No está de más aclarar que en este artículo he preferido comentar la situación jurídica del agua en Canadá y los principales temas de debate actuales como un observador externo y tratando de evitar la tentación de comparar con el cuadro normativo y los debates que se están produciendo en mi país y en mi provincia. También he tratado de abstenerme de valorar desde mis propias concepciones el derecho canadiense socializando los resultados de mi investigación a los fines de que cada lector desee darle, no pretendiendo exponer el derecho estudiado como modelo a seguir ni adhiriendo necesariamente a las resoluciones que el mismo ha adoptado y evitando subjetivizar el análisis con señalizaciones a favor o en contra de ellas.

El trabajo finaliza con una consideración del agua como mercancía u objeto de comercio internacional, cuestión fuertemente debatida y que estuvo en el centro de discusiones al tratarse la ley y también está considerada en su articulado.

ABSTRACT: This paper briefly introduces the Canadian water rights beginning with the distribution of powers between the federal state and the provinces. It also develops the water regime in Quebec public lands, its evolution in the Civil Code and the fundamental change produced by the Water Act 2009. It briefly explains, quoting the most important Canadian writers, its fundamental concepts, such as the statement of common heritage of the Quebec nation and the concerted and participative management system that it organizes.

The paper ends with a consideration of water as a commodity or article of international trade, a hotly debated issue that was at the center of discussions when the law was treated and which is also considered in its articles.

SUMARIO: I. Deslinde de competencias entre el gobierno federal y las provincias en materia de aguas. II. El dominio del agua en el derecho provincial y el camino hacia una nueva concepción para el régimen jurídico del agua en Quebec. III. La ley que afirma el carácter colectivo del agua y fortalece su protección: 1. El agua superficial y el agua subterránea como patrimonio común de la nación quebequense 2. Cosa común (artículo 913 CC): el agua no pertenece al dominio público. 3. Derecho humano al agua; acceso al agua y derechos de uso. 4. El Estado como “guardián” y no como titular dominial. Sus obligaciones respecto a la prevención y recomposición de los daños. 5. Gestión integrada y concertada del recurso hídrico. 6. Participación ciudadana. 7. Derecho a la información y la Oficina para el Conocimiento del Agua. IV. El agua como mercancía en el comercio internacional de Canadá.

I. DESLINDE DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS EN MATERIA DE AGUAS

Para realizar una presentación de la regulación del agua en Canadá corresponde comenzar por la división de competencias que derivan del sistema federal de gobierno, las que no se distribuyen en forma monolítica² en ninguno de los ámbitos³.

² La expresión corresponde a Tremblay-McCaig, Geneviève, *Le partage des compétences en matière de gestion de l'eau*, en Choquette Catherine et Létourneau, Alain (sous la direction de), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Editions MultiMondes, Québec, 2008, p.64.

³ Para un estudio más profundo y actualizado pueden verse el trabajo de Tremblay-McCaig, citado, y también Vega Cardenas, Yenny, *L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.771.

Por la ley constitucional de 1867 dicha división no responde a consideraciones expresamente referidas al recurso natural en cuestión sino que deben deducirse a partir de otras competencias que se otorgan tanto al gobierno federal como a las provincias. Resulta primordial remarcar que de acuerdo a dicha norma fundamental, la regla general es aquella que el poder residual se otorga al gobierno federal, si bien se reconoce, al mismo tiempo, un poder, también residual, de las provincias para los temas que pueden ser considerados de exclusivo interés provincial⁴. El reparto competencial respecto al agua debe interpretarse siguiendo también las decisiones de la Corte Suprema de Canadá.

Las competencias del gobierno federal relativas al agua pueden ser sintetizadas en:

1. La derivada del manejo de las relaciones internacionales y la potestad de celebrar tratados internacionales y, en especial, los acuerdos con los países limítrofes en relación a los recursos hídricos compartidos⁵. Ello no obstante, dicha potestad está limitada cuando a través de dichos acuerdos se afectan competencias provinciales ya que, en tal caso, se requiere de una ley provincial para que sus mandatos sea realicen en el territorio provincial⁶.
2. La competencia derivada de la titularidad sobre bastas superficies de tierras situadas dentro de las provincias (tierras federales y bienes o establecimientos federales en general) y la potestad legislativa sobre los territorios de Yukón, del Noroeste y Nunavut.
3. La competencia legislativa sobre la navegación.
4. La competencia penal que puede derivar en distintos delitos vinculados a la contaminación del ambiente en general y del agua en particular. Sin embargo, las provincias también tienen competencia para reglamentar y limitar la contaminación complementando las disposiciones nacionales o dictando sus propias reglas de policía⁷.
5. El poder de intervención en caso de urgencia o interés nacional.
6. Las facultades vinculadas con el comercio internacional, lo que se verá particularmente al tratar el debate respecto a si el agua es un bien transable o una mercadería al respecto.

⁴ Tremblay-McCaig, *ob. cit.*, ps.49 y 61.

⁵ Así, por ejemplo, en 1909 se firmó con los Estados Unidos de Norte América el Tratado relativo a las aguas limítrofes y a las cuestiones que se plantean a lo largo de la frontera entre ambos países y, a partir de esa fecha son muchos los acuerdos internacionales celebrados, como por ejemplo sobre el Río Niágara, el Río Columbia o la calidad de las aguas de los Grandes Lagos.

⁶ Lord, Guy (dir), *Le droit quebécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public, Québec, Université de Montréal, vol.1, 1977, p.43.

⁷ Tremblay-McCaig, *ob. cit.*, p.55.

Por su parte, se reconocen a las provincias:

1. Su titularidad sobre las tierras, minas, minerales, recursos naturales y los cánones o rentas de ellos derivados. En particular, se consideran provinciales los lechos y riveras de cursos de aguas y lagos navegables o flotables.
2. La competencia legislativa sobre “propiedad y derechos civiles”, que en el caso de la provincia de Quebec se expresa en un Código Civil.
3. La competencia para legislar en materia de tierras (y sus aguas) públicas provinciales.
4. La competencia para legislar en materia de obras públicas locales o provinciales.

Pero también, la materia ambiental puede ser considerada concurrente y se debe recurrir a un análisis similar al realizado para el agua para distinguir los casos de intervención federal y los de intervención provincial⁸. En consecuencia, tratándose el agua de un recurso ambiental, en lo que hace a las cuestiones más íntimamente vinculadas con su preservación puede estar regulada en ambos órdenes y, en tal sentido, el parlamento federal dictó la ley del agua en 1985 concretamente vinculada a su calidad y al control de la contaminación⁹. También, por una interpretación de la Corte Suprema de Canadá, se entiende que compete a la legislación federal las cuestiones vinculadas a la contaminación de los ríos interprovinciales¹⁰.

El complejo deslinde de competencias no puede terminarse sin mencionar que, más allá del poder federal en cuanto a las relaciones internacionales y a la celebración de acuerdos se refiere, existe consenso en aceptar que las provincias pueden también celebrar acuerdos con otros estados sobre materias de sus exclusivas competencias. En tal sentido y específicamente referido al agua, se ha celebrado el acuerdo entre Quebec y Ontario, por el lado Canadiense, y otros 8 estados de los Estados Unidos de Norte América sobre la cuenca de los Grandes Lagos y el Río San Lorenzo.

Esta compleja situación jurisdiccional además de los conflictos, incertezas o dificultades que naturalmente pueden hacer surgir, pone especiales reparos también a la concepción del agua como cosa común o patrimonio común que, como veremos, adopta la reciente ley del agua de Quebec, de 2009¹¹.

⁸ Trudeau, Hélène, *L'environnement et la Constitution Canadienne: le droit à l'épreuve de la réalité du terrain*, en *Fédéralisme et Environnement : perspectives belgo-canadiennes*, Revue de la Faculté de Droit de la Université Libre de Bruxelles, N° 39, 2009, 1-2 semestriel, Bruylan, Bruxelles, 2011, p.33.

⁹ *Loi sur les ressources en eau du Canada*, L.R.C., 1985, c. C-11.

¹⁰ Vega Cárdenas, Yenny, ob.cit., p.786.

¹¹ Ver Bouchard, Daniel et Gauvin, Hélène, *Plus l'eau a des gardiens, plus elle est en péril ...*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.880.

II. EL DOMINIO DEL AGUA EN EL DERECHO PROVINCIAL Y EL CAMINO HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN PARA EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN QUEBEC

Según se desprende del cuadro antes esbozado, el régimen dominial del agua es fijado por los estados provinciales.

En el caso de la provincia de Quebec, tradicionalmente el derecho civil distinguió la naturaleza jurídica del agua a la que identificó como una cosa común o *res communis* diferente de los cauces de ríos y lagos que son de dominio público. Según los más destacados estudiosos del tema, esto es así desde el primer Código Civil de *Bas Canada*, de 1866 y que toma la influencia del Código Civil francés, concepción que retoma el Código Civil de Quebec, en vigencia desde 1994 y que establece, en su artículo 913 que “ciertas cosas no son susceptibles de apropiación; su uso común a todos, se rige por las leyes de interés general y, en algunos aspectos por el presente Código. El aire y el agua que no se encuentran destinados a la utilidad pública son susceptibles de apropiación si son recogidos y puestos en un recipiente”. Esta segunda parte del artículo ha sido fuertemente criticada por entenderse que, mientras la cosa común es por naturaleza inapropiable, esta segunda parte establece una excepción que puede servir para contradecir tal enunciación. Pero la cuestión aún más controversial es que para una interpretación mayoritaria, esta disposición no se aplicaría a las aguas subterráneas en virtud de lo dispuesto por el artículo 951 del mismo Código, por el cual el propietario del suelo, lo sería también de todo lo que se encuentra sobre y debajo de éste, pudiendo realizar todas las obras que juzgase necesario¹².

Como se dirá luego, la ley del agua de 2009 en parte se apoya en esta disposición para reconocer al agua como una cosa común, incluyendo las aguas subterráneas, pero a la vez la invocación del presente artículo deja en evidencia la contradicción entre el nuevo estatuto que ve al agua en su globalidad como un bien de uso común pero no apropiable y la segunda parte de este artículo que parece aceptar la posibilidad de apropiación.

