

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XIX

N.º 63. Julio-Diciembre 2013

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

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

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.
Editada en Madrid.
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 y gastos de envío incluidos)
Europa: 60€ (IVA y gastos de envío incluidos)
Resto extranjero: 80 € (IVA y gastos de envío incluidos)
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. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.*

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

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

D^a 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. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.*

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

Secretario:

D. José M.^a de la Cuesta Sáenz.

DIRECTOR:

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

DIRECTOR ADJUNTO:

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

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES:

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

ÍNDICE

ESTUDIOS

El régimen jurídico del sector lechero español en la evolución de la PAC y frente al nuevo marco normativo de la UE: del control de la producción mediante cuota láctea a la liberalización del sector

Pablo Amat Llombart 7

Notas y reflexiones de actualidad acerca de una faceta del desarrollo territorial sostenible: el turismo rural

Germán De Castro Vítóres 49

La urgencia de legislar sobre la cohesión territorial. Urbanismo y espacio rural

Esther Muñoz Espada 93

Competencia y contractualización en la cadena agroalimentaria

José Antonio Navarro Fernández 141

La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: un análisis desde la perspectiva de género

Ana María Pérez Vallejo 177

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA 205

REVISTA DE REVISTAS 215

BIBLIOGRAFÍA 221

Derecho Administrativo Agrario

José Luis Palma Fernandez 221

Por: Francisco Millán Salas

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR LECHERO ESPAÑOL EN LA EVOLUCIÓN DE LA PAC Y FRENTE AL NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA UE: DEL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN MEDIANTE CUOTA LÁCTEA A LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR

PABLO AMAT LLOMBART

Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN: Se analiza la evolución histórica de la PAC y su influencia en el sector lácteo español. Se profundiza en el régimen jurídico de la producción de leche, basado en medidas de control de la producción y de excedentes mediante el sistema de la cuota láctea y mecanismos para el abandono de explotaciones ganaderas. Ante la eventual desaparición de tales controles de producción, se estudian las posibilidades de futuro del sector lácteo español frente a la nueva PAC 2014-2020 y la previsible liberalización del sector.

ABSTRACT: The historical evolution of the CAP and its influence on the Spanish dairy sector is analyzed. The article deals with the legal system of milk production, based on control measures of production and surplus production by the milk quota system and other mechanisms for the abandonment of livestock farms and holdings. Given the eventual disappearance of such production controls, the future possibilities of Spanish dairy sector in front of the new CAP 2014-2020 and the probable liberalization of the sector are studied.

PALABRAS CLAVE: sector lácteo, régimen jurídico, evolución de la PAC, control de la producción, cuota láctea.

KEY WORDS: dairy sector, legal system, evolution of the CAP, production control, milk quota.

SUMARIO: I. Influencia de la aplicación de la PAC y sus sucesivas reformas en la producción agraria y ganadera. Evolución histórica hasta la actualidad. II. Régimen jurídico del sistema de limitación de la producción de leche mediante la cuota láctea y el abandono de explotaciones. 1. Régimen legal aplicable. 2. Conceptos básicos. Régimen general de asignación de cuotas lácteas. 3. Asignación de cuotas lácteas procedentes de la Reserva Nacional. A) Creación de la reserva nacional y fuentes de alimentación de la misma. B) Sistemas de asignación de cuotas procedentes de la Reserva Nacional. 4. Trasvases de cuotas. 5. Cesiones temporales de cuotas. 6. Transferencias de cuotas. A) Introducción. Modalidades de transferencias. B) Transferencias de cuotas vinculadas a las explotaciones. C) Transferencias de cuotas desvinculadas de la explotación. 7. La utilización de las cuotas. Aplicación eventual de la tasa láctea. 8. El régimen de retirada de cuotas por inactividad. 9. Abandono definitivo de la producción lechera. A) Introducción. Objetivos y programas de abandono. B) Programas nacionales de abandono. C) Programas autonómicos de abandono. III. Reflexiones de futuro. La reforma de la PAC y el horizonte 2015. 1. La previsible extinción del régimen de cuotas lácteas. Efectos y retos de futuro. 2. La necesaria reestructuración del actual modelo productivo español del sector lácteo. 3. Las propuestas de actuación. 4. El sector lácteo ante el escenario de la última reforma de la PAC: el horizonte 2014-2020. A) Propuesta de Reglamento de pagos directos. B) Propuesta de Reglamento de la OCM única. C) Propuesta de Reglamento de desarrollo rural

I. INFLUENCIA DE LA APLICACIÓN DE LA PAC Y SUS SUCESIVAS REFORMAS EN LA PRODUCCIÓN AGRARIA Y GANADERA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA HASTA LA ACTUALIDAD

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (1957) estableció los objetivos de la Política Agrícola Común (en adelante PAC), todavía hoy vigentes:

- incrementar la productividad de la agricultura.
- asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores.
- estabilizar los mercados.
- garantizar el abastecimiento de los mercados.
- asegurar el suministro de alimentos a los consumidores a precios razonables.

En 1962 se puso en marcha la PAC mediante la adopción, entre otras, de las primeras disposiciones sectoriales de regulación de los mercados a través de

las organizaciones comunes de mercado (OCM). Cada OCM constituía la base jurídica reguladora de la producción, la comercialización y los regímenes de ayudas en cada uno de los sectores productivos agrarios y ganaderos.

Así, la PAC quedaba articulada en base a tres principios básicos:

- a) La unidad de mercado.
- b) La preferencia comunitaria.
- c) La solidaridad financiera.

Por su parte, por cuanto afecta al sector objeto de nuestra atención¹, la OCM de la leche y los productos lácteos se creó en el año 1968, y desde su inicio fue una OCM de corte clásico, basada en un sistema de fuertes medidas de apoyo al mercado (sistema de precios, régimen de intervención, sistema de medidas de apoyo a la comercialización y régimen de intercambios).

Sin embargo, ya en los años 70 determinados mercados de productos agrarios comienzan a manifestar signos de saturación. Pero sobre todo en la década de los 80, los excedentes se generalizan en la mayor parte de los sectores productivos regulados por OCM².

En ese sentido, se llegan a definir los «productos excedentarios» como aquellos que sistemáticamente carecen dentro de la UE de salidas normales no subvencionadas (art. 3.1 del Reglamento 2328/1991³).

En relación con el sector lácteo, esa es la justificación histórica de la implantación de fuertes medidas de intervención del mercado, a las que se unen determinados programas y ayudas destinados a fomentar el abandono definitivo de explotaciones productoras de leche.

Así el 17 de junio de 1983 (hace ahora 30 años) el Consejo Europeo estableció el sistema de «cuotas lácteas» (llamadas también «cantidades de referencia»), mediante la imposición de límites cuantitativos a la leche que podía ser producida y entregada a la industria transformadora. A su vez y a modo de sanción, se dispuso que el rebasamiento de las cuotas asignadas a los productores generaría una penalización económica para los mismos, conocida como la «tasa por excedentes».

1 Como obra de referencia general en relación con diversos temas de interés al objeto de este estudio, vid. COSIALLS UBACH, A.M. (Dir.). *El derecho agroalimentario del sector ganadero y la política agrícola*, Comares, Granada, 2012.

2 Sobre esta problemática, vid. FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. “La reforma de la política agraria común (PAC). Una lucha contra los excedentes”, *Boletín del Círculo de Empresarios*, 38, 1987, pp. 57 a 70.

3 Reglamento de 15 de julio de 1991, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias

Retomando el marco general de la PAC, la reforma del Comisario de Agricultura Mc. Sharry (1992)⁴ inició un cambio de rumbo en la regulación de la actividad agraria, fomentando el paso de un sistema basado principalmente en los precios de apoyo a los agricultores, a un sistema donde las ayudas directas a los agricultores debían compensar, parcialmente, la fuerte reducción de los precios garantizados. De esta manera se pretendía aumentar la competitividad de la agricultura europea, controlar la producción y el gasto agrícola, así como preservar el medio ambiente.

El Acuerdo de Berlín (1999) que se enmarca en la Agenda 2000, profundiza en los cambios introducidos en 1992, de modo que se continúa reemplazando la política de precios por una política de ayudas a las rentas, al tiempo que se insistía en aspectos tales como el incremento de la competitividad, el impulso a la multifuncionalidad de la agricultura, el desarrollo rural⁵ y a la tutela de los recursos naturales⁶.

Por su parte, la OCM del sector lácteo ha sufrido sucesivas modificaciones que han ido provocando la reducción de algunas de las medidas clásicas de apoyo que la caracterizaban en sus inicios, con el fin de avanzar en la limitación de las acciones de intervención directa sobre los mercados que la nueva PAC reformada preconiza.

Retomando las reformas de la PAC, en el año 2002 se planteó la necesidad de impulsar una revisión a medio plazo de la PAC, la cual en principio debía consistir en una simple revisión. Sin embargo esa simple “revisión” terminó

4 En relación con la indicada reforma de la PAC, han escrito, entre otros, IBÁÑEZ PUERTA, J. y PÉREZ HUGALDE, C. “Impactos de la reforma de la PAC de 1992 sobre el subsector agrícola español”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 185, 1999, pp. 9 a 30.

5 Vid. AMAT LLOMBART, P. “La orientación ambientalista de la política comunitaria de desarrollo rural: del Tratado de Roma de 1957 al Reglamento C.E. nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 38, 2001, pp. 30 a 36.

6 Vid. al respecto, entre otros: MASSOT MARTÍ, A. “La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 188, 2000, pp. 9 a 66; AMAT ESCANDELL, A. “La reforma de la PAC y las nuevas orientaciones al desarrollo rural: ayudas a la comercialización e industrialización de los productos agroalimentarios”, *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio (Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*, Coord. por Ana Carretero García y Ángel Carrasco Perera, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, pp. 351 a 364; AMAT LLOMBART, P. y APARICIO GRAU, J. “El derecho agrario entre la Agenda 2000 y la ronda del milenio”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 38, 2001, pp. 25 a 27; CARRETERO GARCÍA, A. “Agenda 2000: la reforma de la PAC, la debilidad de la política rural y la opción de la modulación”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, 31, 2001, pp. 39 a 68.

constituyendo la reforma más profunda de la PAC en su casi medio siglo de existencia: me estoy refiriendo a la relevante reforma de la PAC de 2003⁷.

Así, el Acuerdo del Consejo de Ministros de Luxemburgo de 26 de junio de 2003, dio el paso para que la gran mayoría de las ayudas directas dejaran de estar vinculadas a la producción. Las ayudas sectoriales, recogidas hasta entonces en las diferentes OCM, inician pues un proceso de desacoplamiento del producto al productor, regulándose por un mismo Reglamento base, el Reglamento 1782/2003, de 29 de septiembre, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.

Este proceso afecta progresivamente a las ayudas y primas al sector vacuno de leche⁸. De hecho, en esta reforma se adelanta la percepción de las ayudas directas a los productores de leche al año 2004 (la prima láctea).

Se instaura además por primera vez en el sector lácteo una prima por kilogramo de cuota asignada, de la cual se beneficiaron adicionalmente los productores.

En relación con el desacoplamiento del sector lácteo, se tomó como referencia la cuota disponible a 31 de marzo de 2006. Así, a partir del año 2006, el importe de dicha prima fue incorporado al régimen de pago único. Desde ese momento la ayuda deja de estar ligada a la cuota y se incluye en el sistema de ayuda única, desacoplada, modulada y condicionada. El pago único lo perciben todos aquellos que activan anualmente sus derechos de pago, prosigan o

7 La doctrina es muy abundante sobre esta relevante reforma de la PAC. Vid., entre otros muchos: MASSOT MARTÍ, A. “La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 199, 2003, pp. 11 a 60; SUMPSI VIÑAS, J.M. “Una nueva política agraria para una nueva Unión”, *Papeles de economía española*, 96, 2003 (Ejemplar dedicado a: Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda), pp. 42 a 59; BALLARÍN MARCIAL, A. “La PAC reformada se presenta como modelo de la agricultura sostenible”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 41, 2003, pp. 19 a 23; LAMO DE ESPINOSA Y MICHELS DE CHAMPOURCIN, J. “Reflexiones críticas sobre la nueva PAC”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 200, 2003 (Ejemplar dedicado a: Especial 50 Aniversario), pp. 567 a 584; AMAT LLOMBART, P. y LLOMBART BOSCH, D. “El sistema de ayudas agrarias y el pago único por explotación tras la reforma de la PAC de 2003: análisis jurídico y consecuencias sociales en su aplicación a España”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 46-47, 2005, pp. 9 a 66; 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 a 35.

8 Puede consultarse el artículo “Los efectos de la Reforma PAC 2003 sobre la ganadería española”, publicado en varios volúmenes de la revista *MG Mundo ganadero*, n.º. 239, pp. 18 a 20, n.º. 240, pp. 44 a 49 y n.º. 241, pp. 26 a 290, todos ellos del 2011.

no en la actividad lechera, y lo han venido percibiendo al menos hasta finales de 2013.

Asimismo, en España, y como medida de apoyo a los productores que permanecieron en el sector, se decidió aplicar un pago adicional a los ganaderos de leche según lo establecido en el artículo 69 del Reglamento 1782/2003. De esta manera, se estableció un apoyo adicional a los productores que se comprometieran a aplicar un sistema de aseguramiento y garantía de la calidad higiénica de la leche.

Por otra parte, el proceso de intervención del mercado de la leche y productos lácteos mediante sistemas de limitación de la producción (la cuota láctea), se consolida, prorrogando sucesivamente su ámbito de aplicación temporal.

En la actualidad, el vigente Reglamento 1234/2007, por el que se crea la organización común de mercados agrícolas (llamada OCM única⁹), en su art. 66.1, prorroga el sistema de las cuotas nacionales de producción de leche hasta el 1 de abril de 2015.

El paulatino desacoplamiento de las ayudas agrarias iniciado en 2003 se reforzó en enero de 2009 con la adopción del paquete legislativo conocido como “Chequeo Médico de la PAC”¹⁰, por el que casi todas las ayudas cuyo acoplamiento parcial quedó en manos de los Estados miembros, así como la gran mayoría de las primas específicas vinculadas a la producción, quedaron integradas en el régimen de pago único entre 2010 y 2012.

La regulación básica para las ayudas directas la constituye actualmente el Reglamento 73/2009, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores, vigente para el pago de las ayudas directas a partir del ejercicio 2010 y hasta finales del 2013.

En otro orden de cosas, a ahora dentro del ámbito del segundo pilar de la PAC, esto es, el que atañe a la política de desarrollo rural (regulada por el Reglamento 1698/2005), el “Chequeo Médico” impulsó la implementación y fi-

9 Este Reglamento crea una organización común de mercados agrícolas y establece disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM). Vid. MARCOS MARCOS, J.C. “OCM única”, *Noticias de la Unión Europea*, 293, 2009 (Ejemplar dedicado a: Política agrícola común), pp. 117 a 122.