Se ha señalado que el proceso de replanteo del régimen jurídico y de la gestión del agua en la provincia de Quebec comenzó a finales de la década de 1960 y se desarrolló en forma sostenida a través de un proceso altamente par-

¹² Cantin Cumyn, Madeleine; Cumyn, Michelle et Skrinda, Claire; *L'eau, chose commune: un statut juridique à confirmer*, La Revue du Barreau Canadien, vol. 79, 2000, p.398 ; Cantin Cumyn, Madeleine, *Le regime juridique de l'eau, chose commune*, en Choquette Catherine et Létourneau, Alain (sous la direction de), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Editions MultiMondes, Québec, 2008, p.67 y Cantin Cumyn, Madeleine, *L'eau, une ressource collective: portée de cette désignation dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.595.

ticipativo, en vez de intentarse un cambio repentino y forzado¹³. Dicho proceso puede observarse en el presente como un proceso con una fuerte coherencia más allá de los gobiernos, incluso de diferentes pertenencias partidarias, que se fueron sucediendo. En este sentido, y más allá del resultado final obtenido del que puede estarse o no de acuerdo en su concepción general o en algunas determinaciones particulares, puede tomarse el caso de Quebec como un ejemplo por la valorización que se tiene en dicho estado del agua al punto de considerarse la gestión y la protección del recurso como una verdadera política de Estado.

En 1969 la Comisión para el estudio de los problemas jurídicos del agua, creada por el gobierno, concluyó en la urgencia de reformar el régimen jurídico del agua. Para ello la Comisión consideró el problema de la calidad y los efectos de la contaminación y también la mala gestión y su “utilización anárquica”.

Entre 1970 y 1972 existieron tres informes generados por esa Comisión¹⁴. Entre los problemas jurídicos a resolver, específicamente en lo que hace a la dominialidad, se encontraba el de las aguas subterráneas que, más allá de la recordada disposición del Código Civil para las aguas (en general) a las que se le otorgaba el estatuto de las cosas comunes a todos, se interpretaban de titularidad del superficiario en virtud de la disposición del artículo 951.

En 1977 se realiza el estudio sobre *Le droit quebécois de l'eau*, dirigido por Guy Lord, y al que hemos ya referenciado en nota.

Los problemas ambientales no se limitaron a la cuestión de la contaminación. Algunas catástrofes naturales como grandes inundaciones también generaron inquietud y alertaron sobre la necesidad de entender el recurso en su conjunto y sobre la posibilidad que dichas catástrofes más que naturales estén siendo ocasionadas por el desarrollo humano. Se puso el acento en el cambio climático y en los impactos directos sobre el agua. También en la relación del agua con la diversidad biológica y se cuestionó el uso del agua como si se tratara de un simple insumo más para las actividades productivas. Otra temática propia de esta región rica en agua, aprovechable también abundantemente como fuente de energía, tiene que ver con las alteraciones del ciclo a partir de la cantidad de embalses y diques existentes¹⁵.

¹³ Comtois, Suzanne et Turgeon, Bianca, *Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec*, en Choquette Catherine et Létourneau, Alain (sous la direction de), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Editions MultiMondes, Québec, 2008, p.99.

¹⁴ Dichos informes se publicaron como “Québec, Commission d'Étude des Problèmes Juridiques de l'Eau, *Rapport de la Commission d'Étude des Problèmes Juridiques de l'Eau*, par Rolland Legendre et autres, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975.

¹⁵ Sobre esto último, ver Choquette, Catherine; Ghilermont, Édith et Goyette Noël, Marie Pier, *La gestion du niveau d'eau des barrages-réservoirs au Québec: aspects juridiques et environnementaux*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.827.

Hacia los años 1990 y bajo el paraguas del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y México, se comenzaron a gestionar convenios para transportar agua a granel fuera del territorio de Canadá lo que, más allá de la aparente sobreabundancia del recurso hídrico, generó un movimiento de ideas mayoritariamente contrarias y la actitud de prevenir la concreción de cualquier antecedente en tal sentido que pudiera luego sustentar todo un comercio de alcances de aún difícil ponderación.

Es en este contexto que en 1999 se crea la Comisión para la Gestión del Agua en Quebec y se abre un prolongado y amplio debate por parte del Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)¹⁶, que bajo la dirección de André Beauchamp, realiza un extenso informe de cerca de 1000 páginas, con el título de *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Dicho informe fue sometido a consulta pública por el habilitándose un prolongado y amplio proceso de participación.

De esta última Comisión y del informe señalado surgieron dos importantes resultados. El primero, la enunciación de la Política Nacional del Agua¹⁷. El otro resultado fue la sanción de la ley que reconoce al agua como patrimonio común de la nación quebeques¹⁸ y que a partir de aquí se mencionará como ley del agua de 2009. Tanto la ley como la Política Nacional del Agua se basan y concretizan muchas de las indicaciones del informe Beauchamp de 2000 y pueden entenderse como un continuo hacia un nuevo paradigma que aparece como un punta pie basal que aún no termina de desarrollarse y que podrá provocar ulteriores novedades. Apenas sancionada la ley, la profesora Paule Halley, titular de la Cátedra de Investigación de Derecho Ambiental de Canadá, junto con Christine Gagnon hacían referencia a cómo el proyecto inicial fue enriquecido en sus debates en comisión gracias a un nuevo proceso consultivo donde dicha Cátedra pudo participar, además de otros expertos juristas

¹⁶ Los resultados se publicaron como "Québec, Commission sur la Gestion de l'Eau en Québec, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Rapport 142, par André Beauchamp et autres, t.2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000 y están disponibles aún en el sitio web <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/rapport.htm>

¹⁷ Fue publicada como Québec, Ministère de l'Environnement, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, Environnement Québec, 2002. Una versión en español puede encontrarse en <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/FaitsSailantsPNEesp.pdf>

Es necesario aclarar que considerándose los quebequeses una nación dentro de Canadá, es común que llamen nacional a sus propias políticas y organismos provinciales y hasta a su capital. Esta situación fue reconocida a instancias de una moción del primer ministro Stephen Harper por el Parlamento de Ottawa el 27 de noviembre de 2006.

¹⁸ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, projet de loi n° 27 (sanctionné – 12 juin 2009), 1° sess., 39° légis (Qc), L.Q. 2009, c. 21.

muchos de los cuales son citados en nota en este trabajo. Al mismo tiempo anticipaban que si bien la ley innovó en la materia también provocaba debates e incertidumbres, señalando puntualmente las cuestiones que, efectivamente, fueron a continuación más controvertidas o debieron ser mayormente explicadas: la calificación del agua, superficial y subterránea, “en su estado natural”, como un recurso que forma parte de la nación quebequense; su carácter inapropiable en relación con los sujetos privados y con el mismo Estado; en consecuencia, su definición como un bien excluido de los acuerdos de libre comercio y fuera del alcance de las leyes de mercado; el Estado responsable o “guardián” de dicho patrimonio común. Desarrollos significativos, dicen, pero “no sin lagunas”¹⁹.

III. LA LEY QUE AFIRMA EL CARÁCTER COLECTIVO DEL AGUA Y FORTALECE SU PROTECCIÓN

La ley del agua de 2009 no pretende cambiar directamente el cuadro normativo preexistente, si bien produce una trascendente renovación en cuanto a la concepción general del agua, su naturaleza jurídica y, por ende, su gestión, al punto de introducir conceptos desconocidos en el propio derecho quebequés. Pero la ley no se presenta como un código, o como se pensó primeramente en los debates que finalizaron con el informe de la Comisión sobre la gestión del agua en Quebec como una ley cuadro que busque abarcar todos los aspectos vinculados al aprovechamiento, gestión y tutela del recurso. Tampoco produce la derogación inmediata de los reglamentos anteriores, presentando una primer idea de desarmonía²⁰, si bien en la actualidad se va dando un proceso de renovación para adaptar las normas de aplicación al sentido que la ley de 2009 quiso imprimir a la nueva política.

Respecto a la concepción y fundamentos basales de la nueva ley, conviene comenzar recordando los considerandos de la misma. Ellos parten del reco-

¹⁹ *Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>

²⁰ Ver Bouchard, Daniel et Gauvin, Hélène, *ob. cit.*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.883.

²¹ No parece referirse con exclusividad a la vida humana puesto que no sólo no hace esa distinción el considerando sino que al modificar el art. 31.76 de la ley del ambiente, el texto normativo de la ley del agua dispone que toda decisión que adopte el Ministro del Desarrollo Durable, del Ambiente y de los Parques en aplicación de la misma debe dirigirse a satisfacer prioritariamente las necesidades de consumo humano en materia de salud, salubridad, seguridad civil y alimentación pero también debe tender a conciliar las necesidades de los ecosistemas acuáticos a fin de protegerlos; de la agricultura, la acuicultura, la industria la producción de energía y otras actividades humanas incluidas el turismo y la recreación.

nocimiento que el agua es indispensable para la vida²¹ y que se trata de un recurso vulnerable y agotable. También los considerandos preanuncian lo que luego determinará el texto normativo disponiendo que el agua forma parte del patrimonio común de la nación quebequense y que por lo tanto corresponde mejorar su gestión y preservarlo a favor de las generaciones futuras. Por igual razón, se reconoce que su uso es común a todos, que todos deben poder acceder al agua para satisfacer sus necesidades esenciales y que al Estado, en tanto custodio de los intereses de la nación quebequense, debe estar investido de los poderes necesarios para asegurar la protección del agua necesitando disponer de los fondos necesarios para su gobierno, pudiendo establecer cánones por la gestión, utilización y saneamiento del agua.

Se trata de una ley que, a la vez de algunas parciales adhesiones, en general recoge varias dudas, planteando algunos interrogantes respecto a su armonización con la restante legislación. Sin embargo, puede notarse cómo la doctrina va incorporando y aceptando sus conceptos en la búsqueda de avanzar en la construcción de un nuevo cuadro jurídico a partir de sus postulados estructurales más que de promover una vuelta atrás con sus definiciones.

1. El agua superficial y el agua subterránea como patrimonio común de la nación quebequense

El primer artículo de la ley²², seguramente el más discutido durante los trabajos de la Comisión para la Gestión del Agua en Quebec, declara que siendo de interés vital, el agua superficial y el agua subterránea en su estado natural, constituyen recursos que integran el patrimonio común de la nación quebequense. En su segundo párrafo, se vincula la disposición con el artículo 913 del Código Civil para decir que, tal como allí se enuncia, los usos son comunes a todos y que el agua no es susceptible de apropiación, salvo en las condiciones definidas por ese artículo.

Los aspectos más sobresalientes de la disposición son:

- a) Que se incluyen las aguas subterráneas que, como se dijo, por el sistema del Código Civil podrían haber sido consideradas del propietario superficiario. Si bien se sigue hablando de aguas superficiales y subterráneas como dos categorías distintas, tal vez por esa discusión y diferente tratamiento que se les daba anteriormente, lo cierto es que a ambas se le da un régimen común reconociéndose, además, la unicidad del agua.