10 Sobre el marco general de la revisión o chequeo de la PAC, vid. GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J.M. y GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J.A. (Coords.), *Chequeo médico de la PAC: y perspectivas de la política agraria común tras 2013*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2010. En relación al sector vacuno y lácteo: “El sector lácteo en el chequeo médico de la PAC: debate en España”, *Frisona española*, 163, 2008, pp. 34 a 41; “Borrador de la propuestas para el Programa de apoyo al sector vacuno de leche en el marco del Chequeo médico de la PAC”, *Frisona española*, 171, 2009, pp. 74 a 76.

nanciación de ciertas «operaciones específicas relacionadas con determinadas prioridades» (art. 16.bis)¹¹. Pues bien, entre tales «prioridades» se incluyeron las medidas de acompañamiento de la reestructuración del sector lechero. A tal finalidad, en el Anexo II de dicho Reglamento 1698/2005 se contiene una lista indicativa de los tipos de operaciones y efectos potenciales vinculados con esta prioridad:

1. Operación: Ayuda a la inversión vinculada a la producción lechera.

Artículo 26: Modernización de las explotaciones agrícolas.

Efecto: Mejora de la competitividad del sector lechero.

2. Operación: Mejora de la transformación y comercialización en relación con el sector lechero.

Artículo 28: Aumento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales.

Efecto: Mejora de la competitividad del sector lechero.

3. Operación: Innovación vinculada al sector lechero.

Artículo 29: Cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías.

Efecto: Mejora de la competitividad del sector lechero.

4. Operación: Prima por pastos y producción ganadera extensiva, producción biológica relacionada con la producción lechera, prima por pastos permanentes en zonas desfavorecidas, prima por pastoreo.

Artículo 39: Ayudas agroambientales.

Efecto: Refuerzo de los efectos ambientales positivos del sector lechero.

En conclusión, la Unión Europea y sus Estados miembros consolidan por un lado su compromiso de reducción de aquellas ayudas señaladas en el marco internacional como distorsionantes del comercio y del mercado, mostrando así un fuerte grado de implicación y compromiso en las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esa línea de liberalización de los mercados agrícolas y de su producción, está previsto el punto final de las medidas de control del sector lácteo mediante la extinción en el año 2015, como veremos, del sistema de cuotas lácteas.

Y por otro lado se busca reforzar la política de desarrollo rural y las ayudas que conlleva, destacando entre otras prioridades las medidas vinculadas al

11 Al respecto vid. AMAT LLOMBART, P. “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 57, 2010, pp. 7 a 24.

cambio climático, a la protección del medio ambiente y al acompañamiento de la reestructuración del sector lechero.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SISTEMA DE LIMITACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE LECHE MEDIANTE LA CUOTA LÁCTEA Y EL ABANDONO DE EXPLOTACIONES

1. Régimen legal aplicable

Como ya se ha indicado, a nivel de Derecho comunitario el Reglamento 1234/2007, de 22 de octubre, que regula la OCM única de mercados agrícolas, es el encargado de regular para toda la UE las medidas de intervención del mercado interior de productos agrarios. Dicho Reglamento, recogiendo la tradicional política de control de excedentes en los mercados agrícolas, somete a diversos productos agrarios a un sistema de limitación de su producción. Entre aquellos se encuentra la leche y otros productos lácteos (en particular la leche desnatada, la nata, la mantequilla, los yogures y el queso)¹².

A nivel de España, el vigente Real Decreto 347/2003, de 21 de marzo, contiene la regulación con carácter básico del sistema de gestión de la cuota láctea¹³.

2. Conceptos básicos. Régimen general de asignación de cuotas lácteas

Según el concepto legal de «cuota láctea», se trata de la cantidad de referencia individual de leche, expresada en kilogramos y vinculada a un contenido de materia grasa expresado en porcentaje, asignada a cada explotación (art. 2.h del RD. 347/2003).

12 Sobre la cuota láctea en el ámbito de la Unión Europea, vid. BIANCHI, D. “Trent’anni di un regime temporáneo. Le quote latte nella PAC: 1984-2014”, *Rivista di diritto agrario*, 2004, pp. 76 a 126; GERMANÒ, A. “Le quote di produzione nel diritto comunitario dell’agricoltura”, *Rivista di diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 1995; COSTATO, L. “Quote latte, “contratti anomali” e rapporti fra diritto interno e diritto comunitario”, *Rivista di diritto agrario*, 1998; HERRÁIZ SERRANO, O. “Régimen jurídico de los productos lácteos en la Unión Europea”, *Revista aragonesa de administración pública*, 9, 1996, pp. 189 y ss; PALMA FERNÁNDEZ, J.L. *Los derechos de producción agrícolas*, Consejo de Estado, Madrid, 2003; RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M.A. *Tasa láctea y ayudas comunitarias a la ganadería*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, 2009.

13 La doctrina ha venido estudiando este especial sistema de control de la producción, tanto en sus aspectos económicos, fiscales, como jurídicos. Al respecto, vid. entre las primeras e importantes aportaciones de la doctrina agrarista DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera”, *Revista de derecho privado*, 1988, pp. 1067 a 1080; también del mismo autor “Régimen de las cuotas de producción”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 32, 1998, pp. 7 a 10.

La doctrina ha definido las cuotas lácteas (o cantidades individuales de referencia) como “derechos de producción de carácter personal, con vocación real y sometidos a un régimen de autorización administrativa diverso según los países, aunque común respecto a la Unión Europea”¹⁴.

Se trata de un derecho personal porque se asigna a productores concretos e individualizados, y así, de hecho se define la «cuota individual» como la cuota de un productor a 1 de abril de un período de 12 meses dado.

El «productor» será el ganadero, es decir, aquella persona física o jurídica o agrupación de personas físicas o jurídicas, cuya explotación esté situada en el territorio español, siempre que produzca y comercialice leche o se prepare para hacerlo a muy corto plazo. La explotación deberá poseer el oportuno código de identificación según lo previsto en el Registro general de explotaciones ganaderas.

El punto de partida para la asignación y distribución de cuotas, se sitúa en el Anexo IX del R. 1234/2007, que fija las cuotas nacionales de producción de leche y otros productos lácteos comercializados, distribuidas por periodos de doce meses.

Así, para cada una de las campañas restantes antes de la extinción del sistema de cuotas, es decir para las campañas 2013/2014 y 2014/2015 (que van del 1 de Abril al 31 de Marzo del año siguiente), corresponde a España una cuota de algo más de 6,5 millones de Toneladas por cada periodo (concretamente 6.557.555,455 Toneladas).

En la fase de comercialización de leche (es decir, el producto procedente del ordeño de una o varias vacas) y lácteos (especialmente nata, mantequilla y quesos), se plantea una distinción en función del sujeto a quien vaya destinado el producto, y también en función del producto a comercializar.

En primer lugar, tenemos los casos en que el productor procede a la venta o cesión gratuita de *leche o productos lácteos* a un *comprador autorizado*. Dicha operación comercial se denomina «entrega». A tal efecto, se entiende por «comprador», la empresa o agrupación, debidamente autorizada por la legislación vigente en el régimen de tasa suplementaria, que compre leche u otros productos lácteos al productor para tratarlos o transformarlos, o, en su caso,

14 PALMA FERNÁNDEZ. J.L. “Los derechos de producción en las explotaciones pecuarias”, *Derecho Agrario. IV Congreso Nacional*, MAPA, Madrid, 1995, p. 233. Se ha discutido sobre la naturaleza jurídica y el concepto de la cuota láctea. Vid. en particular MASINI, S. “Sulla definizione di “quota latiera”: bene immateriale o licenza amministrativa?”, *Rivista di diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 1996, p. 113. Entre nosotros, vid. GONZÁLEZ BOTIJA, F. “Sobre la naturaleza jurídico-pública de la cuota láctea”, *Revista vasca de administración pública*, 50, 1998, pp. 112 y ss.

para cederlos a una o varias empresas que traten o transformen leche u otros productos lácteos.

Y en segundo lugar, si la *leche* se vende o cede gratuitamente a un *consumidor directo*, la operación se denomina «venta directa». También se califica de «venta directa» cualquier venta o cesión de *otros productos lácteos* a cualquier tercero.

En atención a dicha distinción, la cuota láctea podrá dividirse, en su caso, en una cantidad para «entrega» y otra cantidad para «venta directa». Ahora bien, en cada explotación no podrá haber más de una cantidad de referencia para entrega a compradores y, en su caso, una cantidad de referencia para venta directa al consumo. En definitiva, los productores podrán disponer de una cuota individual o de dos, una de ellas para entregas y otra para ventas directas, según sus intereses o disponibilidades.-

Además, se asignará a cada productor un contenido determinado de materia grasa de referencia, aplicable a la cuota individual para entregas que dicho productor tenga atribuida.

Como ya hemos indicado, la asignación de la cuota láctea será individual para cada productor o explotación.

Asimismo, las cuotas serán iguales a la cantidad o cantidades de referencia individuales que tuvieran asignadas a 31 de marzo de 2008. Por tanto, se parte de la asignación histórica de referencia para cada explotación, y en su caso, de las actualizaciones que las cuotas pudieran haber experimentado en el tiempo por causa de diversas circunstancias, según tendremos ocasión de analizar.

En todo caso, la suma de las cuotas lácteas individuales de igual naturaleza no podrá rebasar, para cada uno de los períodos, la cantidad global asignada a España, pues de lo contrario se activaría el pago de la correspondiente tasa por excedentes, como veremos.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispone de una base de datos donde se reflejan todas las cuotas lácteas asignadas individualmente, así como las modificaciones y actualizaciones de las cuotas de todos los productores.

3. Asignación de cuotas lácteas procedentes de la Reserva Nacional

A) Creación de la reserva nacional y fuentes de alimentación de la misma

Los artículos 68 y 71 del R. 1234/2007 prevén la constitución en cada Estado de una Reserva Nacional de cuotas lácteas, cuya asignación a los productores dependerá del cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones, establecidos por la normativa nacional.

También se prevén las fuentes de donde se alimentará dicha Reserva Nacional. En general la Reserva se integrará por cuotas retiradas o retenidas a los productores, bien como penalización por no hacer uso de las mismas, o bien como “peaje” en supuestos de transmisión de cuotas entre productores (retención)¹⁵.

La legislación española, es decir, el RD 347/2003, dedica un Capítulo completo (el Cap. III, arts. 13 y ss) a la Reserva Nacional.

Como regla general, integrarán dicha Reserva todas las cuotas que no sean objeto de una asignación individual o dejen de ser objeto de tal asignación.

Y en particular, se alimentará de las siguientes cuotas:

- a) Las procedentes de la retirada de cuotas a los productores.
- b) Las procedentes de los programas de abandono de la producción láctea.
- c) Las procedentes de renunciaciones.
- d) Las recuperadas en transferencias de cuota entre productores.
- e) Las procedentes de posibles incrementos concedidos a España por la UE.

B) Sistemas de asignación de cuotas procedentes de la Reserva Nacional

La legislación española prevé diversos procedimientos de asignación gestionados a nivel estatal, bien dependientes de las Comunidades Autónomas, o bien gestionados mediante la colaboración entre ambas administraciones territoriales.

A continuación señalaremos los procedimientos de asignación legalmente previstos:

1º. Asignación directa de cuotas.

Por este sistema podrán asignarse las cuotas derivadas de retirada, renunciaciones, transferencias o incrementos. También el 20 % de cuotas procedentes de programas nacionales de abandono.

Este sistema se articula mediante un procedimiento administrativo de concesión de cuotas, promovido por convocatoria pública a instancias del Ministerio de Agricultura.

15 Sobre esta cuestión en particular, vid. CANFORA, I. “Il trasferimento di una parte della quota latte alla riserva nazionale: incidenza sulla situazione giuridica soggettiva del produttore titolare della quota”, *Rivista di diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2003, pp. 90 y ss.

Los potenciales beneficiarios deberán presentar la oportuna solicitud, si bien para la asignación de cuotas tendrán que cumplir ciertos requisitos obligatorios:

- No estar jubilado el titular de la explotación.
- Ser titular de una explotación ganadera registrada.
- No haberse acogido a programas de abandono definitivo de producción de leche.
- Utilización del 90 % de la cuota asignada en el último periodo.
- No haber renunciado a la asignación de cuota procedente de la última convocatoria de reparto de la reserva nacional.
- No haber sido excluido de la asignación de cuotas de la reserva nacional en los últimos tres periodos.
- No haber transferido cuota durante los últimos tres periodos.
- Cumplir ciertas exigencias y parámetros de calidad de la leche (respeto de la normativa sobre higiene de los alimentos de origen animal).
- No haber sido excluidos de los programas de saneamiento ganadero oficial.
- No haber sido sancionado en los tres años anteriores por: la presencia en su ganado o explotación de residuos de ciertas sustancias prohibidas en los tres años anteriores; por incumplimiento de la normativa sobre alimentación y bienestar animal (en especial sobre encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales); o bien en materia de identificación animal.

Los solicitantes serán valorados conforme a un baremo de puntuación, el cual bonifica y prioriza a los productores que presenten las siguientes condiciones:

- Ser titular de una explotación agraria familiar o asociativa prioritaria.
- Ser agricultor profesional.
- Haber obtenido, en alguno de los tres años previos, alguna ayuda oficial sobre: modernización de explotaciones agrarias (inversiones); desarrollo rural; o inversiones para mejorar la transformación y comercialización de productos agrarios.
- Ser agricultor joven.
- No haber recibido asignación en la convocatoria anterior, pese a haberlo solicitado cumpliendo los requisitos.
- Estar ubicada la explotación en una zona desfavorecida o de limitación medioambiental específica, o en una zona de la Red Natura 2000.

- Haber comprado cuota por transferencia en los últimos dos períodos.
- Estar integrado en un núcleo de control lechero.
- Ser titular de una explotación ganadera indemne de brucelosis o de tuberculosis.
- Ser miembro y haber entregado toda la leche a una cooperativa o sociedad agraria de transformación dedicada a la comercialización o transformación de leche y autorizada como comprador de leche en régimen de tasa suplementaria de cuota láctea.
- Pertener la explotación a una agrupación de defensa sanitaria de ganado vacuno de leche.
- Estar inscrito en una denominación de calidad o indicación geográfica protegida.
- Ser una explotación asociativa según la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias.
- Si el titular o cotitular de la explotación es mujer. O siendo una explotación asociativa, que al menos el 50 % de los socios sean mujeres.

Las solicitudes aceptadas recibirán la asignación de cuota procedente de la reserva nacional que les corresponda en función de su puntuación total.

Las cuotas asignadas de la Reserva Nacional no podrán ser objeto de transmisión definitiva o cesión temporal durante tres periodos. Como excepciones, se admiten los casos de transferencias de cuotas vinculadas a las explotaciones o las transferencias por jubilación anticipada de la actividad agraria, quedando las cuotas procedentes de la reserva nacional sujetas a los requisitos de origen.

Las cuotas asignadas de la Reserva Nacional tampoco podrán ser objeto de indemnización por abandono.

En caso de transferencia total o parcial de las cuotas asignadas, incumpliendo la prohibición legal, se reintegrarán a la reserva nacional.

Por otra parte, los productores receptores de cuotas lácteas de la reserva nacional, podrán renunciar a la totalidad de las cantidades recibidas.

2º. Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas.