²² *Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise. Ainsi que l'énonce l'article 913 du Code civil, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article.*

- b) Si bien se utiliza el término “patrimonio”, la doctrina²³ busca desvincular el uso de este término del tradicional concepto dado por el Código Civil en su art. 2644 por el cual los bienes del deudor integran el patrimonio común de los acreedores y siguientes, los que refieren a un concepto netamente apropiativo y de vinculación real entre una persona, titular de derechos y las cosas patrimoniales.
- c) La disposición refiere al agua “en su estado natural” lo que puede ser una restricción a la disposición ya que se deja afuera al agua embotellada y, por ende, dicha aclaración pone en crisis la idea de no apropiación y de cosa común puesto que, finalmente, podría pensarse más bien que se trata de una *res nullius* que puede ser apropiable y que el embotellado pueda constituir un moderno modo de adquisición de la propiedad²⁴.
- d) Se deja abierta la puerta para considerar a otros recursos con la misma condición jurídica del agua.

²³ Cantin Cumyn, Madeleine, *L'eau, un ressource collective*, cit., p.598 y 605 donde trata de identificar el término con el concepto de patrimonio fiduciario. Por su parte, Paule Halley y Christine Gagnon, en su publicación en Internet ya citada, hacen referencia a la concepción del patrimonio mundial o común y otro tipo de alocuciones similares que existen en derecho internacional que no se refieren tanto a la titularidad de los bienes sino al valor e interés que los mismos tienen para el resto de la comunidad (internacional, o en el caso de la ley del agua quebequense, nacional). También la citada Halley está a punto de publicar un libro bajo su dirección, en el que a través de aportes de otros autores pretende desarrollar la idea anunciada en aquella publicación inicial en Internet, por la cual se planteaba si el estatuto previsto para el agua, de patrimonio de la nación quebequense, no podría ser extendido a otros bienes ambientales. El libro tendrá el título de : *L'environnement, notre patrimoine commun, et son État gardien*.

En otras publicaciones yo me he manifestado en contra del uso del término patrimonio para definir los valores ambientales (v. gr. Pastorino, Leonardo Fabio, *El daño al ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, ps.49 y ss. y *La comunidad internacional frente a los recursos naturales y el ambiente. Conceptos jurídicos trascendente: res communes omnium, patrimonio mundial, interés de la humanidad, cuencas hídricas, daños transfronterizos*, en Pastorino, Leonardo, Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008, p.31) ya que el mismo esfuerzo que realizan los autores por tratar de explicar que no se refiere a la concepción que del mismo se tiene en derecho civil, no hace más que demostrar como dicho término tiene ya en el ideario jurídico una conceptualización netamente vinculada a la relación de titularidad y pertenencia entre una persona y una cosa. Extender el término patrimonio a otros bienes que ya tienen un titular dominial (como el suelo o los bosques, por ejemplo) implica, a mi modesto entender, asimilar el concepto al sentido de interés por dicha tutela sin alterar su relación dominial con lo cual poco sabor a cambio podría quedar en la pomposa definición de la ley del agua y los efectos pretendidos de desterrar la posibilidad de apropiación de los privados a la misma. Salvo que se esté impulsando un cambio aún más radical por el que nadie sería propietario del suelo, ni de nada que al mismo se encuentre adherido en forma natural y se instaurara un simple derecho al uso exclusivo fuertemente condicionado al respeto de las normas de tutela ambiental y reservando el concepto de propiedad privada sólo para los bienes que puedan desvincularse absolutamente de una relación ecosistémica con el ambiente.

²⁴ Este aspecto, más la directa relación que se hace con el artículo 913 fue fuertemente criticado por Cantin Cumyn, Madeleine, en *L'eau, une ressource collective...*, citado, p. 602, al punto de sugerir la derogación de la segunda parte del art. 913, a penas sancionada la ley del agua.

En concordancia, y entendiendo la relación directa que el agua tiene con el equilibrio ambiental y sus relaciones con el desarrollo, el art.3 de la ley declara que la protección, la valorización y la restauración y la gestión del agua son de interés general y concurren al objetivo del desarrollo durable (sostenible).

2. Cosa común (artículo 913 CC): el agua no pertenece al dominio público

Para Madeleine Cantin Cumyn²⁵ la cosa común tiene por característica la de no pertenecer a nadie ni ser susceptible de apropiación, ni siquiera por el Estado. La ley del agua de 2009 respeta esta caracterización y se abstiene de toda referencia al concepto de derecho subjetivo, derecho de propiedad o derecho de uso exclusivo. El derecho que la ley reconoce a todo individuo a acceder a un agua sana para satisfacer las necesidades esenciales no se refiere directamente a una masa de agua determinada y es independiente de la propiedad del suelo. Cualquier autorización para la extracción de agua subterránea, más allá que se otorgue por un plazo máximo de diez años, debe entenderse sujeta a revisión, nuevas condiciones, reducción de la cantidad autorizada e, incluso, la rescisión total, sin indemnización posible, en caso de riesgo serio para la salud pública o para los ecosistemas acuáticos. Es decir que no existe un derecho adquirido a una cantidad fija de agua.

Se discutió mucho, previo a la sanción de la ley del agua, respecto a la llamada “nacionalización” del agua, término con el que se quería significar una posible expropiación del agua que se entendía podía pertenecer a los privados (específicamente las subterráneas) para convertirlas al dominio público. Aparentemente, con la definición del artículo 1 de la ley lo que se quiso fue descartar esta llamada “nacionalización”. De allí, y por el explicado sentido que se le quiere dar al término patrimonio, tampoco la nación quebequense sería titular dominial del recurso. El agua, en definitiva, no sería ni pública ni privada. Se garantizarían los usos bajo la garantía de igualdad y una específica y detallada reglamentación que realiza el Estado en su condición de “guardián” y la cosa común lo sería, entonces, en relación a esa posibilidad de uso por parte de todos.

Con esta interpretación, podrían aventarse también las dudas que surgen respecto a la referencia a la nación quebequense respecto a un patrimonio que, como se sabe, integra un recurso que es compartido con otras provincias canadienses y otros estados norteamericanos. Ello por vincular la condición de cosa común en el sentido de cosa usable y no cosa bajo la titularidad dominial en carácter exclusivo de alguien (por más que ese alguien sea un colectivo de

²⁵ Cantin Cumyn, Madeleine, *L'eau, une ressource collective...*, citado, ps. 600 y s.

personas). Los usos si pueden identificarse con un territorio, se realizan bajo la jurisdicción de un solo estado y lo que la ley expresa es que mientras las aguas se usen bajo la jurisdicción de Quebec, su uso es común a todos.

Claro que la gestión no será común y resulta muy difícil internalizar el concepto de ciclo hidrológico en la medida que ese ciclo transita distintas jurisdicciones y la soberanía estatal no deja de ser un dato insoslayable. De ahí que Sylvie Paquerot se planteé estas cuestiones e intenta desentrañar la madeja enredada de las leyes de la naturaleza con las normas jurídicas y las reglas políticas. Intenta la autora de salirse de la idea que lo común no habla de titularidad dominial sino de preocupaciones comunes, pero no deja de entender que también debe conllevar la idea de una gestión común o responsabilidades comunes que son difíciles de plantear si de lo que se trata es de abandonar el concepto de soberanía para dar lugar a la gestión de un ente supranacional²⁶.

3. Derecho humano al agua; acceso al agua y derechos de uso

El segundo artículo de la ley²⁷ expresa que en las condiciones y bajo los límites definidos por la legislación, cada persona física tiene derecho de acceder al agua potable para su alimentación e higiene. La ley retoma, algo de soslayo, los debates acerca de la posibilidad o necesidad de poner un *quantum* a éste derecho humano²⁸. Por el lado opuesto y como un dato positivo a remarcar, es interesante que la ley se refiera a las personas físicas en general no importando su nacionalidad (a pesar de la referencia expresa al patrimonio de la nación quebequense) o su residencia, claro que, en base a lo que se dirá luego respecto a la interdicción de exportar agua, este derecho se reconoce en tanto la persona se encuentre en territorio quebequense. La referencia al acceso al agua potable puede estar vinculada tanto al cuidado del agua natural para mantener o favorecer sus condiciones de potabilidad como a la necesidad de establecer, garantizar y utilizar (obligadamente, incluso) el sistema de distribución de agua potable en red. En buena parte referido a este último punto, es de notar que nada se dice sobre la gratuidad o no del agua y de su acceso.

Según Halley y Gagnon, con esta disposición Quebec reconoce y concretiza el derecho al agua en los términos de la Observación General N° 15 del

²⁶ Paquerot, Sylvie, *Au-delà de un ressource naturelle: quels critères faut-il privilégier pour doter l'eau d'usage et le cycle hydrologique d'un statut spécifique?*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. p.541.

²⁷ *Dans les conditions et les limites définies par la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable.*

²⁸ Cenicacelaya, María de las Nieves, *El derecho al agua, un derecho humano transversal*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2012, ps.115.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que Canadá se niega a reconocer desde el 2002. También entienden que a partir de este reconocimiento al derecho humano al agua, la ley está priorizando este uso sobre cualquier otro²⁹.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 3, reafirma el art.920 del Código Civil otorgándole poderes a la autoridad provincial ambiental (autoridad de aplicación de la ley), para adoptar las medidas conducentes a garantizar el derecho a circular y acceder a los cursos de agua en los términos de aquí³⁰ y, en especial, al río San Lorenzo.

El art.4 de la ley, en tanto, establece una relación directa entre los costos por la utilización, la protección, la restauración, la valorización y la gestión del agua a cargo de los usuarios con las consecuencias ambientales, sociales y económicas. Este párrafo hace, a su vez, un expreso reconocimiento al principio contaminador-pagador. Llamativa resulta la extensión que se hace de este principio conocido del derecho ambiental nacido en las preocupaciones por la contaminación, para reformularlo como “utilizador-pagador”.

Respecto a los usos, todos deben ser autorizados y reglamentados por la autoridad de aplicación, excepcionándose las extracciones menores a los 75.000 litros por día³¹. Al extender una autorización para la extracción de agua, o renovarla, el Ministro del Ambiente, del Desarrollo Durable y los Parques debe tomar en cuenta los impactos ambientales; los derechos de uso de otras personas o municipalidades (a corto, mediano y largo término); la disponibilidad y el sistema de reparto equitativo del recurso para conciliar las necesidades presentes y futuras de los distintos usos; la evolución del medio rural y del medio urbano y el desarrollo económico de la región o municipalidad de que se trate.

Estas autorizaciones tienen un plazo máximo de diez años aunque se pueden renovar y, como se señaló antes, no crean un derecho adquirido a cierta cantidad de agua ya que por razones justificadas se pueden reducir las cantidades a extraer. Las mismas pueden ser cedidas.

²⁹ *Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>

³⁰ Garantía bastante restringida ya que el art. 920 reconoce el derecho a circular por el curso de agua y lagos pero respetando los derechos de los propietarios ribereños. Textualmente la norma dispone que: *Toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs, à la condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas prendre pied sur les berges et de respecter les conditions d'utilisation de l'eau.*

³¹ Esta regla de excepción tiene, a su vez, sus propias excepciones a saber: el agua con destino al consumo humano de acuerdo a las reglamentaciones que se dicten; el agua para ser vendida como agua natural o para ser utilizada en la elaboración, tratamiento o conservación de productos alimenticios y el agua tomada dentro de la cuenca del San Lorenzo cuando su destino sea un área fuera de ella. Por su parte, también se excluye de la autorización las tomas de agua de carácter temporario o accidental (no recurrente, dice la ley) y cualquier otra que la reglamentación pueda exonerar.

4. El Estado como “guardián” y no como titular dominial. Sus obligaciones respecto a la prevención y recomposición de los daños

Como se fue anticipando, el Estado no es titular del recurso sino el responsable por “la cosa común”. Tanto en los considerandos, como en el art.8 referido a la acción por daño ambiental, la ley se refiere al Estado en relación al agua como “guardián” de los intereses de la nación.

El art.6 impone el deber de prevenir o, en su defecto, limitar los daños y de tomar las medidas para la protección del agua, a la vez que el siguiente artículo establece la obligación de reparar los daños al agua, en las condiciones que establezca la ley.

En concordancia, el art.8 establece una acción de recomposición del daño ambiental, si bien la misma se presenta como bastante limitada. En primer lugar, limitada por provenir de actos “ilegales” y, en segundo lugar, porque la acción va a quedar a cargo exclusivamente del Procurador General, quien actúa en nombre del “Estado, guardián de los intereses de la nación”. Resulta llamativo que la ley que reconoce el “patrimonio común” o que el agua es una cosa común, no otorga una acción específica a los particulares para su defensa³² haciéndolos depender, más allá de la invitación legal a defender el patrimonio hídrico, de un órgano estatal para iniciar la acción, más allá de la tradicional facultad de que cualquier persona presente ante éste una denuncia³³.

La acción puede tener por finalidad la recomposición, la adopción de medidas compensatorias y la reparación en especie o económica, pero permitiéndose adoptar unas u otras o una combinación de las mismas.

Respecto a la recomposición, se considera que se trata de volver el agua al estado anterior, considerando dicho estado aquél previo al acaecimiento de la acción dañosa que se juzgue y que, para obtener dicho estado anterior se debe acudir a las mejores informaciones disponibles. Si como resultado de la acción se obtuviera algún tipo de indemnización económica, el art.10 impone su inclusión en un fondo que la ley crea pero con la obligación de que la suma sea afectada al pago de medidas tendientes a asegurar el buen gobierno del agua, su protección y valorización o para mantener su calidad y cantidad suficientes bajo una perspectiva de desarrollo sostenible o durable.

³² Halley, Paule et Gagnon, Christine, *Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>.

³³ Cantin Cumyn, Madeleine, *L'eau, une ressource collective...*, citado, ps. 603 y s., donde expone la tesis que este deber establecido por la ley para preservar el agua y limitar los impactos negativos que realiza expresamente el art.5, pero que surge también, en base a una interpretación más larga de otras disposiciones y del espíritu global de la ley, reconoce a los particulares y a los organismos de cuenca un interés concreto y les otorga la legitimación para llevar la protección del agua y sus propios intereses respecto a ella, ante la justicia.

En relación a esta acción judicial, también vale la pena señalar que la misma prescribe a los 10 años de la toma de conocimiento por parte del ministro encargado de la aplicación de la ley (Ministro del Desarrollo Durable, el Ambiente y los Parques). También se impone la solidaridad si la causa proviene de la “falta” de dos o más personas.

5. Gestión integrada y concertada del recurso hídrico

El art.13 impone el principio de la gestión integrada (respecto al territorio) y concertada (respecto a los distintos usuarios y entes involucrados). Para este tipo de gestión, el gobierno, a través de la autoridad de aplicación, debe definir las distintas unidades hidrogeográficas, dentro de las que sobresalen las cuencas, las subcuencas y los agrupamientos de cuencas. Para tal definición, la autoridad de aplicación debe considerar:

- a) La superficie de las distintas unidades hidrográficas.
- b) Los límites territoriales de la Provincia de Quebec, de las distintas jurisdicciones a su interior.
- c) La densidad poblacional del área.
- d) Los antecedentes de concertación, la cohesión y la armonía entre los diversos usuarios y grupos de interés, y
- e) La homogeneidad de las actividades desarrolladas en su dimensión ambiental, social y económica.

Para cada unidad definida el gobierno debe constituir un organismo que tendrá por misión tanto la elaboración de un plan director del agua como controlar su puesta en marcha (art.14 párrafos 2, 3 y 4). Dichos organismos fueron tenidos particularmente como centro para la implementación de la gestión del agua a partir de la Política Nacional del Agua y desde entonces se los conoce como “organismos de cuenca” (OBV: *organismes de bassin versant*). También es función del gobierno asegurar los fondos necesarios para el funcionamiento de dichos entes (párr. 5).

Especiales referencias hace la ley a la cuenca del Río San Lorenzo, donde además de determinar la autoridad de aplicación los elementos que deben incluirse en su plan de gestión integrada, debe considerar los usos y la evaluación de los impactos, las áreas de interés, frágiles o degradadas desde el plano ambiental y las medidas de protección y restauración.

Finalmente, la ley consagra otro instrumento de gestión que venía ya funcionando pero sin un encuadramiento jurídico privilegiado como ahora, me refiero al “contrato de cuenca”. Dichos contratos sirven para llevar a la práctica el plan director definido para cada cuenca o unidad hidrográfica definida. También ellos fueron definidos por la Política Nacional del Agua como convenciones en las que se definen las acciones de los diferentes actores que deseen involucrarse

en la gestión del agua, por propia voluntad, derecho o responsabilidad, tanto en la valorización, restauración o protección de la cuenca. Debe definir en detalle las acciones a desarrollarse, sus costos, un programa para seguir y evaluar los resultados logrados y los gastos realizados.

En la práctica, e incluso con anterioridad a la ley, estos instrumentos fueron utilizados respecto a aspectos vinculados con la disminución de emisiones a los cuerpos de agua sin tratamiento; introducción de alguna tecnología de gestión más eficaz desde el aspecto ecológico; la protección de hábitats acuáticos como por ejemplo la restauración de riveras; cuestiones vinculadas con la educación o la sensibilización de cuestiones ambientales o para definir el acceso al agua para la realización de actividades recreativas como la pesca deportiva organizada³⁴.

6. Participación ciudadana

El art.7 garantiza los derechos de información y participación, siempre bajo los límites definidos por la ley.

Más concretamente, la participación está prevista en el art.14, parágrafos 3 y 4 donde se define la creación de los organismos de planificación y seguimiento de la gestión del agua, mencionados anteriormente. En ellos, el gobierno, por mandato de la propia ley, debe asegurar la participación de los distintos grupos interesados, desde los entes locales gubernamentales a los grupos autóctonos (pueblos originarios), económicos, ambientalistas, de productores agrarios y comunitarios.

Otra forma de participación garantizada es a través de la facultad reconocida a los interesados a exponer sus puntos de vista en caso de otorgarse autorizaciones de agua. En tal sentido, en caso de otorgarse ese tipo de autorizaciones, la autoridad de aplicación debe tener en cuenta estos derechos de uso de otras personas o entes municipales.

Sin embargo, es fácil coincidir con Haley y Gagnon³⁵ cuando definen a la ley como timorata en términos de participación pública y lacónica en lo que hace a la relación del público titular del patrimonio común y el Estado, mero guardián del mismo. De igual modo y respecto específicamente al tema de las autorizaciones que hemos comentado, Comtois y Turgeon³⁶

³⁴ Choquette, Catherine, *Le contrat de bassin: un outil de gestion à géométrie variable*, en Choquette Catherine et Létourneau, Alain (sous la direction de), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Editions MultiMondes, Québec, 2008, p.281.

³⁵ *Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>.

³⁶ Comtois, Suzanne et Turgeon, Bianca, *L'eau, chose commun à l'usage de tous: l'État québécois a-t-il les moyens de donner effet à ce statut ?*, *Les Cahiers de Droit*, (2010) 51 C. de D. p.633, donde califican a la obligación de consulta como informal, en virtud de que si bien el gobierno tiene que considerar los derechos de los particulares no existe una consulta previa prevista en la norma y solo las autorizaciones de grandes extracciones de agua van a estar sometidas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental con audiencia pública.

consideran casi nula esta participación. Sin embargo, estas dos últimas autoras entienden que existe un cambio de paradigma respecto al anterior sistema de autorizaciones basadas en la lógica de mandatos autoritarios de la administración para pasar a realizar la gestión integral a través de los organismos de cuenca, los planes y los contratos privilegiando una modalidad de gobierno asociado³⁷.

Finalmente, otro caso concreto para el que se prevé la consulta pública, es en el caso excepcional de que el Ministro encargado de aplicar la ley decida, por motivos de interés público, autorizar excepcionalmente la exportación de agua a granel fuera del territorio de la provincia de Quebec, caso al que haremos referencia en el último punto.

7. Derecho a la información y la Oficina para el Conocimiento del Agua

Respecto al derecho a la información, él es minuciosamente tratado en relación al plan de gestión integrada del Río San Lorenzo, donde se prevé, posteriormente a su aprobación, publicar los sitios donde el mismo podrá ser consultado. También el Ministro responsable debe comunicar el plan a todos los entes públicos involucrados a fin de que los mismos tengan en cuenta el plan a la hora de aplicar sus atribuciones y ejercer sus funciones.

El art.16 de la ley crea, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Sostenible, del Ambiente y de los Parques, una Oficina para el Conocimiento del Agua (*Bureau des connaissances sur l'eau*). La misma tiene a cargo el sistema de información para tomar datos sobre el agua, los ecosistemas acuáticos y sus usos y la conservación y difusión de dicha información, buscando que ésta sea lo más fiable, completa y actualizada posible, caracterización de la información que Madeleine Cantin Cumyn identifica como “principio de transparencia”³⁸. Al sistema pueden asociarse los organismos públicos vinculados y también los distintos grupos de investigación o enseñanza.