Ante todo debemos indicar que tras la creación del «Banco nacional coordinado de cuotas lácteas», la normativa relativa al «Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas» (en adelante Fondo) se aplicará en todo lo que no se oponga a lo regulado de forma específica respecto al «Banco nacional», así como en todos los aspectos no regulados por la normativa específica del «Banco».

Ante todo, los productores solicitantes deberán cumplir los mismos requisitos obligatorios exigidos por el procedimiento de «asignación directa de cuotas», ya indicados anteriormente.

Además, los productores que ya tuvieran asignada determinada cuota láctea, no podrán acceder al Fondo si sobrepasan la cuota láctea individual máxima establecida por el Ministerio de Agricultura para cada convocatoria. En los casos de explotaciones asociativas, este límite para el acceso al Fondo se aplicará después de dividir la cuota asignada a la entidad por el número de agricultores a título principal que la integren.

Los solicitantes serán valorados conforme a los mismos criterios de asignación exigidos en el procedimiento de «asignación directa de cuotas», citados en el apartado anterior.

De igual modo, las mismas limitaciones que afectan a las cuotas asignadas de forma directa (prohibición de transmisión definitiva o de cesión temporal durante tres periodos...) se aplicarán a las cuotas procedentes del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas.

En todo caso, para el supuesto de que un productor no efectuara el pago de la cuota asignada en el plazo establecido, tal omisión se considerará como una renuncia a la asignación recibida, quedando excluido de posibles asignaciones de la Reserva Nacional, así como de cantidades del Fondo, durante el periodo en que se produjo esta circunstancia y el periodo siguiente.

Además, el productor debe saber que no podrá renunciar a la asignación de cuotas una vez que haya efectuado el ingreso de las cantidades correspondientes a la adquisición de tales cuotas.

3º. Banco nacional coordinado de cuotas lácteas.

Se integra en la Reserva Nacional y constituye un sistema público de adquisición de cuotas lácteas.

El Banco se nutre de todas las cuotas objeto de los programas nacionales de abandono del período anterior a su convocatoria o del mismo período. También podrá nutrirse de las cantidades que en cada momento constituyan la reserva nacional, con excepción de las cuotas procedentes de los programas autonómicos de abandono.

El 80 % de la cuota indemnizada procedente de los programas nacionales de abandono, será asignada previo pago de una cantidad igual al importe medio de la indemnización pagada en dichos programas. El 20 % restante de esa cuota será asignada gratuitamente.

El Ministerio de Agricultura puede encargarse de elaborar los criterios generales de la convocatoria de la asignación de cuotas a través del Banco.

La solicitud de los productores se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique la explotación ganadera, y en ella se indicará el interés por adquirir cuota previo pago (adquisición onerosa), por recibir una asignación gratuita de la reserva nacional o bien ambas cosas.

Todos los productores solicitantes tendrán que cumplir los mismos requisitos obligatorios exigidos para el procedimiento de «asignación directa de cuotas», ya citados anteriormente.

La tramitación y resolución del procedimiento administrativo para asignar cuotas previo pago, irá a cargo de la Comunidad Autónoma donde radique la explotación ganadera. En cambio, respecto a las solicitudes de asignación gratuita de cuota, la tramitación y valoración de aquellas se efectuará por la Comunidad Autónoma, pero será el Ministerio de Agricultura quien dictará la resolución correspondiente.

En el supuesto de adquisición de cuota previo pago, los solicitantes serán valorados conforme a los mismos criterios de asignación exigidos para el procedimiento de «asignación directa de cuotas», ya citados anteriormente.

En todo caso, se atenderán en primer lugar (preferencia o prioridad) las solicitudes correspondientes a las explotaciones que cumplan ciertos criterios y orden de prioridad (receptores de ayuda a la primera instalación de agricultores jóvenes; de ayuda a inversiones en explotaciones agrarias; nuevas explotaciones asociativas...).

La cantidad máxima a asignar será de 40.000 kilogramos por cada UTA o ATP (Agricultor a Título Principal en el sector vacuno de leche), según lo que decida cada Comunidad Autónoma. Se considerará hasta un máximo de 3 UTAS o ATP por explotación.

Respecto a la adquisición gratuita de cuota, se realizará a favor de los productores que cumplan determinados requisitos.

Como requisitos generales podemos indicar los siguientes:

- Tener asignada una cuota a la finalización del plazo de presentación de solicitudes inferior a 220.001 kilogramos por explotación.
- Ser titular de una explotación ganadera calificada como B3-T3 o como B4-T3.
- Reunir alguno de los criterios de valoración prioritarios.

En ese sentido, los criterios de valoración por orden de prioridad a considerar serán los siguientes:

- Productores receptores de ayuda a la primera instalación de agricultores jóvenes en la modalidad de acceso a la titularidad exclusiva (3 años previos a la solicitud).

- Productores receptores de ayuda a la primera instalación de agricultores jóvenes en la modalidad de acceso a la titularidad compartida o a la cotitularidad, o bien de integración como socio en una entidad asociativa (2 años previos a la solicitud).
- Productores receptores de ayuda a las inversiones en las explotaciones agrarias mediante planes de mejora (2 años previos a la solicitud).
- Explotaciones que en los 2 últimos años se hayan constituido como explotaciones asociativas.

Dentro de cada uno de los criterios anteriores, a su vez, se establece un orden de prioridad:

- Haber solicitado la adquisición de cuota previo pago en la misma convocatoria y no haber renunciado a la asignación.
- Ser una explotación asociativa, con preferencia las de mayor antigüedad sobre las más recientes.
- Ser persona física. Las solicitudes se ordenarán de menor a mayor edad.

La cantidad máxima de cuota a asignar a cada explotación será la siguiente:

a) En caso de productores que gocen de ayuda a la primera instalación de agricultores jóvenes para acceso a la titularidad exclusiva, la cantidad necesaria para que la cuota asignada a cada ATP alcance 220.000 kilogramos, con el tope de 60.000 kilogramos para el segundo y siguientes.

b) Para el resto de casos, y por cada uno de los ATP existentes, la menor de las siguientes cantidades:

1º. Para el resto de productores receptores de ayuda a la primera instalación de agricultores jóvenes, la cantidad necesaria para que la cuota asignada por ATP alcance 220.000 kilogramos o 60.000 kilogramos.

2º. En los demás supuestos, la necesaria para que la cuota asignada por ATP alcance 220.000 kilogramos o 30.000 kilogramos.

En fin, cabe indicar que las mismas limitaciones que afectan a las cuotas asignadas de forma directa (prohibición de transmisión definitiva o cesión temporal durante tres periodos...) se aplicarán a las procedentes del Banco nacional coordinado de cuotas lácteas.

4. Trasvases de cuotas

Como sabemos, los productores de leche pueden disponer de una cuota individual o de dos. En este último caso una de las cuotas se destina a «entregas» y la otra a «ventas directas».

Para flexibilizar las necesidades de la producción y adaptarlas a las condiciones del mercado, podrá realizarse la “conversión” de cantidades entre las

cuotas de un productor, previa solicitud justificada ante la autoridad competente de cada Estado.

En la terminología de la normativa española se habla de «trasvases entre cuotas» que sean titularidad de un mismo productor. Así éste podrá realizar trasvases entre la parte de su cuota que le corresponda para «entrega» y la parte de la cuota destinada para «venta directa», o viceversa.

El objeto de los trasvases es ajustar la cuota que se tiene asignada a los cambios temporales o definitivos que afecten a la comercialización de la producción de leche en la explotación.

En efecto, los trasvases de cuotas de un productor pueden ser:

a) Temporales: si tienen efectividad solamente durante el período para el que se solicitan.

b) Definitivos: si implican la modificación definitiva de la cuota del solicitante, y consecuentemente, de la cantidad global garantizada asignada a España. La resolución de los trasvases definitivos quedará supeditada a su aprobación por la Unión Europea.

El productor deberá tener en cuenta que en un mismo período las cantidades objeto de un trasvase no podrán ser objeto de cesión temporal ni de transferencia.

A nivel procedimental, para llevar a cabo un trasvase de cuotas el productor necesita una autorización administrativa, cuya solicitud y concesión, en su caso, corresponderá a la Comunidad Autónoma donde radique la explotación ganadera. En todo caso, las solicitudes de trasvases se presentarán debidamente justificadas y documentadas.

Mención aparte merece un supuesto especial de trasvase entre cuotas que podríamos calificar como “cuasi-automático”, dado que se produce cuando un productor que aún posea cuota disponible para ventas directas y no la hubiera utilizado en su totalidad, pero en cambio hubiera sobrepasado la cuota disponible para entregas a compradores.

En tales circunstancias, y salvo manifestación expresa en contra del productor, se considerará que dicho productor reúne las condiciones objetivas que justifican la necesidad del trasvase de las cantidades sobrantes.

5. Cesiones temporales de cuotas

Los productores de leche que tengan asignada cuota individual para entregas a compradores o para venta directa, podrán ceder temporalmente a otros productores la parte de dichas cuotas que previsiblemente no vayan a utilizar en el período de que se trate.

La solicitud, tramitación y concesión de la autorización administrativa para llevar a cabo la indicada cesión temporal de cuotas, se gestionará ante la Comunidad Autónoma donde radique la explotación.

A tal efecto, la normativa establece inicialmente diversos requisitos y limitaciones:

En primer lugar y desde el punto de vista temporal, las cesiones sólo serán válidas para el período de que se trate.

En segundo lugar y como requisito cuantitativo, el mínimo de cantidades que puede ser objeto de la cesión deberá alcanzar los 5.000 kilogramos.

Finalmente, en cuanto al origen y naturaleza de las cuotas susceptibles de cesión temporal, las cantidades procedentes de la reserva nacional no podrán ser objeto de este negocio jurídico.

Asimismo, se establecen una serie de prohibiciones que las partes deberán respetar mientras permanezca en vigor la cesión temporal.

Por un lado, el productor «cedente» no podrá realizar en dicho periodo:

- a) Transferencias a terceros de las cuotas cedidas.
- b) Solicitudes de abandono indemnizado.
- c) Adquisición de cuotas por transferencias desvinculadas de la explotación tras la presentación de la solicitud de cesión.
- d) Adquisición de cuotas por cesión temporal.

Por su parte, el productor «cesionario» no podrá realizar:

- a) Transferencias de cuota, a excepción de las transferencias realizadas por herencia dentro de la misma explotación.
- b) Solicitudes de abandono indemnizado.
- c) Cesiones temporales de su cuota.

En cambio, la normativa nada dispone sobre la posible naturaleza jurídica onerosa o gratuita del negocio jurídico en que consiste la cesión de cuotas entre productores de leche (negocio que de ordinario se articulará a través de un contrato de arrendamiento¹⁶), por lo que nada impide que dicha cesión se efectúe a cambio de un precio o renta libremente pactado entre cedente y cesionario, al igual que la cesión podría pactarse también con carácter gratuito.

16 En ese sentido, vid. GONZÁLEZ BOTIJA, F. “La transferencia de cuota láctea por arrendamiento: su evolución normativa y jurisprudencial en el ordenamiento jurídico comunitario”, *Anuario de derecho civil*, 52, 1999, pp. 209 a 240.

6. Transferencias de cuotas

A) Introducción. Modalidades de transferencias

La cuota láctea posee un contenido patrimonial determinado así como un valor económico cierto que la hacen susceptible de ser transmitida jurídicamente entre productores¹⁷.

La cuota láctea disponible por cada productor constituye un derecho de producción personal e individual que puede circular por el mercado, y ser objeto de diversos negocios jurídicos inter vivos y mortis causa¹⁸, onerosos y gratuitos, siempre que se cumplan ciertas exigencias legales y se siga el procedimiento de transmisión oportuno.

Si consideramos la cuota láctea como un elemento integrante de la explotación ganadera y, al fin y al cabo, de la empresa agraria¹⁹, en cuanto un bien o derecho patrimonial inseparable de la explotación, donde cumple su finalidad productiva, dicha cuota no podría ser transferida sino juntamente con la propia explotación o empresa²⁰.

En cambio, si se entiende la cuota láctea como un derecho personal, asignado de forma individual al productor de leche, y no tanto vinculado a la ex-

17 Vid. al respecto GONZÁLEZ BOTIJA, F. “La transferencia de la cuota láctea en la normativa comunitaria y española: del principio de vinculación a la cesión desligada de la tierra”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 185, 1999, pp. 195 a 210. También PERALES MARGÜELLES, S. “Transferencia de cuota láctea”, *Frisona española*, 156, 2006, pp. 66 y 67. Consultese igualmente el trabajo de DE LA CUESTA SÁENZ, J.M. “Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera”, op. cit.

18 Sobre la consideración de la cuota láctea como bien susceptible de transmisión hereditaria y de división a tal efecto, vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Sentencia de 4 de mayo de 2005. Inclusión o exclusión de un bien en el acervo hereditario. División de la cuota láctea en tanto forma parte de la herencia. Completar la partición para corregir la omisión de la cuota láctea”, *Cuadernos civitas de jurisprudencia civil*, 73, 2007, pp. 17 a 28.

19 Vid. en materia de constitución, organización y elementos integrantes de la empresa agraria, 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*, 54, 2009, pp. 15 a 29; AMAT LLOMBART, P. “Especialidades de los contratos privados como instrumentos para la organización, gestión y actividad en el ámbito de la empresa agraria”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 61, 2012, pp. 15 a 50; AMAT LLOMBART, P. “Contratos para la constitución y organización de la empresa agraria”, en AA.VV. *Homenaje al Profesor Carlos Vattier Fuenzalida*, José María de la Cuesta Sáenz, Elena Vicente Domingo, María Teresa Carrancho Herrero, José María Caballero Lozano y Raquel de Román Pérez (coords), Aranzadi y Universidad de Burgos, Cizur Menor, 2013, pp. 133 a 150.

20 En este ámbito vid. la relevante y especializada obra de MUÑIZ ESPADA, E. *La transmisión de la empresa agraria*, Civitas, Cizur Menor, 2009.

plotación en sí, podría ser objeto de transferencias por sí mismo, esto es, sin necesidad de transmitir también la explotación de forma conjunta y unitaria.

Esta última parece ser la visión acogida por la normativa europea y la española, pues admiten ambas formas de transferencia de la cuota láctea, «con tierras» o «sin tierras».

En otro orden de cosas, las transferencias de cuotas lácteas quedan sujetan a diversas limitaciones.

Respecto a las limitaciones generales, el productor que haya transferido la totalidad o una parte de su cuota individual no podrá obtener cuotas durante el mismo período mediante adquisición por transferencia o cesión temporal. Asimismo, el productor que haya adquirido cuotas no podrá, en el mismo período, efectuar transferencias, salvo causas excepcionales o por fuerza mayor.

Finalmente también se fijan diversas limitaciones especiales que se aplican a cada modalidad de transmisión, según podremos analizar en su apartado correspondiente.

B) Transferencias de cuotas vinculadas a las explotaciones

Según nuestra opinión, esta primera modalidad de transferencia se configura como la regla general admitida por la regulación especial, es decir, el tipo de negocio jurídico ordinario, preponderante o preferido por el legislador.