A más tardar el 12 de junio de 2014 y, a partir de esa fecha, cada cinco años, la Oficina debe elevar al Ministro un informe sobre el estado de los

³⁷ *Ob. cit.*, 622. También esto dicho en el contexto de las observaciones críticas generales que hacen a dicho proceso de participación, en Canadá identificado con el principio de transparencia, además del de participación, puesto que las autoras expresan su sorpresa en cuanto que para las autorizaciones que otorga el Ministro encargado de la aplicación de la ley tampoco se prevé un proceso de consulta a estos organismos participativos de cuencas.

³⁸ Cantin Cumyn, Madeleine, *L'eau, une ressource collective...*, citado, ps. 604. También así se refieren Haley y Gagnon quienes refieren que estos principios de transparencia y participación fueron introducidos *in extremis* en la última versión de la ley y critican que ellos quedan, de todos modos, sometidos a las condiciones fijadas por la ley (*Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>).

recursos hídricos y los ecosistemas acuáticos. El mismo informe, treinta días después de la toma de conocimiento por parte del Ministro, deberá ponerse a disposición del público en general. Ello no obstante, de los contactos personales que pude tener para informarme de cómo se está organizando la presentación del primer informe y la puesta en función de todo el sistema de información, lo que más me llamó la atención es que se piensa en generar información y organizar un sistema muy interesante con toda la tecnología informática posible, pero siempre vinculado al conocimiento científico o de la realidad del agua. En cambio, no está prevista la publicidad de la información vinculada a la gestión y aplicación de la ley, para que el público pueda seguir la concordancia necesaria que debe existir entre la ley escrita y su realización práctica.

IV. EL AGUA COMO MERCANCÍA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE CANADÁ

Si bien el agua dulce se exporta embotellada, en Canadá ha habido una gran discusión pública sobre la posible exportación a granel a partir de iniciativas que estuvieron a punto de materializarse y que generaron un fuerte rechazo de la opinión pública. Tales debates y cavilaciones se incrementaron con la firma del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. Canadá y México (TLCAN, ALENA o NAFTA, según sus siglas en español, francés o inglés) que la mayoría de los expertos tienden a interpretar como incluyendo al agua como una mercancía más alcanzada por sus disposiciones³⁹.

³⁹ Vega Cardenas, Yenny, *L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien*, Les Cahiers de Droit, (2010) 51 C. de D. ps.792 y ss. También, Lasserre, Frédéric, *L'Amérique a soif. Les Etats-Unis obligeront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada ?*, en Lasserre, Frédéric et Luc Descroix (dir.), avec la collaboration de Jean Burton et Anne Le Strat, Eaux et territoires. Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau, 2^o éd., Saninte-Fit, Presses de l'Université du Québec, 2005, ps.396 y ss. En español, y disponible en Internet, puede leerse el trabajo de Elwell, Christine, *Efectos del TLCAN en el agua de la cuenca de los Grandes Lagos*, presentado en el Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente (realizado en octubre de 2000), ps. 92 y ss., en donde la autora cuenta cómo se generó todo un movimiento de ideas a partir de una autorización concedida por la provincia de Ontario en 1998 al Grupo Nova para exportar hasta 600 millones de litros de agua anuales por barco a los países asiáticos. <http://www.ingenieroambiental.com/4025/%28500%20pag%29efectos%20ambientales%20de%20libre%20comercio.pdf>

El mismo caso fue comentado por Boyer, Marcel, *L'eau, une ressource à valoriser*, en Choquette Catherine et Létourneau, Alain (sous la direction de), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Editions MultiMondes, Québec, 2008, ps.36 y ss., donde además afirma que los proyectos de exportación de agua se remontan a la década de 1960.

Para comenzar, debe recordarse que el agua es considerada una mercadería más en el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴⁰. Por su parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, ALENA o NAFTA) acepta como definición de productos a ser incluidos en el comercio entre estos tres países, la definición general de producto dada por la OMC. Ello no obstante, también hace una referencia algo más precisa respecto al agua, que si bien como regla general establece que el agua en su estado natural no queda incluida en el acuerdo, por excepción sí lo estaría cuando la misma esté embotellada, preparada como bebida o se comercialice “en cisternas”. Se discute si con esta formulación podría habilitarse la comercialización en camiones, trenes o buques cisternas⁴¹. La presión de la opinión pública, antes aludida, y el temor a que alguna autorización dada por alguna provincia canadiense pueda constituir un antecedente difícil de corregir, impulsó una serie de medidas políticas y jurídicas.

A nivel del TLCAN, se llegó a que los tres presidentes manifestaran que el agua no está incluida en el Tratado de Libre Comercio, pero “siempre que no se comercialice como un producto”, lo que según Vega Cárdenas, en realidad no mejora en nada el cuadro normativo del Tratado e incluso hasta lo amplía⁴².

A nivel nacional, el gobierno de Canadá ha impulsado que las distintas provincias adopten decisiones legales que impidan la exportación del agua a granel. Dichas normas se toman en función de la preservación del recurso ya que las provincias no tienen competencias legislativas en lo que respecta al comercio internacional. Pero si bien el gobierno federal regula el comercio, las provincias pueden poner límites a la cantidad exportable de productos. Ello no obstante, hay quienes impulsan una ley federal en la materia⁴³.

También la ley del agua de Quebec, de 2009, que veníamos comentando en el punto anterior, se hace cargo de esta problemática. Para empezar, desde lo conceptual, ya que si se considera al agua una cosa común, no apropiable, ciertos autores entienden que se desprende de ahí que la misma no puede estar sujeta a las leyes del mercado y a los acuerdos de libre cambio económico⁴⁴.

⁴⁰ Pastorino, Leonardo F.; Cenicacelaya, María de las Nieves; Tabieres, Susana y Diloreto, Alfredo, *El debate por el agua: mercancía o elemento esencial para la vida. El servicio público de agua potable en la provincia de Buenos Aires*, AbeledoPerrot Buenos Aires, N° 6, junio 2012, p.612. En la Organización Mundial del Comercio (OMC, o WTO, por sus siglas en inglés), el agua puede ser considerada como un bien transable más internacionalmente. Así, figura en la posición arancelaria 22.01 como aguas, incluidas las aguas minerales naturales o artificiales y las aguas gasificadas sin adición de azúcar. En sentido concordante, en el Nomenclador Arancelario de Argentina (común para los países del MERCOSUR) figura en la posición arancelaria 2201 y el agua de mar puede entrar como “sal marina” en la posición 2501.

⁴¹ Vega Cárdenas, Yenny, *ob.cit.*, p.794.

⁴² *Idem.*, p.795.

⁴³ *Idem.*, ps. 798 y ss.

⁴⁴ Halley, Paule et Gagnon, Christine, *Le droit nouveau de l'eau au Québec*, <http://gaiapresse.ca/fr/analyses/index.php?id=109>.

Pero además, la ley prohíbe la exportación masiva de agua que se tome en el territorio de la cuenca del Río San Lorenzo, a partir del 21 de octubre de 2009, si bien establece un detallado sistema de excepciones.

En primer lugar, se exceptúa el agua para la producción de energía hidroeléctrica; para ser comercializada para el consumo humano siempre que se la transporte en envases de hasta 20 litros; el aprovisionamiento de agua potable a establecimientos o poblaciones situadas en las zonas limítrofes a la provincia; el aprovisionamiento de vehículos (naves y aviones); por motivos de urgencia humanitaria o cualquier otro motivo de interés público. En este último caso, la ley prevé, nuevamente, una consulta pública en la región involucrada y según las condiciones que estime oportunas, pero con al menos treinta días de anticipación a su concreción. Otros casos excepcionales son contemplados en forma minuciosa por la ley.

Considerando el Acuerdo de la Cuenca del Río San Lorenzo, también la ley impone al Ministro la obligación de realizar un estudio de los impactos acumulados que los permisos de extracción de agua o su consumo puedan producir en la propia cuenca y sus ecosistemas. Para dicha evaluación se tendrán que tener en cuenta los principios de prevención y precaución, los impactos pasados y futuros, como también los efectos que puedan ocasionar el cambio climático y toda otra situación susceptible de afectar de manera significativa los ecosistemas acuáticos de la cuenca. Tal evaluación deberá reiterarse cada cinco años.

Asimismo, una evaluación similar debe realizarse en caso en el área de los grandes Lagos se produzca una pérdida de ciento noventa millones de litros de agua por día, promedio, en comparación con las evaluaciones anteriormente descriptas o cuando un estado parte del acuerdo así lo demandara. En tal caso, dichas evaluaciones deberán ser publicadas, pudiendo la población presentar por escrito sus observaciones y las medidas necesarias para mantener o reforzar la protección, la gestión o la restauración del recurso hídrico de la cuenca.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UCM

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil. UCM

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. N.º de Recurso: 2612/2009. Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA. “Aceites y Energía Santamaría, S.A.” interpuso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Córdoba el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 8 de julio de 2003, dictada por la Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que acordó denegar la ayuda solicitada para el Proyecto de Construcción de Extractora de Aceite de Orujo en Lucena (Córdoba). La subvención fue pedida al amparo de lo dispuesto en la Orden de 10 de julio de 2002 (BOJA de 27 de junio de 2002) por la que se desarrolla parcialmente la sección octava del Decreto 280/2001, de 26 de diciembre, que estableció las bases reguladoras de las ayudas públicas de la Junta de Andalucía a los sectores agrícola, ganadero y forestal para el período 2000-2006. La sección octava de dicho Decreto regula precisamente las ayudas para la transformación y comercialización de los productos agroalimentarios. El Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. N.º de Recurso: 6155/2009. Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH. «Ganadera Los Hondos, S.A.» recurre contra la resolución de 25 de abril de 2006, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, desestimatoria de los recursos de alzada de fechas 20 de abril de 2004, 28 de marzo de 2005 y 28 de noviembre de 2005, contra las resoluciones de la Delegación Provincial de Agricultura de Albacete de fecha 1 de marzo de 2004, 21 de febrero de 2005 y 8 de noviembre de 2005, recurso ampliado a la resolución de la citada Consejería de 17 de abril de 2007,

por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Delegación Provincial de Agricultura de Albacete de 9 de diciembre de 2004, referente a la denegación de la solicitud de regularización de superficies de viñedos plantados en varias parcelas propiedad de aquella y acordaban su arranque. Se alega que la Administración viola el artículo 348 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, por realizar la Sala una interpretación absurda de las pruebas periciales practicadas. Se invoca también infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia, por infracción por la Sentencia del artículo 35 de la ley 25/10970 de 2 de diciembre, Estatuto del Vino, de las Viñas y Alcoholes, Art. 6 del Reglamento de la CEE 822/1987 de 16 de marzo, artículo 2.7 del Reglamento CE nº 1493/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 y art. 5 de la Ley 8/2003 de 20 de marzo de la Viña y del Vino de Castilla La Mancha. El Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 6. Nº de Recurso: 2655/2010. Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR. Mediante contrato de 2 de febrero de 1989, el Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba otorgó la concesión administrativa del servicio público del matadero comarcal, por plazo de 20 años, a una empresa. El 14 de enero de 1992, mediante informe normalizado de la Inspección Veterinaria, se determinaron unas deficiencias técnico-sanitarias en el matadero, y para su subsanación el Ayuntamiento de Villanueva de Córdoba solicitó el 2 de marzo de 1992 a la Delegación Provincial en Córdoba de la Consejería de Agricultura y Pesca, una autorización de excepción temporal, que fue concedida, para adecuarse a los requisitos técnico sanitarios previstos en el Plan de Adaptación acompañado a la solicitud, y que debía cumplirse en su totalidad antes del 1 de enero de 1996. El 14 de diciembre de 1995, la entidad recurrente solicitó una ampliación del plazo previsto para la finalización de las obras, alegando haber realizado más de la mitad de las obras previstas en el Plan de Adaptación. La Junta de Andalucía, sin acceder a la petición de ampliación del plazo, inició un expediente de cierre del matadero por incumplimiento del Plan de Adaptación y, por resolución de 11 de abril de 1996, el Director General de Industrias y Promoción Agroalimentaria acordó revocar la excepción temporal y limitada concedida al matadero y ordenó el cese de la actividad. El cierre del matadero se hizo efectivo desde el 7 al 20 de mayo de 1996, pues la resolución del Director General de Industrias y Promoción Agroalimentaria, de 13 de mayo de 1996, revocó la resolución de 11 de abril anterior de cese de la actividad y autorizó la reanudación de actividades. La empresa recurrente, Ibéricos del Sur S.A., dirigió un escrito el 27 de enero de 2007 al Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en el que reclamó una indemnización por los daños derivados de: a) la disminución de las ventas durante los meses anteriores al cierre como consecuencia de los rumores que sobre la no homologación del

matadero circulaban por el sector, b) las ventas no realizadas durante el período del cierre, c) la disminución de las ventas una vez abierto el matadero, d) los gastos necesarios para la recuperación del volumen de actividad anterior al cierre, e) el coste financiero del cierre del matadero y f) los daños de imagen, remitiéndose al momento procedimental oportuno para la fijación de la cuantía concreta de la indemnización. El Supremo rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo 5 de noviembre de 2012. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 2330/2009. Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA. “UVE, S.A.” interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Secretario General Técnico del Departamento, por delegación del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 5 de noviembre de 2007, que estimó parcialmente el recurso de alzada presentado contra la resolución del Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) de 18 de diciembre de 2006 “reconociendo el derecho a percibir un importe complementario de 21.133,81 euros en concepto de ayuda por la compensación de carne de pollo congelada”. El Tribunal Supremo declara inadmisibile el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 6815/2009. Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH. «Frutas Isabel, S.C.A.» recurrió contra la resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de fecha 3 de octubre de 2005, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Industrias y Promoción Agroalimentaria de 17 de marzo de 2004 que denegó la ayuda solicitada por dicha entidad mercantil. Dicha sociedad mercantil, en efecto, solicitó una subvención al amparo del Decreto 271/1995, de 31 de octubre, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que se fomenta la mejora de las condiciones de manipulación, transformación y comercialización de los productos agrarios y alimentarios. La subvención fue denegada porque el proyecto para el que se pedía no contemplaba ninguna instalación que suponga la mejora de la manipulación de frutas y hortalizas, condición indispensable para la obtención de la ayuda. Este criterio fue impugnado en vía contencioso-administrativa y la Sala concluyó que las actividades comprendidas en el proyecto presentado por la actora eran subvencionables al hallarse comprendidas en el ámbito del Decreto. El Supremo rechaza el recurso interpuesto por la Junta.

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso Sección: 2. Nº de Recurso: 3391/2010. Ponente: JOAQUÍN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO. FEIRACO SOCIEDAD COOPERATIVA LIM-

TADA («Feiraco», en lo sucesivo) recurrió contra la resolución emitida el 24 de septiembre de 2008 por el Tribunal Económico-Administrativo Central. Dicha resolución administrativa declaró la conformidad a derecho del acuerdo adoptado el 27 de noviembre de 2007 por el Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) imponiendo a «Feiraco» una sanción de 457.328,52 euros por haber presentado con fecha 3 de mayo de 2004 la declaración de compras del período 2003/2004 de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos con datos inexactos, incurriendo en una infracción tipificada como leve en el artículo 97.3.g) de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre), modificado por el artículo 115 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE de 31 de diciembre). Dos fueron los motivos esgrimidos por «Feiraco» en la demanda: (A) la regulación de la tasa láctea y su régimen sancionador vulneran el principio constitucional de reserva de ley, y (B) el FEGA carece de competencia en materia de gestión, comprobación y sanción respecto de esa tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos. El Tribunal Supremo rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 11/2010. Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA. El Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto número 1589/2009, de 16 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la implantación de sistemas de aseguramiento para la mejora integral de la calidad de la leche cruda producida y recogida en las explotaciones, y su certificación externa. Solicita que se declare la nulidad del inciso ‘bajo la dirección técnica de un licenciado en veterinaria’, incluido al final del párrafo correspondiente a la definición de Equipo técnico contenida en el subapartado e) del artículo 2 del RD 1589/2009, y se reconozca, a modo de situación jurídica individualizada, el derecho de los Ingenieros Técnicos Agrícolas a ejercer profesionalmente la dirección técnica de equipos técnicos que desarrollan las tareas de asesoría que son objeto de subvención en el citado RD”. El Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 1991/2012. Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT. El recurso de casación para la unificación de doctrina se interpone contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de diciembre de 2011, que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra las resoluciones del Director Ge-

neral de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria de 20 de junio de 2008, que desestimaron los recursos de reposición planteados contra las resoluciones de la Directora General de Producción Agraria de 28 de febrero de 2008, que declaran que procedía el reintegro de las cantidades de 13.414,04, 15.334,29 y 62.210,38 euros, por incumplir el compromiso establecido en el artículo 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura, Pesa y Alimentación de la Comunidad Valenciana de 20 de septiembre de 2000, por la que se dictan normas para la aplicación en la Comunidad Valenciana del régimen de ayudas para la reestructuración y reconversión de viñedos. El recurso de casación para la unificación de doctrina se fundamenta en que la sentencia recurrida de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana contradice la doctrina establecida en las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2010 (RC 12/2008), 20 de mayo de 2008 (RC 5005/2005), 29 de noviembre de 2002 (RC 382/2000), 13 de julio de 1999 (RC 63/1998), 21 de marzo de 2007 (RC 6923/2004), 4 de noviembre de 2005 (RC 398/2003), 15 de diciembre de 2009 (RC 2571/2007) y 22 de septiembre de 2009 (RC 401/2007), en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad, al no tomar en consideración que se produjo un incumplimiento parcial y no total de la condición estipulada en las bases de la convocatoria de la subvención, de que el beneficiario adoptaba el compromiso de mantener el cultivo del viñedo en la parcela de reestructuración durante un mínimo de diez años, pues mantuvo ese compromiso durante un periodo de seis años en una de las parcelas y siete años en las otras dos, lo que impone la obligación de ponderar el reintegro, teniendo en cuenta las demás condiciones efectivamente cumplidas. Se aduce que la sentencia recurrida incurre en incongruencia omisiva al no pronunciarse sobre la alegación formulada en el escrito de demanda, relativa a la improcedencia de reclamar la totalidad de las ayudas, al deber aplicarse el principio de proporcionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.3 n) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, pues había cumplido todas las condiciones referentes a la inversión, lo que evidencia que hubo cumplimiento al menos parcial. El Tribunal Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. N° de Recurso: 6499/2009. Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH. La «Associació D'Escorxadors i Comerç D'Aviram, Conills, Ous i Caça de Catalunya» recurre en casación la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, desestimatoria del recurso interpuesto contra la Orden APA 3647/2007 de 23 de noviembre, por la que se extiende el acuerdo de la Organización Interprofesional de la Avicultura de Carne de Pollo del Reino de España («Propollo») al conjunto del sector de la avicultura de la carne de pollo y se fija la aportación

económica obligatoria para la realización de acciones promocionales para los ejercicios 2007 y 2008. El Supremo no admite el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 90/2010. Ponente: MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, estimó el recurso interpuesto por Don Justiniano contra el rechazo de la Administración de la Junta de Extremadura a concederle una indemnización compensatoria de las previstas para los agricultores de las zonas desfavorecidas en el capítulo V del Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA), a las que se refiere el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre. Las ayudas de este género tienen como finalidad compensar las rentas de los agricultores y ganaderos cuya explotación esté ubicada en determinadas zonas desfavorecidas (como por ejemplo, las zonas de montaña, despobladas o sometidas a dificultades especiales) en las que resulte necesario proseguir la práctica de la actividad agraria. Estas ayudas, sujetas a ciertas condiciones, están previstas para conservar o mejorar el medio ambiente y el paisaje, mantener el campo o preservar el potencial turístico de la zona, o con objeto de proteger las costas. El rechazo de la Administración regional a otorgar en este caso la ayuda solicitada vino motivado porque no consideraba que el señor Justiniano fuese “agricultor a título principal”, conclusión que la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente deducía del análisis de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por él presentada para el ejercicio 2005. La Sala de instancia, por el contrario, entendió que el solicitante gozaba de la condición de agricultor a título principal, sin que a ello obstara que, junto a la percepción de unas rentas agrarias propias, el señor Justiniano hubiera percibido otras derivadas de su pertenencia a dos sociedades civiles que se dedicaban igualmente a actividades agrarias (agropecuarias) y en las que ostentaba sendas cuotas de participación del 50% y del 25%. El Tribunal Supremo no estima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 septiembre de 2012. Sala de lo Contencioso. Sección: 3. Nº de Recurso: 2858/2009. Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO. La Asociación de Empresarios Bodegueros de Galicia impugna la Sentencia dictada el 4 de marzo de 2.009 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el recurso contencioso administrativo que había entablado contra el Decreto 4/2007, de 18 de enero, de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, por el que se regulan las denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus consejos reguladores. El recurso se articula mediante tres motivos de casación, todos