Así parece desprenderse, de hecho, del propio Reglamento 1234/2007 al establecer primero un artículo dedicado a las “transferencias de cuotas con tierras”, para a continuación incluir, bajo la nomenclatura de «medidas especiales», ciertas posibles “transferencias de cuotas sin tierras”, cuyo establecimiento y admisibilidad quedará sometida a la voluntad de los Estados así como a su justificación en la reestructuración de la producción lechera o en la mejora del medio ambiente.

En la normativa española, según el art. 35 del RD 347/2003, se consideran «transferencias de cuota vinculadas a la explotación» la venta, arrendamiento y los cambios de titularidad de una explotación por herencia o los producidos entre derechohabientes o copropietarios, en cuyos casos la cuota disponible se transferirá al productor que se haga cargo de la explotación. También entran en la definición los supuestos de fusión de dos o más explotaciones existentes con el objeto de la creación de una única explotación, así como los casos de cese anticipado de la actividad agraria.

En todos los supuestos considerados, deberá tenerse en cuenta que la parte de la cuota que no sea objeto de transmisión o transferida junto con la explotación, quedará incorporada a la reserva nacional.

Uno de los puntos relevantes que caracterizan y justifican esta primera modalidad de transmisión, es la necesidad y obligación de que la productividad de la explotación lechera transmitida quede garantizada mediante las cuotas lácteas vinculadas a la misma. De hecho, la explotación, junto con su cuota, se transfieren a un nuevo productor quien deberá continuar con la actividad ganadera de leche.

La necesaria continuidad y permanencia en activo de la explotación ganadera podría plantear alguna dificultad en aquellos supuestos en que, habiéndose verificado la transmisión por vía de sucesión hereditaria²¹, no exista entre los herederos ningún sucesor interesado en mantener la explotación de leche. En tal caso, ya que los herederos no tienen interés en asegurar la producción láctea vinculada a las cuotas recibidas en herencia, podrían llevar a cabo, por ejemplo, una transmisión de cuotas lácteas sin tierras, quedando la explotación ganadera (temporal o definitivamente) sin cuota láctea. También podría interesarles proceder a un abandono de la producción láctea accediendo a las indemnizaciones correspondientes. En todo caso, deberá advertírseles que si no utilizan las cuotas asignadas, ni las transfieren o abandonan la producción, podrán aquellas revertir a la reserva nacional para su posterior reasignación.

Por su parte, la normativa impone algunas condiciones específicas a determinados negocios jurídicos susceptibles de producir la transmisión de cuotas con tierras analizada.

En ese sentido, tratándose de la venta de la explotación, la transmisión deberá comprender la totalidad de los elementos que la integren, incluyendo las superficies, edificaciones, animales, instalaciones y todo el equipamiento.

Resulta a tal efecto directamente aplicable el art. 2 de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias, en cuyo apartado 3 se consideran «elementos de la explotación» los siguientes: “los bienes inmuebles de naturaleza rústica y cualesquiera otros que son objeto de aprovechamiento agrario permanente; la vivienda con dependencias agrarias; las construcciones e instalaciones agrarias, incluso de naturaleza industrial, y los ganados, máquinas y aperos, integrados en la explotación y afectos a la misma, cuyo aprovechamiento y utilización corresponden a su titular en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño”²².

21 Ha estudiado esta materia SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. “Sentencia de 4 de mayo de 2005. Inclusión o exclusión de un bien en el acervo hereditario. División de la cuota láctea en tanto forma parte de la herencia. Completar la partición para corregir la omisión de la cuota láctea”, *Cuadernos civitas de jurisprudencia civil*, cit.

22 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”, op. cit.

En segundo lugar, en los casos de arrendamiento de la explotación, se exige la existencia de un contrato formalizado en escritura pública, en el que se especifiquen expresamente las causas que pueden motivar su “rescisión”, así como las condiciones de “rescisión”, con particular referencia al destino de la cuota en estos casos. El arrendamiento afectará igualmente a la totalidad de los elementos que integren la explotación y tendrá una “duración mínima de cinco años”.

Esta regulación exige realizar algunos comentarios y precisiones.

En cuanto al requisito de forma, del tener literal de la norma parece que nos hallamos ante la exigencia de una forma legal constitutiva o solemne, y por tanto, una forma que resulta necesaria para la existencia, validez y producción de los efectos propios del contrato de arrendamiento.

Por otra parte, la mención a la duración mínima de cinco años resulta hoy en día innecesaria, pues tratándose de un contrato de arrendamiento previsto en la Ley 49/2003 de arrendamientos rústicos (concretamente un arrendamiento de explotación del art. 3 de la LAR), la exigencia legal de cinco años de duración mínima del contrato ya viene fijada por el art. 12 de la Ley 49/2003 (si bien cabe recordar que el aumento del plazo mínimo de 3 a 5 años se produjo por la modificación de la Ley 26/2005, de 30 noviembre, por lo que a la fecha de entrada en vigor del RD 347/2003 quizá si tuviera sentido la mención específica de 5 años, para evitar la aplicación de la regla general de 3 años de plazo mínimo para el arrendamiento).

Respecto a la mención de las “causas de rescisión” del arrendamiento, entiendo que el legislador quizás estaba pensando más bien en las “causas de terminación” o de “extinción” de la relación arrendaticia. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la rescisión tiene una aplicación muy delimitada y restringida a ciertos casos legalmente tasados. No tiene sentido, pues, determinar el futuro destino de la cuota láctea tan solo en los limitados casos de «rescisión», olvidando otros supuestos más relevantes y frecuentes de terminación del contrato, como por ejemplo los supuestos de resolución por incumplimiento de obligaciones.

En todo caso, la finalización del arriendo por cumplimiento del plazo legal o pactado no plantea especiales problemas, pues la explotación ganadera y la cuota vinculada volverán a la posesión y disfrute del propietario-arrendador.

Más bien parece que el legislador pretendía regular el fin prematuro o sobreenvenido del contrato, para casos como el incumplimiento de obligaciones esenciales, la muerte de una de las partes, el mutuo acuerdo de aquellas con finalidad extintiva, el desistimiento unilateral del arrendatario y, en fin, las causas generales de terminación del arrendamiento rústico previstas en los arts. 24 y 25 de la Ley 49/2003. En tales circunstancias habrá que aplicar las reglas

generales en materia de contratos de arrendamiento rústico y de liquidación del estado posesorio.

En la mayor parte de casos, la terminación del contrato conllevará la restitución de la explotación y de la cuota láctea al propietario arrendador, salvo en el caso de muerte del arrendatario originario, quien podría ser sustituido por alguno de sus sucesores, bien por designación expresa del testador o por aplicación de las reglas de preferencia o de elección establecidas en la Ley 49/2003.

En otro orden de cosas, en cuanto al procedimiento administrativo necesario para la tramitación y autorización de este tipo de transmisiones, queda bajo la competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente.

A tal fin, el adquirente y el transmitente “o los herederos, en su caso”, presentarán una declaración de transferencia firmada por ambos. Deberán acompañar, asimismo, un certificado del comprador indicativo de las cantidades de leche y de productos lácteos entregados por el productor que transfiere. También incluirán una declaración del productor que transfiere, para el caso de las ventas directas, con indicación de las cantidades de leche y productos lácteos vendidos. Aportarán justificación documental de la causa que motive la transferencia, o eventualmente, de las causas excepcionales o de fuerza mayor que autoricen aquella. Finalizado el procedimiento, el órgano autonómico competente notificará a los interesados la procedencia o no de la transferencia solicitada.

C) Transferencias de cuotas desvinculadas de la explotación

La segunda modalidad de transferencia de cuotas lácteas, denominada también “transferencias de cuotas sin tierras”, se caracteriza por efectuar la transmisión jurídica de los derechos de producción de leche, en que consisten las cuotas lácteas, a favor de otro productor, pero sin tener que transmitir a su vez la explotación ganadera donde dichas cuotas se generaron y donde eran utilizadas o aplicadas.

Como hemos anticipado, nos hallamos ante una modalidad de transmisión más especial, limitada y restringida en comparación con la figura analizada anteriormente. Ello es debido a diversos motivos que pasamos a señalar.

En primer lugar, las transferencias «sin tierras» se fundamentan y justifican en la consecución de un objetivo finalístico legalmente establecido. Así, según el RD 347/2003, “tendrán por objeto mejorar la estructura de la producción de leche dentro del territorio de cada una de las Comunidades Autónomas”.

En segundo término, quedan limitados los tipos de negocios jurídicos a través de los cuales se puede realizar la transmisión “independiente” de cuotas

lácteas. Así, la transferencia no podrá efectuarse mediante arrendamiento u otras figuras jurídicas afines. Ello significa que los negocios de transmisión de cuotas deben ser definitivos y no temporales; o lo que es lo mismo, aquellos deben conducir a la adquisición de la propiedad de dichas cuotas a favor del productor adquirente.

En tercer lugar, se fijan restricciones temporales al número posible de transferencias a realizar. Así, durante cada período de tasa suplementaria, únicamente podrá efectuarse una transferencia por cada productor, ya sea a favor de uno o varios adquirentes.

En cuarto término, se establecen determinadas limitaciones subjetivas que afectan tanto al productor-transmitente como al adquirente.

En efecto, por un lado, el transmitente deberá estar libre de compromisos derivados de cualquier ayuda para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias que perciba o haya percibido (ayudas previstas en el RD 613/2001, que desarrolla la Ley 19/1995), destinada a su explotación lechera, salvo en casos excepcionales o de fuerza mayor.

Y por otro lado, el adquirente no podrá transferir ni ceder temporalmente tanto su cuota anterior a la transferencia, como la adquirida por ésta, hasta que hayan transcurrido tres períodos desde su adquisición, salvo también en casos excepcionales o de fuerza mayor.

En el supuesto de disoluciones de sociedades o de segregación de uno o varios miembros de una explotación asociativa, el destino de la cuota será el que acuerden las partes interesadas.

En último lugar, se fijan diversas reglas que afectan al volumen o cantidad de cuota láctea a transferir.

Como regla general, si el productor transmitente dispone de una cuota de entregas a compradores igual o inferior a 50.000 kilogramos, deberá transferir la totalidad de dicha cuota.

En cambio si la cuota para entrega a compradores del transmitente fuese superior a 50.000 kilogramos, y decidiese no transferir la totalidad de aquella para continuar con la producción de leche, al menos deberá retener una cuota en ese concepto de 50.000 kilogramos o el 50 % de la cuota si fuese superior a 100.000 kilogramos.

Las mismas reglas y volúmenes anteriormente indicados se aplicarán a la transferencia de cuota destinada a ventas directas.

Y en definitiva, no cabe olvidar que cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus propias competencias, podría ampliar o agravar las condiciones a que deban someterse las transferencias de cuotas desvinculadas de la explotación.

Según se ha indicado al principio, esta especial modalidad de transmisión de cuotas lácteas se justifica por un fin legal determinado, cual es la reordenación de la estructura productiva del sector lácteo en el territorio.

En efecto, ante todo se pretende evitar la excesiva fragmentación de las cuotas lácteas entre los productores que pudiera producirse por causa de las sucesivas transferencias operadas. Al tiempo, se procura reducir o eliminar aquellas explotaciones lecheras de reducido tamaño y poco viables, por el hecho de que, una vez realizada la transmisión, conservaran volúmenes reducidos de cuota láctea para proseguir con la explotación.

Asimismo, el control administrativo de estos negocios jurídicos, trata de evitar las conductas especulativas en el mercado de compra-venta de cuotas lácteas.

En suma, el objetivo primordial es el de facilitar, por un lado, la obtención de un rendimiento económico para aquellas explotaciones ganaderas que al cesar en su actividad productiva ya no precisen de cuotas lácteas (y así perciben un precio justo por su venta), y por otro lado, impulsar la consolidación y ampliación de otras explotaciones ganaderas que, al añadir a su propia cuota asignada individualmente, la nueva cuota adquirida procedente de la transmisión, redimensionan su capacidad productiva y a la par su competitividad.

Podemos concluir que todos los objetivos comentados facilitan a su vez la consecución del objetivo general de mejorar la estructura de la producción de leche en el territorio.

Continuando con las limitaciones que afectan a estas transmisiones, en determinados supuestos cabría aplicar las denominadas «retenciones de cuotas», consistentes en peajes que en la práctica pueden jugar un papel desincentivador de la transmisión sin tierras, por los motivos que ahora veremos.

En efecto, en las transferencias de cuotas desvinculadas de la explotación que se lleven a cabo dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma, esta última podrá deducir de la cantidad objeto de transferencia un máximo del 20 % a favor de la reserva nacional.

En cambio, si la transmisión tiene lugar entre productores de distintas Comunidades Autónomas, si bien inicialmente se aplicó una retención del 20 % a favor de la reserva nacional, a partir del período 2004/2005 el porcentaje de retención a aplicar quedó establecido en el 15 %.

Llegamos al último punto a abordar, el relativo al procedimiento administrativo que deberá seguirse para obtener la autorización de transmisión de cuotas sin tierras, en el cual también se observan ciertas diferencias en relación con la primera modalidad de transmisión.

De hecho, en el caso de transferencias verificadas entre ganaderos de la misma Comunidad Autónoma, el transmitente “o los herederos” dirigirán al órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique la explotación una solicitud de transferencia, firmada por aquél y por el productor adquirente.

Deberán acompañar un certificado del comprador con las cantidades de leche y productos lácteos entregados por el productor que transfiere. También se adjuntará una declaración del productor que transfiere, para el caso de las ventas directas, indicando las cantidades de leche y productos lácteos vendidos. Aportarán justificación documental, en su caso, de las causas excepcionales o casos de fuerza mayor que autoricen la transferencia. El órgano autonómico dictará la resolución correspondiente, autorizando o denegando motivadamente la transferencia solicitada, y la notificará a los productores interesados.

Para las transferencias entre ganaderos de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique la explotación del transmitente, acompañando los certificados y documentos indicados en el párrafo anterior. Las solicitudes se remitirán a la Dirección General de Ganadería con sede en Madrid, encargada de dictar la resolución correspondiente, que consistirá en autorizar o denegar motivadamente la transferencia solicitada, notificándola a los interesados.

7. La utilización de las cuotas. Aplicación eventual de la tasa láctea

La cuota láctea asignada individualmente constituye un derecho de producción de leche que autoriza al productor a comercializarla en el mercado sin tener que pagar una “tasa” o “peaje fiscal” adicional, siempre que no se exceda de la cuota individual asignada.

Es decir, según hemos venido analizando hasta este punto, la primera parte del sistema de control comunitario del sector lechero se sostiene y fundamenta sobre la atribución de cuotas a los productores, con el fin de que las utilicen en la cuantía concedida, pero sin rebasarla, bajo “amenaza” de ser penalizados con un pago fiscal adicional sobre las ventas excesivas.

Por ello se considera «utilización de la parte de cuota láctea destinada a venta directa» cuando, con cargo a la cuota asignada bajo este concepto, el productor comercialice leche u otros productos lácteos directamente al consumidor, o cuando efectúe cesiones temporales de esta parte de la cuota.

Y «utilización de la parte de cuota láctea destinada a entrega» cuando, con cargo a la cuota asignada a este concepto, el productor realice entregas a un comprador autorizado o cesiones temporales de esta parte de la cuota.