ellos amparados en el apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley jurisdiccional. En el primero se aduce la infracción del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), por no haber dado trámite de audiencia a la Asociación recurrente. El segundo motivo se basa en la supuesta infracción del artículo 25.7 de la Ley de la Viña y el Vino (Ley 24/2003, de 10 de julio), del artículo 12.6 de la Ley gallega de Promoción y Defensa de la Calidad Alimentaria Gallega (Ley autonómica 2/2005, de 18 de febrero), así como de los artículos 1, 7 y 36 de la Constitución, todo ello por no respetar el ejercicio del derecho a elegir mediante el voto a los representantes de los sectores profesionales que integran los consejos reguladores del sector del vino. Finalmente, en el tercer motivo se alega la infracción del artículo 25.1 de la citada Ley de la Viña y el Vino y del artículo 9.3 de la Constitución, por incorporar a los consejos reguladores representantes de sectores no contemplados en la Ley. El Tribunal Supremo desestima el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 8 de mayo de 2012. Recurso de Casación núm. 139/2008. Ponente. Excmo. Sr. D. Román García Varela (RJ 2012/6114) Arrendamiento rústico histórico. No procede la extinción del arrendamiento por expiración del plazo al faltar el requerimiento del arrendador para abandono de la finca por el arrendatario y de pago de la indemnización correspondiente. Vigencia del contrato por tácita reconducción continuada; mientras el arrendador no se dirija al arrendatario comunicándole su propósito de recuperación de la finca con ofrecimiento del pago de la correspondiente indemnización, como proclama el artículo 4.1 de la Ley 1/1992 de 10 de febrero de Arrendamientos Rústicos Históricos, aunque el día 31 de diciembre de 1997 finalizara su derecho a acceder a la propiedad, el contrato continúa vigente, y con él el derecho del arrendatario a continuar en la explotación de la finca con derecho además a percibir no sólo dicha indemnización, sino a ejercitar aquellos otros derechos que la ley otorga y que no se hubieran extinguido.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Civil y Penal, sección 1ª, de 29 de junio de 2012. Recurso de Casación núm. 47/2011. Ponente: Ilmo. Sr. D. Pablo Sande García. Arrendamiento rústico histórico en Galicia. Acceso a la propiedad por resolución ante el incumplimiento de la obligación de cultivo de las fincas legalmente impuesta al adquirente: los seis años a los que se refiere el artículo 6.3 LAARHG tienen que ver única y exclusivamente con el periodo al que como mínimo se extiende la obligación del arrendatario o aparcerero que accede a la propiedad de cultivar personal y directamente las fincas adquiridas: acción ejercitada dentro del plazo de 15 años del artículo 1964 del Código Civil; la condición de cultivador personal tiene carácter personalísimo y por ende intransmisible, pero no por ello deja

de ser exigible a quien sucede en la propiedad de las fincas sobre las que pesa durante cierto tiempo la obligación de cultivarlas personal y directamente: no se extingue por el fallecimiento de la persona que accede a la propiedad de las fincas de las que era arrendatario histórico la obligación legal de que sean cultivadas personal y directamente durante como mínimo seis años. Recurso extraordinario por infracción procesal señalando como motivo del recurso la vulneración del art. 24 CE. No procede, pues, la ausencia de arbitrariedad en la valoración de la prueba pericial, pues, se ha producido un abandono o falta de explotación grave de las fincas litigiosas. Casi la mitad del terreno adquirido se ha mantenido sin cultivo ni aprovechamiento alguno. Se exige una explotación dentro de los límites de lo usual en los tiempos actuales. El sacrificio que ha supuesto para el antiguo titular de la explotación verse privado de la misma, en aras de la función social que venía cumpliendo su propiedad, no ha tenido, durante el plazo exigido, esa razón de ser, por cuanto ha estado siendo objeto de una explotación minúscula, en relación con las dimensiones de los terrenos transmitidos y se ha dejado de darle el uso requerido u ordenado, *ex artículo 6.3 LAARHG*.

AUDIENCIA PROVINCIAL

Sentencia de la Audiencia Provincial de Guadalajara, sección 1ª, de 11 de abril de 2012. Recurso de Apelación núm. 19/2012. Ponente. Ima. Sra. Mª del Carmen Martínez Sánchez (JUR 2012/155024). Arrendamientos rústicos: reclamación de rentas por parte de los arrendadores, titulares dominicales por actualización del precio del arrendamiento que, se ha fijado por acuerdo con lo que no hay infracción normativa. Se entiende que el procedimiento es adecuado es el juicio verbal para la reclamación de cantidad por impago de rentas y cantidades debidas.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Cáceres, sección 1ª, de 10 de mayo de 2012. Recurso de apelación núm. 268/2012. Ponente. Ima. Sra. Dª. María Teresa Vázquez Pizarro JUR 2012/211658). Arrendamientos rústicos. El apelante niega la validez del contrato de arrendamiento suscrito por las partes el 1 de enero de 2002, aportado como documento número 3 de la demanda, pues considera que el arrendamiento de la finca rústica propiedad del actor Don Constantino, sita en Navas del Madroño, al sitio de Malosdientes, que tenía por objeto el uso de la finca para la forestación y plantación de especies arbóreas, se celebró realmente en el año 2005 cuando el actor entregó al apelante la posesión de dicha finca, pactándose, verbalmente, en ese momento una renta de 1.200 euros. El documento privado suscrito por las partes produce prueba plena, sin que la negación de su autenticidad por el apelante pueda desvirtuarlo

de valor, ya que, del resto de las pruebas practicadas se deduce lo contrario, como se ha dicho, la firma auténtica según se desprende del interrogatorio de parte en el que el demandado terminó admitiéndola y, además, que el uso por un tercero de parte del aprovechamiento de la finca, no era incompatible con el mismo, pues de la prueba documental valorada en su conjunto resulta acreditado que en el contrato de 1 de enero de 2002 el demandante cedió al demandado el aprovechamiento forestal de la finca rústica y no el uso de la misma en su totalidad, por dicha razón, el uso que de la finca hizo durante los años 2003 y 2004 Don Lucio no era incompatible con el derecho del apelante, ya que se trató de una cesión temporal y parcial de la finca para el aprovechamiento de unos pastos, siendo además, un hecho conocido por el demandado. Prueba de esta circunstancia es que la renta abonada por el Sr. Lucio era muy inferior a la pactada en el contrato de arrendamiento a que se refiere este proceso, lo que revela que el uso, utilidad o aprovechamiento concedido era diferente. Por dicha razón, ni los documentos administrativos aportados por el demandado, ni las actuaciones de juicio de faltas seguido por los supuestos daños en la alambrada de la finca, tienen trascendencia en relación al contrato suscrito por las partes de este procedimiento.

Como dispone el artículo 326 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los documentos privados harán prueba plena en el proceso, en los términos del artículo 319, cuando su autenticidad no sea impugnada por la parte a quien perjudiquen. Cuando se impugne la autenticidad de un documento privado, el que lo haya presentado podrá pedir el cotejo pericial de letras o proponer cualquier otro medio de prueba que resulte útil y pertinente al efecto, y cuando no se pudiese deducir su autenticidad o no se hubiese propuesto prueba alguna, el tribunal lo valorará conforme a las reglas de la sana crítica.

Teniendo en cuenta dicho precepto y el resultado del resto de las pruebas practicadas, se llega a la conclusión, de que ningún error se ha producido en la valoración de las mismas llevada a cabo en la resolución impugnada, pretendiéndose por el apelante sustituir las conclusiones alcanzadas por la juez a quo, por las suyas propias, sin que existan razones o fundamentos de las mismas. No existe constancia alguna del nuevo pacto celebrado verbalmente en relación a la renta que debía abonar, ni que no haya utilizado o podido utilizar la finca hasta el año 2005, por lo que de la prueba practicada resulta acreditada la realidad del contrato de arrendamiento y la falta de pago de las rentas que, de forma subsidiaria, reconoce el propio apelante.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia, sección 1ª, de 29 de mayo de 2012. Recurso de Apelación núm. 193/2012. Ponente. Ilmo. Sr. D. Mauricio Bugidos San José (JUR 2012/243086). Arrendamientos rústicos. El artículo 11 de la LAR, artículo que después de establecer la obligatoriedad de la forma escrita para documentar el contrato de arrendamiento rústico, y

determina que en caso de no haberse cumplido con tal formalidad, se presumirá la existencia de arrendamiento, salvo prueba en contrario. Por su parte, el artículo 22 de la Ley de 31 diciembre 1980, regula la determinación del precio del arrendamiento rústico, para aquellos supuestos en que no conste suficientemente probado, estableciendo la presunción de su existencia. Entiende que la regulación de ambas leyes es idéntica, y que ello supone que ante la falta de documento escrito, en el caso ha de entenderse la existencia de arrendamiento en razón a la presunción aludida. Con la Ley de 1980, el criterio jurisprudencial, seguido lógicamente por las Audiencias Provinciales, era el de aplicar la llamada “presunción de onerosidad”, que suponía que en caso de inexistencia de contrato escrito, y en la duda, debía de entenderse la existencia de contrato de arrendamiento ante las posiciones discrepantes de las partes al respecto entre la existencia del contrato de arrendamiento o la situación de precario. Ello es lo que decía la sentencia del 6 de octubre de 1999 de esta misma Audiencia Provincial, cuando afirmaba que “ante la duda de determinar si una concreta posesión lo ha sido en concepto de precario o motivada por un contrato de arrendamiento, se aplica la que se llama presunción de onerosidad, esto es entender que no existe precario y que por tanto la posesión por parte del poseedor es onerosa, ya que primando en las relaciones civiles y mercantiles los principios del mercantilismo y materialismo sobre el de gratuidad, no cabe considerar la simple graciabilidad del que ostente mejor derecho para entregar la posesión como causa de la posesión del poseedor mediato, excepto que se dé cumplida prueba de la existencia de alguna relación o circunstancia que sirva para acreditar la posesión en precario”. No hacía dicha sentencia, sino reproducir criterio jurisprudencial que afirmaba que en los supuestos de duda, el hecho cierto y probado de la cesión temporal del uso de los aprovechamientos de una finca en favor de un tercero, debe de conducir presuntivamente a la existencia de un arrendamiento, mereciendo la posible calificación contractual diferente el concepto de excepcional, y por tanto sujeta a la demostración de parte de quien la alega. Lo anterior supone que jurisprudencialmente se hacía interpretación de la total legislación arrendaticia, valorando fundamentalmente la finalidad y esencia del arrendamiento, pero sin establecer de forma ineludible que la discrepancia entre partes cuando exista cultivo pero no contrato escrito de arrendamiento, deba de resolverse siempre en favor de este, y es por ello que la sentencia de esta Audiencia advertía de la posibilidad de práctica de prueba relativa a relación o circunstancia que acreditara la posesión en precario, expresión ésta última, la de circunstancia, que viene a significar cualquier hecho suficientemente probado, que por sí acredite la situación de precario. En suma, aunque se advierte que el artículo 11 de la Ley 2003 no es aplicable al caso, en la práctica el espíritu que le anima es el mismo que el que a través de la llamada presunción de onerosidad presidía la resolución de las discrepancias del tipo de las que ahora nos ocupa.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, sección 4ª, de 1 de junio de 2012. Recurso de Apelación núm. 638/2011. Ponente. Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Jover Coy (JUR 2012/233002). Arrendamiento rústico conforme la Ley 49/2003, de 26 de noviembre. Se entiende resuelto el arrendamiento a instancia del arrendador por incumplimiento grave de las obligaciones del aparcerero por falta de liquidación por parte del demandado de los frutos obtenidos en varios años.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, sección 8ª, 28 de junio de 2012. Recurso de Apelación núm. 3652/2012. Ponente. Ilmo. Sr. D. José María Frago Bravo (JUR 2012/307786). Arrendamientos rústicos. El primer motivo de recurso se fundamenta en que, a la vista de la sequía sufrida en la campaña de 2006, se llegó a un pacto verbal entre arrendadora y arrendatario en virtud del cual se realizaba una quita de la mitad de las rentas correspondiente a 2006; sin embargo, el contenido de dicho pacto verbal no está acreditado, porque una de las partes alega que fue un pacto de reducción a la mitad de las rentas, la parte demandada, mientras que la actora, reconociendo dicho pacto verbal, afirma que el acuerdo fue el retrasar el pago de la mitad de la renta correspondiente a ese año, sin que exista ninguna otra prueba de la cual fuera el contenido de dicho pacto verbal. Por lo que dicho motivo debe decaer. El segundo de los motivos se refiere a que, como quiera que se había arrendado una finca de regadío y en la referida campaña de 2006, no se pudo regar por la sequía, ha existido un mal cumplimiento del contrato por parte de la arrendadora y consecuentemente debería reducirse el precio de la renta; argumento no asumible por este Tribunal, porque la parte arrendadora cumple con sus obligaciones con poner a disposición de la arrendataria la finca arrendada, no siendo de su responsabilidad la falta de agua para el riego y la sequía sufrida en el año de autos, cuya situación ha de ser asumida por el que arrienda dicha finca para su cultivo, al ser dicho riesgo previsible y asumido por el que cultiva la finca y, salvo pacto en contrario, no corresponde a la arrendadora asumir el mismo, que arrienda la finca precisamente para obtener un beneficio seguro, aunque sea menor que el que pudiera obtener con más riesgo cultivando personalmente la finca.

REVISTA DE REVISTAS

SEGUNDO SEMESTRE 2012

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Profesora Contratada Doctora.

Universidad de Valladolid

DERECHO DE LOS NEGOCIOS

2012, n.º 263-264

PEDRAZA LAYNEZ, J. *El carácter de la responsabilidad medioambiental en la Ley 26/2007, de 23 de octubre*, págs. 43-62.

GACETA JURÍDICA DE LA CE Y DE LA COMPETENCIA

2012, n.º 11

MIRANDA SERRANO, L. *La Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores: una nueva regulación para Europa de los contratos celebrados a distancia y extramuros de los establecimientos mercantiles*, págs. 77-134.

SÁNCHEZ PÉREZ, L. *La infracción del Derecho de marca a través del uso del keyword advertising: aproximación al reciente posicionamiento jurisprudencial comunitario*, págs. 147-176.

LABOREO

2012, n.º 513

ARES, J. *¿Ofensiva diplomática sobre la reforma de la PAC?*, págs. 24-28.

NOTICIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

2012, n.º 332

RODRÍGUEZ MEDINA, C. *La dificultad para exigir la responsabilidad extracontractual por actos ilegales a la Unión Europea cuando entra en*

juego la salud pública. (Comentario a la Sentencia del Tribunal General de 3 de marzo de 2010), págs. 137-143.

PRACTICA DE DERECHO DE DAÑOS

2012, nº 108-109

LORENZO REGO, I., *La información alimentaria obligatoria en el Derecho de Daños por productos: comentarios a la reciente normativa europea*, págs. 6-13.

QUESTIONE AGRARIA

2012, nº3

CRISTOFARO, A. *La presión fiscal sobre las rentas de las explotaciones agrarias*, págs. 107-134.

REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL

2012, nº22

CELI FRUGONI, A. *Actualidad y perspectiva de la bioseguridad de cultivos transgénicos en el sistema jurídico de Brasil*, págs. 141-197.

BRUFAO CURIEL, P. *La vigilancia ambiental y pesquera de las zonas portuarias los conflictos negativos de competencia entre la Capitanía Marítima, la Autoridad del Puerto y la Comunidad Autónoma*, págs. 301-317.

REVISTA DE DERECHO DE LA COMPETENCIA Y LA DISTRIBUCIÓN

2012, nº11

LAGUNA DE PAZ, J.C. *Regulación ambiental, mercado y competencia*, págs. 135-146.

SÁNCHEZ PÉREZ, L. *La infracción del Derecho de marca a través del uso del keyword advertising: aproximación al reciente posicionamiento jurisprudencial comunitario*, págs. 147-176.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2012, nº155

PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *Las Cámaras Agrarias sobre su origen, esplendor y muerte*, págs. 277-290.

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL PARA EL DESARROLLO AGRARIO

2012, nº 4

S ANDRÉS, S.; GARCÍA, J.M.; MEDINA, I.M.; *El apoyo público a la agricultura española en el actual contexto de la Política Agrícola Común*, págs. 450-481.

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

2012, nº30

GALLARDO, C., GARCÍA CEBOLLA, J.C. *Seguridad alimentaria en Centroamérica: desafíos y perspectivas*, págs. 135-152.

DÍAZ DE MERA, A. *Las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica*, págs. 233-247.

REVISTA EUROPEA DE ECONOMÍA APLICADA

2012, nº 4

MENAPACE, L., MOSCHINI, G.C.; *Certificación de calidad de las indicaciones geográficas, las marcas y la reputación de la empresa*, págs. 539-566.

PIERRE MÉREL, P; SEXTON.R.J., *¿Suministrarán las indicaciones geográficas un índice de calidad excesivo?*, págs.567-587.

2012, nº 5

ARFINI, F. *Modelos bioeconómicos aplicados a sistemas agrícolas*, págs. 884-888.

REVISTA GENERAL DE DERECHO EUROPEO

2012, nº 28

IGLESIAS BERLANGA, M. *Algunas consideraciones sobre la política pesquera común de 1 de enero de 2013.*

REVUE DU DROIT RURALE

2012, nº 405

CLEVEL, S. *Resolución del contrato de arrendamiento por mala fe del inquilino.*

2012, n° 406

HUDAULT, J. *Renacimiento ecológico de la propiedad agrícola.*

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

2011, n° 4

TAMPONI, MI. *I diritti della terra*, págs. 481-495.

SIRSI, E. *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, págs. 496-524.

2012, n° 1

BORGHI, P. *Diritto alimentare italiano e integrazione europea*, págs. 3-36.

2012, n° 2

GERMANO, A. *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, págs. 207-280.

2012, n°3

ADORNATO, F. *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, págs. 405-414.

BIBLIOGRAFÍA

VATTIER FUENZALIDA, Carlos (Dir), DE ROMÁN PÉREZ, Raquel (Coord.). *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2104-2020*. ARANZADI 2012, ISBN: 978-84-9014-079-6. 547 págs.

Una nueva reforma de la Política Agrícola Común (PAC) se ha puesto en marcha a partir de la Comunicación de la Comisión sobre *La PAC en el horizonte 2020*, para ser discutida por el Parlamento Europeo y el Consejo dentro del marco financiero para el período 2014-2020.

La reforma se ha concretado por la Comisión en la Propuesta de Reglamento (EU) sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en la Propuesta de Reglamento (EU) sobre normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda en el marco de la PAC y en la Propuesta de Reglamento sobre financiación, gestión y seguimiento de la PAC.

Los trabajos que incluye esta obra se centran fundamentalmente en la primera de las Propuestas y se inscriben en el marco del proyecto “Desarrollo sostenible en el ámbito rural” DER2009-07863 (Subprograma JURI), Ministerio de Ciencia e Innovación.

La obra está dividida en tres partes:

El Capítulo I, bajo el título *Rasgos generales de la reforma*, se incluyen los siguientes trabajos:

- “Las nuevas medidas de desarrollo rural”, de Carlos Vattier Fuenzalida.
- “La nueva PAC, las ayudas directas a los agricultores y el desarrollo sostenible del medio rural”, por José María de la Cuesta Sáenz.
- “Propuesta de revisión del concepto de pérdida económica en la política de desarrollo rural”, por Elena Vicente Domingo.
- “Diversos métodos jurídicos en la consecución del desarrollo rural”, por Esther Muñiz Espada.

El Capítulo II, titulado *Destinatarios de las ayudas y cambios demográficos*, trata de:

- “La unificación del concepto jurídico de profesionalidad agraria: otra ocasión perdida con la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, por José María Caballero Lozano.

- “El relevo generacional en la reforma de la PAC”, por Isabel Espín Alba.
- “La nueva ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Incidencia en el derecho de familia”, por Margarita Isabel Poveda Bernal.
- “Desarrollo Sostenible: Un Enfoque Sistémico”, por Mónica Ibáñez Angulo.

Finalmente, el Capítulo III, *Recursos, productos y economía rural*, incluye los trabajos siguientes:

- “Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura sostenibilidad medioambiental”, por Pablo Amat Llombart.
- “Los vinos de calidad como instrumento de desarrollo rural. Etiquetado del vino y el anuncio de una calidad e identidad territorial: normativa de la Unión Europea”, por Ángel Sánchez Hernández.
- “Daños derivados de la presencia accidental de OMG en cultivos convencionales o ecológicos y medidas estatales de restricción o prohibición”, por Raquel de Román Pérez.
- “Turismo en el espacio rural”, por Germán de Castro Vítores.
- “El turismo como motor de la economía: reflexiones para seguir creciendo en el turismo rural”, por José Luis Peña Alonso.
- “Agrupación y cooperación de los agricultores”, por María Teresa de Vico Carrancho Herrero.
- “Los grupos de acción local en el Programa LEADER de desarrollo rural”, por Tomás Prieto Álvarez.

GLORIA DOMÉNECH MARTÍNEZ
Profesora Universidad Politécnica de Valencia