Ahora, la segunda parte del sistema de control de la producción lechera se articula sobre lo que el Reglamento comunitario denomina «tasa por exceden-

tes» o «rebasamiento de cuotas», y que la normativa española de desarrollo regula como «tasa láctea» o «tasa suplementaria»²³.

Sin poder resultar exhaustivos en esta materia, los principios generales del régimen regulador de la tasa por excedente son los siguientes:

— Los rebasamientos de las cuotas nacionales se determinarán nacionalmente en cada Estado, desglosándolos en cantidades correspondientes a «entregas» y cantidades correspondientes a «ventas directas».

— Los Estados transmitirán anualmente a la Comisión el cálculo de la tasa por excedentes que habrá de pagar cada uno de ellos.

— El cálculo de la contribución a la tasa por excedentes que, en su caso, deban abonar los productores que dispongan de dos cuotas, se efectuará de forma separada para cada una de ellas.

— Se abonará una tasa por excedentes sobre las cantidades de leche y otros productos lácteos comercializadas que sobrepasen la cuota nacional fijada. La tasa ascenderá a 27,83 € por cada 100 kilogramos de leche.

— La tasa por excedentes se repartirá íntegramente entre los productores que hayan contribuido a cada uno de los rebasamientos de las cuotas nacionales. Ellos serán deudores respecto del Estado de su contribución a la tasa por excedentes.

— El “comprador” será el encargado de percibir la contribución debida por los productores en concepto de tasa por excedentes sobre las entregas, y abonará al Estado el importe de las citadas contribuciones, deducidas del precio de la leche pagado a los productores causantes del rebasamiento.

— Respecto a la tasa por excedentes sobre las ventas directas, los Estados establecerán la base de cálculo de la contribución de los productores a la tasa que deba pagarse.

— Cuando no proceda pagar tasa por excedentes, los anticipos que, en su caso, hayan percibido sobre la tasa el comprador o el Estado, se reintegrarán a los productores a más tardar al final del período siguiente de 12 meses.

23 Han estudiado este tema, entre otros, FALCÓN Y TELLA, R. “La tasa láctea en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional (I): una extravagante doctrina sobre la reserva de ley”, *Quincena fiscal. Revista de actualidad fiscal Aranzadi*, 19, 1999; del mismo autor “La tasa láctea en la jurisprudencia de la Audiencia Nacional (II): el carácter manifiestamente discriminatorio del sistema de compensación vigente en España”, *Quincena fiscal. Revista de actualidad fiscal Aranzadi*, 20, 1999; “La incongruencia omisiva de la STC en relación con la titularidad de la competencia para gestionar la tasa láctea: en todo caso, la incompetencia del FEGA”, *Quincena fiscal. Revista de actualidad fiscal Aranzadi*, 17, 2001. También GONZÁLEZ BOTIJA, F. “Aspectos jurídicos de la multa de la leche desde la perspectiva del Derecho comunitario”, *Diario La Ley*, 4704, 1998.

En todo caso, debemos indicar que el último período donde hubo rebasamiento de cuota y, por tanto, liquidación de tasa fue el periodo 2005/2006.

La regulación específica y completa del régimen de la tasa láctea en España, así como el sistema para su gestión, recaudación y control, corre a cargo del Real Decreto 754/2005, de 24 de junio.

La tasa láctea tiene la naturaleza jurídica de exacción parafiscal y se devengará anualmente el día 31 de marzo, al final de cada período. Constituye un ingreso del presupuesto comunitario, en la parte que corresponde al rebasamiento de la cantidad de referencia nacional asignada a España a lo largo de un período determinado. Supone, a la vez, un ingreso para el presupuesto nacional, aplicable a la financiación de actuaciones de mejora en el sector lácteo.

Constituye el hecho imponible de la tasa láctea:

- a) La producción y comercialización de leche por los productores por encima de la cantidad de referencia individual.
- b) La comercialización de leche por los operadores en el sector de la leche y los productos lácteos sin acreditar documentalmente su origen o su destino.
- c) No declarar una determinada cantidad de leche cuando se esté obligado a declararla o su declaración se realice de forma inexacta.
- d) La comercialización de leche por compradores sin autorización.

Los productores son los sujetos pasivos contribuyentes de la tasa láctea, y los compradores son los sujetos pasivos sustitutos obligados a su pago (recaudadores).

Los productores con cuota de ventas directas, son sujetos pasivos contribuyentes y estarán obligados al pago de la tasa láctea que les corresponda.

La autoridad competente podrá, basándose en criterios objetivos, establecer la leche producida en función del número de cabezas de la explotación y considerarla comercializada, salvo prueba en contrario.

La base liquidable de la tasa láctea es el exceso de leche corregido en grasa, entregada durante el período de tasa láctea por cada productor, respecto de la cantidad de referencia individual (cuota), después de aplicar el sistema de compensación establecido en el Real Decreto 754/2005.

8. El régimen de retirada de cuotas por inactividad

El sistema de control de la producción de leche a través de la gestión y asignación de cuota láctea a los productores, implica la necesidad (y obligatoriedad) de que éstos utilicen en un buen porcentaje dicha cuota que tienen

asignada individualmente. La cuota láctea, en cuanto derecho de producción de leche, tiene un fuerte componente «obligatorio» para el productor en el sentido de hacer uso de la misma, es decir, de llevar a cabo las entregas a compradores o las ventas directas a consumidores de la leche y otros productos lácteos, ajustándose a la cuota disponible.

Por dicho motivo, tanto la normativa comunitaria (art. 72 del R. 1234/2007) como la española (art. 5 del RD 347/2003), prevén un sistema para incentivar al máximo el uso de las cuotas asignadas, y a la vez sancionar con la pérdida de cuotas a los productores inactivos o que no alcancen una producción de leche susceptible de cubrir en un elevado porcentaje la cuota láctea individual.

El régimen jurídico aplicable es el siguiente:

1. No utilización de parte de la cuota asignada.

Si durante dos períodos consecutivos un productor no utiliza al menos el 85 % de su cuota en cada uno de ellos, perderá definitivamente el porcentaje de cuota no utilizado en dichos períodos, el cual se añadirá a la reserva nacional.

Como excepción, no perderá dicha cuota en los casos de fuerza mayor y en casos excepcionales justificados y comunicados a la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. No utilización de la totalidad de la cuota asignada.

Si durante un período de 12 meses un productor no utiliza su cuota, le será retirada provisionalmente. Ésta se añadirá con igual carácter provisional a la reserva nacional.

La retirada de la cuota será definitiva si el productor no hace uso de ella durante el segundo período consecutivo de 12 meses.

3. Recuperación de toda o parte de la cuota retirada.

Para recuperar la totalidad de la cuota perdida, el productor deberá reiniciar la producción antes de que finalice el segundo período de 12 meses, y deberá realizar entregas o ventas directas del 85 % o más de la cuota láctea que tenía asignada al inicio del período anterior.

Para que el productor pueda recuperar la parte de la cuota utilizada deberá reiniciar la producción antes de que finalice el segundo período de 12 meses, y realizar entregas o ventas directas por debajo del 85 % o más de la cuota láctea que tenía asignada al inicio del período anterior.

4. Pérdida de cuota por no ser titular de una explotación.

Los ganaderos con cuota asignada que, a fecha 1 de abril de cada período, no sean titulares de una explotación registrada de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, sobre Registro general de explota-

ciones ganaderas, perderán dicha asignación de cuota, la cual se añadirá a la reserva nacional con carácter definitivo.

A efectos del procedimiento administrativo, la Comunidad Autónoma donde radique la explotación dictará en cada periodo las resoluciones de retirada de cuotas a los productores.

9. Abandono definitivo de la producción lechera

A) Introducción. Objetivos y programas de abandono

Tanto el Reglamento comunitario como el RD estatal establecen los objetivos que deberá perseguir el mecanismo conocido como «abandono de la producción de leche».

Así según el art. 75.1 del R. 1234/2007, el objetivo básico es llevar a buen término la “reestructuración de la producción lechera”, así como “mejorar el medio ambiente”.

Por su parte, según el art. 6.1 del RD 347/2003, la finalidad es servir de “elemento de reordenación destinado a estimular la modernización del sector y su adecuación a las exigencias de competitividad”.

A tales fines, el «abandono» se fundamenta en la concesión de una indemnización, que se pagará en una o varias anualidades, a los productores que se comprometan a abandonar definitivamente una parte o la totalidad de su producción lechera, así como a alimentar la reserva nacional con las cuotas individuales liberadas de ese modo²⁴.

En el Estado español el sistema se organiza en torno a los llamados «programas de abandono», los cuales pueden abarcar el ámbito nacional o autonómico, dependiendo de la Administración que corra con los costes de su financiación.

La puesta en marcha de los indicados programas de abandono-reestructuración supuso una inversión en el sector de más de 176 millones de euros en 4 años.

24 En este ámbito vid. MASINI, S. “Sull’iniziativa di organizzazione aviendale e la scelta di abbandono definitivo della produzione lattiera”, *Rivista di diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 1996, pp, 113 y 137.

B) Programas nacionales de abandono

Las principales características generales de estos programas son las siguientes:

- El abandono de la producción lechera puede ser total o parcial, según la voluntad o el interés del productor. Afectará a toda o a parte de la cuota láctea disponible.
- La indemnización a cada productor se concederá en función de la cuota láctea individual, tanto de entregas a compradores como de venta directa. Se denomina «cuota indemnizada», la cual se integrará en la reserva nacional.
- Las cuotas recibidas gratuitamente de la reserva nacional podrán ser objeto de abandono, pero sin indemnización. Se reincorporarán a la reserva nacional.
- Se podrá destinar el 80 % de las cuotas liberadas para su asignación a otros productores en el período siguiente a través del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas, o el 100 % a través del Banco nacional coordinado de cuotas lácteas.
- El abandono debe ser efectivo y demostrable. A tal fin se aplicarán los controles y verificaciones oportunos a cargo de las Comunidades Autónomas.
- El productor no podrá recuperar la cuota abandonada una vez resuelta favorablemente su solicitud de abandono definitivo de la producción.
- Si el productor no hace efectivo el abandono en el plazo establecido, no recibirá la indemnización, y la cuota abandonada se integrará en la reserva nacional.
- Si el productor incumple su compromiso de abandono tras haber cobrado la indemnización, deberá reintegrar las cantidades percibidas, más el interés de demora, permaneciendo la cuota abandonada en la reserva nacional.
- La indemnización por abandono de la producción lechera es compatible con las ayudas al “cese anticipado de la actividad agraria” previstas en la normativa sobre ayudas al desarrollo rural, si el productor cumple las condiciones específicas.

Por lo que respecta a los beneficiarios de la indemnización por abandono, deberán cumplir diversos requisitos:

1. Tener cuota asignada al inicio del período que no supere la cantidad máxima individual fijada en cada convocatoria.

2. No haber solicitado cesiones temporales, transferencias ni trasvases en el período.

3. Estar libre de compromisos derivados de cualquier ayuda que perciba o haya percibido para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, destinada a su explotación lechera.

Asimismo, en caso de que el programa autorice el abandono de una parte de la cuota láctea, deberán respetarse ciertas condiciones:

1. No cabe el abandono parcial de productores con cuota total asignada inferior a 50.001 kilogramos.

2. Los productores con cuota asignada entre 50.001 y 100.000 kilogramos, deberán retener, al menos, una cuota de 50.000 kilogramos tras el abandono.

3. Los productores con cuota asignada superior a 100.000 kilogramos, deberán retener, al menos, el 50 % de la misma tras el abandono.

4. En todo caso, se deberá abandonar una cantidad mínima igual o superior al 30 % de la cantidad total asignada.

Finalmente, conviene señalar algunas indicaciones sobre el procedimiento administrativo:

- El Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente convocará mediante orden ministerial los programas nacionales de abandono.
- La convocatoria determinará cuestiones tales como el plazo de solicitud, el plazo máximo para hacer efectivo el abandono, la cantidad global máxima que se va a indemnizar, los importes de la indemnización por kilogramo de cuota abandonada, etc.
- La solicitud se presentará ante la Comunidad Autónoma donde radique la explotación del solicitante. Su tramitación y resolución, así como el pago de las indemnizaciones, corresponderá a dicha Comunidad Autónoma.
- Las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura las solicitudes aprobadas y el importe total a indemnizar, a fin de distribuir los recursos financieros disponibles.
- Si los recursos financieros no alcanzaran a cubrir todas las indemnizaciones solicitadas y aprobadas, se seguirá un orden de prioridad en base a criterios fijados por las Comunidades Autónomas.

Tras quedar derogada la Orden Ministerial de 30 julio 1993, por la que se instrumentó un plan de abandono nacional voluntario y definitivo de la producción lechera, fue aprobado el Real Decreto 154/1996, de 2 de febrero, que instrumenta un plan nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera.

Veamos algunas particularidades de este Plan Nacional de Abandono:

- El abandono afectará a la totalidad de la producción de leche.

La cuantía de la indemnización será de 40 pesetas por kilogramo de leche o equivalente de leche para los ganaderos productores con cantidad individual de referencia igual o superior a 35.000 kilogramos, y de 45 pesetas por kilogramo de leche cuando dicha cantidad sea inferior a 35.000 kilogramos.

La indemnización será pagada en siete anualidades como máximo.

Previo al cobro de la primera anualidad, deberá aportarse los siguientes justificantes:

a) Certificado del comprador o compradores donde se haga constar que el ganadero ha dejado de entregar leche.

b) Declaración del interesado en el caso de las ventas directas, en el mismo sentido.

c) Declaración del destino de las vacas productoras de leche afectadas por el abandono.

Posteriormente el RD 620/2005, de 27 de mayo, que aprobó el Plan de reestructuración del sector productor lácteo, se produjo una nueva convocatoria del plan nacional de abandono para el periodo 2005/2006.

C) Programas autonómicos de abandono

Se trata de aquellos programas promovidos y gestionados por las propias Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivos territorios, y financiados con cargo a sus propios recursos financieros.

Las cuotas indemnizadas por estos programas pasarán a la reserva nacional, y serán asignadas individualmente por las respectivas Comunidades Autónomas entre los productores de su ámbito geográfico.

III. REFLEXIONES DE FUTURO. LA REFORMA DE LA PAC Y EL HORIZONTE 2015

1. La previsible extinción del régimen de cuotas lácteas. Efectos y retos de futuro

Como es sabido, tras la reforma de la PAC de 2003 la Unión Europea decidió prorrogar el régimen de cuotas lácteas hasta la campaña 2014/2015, la cual finalizará el 31 de marzo de 2015. Si no cambian mucho las cosas y no se prorroga el sistema, la desaparición en 2015 del régimen de cuotas lácteas y de

la tasa suplementaria conducirá a la liberalización del sector y del mercado de la leche así como de los productos lácteos.

A fin de procurar una transición lo más ordenada posible en el sector, se pretende aplicar las medidas más oportunas para facilitar lo que se ha llamado un “aterrizaje suave” hacia el final del sistema. Para ello resulta imprescindible la asunción de un conjunto de compromisos y actuaciones por parte de todos los agentes del sector lechero (productores, industria, distribución) junto con los poderes públicos, que permita facilitar al máximo dicho “aterrizaje suave” hacia el final del régimen de cuotas lecheras.

El objetivo fundamental, por tanto, es que la transición hacia un mercado más desregularizado a partir de 2015 no ponga en riesgo la supervivencia del sector.

En ese sentido, una de las medidas más radicales que trajo consigo la reforma de la PAC de 2003, fue la implantación por primera vez en el sector lácteo de las ayudas directas y el pago único (hoy plenamente aplicable al sector), así como el paulatino desacoplamiento total de las ayudas culminado en 2006.

Asimismo, pese al “Chequeo Médico” sufrido por la PAC en 2009, quedaron a salvo todas aquellas medidas clásicas de intervención de los mercados, necesarias para evitar situaciones críticas en el sector (ayudas al almacenamiento privado, compras en régimen de intervención y restituciones a la exportación). En consecuencia, podemos decir que subsistieron herramientas suficientes para afrontar posibles situaciones de desequilibrio en el mercado comunitario, al tiempo que el sector lácteo “de igual modo que otros con anterioridad” se incorporaba plenamente al nuevo sistema de ayudas directas a la renta y desvinculadas de la producción.

Por otra parte, ante la nueva tesitura planteada, el sector debe cuidar y tener muy en cuenta aspectos tales como el consumo y la apertura de nuevos mercados.

Según los datos disponibles sobre el consumo per cápita de leche y productos lácteos en España, se puede afirmar que se consumen casi 9 millones de toneladas, cuando la cuota láctea nacional abarca poco más de 6 millones de toneladas. Es decir, existe (al menos teóricamente) un diferencial entre consumo y producción de casi 3 millones.

Este hecho provoca que España importe anualmente más de 2,5 millones de toneladas, importaciones cuyo principal origen es Francia y Portugal.

Por ello, uno de los retos a lograr sería que la leche producida en España fuera la primera que utilizara nuestra industria, de forma que, al menos de entrada, no sobrara leche española y no fuera preciso importarla de otros países comunitarios.

Asimismo, lo ideal sería que el mencionado déficit de leche fuese cubierto a través de un crecimiento de la producción española, lo cual será más factible tras la supresión de las cuotas lácteas y la tasa suplementaria, en una situación de mercado liberalizado, de producción libre y sujeto a la libre competencia y concurrencia.

No hay que olvidar tampoco que la actual situación de crisis económica motiva caídas en la demanda interna e internacional de leche y productos lácteos, generando a su vez precios bajos en el mercado mundial.

Ello no obstante, el sector debería aprovechar las oportunidades que brindan los nuevos mercados internacionales, e incrementar los niveles de exportación del producto hacia países y economías emergentes, como China, entre otros, con potenciales mercados de consumo inmensos y en plena expansión.

2. La necesaria reestructuración del actual modelo productivo español del sector lácteo

Una importante reflexión y replanteamiento merece efectuarse acerca del modelo productivo español, a la vista de determinados datos que reflejan el estado actual del sector.

En efecto, según datos del Registro de Explotaciones Ganaderas, el censo de vacuno lechero en enero de 2013 era de 841.603 vacas en ordeño, lo que supone un 1,57 % menos que en el mismo mes del año anterior. Se puede considerar que el censo de vacuno lechero se encuentra prácticamente estabilizado.

Por otra parte, según la base de datos de cuota láctea (SIGLAC), el número de explotaciones de vacuno con cuota asignada al inicio del periodo 2012/2013 en España era de 22.805 (un 2,04 % menos respecto al inicio de período 2011/2012). A ellas hay que sumar 968 explotaciones ubicadas en Canarias, a las que no se aplica el régimen de cuotas.

Se puede concluir que en los últimos años viene reduciéndose, si bien moderadamente, el número de vacas lecheras y de explotaciones ganaderas. Sin embargo, este proceso podría intensificarse de no conducir al sector a una profunda reestructuración y a cotas de mayor sostenibilidad y competitividad empresarial.

Por otra parte, en España, tras el importante proceso de reestructuración del sector impulsado desde 1993, un 37 % de las explotaciones actuales concentran casi el 80 % de la producción total. Esta realidad convive con la existencia de un número importante de explotaciones, el 63 % restante, que tan solo abarca el 20 % de la cuota total de producción. Pero además, ese número elevado de explotaciones se concentra casi en un 80 % en las tres Comunidades Autónomas ubicadas en la cornisa cantábrica, en la denominada “España húmeda” (Galicia, con casi un 60 %; Asturias y Cantabria, el resto).

La conclusión a que llegamos resulta evidente por obvia. Existen dos modelos de producción en España totalmente diferenciados.

Un modelo productivo que se encuentra plenamente orientado a los mercados, que rentabiliza al máximo el empleo de los medios de producción (en particular el empleo de la mano de obra, en su mayor parte asalariada) y que basa su viabilidad en la economía de escala, en crecer, y que por tanto nunca tiene suficiente cuota láctea asignada.

El otro modelo productivo, más tradicional, está basado en el empleo de mano de obra familiar. Se trata de explotaciones asentadas en zonas de vocación y tradición lechera, donde las alternativas a esta actividad son escasas o incluso inexistentes. Estas explotaciones disponen de mayor base territorial que les permite obtener una parte importante de la alimentación del ganado a partir de los pastos y de maíz forrajero propio.

A la vista de ambos modelos de producción, frente a una previsible futura realidad caracterizada por la ausencia de cuotas lácteas garantizadas así como por la progresiva liberalización del mercado en condiciones de libre competencia, este segundo modelo, familiar, tradicional y asentado sobre una base territorial, tiene menos posibilidades de viabilidad y de subsistencia, si no cuenta con apoyos suplementarios.

La eventual y previsible desaparición de buena parte de dichas explotaciones de menor tamaño, que hasta la fecha son razonablemente viables desde un punto de vista económico y a la vez valiosas desde la perspectiva territorial y del desarrollo rural, supone a todas luces un resultado indeseable.

En ese escenario, por otra parte, los impactos y costes desde el punto de vista social, laboral y medioambiental serían difícilmente asumibles. No se puede olvidar que esta actividad ganadera ejerce una importante función de fijación de población rural, y que muchas explotaciones se sitúan en zonas donde la producción de leche pertenece a la idiosincrasia de territorios donde otras alternativas laborales o de actividad económica son realmente escasas.

Si se permite el desarrollo de un proceso que ocasione la reducción y el abandono descontrolado de un número importante de explotaciones ganaderas y su desubicación del medio rural, ello podría traer consigo efectos claramente perjudiciales como los arriba apuntados, sobre todo para regiones como Galicia, Asturias, Cantabria o Cataluña, entre otras, donde más implantación y relevancia tiene el sector lácteo.

Por su parte, las explotaciones más dimensionadas y consolidadas, orientadas plenamente al mercado, disponen de una mayor capacidad de adaptación mediante la intensificación de los medios de producción y la modulación de los márgenes de la economía de escala.

En conclusión, resulta necesario redoblar los esfuerzos de reconversión del sector hacia un modelo de explotación ganadera que resulte más competitivo, que favorezca el redimensionamiento de las explotaciones hasta, como mínimo, equiparar la media española a la europea. En esa línea, el mantenimiento de un control exhaustivo sobre los costes de producción y los inputs constituye un elemento indispensable para asegurar la viabilidad de la producción láctea del presente y del futuro.

3. Las propuestas de actuación

En el año 2009, el Ministerio de Agricultura planteó una serie de propuestas de actuación en el marco de un Plan Estratégico específico para el sector lácteo.

Dicho Plan se articulaba en torno a cinco Ejes básicos:

El Eje 1, “Reestructuración del sector”, cuyo objetivo básico atendía al redimensionamiento de las explotaciones.

El Eje 2, “Mejora de la competitividad y la calidad (ayudas específicas)”, dirigido por un lado, al afianzamiento del sector en las áreas donde la producción está sometida a dificultades específicas, y por otro, a la mejora de la calidad de la producción láctea española.

El Eje 3, “Equilibrio del mercado”, cuyo objetivo pretendía mejorar la gestión de los excedentes coyunturales en la producción lechera.

El Eje 4, “Mejora de la información y la transparencia de la producción y comercialización de la leche”, pretendía reforzar las acciones de trazabilidad de la producción lechera, con el fin de ofrecer al mercado y al consumidor una mejor información respecto de la leche, asegurando al tiempo la competencia leal de las producciones española y de los demás Estados Miembros de la UE.

El Eje 5, “Refuerzo de la cohesión intersectorial y mejora de las relaciones entre los integrantes de la cadena”, centrado en la creación de un marco estable de relaciones comerciales entre los agentes de la cadena, reforzando el papel de las organizaciones interprofesionales y fomentando vínculos contractuales sólidos entre proveedores e industrias y distribución.

Buena parte de dichas propuestas pueden hoy en día tener validez, siempre que cuenten con la suficiente financiación económica (cuestión complicada en los tiempos que corren), y que se adapten a los relevantes escenarios que el sector agrario en general, y el ganadero en particular, deben afrontar: la nueva PAC en ciernes aplicable durante el periodo 2014-2020 y el fin del régimen de cuotas lácteas a partir de 2015.

4. El sector lácteo ante el escenario de la última reforma de la PAC: el horizonte 2014-2020

A) Propuesta de Reglamento de pagos directos

Se prevé un régimen de ayuda asociada voluntaria para aplicar por los Estados (ayudas no disociadas de la producción), dirigido a determinados tipos de agricultura o sistemas agrícolas específicos que están sufriendo ciertas dificultades y que son especialmente importantes por motivos económicos y/o sociales.

Dicha ayuda se proporcionará en la medida necesaria para mantener los niveles actuales de producción, y será compatible con el pago básico y otros pagos relacionados (por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente; para zonas con limitaciones naturales; para jóvenes agricultores...).

Entre otros sectores productivos a los que dicha ayuda específica podría favorecer, se incluye el sector de la leche y de productos lácteos como posible beneficiario de esta ayuda voluntaria (art. 38).

B) Propuesta de Reglamento de la OCM única

El Reglamento está encaminado a racionalizar, ampliar y simplificar las disposiciones de la OCM, basándose en la experiencia adquirida hasta la fecha en materia de intervención pública, almacenamiento privado, medidas excepcionales y de urgencia, ayuda a sectores específicos... También pretende facilitar la cooperación por mediación de las organizaciones de productores e interprofesionales.

En particular, el Reglamento insiste en la conveniencia de establecer campañas de comercialización para ciertos productos, incluida la leche y los productos lácteos, entre otros, adaptándolas en la medida de lo posible a los ciclos biológicos de producción de cada producto.

Asimismo se impulsará el fomento en los niños del consumo de fruta, hortalizas y productos lácteos, aumentando de forma permanente en sus dietas la parte correspondiente a esos productos durante la etapa de formación de sus hábitos alimentarios. A tal efecto, se prevé una ayuda de la UE para financiar o cofinanciar la distribución de dichos productos entre los niños en los propios centros de enseñanza. Se materializará a través de un «plan de consumo de leche en las Escuelas» y los Estados miembros podrán conceder una ayuda estatal a tal fin.

A falta de una normativa específica de la UE sobre la formalización de contratos por escrito, los Estados miembros, dentro de sus propios regímenes de

Derecho contractual, podrán hacer obligatorio el uso de tales contratos a condición de que al hacerlo se cumpla la legislación comunitaria y, en particular, se respete el correcto funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercado. Habida cuenta de la variedad de situaciones existentes en la Unión, en aras de la aplicación del principio de subsidiariedad, tal decisión debe ser competencia de los Estados miembros.

Sin embargo, en el sector de la leche y los productos lácteos, para garantizar unas normas mínimas adecuadas para tales contratos, el buen funcionamiento del mercado interior y de la organización común de mercado, deberán fijarse al nivel de la UE algunas condiciones básicas para el uso de dichos contratos.

Así pues, si un Estado decide que la entrega de leche cruda de un ganadero a un transformador de leche cruda sea obligatoriamente cubierta por un contrato escrito entre las partes, dicho contrato deberá cumplir las siguientes condiciones:

- a) Suscribirse con anterioridad a la entrega.
- b) Celebrarse por escrito.
- c) Incluir, en particular, los elementos siguientes:
 1. El precio pagadero por la entrega, el cual deberá:
 - ser inamovible y figurar en el contrato, y/o...
 - variar exclusivamente en función de los factores establecidos en el contrato, en particular la evolución de la situación del mercado basada en indicadores de mercado, el volumen entregado y la calidad o composición de la leche cruda entregada.
 2. El volumen que pueda y/o deba ser entregado y el calendario de las entregas.
 3. La duración del contrato, que podrá ser indefinida con cláusulas de rescisión.

Con el fin de garantizar el desarrollo racional de la producción y consolidar así un nivel de vida equitativo a los productores de leche, el Reglamento considera conveniente fortalecer su poder de negociación con respecto a los transformadores y conseguir así una distribución más equitativa del valor añadido a lo largo de la cadena de suministro.

Por ello se permitirá que las organizaciones de productores constituidas por productores de leche o sus asociaciones negocien los términos del contrato, incluido el precio, para una parte o la totalidad de la producción de sus miembros con una central lechera. Para mantener la competencia efectiva en el mercado lácteo, esta posibilidad debe estar sujeta a límites cuantitativos apropiados (no

superar el 3,5 % de la producción de la UE; no exceder del 33 % de la producción total nacional de cualquier Estado...).

Finalmente, respecto a las medidas que afectan a las relaciones contractuales en los sectores de la leche y de los productos lácteos, convendrá aplicarlas durante un periodo suficientemente largo (antes y después de la supresión de las cuotas lácteas) para que surtan pleno efecto.

C) Propuesta de Reglamento de desarrollo rural²⁵

El artículo 4 de la propuesta de Reglamento de 2011 es el encargado de enunciar los tres objetivos generales a cuya consecución contribuirán las medidas y ayudas al desarrollo rural. Tales objetivos se pueden sintetizar en tres palabras: competitividad, sostenibilidad y equilibrio. El sector lácteo puede hacer buen uso de estas ayudas, adaptándolas a las necesidades de viabilidad y de sostenibilidad requeridas.

El objetivo 1 se focaliza en la competitividad de la agricultura. Preconiza, a tal fin, tres prioridades:

La primera prioridad consiste en la transferencia de conocimientos e innovaciones al sector agrícola, silvícola y a las zonas rurales.

La segunda prioridad atiende a la competitividad de la agricultura y la viabilidad de las explotaciones.

La misma se traduce en medidas de reestructuración de las explotaciones con problemas (de rentabilidad, de falta de diversificación, de escaso acceso al mercado...), y en medidas para facilitar el relevo generacional en el sector agrícola.

Dichas medidas poseen un cariz netamente «empresarial», en el sentido de apoyar la consolidación de las estructuras y empresas agrarias/rurales que resulten viables tanto desde el punto de vista económico (productividad y rentabilidad) como social (mantenimiento del medio de vida de familias rurales,

25 Los nuevos retos así como las propuestas normativas planteadas por la Comisión Europea en relación con el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural), han sido analizadas, entre otros, por AMAT LLOMBART, P. “La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea”, *Revista de derecho agrario y alimentario*, 57, 2010, pp. 7 a 24. También del mismo autor vid. “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 a 32. Vid. AMAT LLOMBART, P. “Impulso al desarrollo rural en el marco de la propuesta de Reglamento sobre ayudas al desarrollo rural a través del FEADER”, en *Horizon 2020. Impulsando el sector agrario y el medio rural*, Amat Llobart, P. y Muñiz Espada, E. (Dirs.), Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

fijación al territorio, conservación del patrimonio inmobiliario, de tradiciones y costumbre, etc.).

La tercera prioridad, ciertamente innovadora, se centra en dos aspectos principales: a) La organización de la cadena de distribución de alimentos; y b) La gestión de riesgos en el sector agrícola.

El modo como el Reglamento pretende alcanzarla es a través del fomento de las agrupaciones de productores y las propias organizaciones Interprofesionales, por un lado, y por otro mediante el impulso de los sistemas de calidad, mercados locales y circuitos de distribución cortos.

Por otra parte, se pretende reforzar el ámbito de los seguros agrarios, fomentando su suscripción voluntaria, así como la creación de mutualidades.

El objetivo 2 se centra en la gestión sostenible de los recursos naturales y en la acción por el clima.

Adopta como prioridad la restauración, preservación y mejora de los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura.

También la promoción de la eficiencia de los recursos, alentando el tránsito hacia una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrícola, el de los alimentos y el silvícola (uso eficiente de los recursos productivos en la agricultura; la reducción de emisiones de CO₂ a la atmósfera derivadas de actividades agrarias y ganaderas).

El objetivo 3, apuesta por el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales.

Su principal prioridad es fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales (diversificación de actividades, empresas y empleos en el medio rural, mediante la promoción del desarrollo local...).

Debe fomentarse entre los habitantes del medio rural un sentimiento de pertenencia al territorio, de enraizamiento en el mismo. Debe asimismo reconocerse abierta y claramente la relevante función que desempeña la población rural, la cual al tiempo debe valorarse y recompensarse en su justa medida, habida cuenta de las «externalidades positivas» que generan tanto su permanencia en el territorio como el mantenimiento de las actividades que desarrollan en el mismo.

Podemos concluir, en relación con el sector productivo analizado, que si bien las ayudas al desarrollo rural no pueden ser la panacea de todos los males y problemas que aquejan al sector, ni tampoco la solución final a la viabilidad de las explotaciones ganaderas más débiles y desfavorecidas, sin embargo, tales ayudas pueden propiciar un cierto balón de oxígeno para aquellas explotaciones que, disponiendo de una base territorial relevante, sean susceptibles de

acceder a algunas de las múltiples ayudas y medidas específicas de desarrollo rural (fomento de producciones de calidad, desarrollo de explotaciones por jóvenes, ayuda a pequeñas explotaciones, renovación de poblaciones en zonas rurales, desarrollo de zonas forestales y viabilidad de los bosques, sistemas agroforestales, ganadería ecológica, ayudas en zonas con limitaciones naturales o específicas, bienestar de los animales, enfoque LEADER, etc.).

NOTAS Y REFLEXIONES DE ACTUALIDAD ACERCA DE UNA FACETA DEL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE: EL TURISMO RURAL.

GERMÁN DE CASTRO VÍTORES

Profesor Contratado Doctor de Derecho Civil
Universidad de Valladolid

RESUMEN: El turismo es una actividad económica que recibe atención y apoyo en las políticas europeas y los programas de desarrollo rural. Al mismo tiempo que se proporciona información general y de actualidad sobre esta materia, en este estudio se introduce una reflexión acerca de los retos actuales del turismo en el espacio rural, inspirada en la idea de fondo, que lo que aquí se expone quiere contribuir a transmitir al lector, de que sigue estando plenamente justificado dedicar fondos, esfuerzos organizativos y trabajo de actualización legislativa para potenciar este sector, que cumple una positiva función en el desarrollo territorial, y con más motivo en un país como España, especialmente adaptado para la oferta de este auténtico producto del medio rural y natural, relacionado tanto con los valores naturales como con la excelencia del propio producto agroalimentario.

ABSTRACT: Tourism is an economic activity that receives care and support from European policies and rural development programs. At the same time it provides general information and news on this subject, the present study introduces a reflection on the current challenges of tourism in rural spaces, inspired by the basic idea that is still fully justified to allocate funds, organize efforts and produce legislative update work in order to promote this sector (and so it wants to contribute to inform the reader), which plays a positive role in territorial development, and even more in a country like Spain, especially adapted for the supply of this authentic product coming from rural and natural environment, related to both natural values and the excellence of the food product itself.

Palabras clave: política de desarrollo rural, normativa turística, turismo rural, política agroalimentaria.

Key words: rural development politics; tourist regulations; rural tourism; food and agriculture policy.

SUMARIO: I. Aproximación inicial. II. Cuestiones de delimitación conceptual y modalidades del turismo en el espacio rural. III. Políticas de impulso al desarrollo rural y turismo rural. IV. Transversalidad del turismo rural y normativa que incide en su desarrollo. Reflexión acerca de algunos retos actuales del sector. V. Alojamientos rurales, normativa y aspectos de actualidad: la categorización.

I. APROXIMACIÓN INICIAL

En los últimos decenios la demanda de actividades turístico-recreativas en el medio rural ha experimentado en Europa un crecimiento notable¹. El fenómeno se ha debido a la conjunción de factores como la fragmentación y diversificación de los períodos vacacionales, la saturación de zonas turísticas tradicionales, y el interés por modalidades de ocio que ayuden a superar el hastío provocado por el *stress* urbano, todo ello combinado con una intensa política de fomento y el carácter progresivamente más atractivo de la oferta².

Los orígenes de este movimiento hemos de buscarlos en la Europa de mediados del siglo pasado (Inglaterra e Irlanda, Austria, Francia...)³. En España, el desarrollo moderno del turismo rural se inicia en la década de los ochenta, “fruto de la confluencia en un mismo momento de las políticas del CSIC, de las Comunidades Autónomas y de la entonces Comunidad Económica Europea”⁴.

1 Cfr. MELGOSA ARCOS, F. J., “El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España”, *Derecho y Turismo*, Salamanca, 2004, pp. 217 y ss.

2 En 2009 había abiertos en España 14.000 establecimientos de turismo rural, con un balance de casi ocho millones de pernотaciones (7.901.745), lideradas por Castilla y León (1.504.819) y Cataluña (1.017.214). En 2012 el número de alojamientos crece hasta casi 16.000; el volumen de pernотaciones, sin embargo, lleva unos años estancado (7.690.000 en 2011). *Vid.* INE. Encuesta de Ocupación en Alojamientos Turísticos (Turismo Rural), y “Turismo Rural: cifras para el debate”(6-12-2012), en www.hosteltur.com, web con abundancia de noticias e información sobre las temáticas que aquí abordaremos.

3 *Vid.* BOTE GÓMEZ, V., *Turismo en Espacio Rural*, Madrid, 1988; SORET LAFRAYA, P. “Turismo rural y de naturaleza”, en *50 años de turismo en España. Un análisis histórico y estructural*, dir. por BAYÓN MARINÉ, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

4 Cfr. BLANQUER CRIADO, D., “Régimen jurídico del turismo rural”, en *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, coord. por TUDELA ARANDA, J., Zaragoza, 1999, p. 442. Como antecedente, que por su planteamiento puede parecer próximo, mas por su limitado impacto real resulta *remoto*, suele citarse el proyecto “Vacaciones en Casas de Labranza”, iniciado en 1967 por los Ministerios de Turismo y Agricultura, por el que se concedían subvenciones para la mejora de viviendas que, cumpliendo ciertas exigencias, se desti-

La evolución posterior de esta materia en España permite discernir varias etapas: una etapa inicial, puesta en marcha de la regulación y expansión en estado bruto; un segundo momento, de perfeccionamiento, coincidiendo más o menos con el cambio en el modelo de desarrollo rural a mediados de la primera década del siglo XXI, en que se inscriben diversas actualizaciones y novedades legislativas; y un tercer momento, que se alumbra en nuestros días, partiendo de la constatación de la crisis y carencias de los últimos años, de las voces que abogan por una reorganización más profunda del sector, y de nuevos desarrollos innovadores en turismo rural; en esta época actual se considera imprescindible y se quiere propiciar un nuevo y decisivo impulso. No se trata sólo de impulsar la cantidad de oferta (que sigue incrementándose), sino que, a decir de los expertos en el sector, hay que incidir en aspectos cualitativos⁵.

En los últimos años, el turismo rural ha cambiado mucho, con la introducción de las nuevas tecnologías (Internet y herramientas 2.0 como las redes sociales y los *blogs*), y cambios en los modelos tradicionales que comportan una mayor implicación del propietario, más activo individualmente y en asociación, en pro de la sostenibilidad, y sobre todo la diferenciación buscando aprovechar los recursos que le ofrece el entorno para convertirlos en recurso turístico. En este período diversas Comunidades Autónomas han ido aprobado nuevos reglamentos, se han modificado leyes y se han aprobado otras nuevas de carácter general que afectan al turismo rural, como las Gallegas de 2008 y 7/2011, la Castellano-Leonesa de 2010, la Andaluza 13/2011, la Extremeña 2/2011 o la Balear 8/2012. Hay otras en preparación, como la Murciana.

naran al alojamiento turístico. En 1967 se ofertaban 1.152 plazas en 284 viviendas, en 35 localidades, y al cabo de 10 años se llegó a las 32.036 plazas en 8.312 viviendas de 486 localidades, con un índice de ocupación media de 90,7 días año por vivienda. La iniciativa no llegó a asentarse en el mercado. *Vid.* BARDÓN FERNÁNDEZ, E., “El turismo rural en España, algunas iniciativas públicas”, *Revista de Estudios Turísticos*, 94, 1987, p. 63 y ss.; FUENTES GARCÍA, R. *El turismo rural en España. Especial referencia al análisis de la demanda*, Secretaría General de Turismo, Madrid, 1995, p. 134.

- 5 *Vid.* para un balance y prospectiva, por todos, GRANDE IBARRA, J., “La coyuntura actual del turismo rural”, *Actas del XI Congreso Nacional de Turismo Rural*, Oviedo, 2006 (sepinum.com); MELGOSA ARCOS, “Evolución del marco normativo del turismo rural en España. Nuevos tiempos, nuevas normas”, en *Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal*, Salamanca, 2010; GRANDE y MAYNAR, “Hacia un nuevo modelo de turismo rural”, CONAMA, 2010.

II. CUESTIONES DE DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y MODALIDADES DEL TURISMO EN EL ESPACIO RURAL.

Tanto el turismo como el espacio rural se caracterizan por una cierta ambigüedad conceptual. Las normativas autonómicas suelen tener en cuenta el criterio poblacional a la hora de definir cuándo puede hablarse de alojamiento rural; pero no es el único dato a tener en cuenta. En Castilla y León estos alojamientos han de ubicarse en municipios de hasta 3.000 habitantes⁶; “así como en municipios de más de 3000 y hasta 20.000 habitantes si lo hacen en suelo rústico” (arts. 5, 12 y 18 del Decreto 75/2013, de 28 de noviembre⁷). Otras normativas autonómicas, para el caso de que el municipio sea mayor en población del previsto, admiten la condición de alojamiento rural si está “claramente fuera del casco urbano”, o “situado a cierta distancia del polígono de delimitación del suelo urbano y en una zona de construcción diseminada”. En otros textos legales se incide en que también es núcleo rural, y por tanto con posibilidad de incluir alojamiento de turismo rural el que, aun perteneciendo a municipios con mayor número de población del estándar previsto, “se encuentre separado del casco urbano, o en barrios anejos y responda por sus características constructivas a la edificación tradicional de la zona rural en que se hallen enclavados”. En Andalucía, el Decreto 20/2002 (“De turismo en el medio rural y turismo activo”), recoge en su artículo 3 una detallada caracterización de lo que entiende por medio rural:

“1. A los efectos del presente Decreto se entiende por medio rural aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas.

2. No tendrán la consideración de medio rural:

a) Las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio según lo dispuesto en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de carreteras de Andalucía.

b) Los núcleos de población situados en el litoral andaluz.

c) Los núcleos de población que según el padrón actualizado excedan de veinte mil habitantes.

d) Las zonas próximas a fábricas, industrias, vertederos, instalaciones o actividades incluidas en los anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias

6 Diferentes cifras encontramos como criterio, p. ej., en Asturias (municipios de menos de 500 habitantes), Aragón y Cataluña (núcleos urbanos de menos de 1000 habitantes); Extremadura (núcleos rurales entendiendo por tales las localidades de menos de 10.000), o Madrid (en los cascos urbanos de municipios de menos de 15.000 habitantes).

7 Comparar con arts. 5 y 10 del Decreto 84/1995, de 11 de mayo, y tener en cuenta la Disp. Trans. 1ª del actual.

que afecten al turista. Mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte se especificarán las distancias de tales zonas.

3. Excepcionalmente, la persona titular de la Dirección General de Planificación Turística, de oficio o a instancia de la entidad local afectada, podrá declarar, previo informe preceptivo del Consejo Andaluz de Turismo, como medio rural determinados municipios o áreas integrados en alguno de los apartados anteriores. La declaración, que será motivada, podrá deberse, entre otras causas, a su ubicación en un entorno especialmente pintoresco, a su relevante valor paisajístico o a su actividad eminentemente artesanal”.

Por otra parte y más allá del ámbito concreto de la definición de alojamiento rural, en los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas (2007-2013), aparecen diferentes criterios de ruralidad y clasificación de las zonas rurales⁸. Doce de ellas aplican el criterio de la OCDE, utilizando diez el límite de densidad recomendado de 150 habitantes por kilómetro cuadrado a escala municipal. Entre las que no adoptan esta metodología, las opciones son diversas, a veces poco claras. Castilla-La Mancha, por ejemplo, utilizando diversos indicadores, distingue entre zonas rurales a revitalizar, intermedias y semiurbanas. En Cataluña se valora la densidad a escala comarcal. El Programa Estatal de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, a los efectos de la Ley 45/2007, recoge la zonificación en varios niveles sobre la base de la distinción entre zonas a revitalizar, intermedias y periurbanas (Capítulo V del PDRS).

En la doctrina se ha indicado que no es tan fácil delimitar por completo “con criterios objetivos cuándo una comunidad de habitantes puede incluirse en un espacio rural y por consiguiente, en una sociedad rural” (FUENTES GARCÍA). No se trata sólo de contemplar el aspecto ocupacional (“el ámbito en que las ocupaciones principales de sus miembros están relacionados con la agricultura”⁹). Para este autor, tal criterio puede ser insuficiente, es preciso contemplar un conjunto de datos poblacionales, sociales, económicos y culturales que no son fácilmente medibles. Las dificultades en esta materia se ven bien reflejadas, por ejemplo, en la primera parte del Plan Integral Agrario para el Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013 (Acuerdo 60/2009, de 11 de junio, pp. 14 y ss.¹⁰). He aquí el sempiterno problema de las calificaciones,

8 Cfr. *Estudio Comparativo de los Programas de Desarrollo Rural de las Comunidades Autónomas* (Universidad de Alcalá, Departamento de Geografía/UNCEAR/ REDER), p. 4 y ss.

9 En palabras de PÉREZ YRUELA, citado por FUENTES GARCÍA, R, *El turismo rural...* cit., pp. 62-63.

10 Acuerdo 60/2009, de 11 de junio, pp. 14 y ss. Desde el punto de vista de este Informe, se nos recuerda que la Comisión Europea clasificó a Castilla y León (como a la gran mayoría de las CCAA, NUT 2) como «región intermedia», pues menos del 50% de la población habita en zonas rurales (utilizando para definir éstas últimas la metodología fijada por la

que se nos muestra en este contexto, como en tantas otras partes del Derecho. Si cierta ayuda, la exención de ciertos requisitos, etc., se hace depender de la presencia de las notas que legislativamente definen el carácter rural, siempre surgirá el problema de dónde poner la frontera, que será en concreto variable al compás de la evolución socioeconómica, política y legislativa. En lo que a nosotros concierne, estas cuestiones resultan relevantes, por cuanto la mitad de las CCAA establecen como territorio en que se puede aplicar el Eje 4 (metodología LEADER), clave en materia de apoyo a proyectos que pueden estar relacionados con el turismo rural, el definido como rural en cada caso¹¹.

El reciente Reglamento 1305/2013 contiene en su artículo 50 una interesante disposición atinente a la delimitación de la ruralidad: “A efectos del presente Reglamento, la autoridad de gestión definirá la «zona rural» a nivel de programa. Los Estados miembros podrán establecer dicha definición respecto de una medida o tipo de operación si está debidamente justificado”.

Volviendo a la actividad que nos ocupa, el Comité Económico y Social de la UE, en su Dictamen “Plan de medidas comunitarias a favor del turismo” (COM (91) 97 final) insistía en la necesidad de clarificar el concepto de turismo rural o en espacio rural. Pues “...no constituye, pese a lo que pudiera pensarse, un problema meramente formal o baladí, ya que incide, en gran medida, en toda la política normativa y de ayudas e incentivos técnicos y financieros”¹². Los planteamientos doctrinales sobre la conceptualización de la actividad pueden sintetizarse en dos grandes concepciones: considerar el turismo rural como una de las modalidades concretas de la actividad turística en el espacio rural, centrada en la prestación de alojamiento y servicios complementarios; o entender que se trata del género que aglutina todas las diversas actividades y servicios, «productos turísticos» que se desenvuelven en espacio rural y el medio natural.

El profesor MELGOSA ARCOS pone de relieve que a partir de una idea genérica (cualquier actividad turística implantada en el medio rural), si se pro-

OCDE). Sin embargo, “teniendo en cuenta los altos porcentajes respecto a las tasas españolas y comunitarias de la distribución de la población, del VAB (Valor Añadido Bruto) y del empleo localizado en las zonas predominantemente rurales, la clasificación de la región como «rural intermedia» según la metodología de la OCDE, no refleja adecuadamente el carácter rural de la misma” (*Plan Integral...*, p. 15). Sobre esta problemática *vid.* el excelente trabajo de SANCHO COMÍNS, J., y REINOSO MORENO, D., “La delimitación del ámbito rural: una cuestión clave en los programas de desarrollo rural”, *Estudios Geográficos*, LXXIII-273, julio-diciembre 2012, pp. 599-624.

11 Otras tres CCAA amplían este ámbito más allá del territorio definido como rural, y las restantes lo amplían a toda su superficie salvo algunos municipios.

12 Cfr. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Régimen jurídico del turismo rural*, Fitur, Madrid, 2001, p. 19.

fundiza un poco más vemos que no hay definiciones claras y concluyentes; falta también una simbología suficiente, y es que en general el producto no es homogéneo. Parece claro en cualquier caso que, si bien la oferta mayoritaria suele limitarse al alojamiento, sólo ampliándola a la condición de *servicio complejo* podrá tomar carta de naturaleza como producto turístico con un espacio propio y diferenciado.

En una de las primeras aportaciones españolas específicas en esta materia, BARDÓN FERNÁNDEZ¹³ entiende por oferta turística rural “el conjunto de alojamientos, instalaciones, estructuras de ocio y recursos naturales y arquitectónicos existentes en zonas de economía predominantemente agrícola”. Muchos ponen el acento en la oferta de *alojamiento como elemento esencial*; y lógicamente parece que al viajero hay que acogerlo en un albergue con características propias de turismo rural: la promoción de este tipo de estructuras es además la que mejor respondería a los fines del desarrollo rural. Pero hay más cosas, no se trata sólo del alojamiento, y puede haber perfectamente actividad y servicios propios de turismo rural sin alojamiento rural (pensemos en actividades de equitación, visitas a explotaciones agrícolas o ganaderas, a bodegas, o excursiones de micología organizadas para turistas que se alojan en un hotel convencional, ubicado en una ciudad cercana)...

Es interesante la nutrida síntesis conceptual de CEBRIÁN ABELLÁN, partiendo de que se trata de un concepto polisémico, y siguiendo luego a la Secretaría de Turismo española: “Todo tipo de aprovechamiento turístico en espacio rural que cumpla con limitaciones concretas –de uso, respetuoso con el patrimonio natural y cultural, que implique la participación activa de la población local, y que contenga las actividades tradicionales del medio–”; indicando que “dispone de una triple base: el paisaje real y simbólico, los equipamientos, y un turista guiado por motivaciones como el acercamiento a la naturaleza, la vida rural y el respeto del medio, o el desarrollo de ciertas actividades”. Y concluyendo que el turismo rural presenta multitud de variantes¹⁴.

A la hora de delimitar segmentos de actividad económica en este sector, la distinción probablemente más relevante es la que deslinda el turismo centrado en el alojamiento en el medio rural (que puede incluir servicios complementarios), y la esfera del turismo activo, centrado en la organización de actividades de vario tipo en el contexto rural y natural, que pueden ir o no vinculadas a un alojamiento de especiales características, y que a su vez cabe diferenciar en

13 Cfr. BARDÓN FERNÁNDEZ, *El turismo rural... cit.*, 1987, p. 63 y ss.

14 CEBRIÁN ABELLÁN, A., “El turismo rural sostenible”, en *Turismo rural y desarrollo local*, coord. CEBRIÁN ABELLÁN, Sevilla/Cuenca, 2008, p. 49. *Vid.* la síntesis de las modalidades de turismo rural que presenta CALDERÓN VÁZQUEZ, F. J., *Distrito turístico rural: un modelo teórico desde la perspectiva de la oferta*, Tesis doctoral, versión 2007 (edición electrónica), texto en eumed.net/tesis/2007/fjcv. *cit.*, p. 97 y ss.

varias modalidades. Esta distinción primordial se refleja en la legislación autonómica, que contiene normativa propia y diferenciada de los establecimientos de alojamiento rural y de las empresas de turismo activo¹⁵.

En relación con alojamiento en el medio rural, tiene relevancia, también desde el punto de vista conceptual, la especificidad del agroturismo, que reflejaría mejor que ninguna la vinculación tanto de oferta como demanda turística con el universo agropecuario¹⁶. Y en relación con la actividad, una acepción amplia del turismo activo en el medio rural incluye actividades tanto de turismo natural¹⁷, como de deporte y aventura, y también de inmersión cultural rural (visitas a conjuntos arquitectónicos, gastronomía, participación en actividades tradicionales y fiestas locales, micología, actividades en explotaciones agropecuarias y turismo industrial)¹⁸.

-
- 15 Sobre turismo activo, para una primera aproximación *vid.* MARTÍN GIL, F., “Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles”, *Estudios Turísticos*, n. 122, 1994; MELGOSA ARCOS, “Turismo rural y turismo activo”, *Estudios de derecho y gestión ambiental*, I, Ávila, 1999; ASPAS, J. M., *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Zaragoza, 2000, y el útil documento elaborado por NASARRE, J. M., y MEDIAVILLA, L., *Estudio de la situación de la legislación de turismo activo en España*, Secretaría General de Turismo, 2007. La mayoría de las CCAA tienen hoy normativa sobre turismo activo; entre las primeras citaré a Andalucía (Decreto 20/2002 y disposiciones complementarias) y Asturias (Decreto 92/2002 de 11 de junio, complementado por Resolución de 19 de junio de 2008, que modifica su Anexo I y añade nuevas actividades). Después, insisto, a título de ejemplo, puede verse el Decreto 96/2007 de Castilla y León, desarrollado por la Orden CYT 1865/2007; o el Decreto 55/2008 de Aragón (Reglamento de las empresas de turismo activo). Entre las últimas, *vid.* Decreto 22/2012, de 27 de enero, de la Comunidad Valenciana.
- 16 “*Con independencia de la modalidad de alojamiento de turismo rural adoptada, la especialidad de agroturismo se aplicará a los establecimientos que estén integrados en explotaciones agrarias, ganaderas o forestales que, junto al hospedaje, oferten servicios generados por la propia explotación, posibilitando la participación del cliente en la realización de determinadas tareas propias de la explotación*” (Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, sobre Alojamientos rurales en Asturias). Sobre esta materia sugiero consultar las ponencias de M. LIBERTO y K. EHRlich en el *II Congreso Internacional de Turismo Rural de Navarra* (17 y 18 de febrero de 2011), disponibles *on line* en www.congresoturismorural.es/ponencias.
- 17 Respecto al turismo de naturaleza, remitiéndome a las referencias que haré *supra*, aconsejo de entrada la consulta de los materiales disponibles o indicados en la web de Europarc España (www.redeuroparc.org). Y la Tesis doctoral de ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, 2004, www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/publicaciones.
- 18 En la Ley 13/2011 de Turismo de Andalucía (la tomamos como botón de muestra) el turismo activo, contemplado con sustantividad propia, engloba, en el art. 28 d) tanto el ecoturismo como el turismo deportivo y de aventura en el medio natural. Y en el reciente Decreto 22/2012, de 28 de enero, regulador del turismo activo en la Comunidad Valenciana, el Anexo I, que recoge “con carácter orientativo y no exhaustivo” actividades propias del turismo activo, muestra la amplitud del espectro. Ahora bien, conviene insistir en que, junto a los

III. POLÍTICAS DE IMPULSO AL DESARROLLO RURAL Y TURISMO RURAL.

La UE, desde hace tiempo, incitó a los agentes del mundo rural a una reflexión sobre el potencial de su territorio en una perspectiva a largo plazo, fomentando la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible. Y en la evolución que ha ido experimentando la orientación de las ayudas financieras se introdujo el concepto de que la existencia misma del medio rural, en condiciones de aportar todo el beneficio que ofrece a la sociedad y ser disfrutado como un espacio a la vez ordenado y natural, nutre una función por la que, primero el agricultor y luego, por extenso, el habitante del mundo rural, merecen, por así decir, remuneración.

Desde la perspectiva del objetivo del mantenimiento de las rentas agrarias, la dedicación al negocio turístico vendría a aportar unos ingresos complementarios, que pueden llegar a constituir una parte significativa del rendimiento de la explotación agraria, o en todo caso de la renta del agricultor. Pero yendo más allá y entendiendo la *diversificación* como un objetivo referido a la economía del medio rural, la actividad turística, ya desligada de la explotación agraria, va a ser objeto de interés y fomento en los programas orientados a revitalizar el medio rural y evitar su despoblación, de acuerdo a la filosofía de desarrollo rural de la UE, que cofinancia un conjunto de actuaciones a realizar también por quienes no tienen por qué ser agricultores.

Ahora bien, el análisis desde esta vertiente evolutiva plantea, entre otros motivos de reflexión, que el empresario agrario, y cabría decir en general, el emprendedor rural, no ha estado tradicionalmente orientado ni preparado para ofrecer este tipo de servicios. Se trata de una auténtica reconversión. En un país volcado por mucho tiempo en el turismo de sol y playa y acaso en el urbano y cultural, el fomento de la iniciativa turística como nutriente del desarrollo rural, si se quiere mantener en coherencia con el planteamiento adoptado, requiere proyectar una visión a largo plazo, y tener consciencia de que se va a tratar de un largo proceso con varias etapas por las que es necesario transitar. En buena medida, dicen algunos, el turismo rural es hoy más «turismo» y menos «rural». Esto tiene que ver también con la reflexión que hemos de seguir haciendo acerca de las relaciones entre el mundo urbano y el rural. Pero es que quizá, para que pueda consolidarse el proceso de diversificación y sus objetivos, se ha de completar aquella reconversión a que aludíamos y tomar carta de naturaleza como actividad turística con todas sus consecuencias, incluso con planteamientos y aprovechamientos más ambiciosos e innovadores que los del

ámbitos deportivo y natural, nuestro turismo activo rural engloba esta tercera vertiente de la inmersión en la cultura local y en la actividad rural. Sobre turismo industrial, *vid.* “Arranca la red española de turismo industrial” (www.hosteltur.com, 30 octubre 2013).

turismo tradicional; sin que convenga en absoluto que se desvanezcan aquellos rasgos que mantienen el sector al servicio del desarrollo rural, como complemento de la economía agraria y con especial atención tanto a la implicación de los municipios rurales y la población local, como a la sostenibilidad de los recursos del espacio natural¹⁹. Será más turismo sin dejar de ser rural. No debe entonces ser motivo de temor que llegue en cierta medida a hacer competencia a otras facetas turísticas, más aún, constituiría un indicio, desde cierto punto de vista, de que se están haciendo bien las cosas y de que el sector va cumpliendo las etapas de una lógica evolución.

Aunque en los inicios las ayudas se centraran en el acondicionamiento de una serie de inmuebles, con vistas a animar a los eventuales oferentes del servicio turístico a embarcarse en esta actividad, y a crear el ambiente adecuado en el sentido de que algo nuevo se estaba moviendo en el espacio rural, hoy por hoy, sin abandonar el apoyo a la mejora en los equipamientos, las ayudas deben orientarse en otras direcciones. Hay quien puede pensar que una vez prestado el apoyo inicial, los poderes públicos debieran desentenderse de la suerte que corran estos incipientes empresarios turísticos, para que sobreviva sólo la oferta que pueda y sepa adaptarse y competir. Reconociendo las razones parciales que pueden avalar y los ajustes parciales a que ha de conducir este planteamiento²⁰, no parece que globalmente sea la postura más coherente ni con los objetivos iniciales de las políticas del desarrollo rural ni con las necesidades de precisamente eso, su desarrollo. Es necesario seguir dando pasos, la evolución no ha hecho más que empezar. Una cosa es que determinadas ayudas concretas hayan de limitarse a un período de cinco años sin que puedan convertirse en una *ayuda de funcionamiento*, y otra distinta, y criticable, sería

19 Sobre sostenibilidad, *vid.* por todos GARCÍA SAURA, P. J., “Desarrollo sostenible y turismo”, en *Análisis del régimen jurídico del medio ambiente en la legislación turística española*, Thomson-Aranzadi, 2007; MELGOSA ARCOS, “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico”, en RAMOS CASTELLANOS (Dir.), *Gestión del medio ambiente (1996-2005)*, Salamanca, 2005, p. 189 y ss.

20 “La oferta mantiene un ritmo de crecimiento por encima de la demanda de una manera mantenida en el tiempo: lo que en un principio parecía ser un problema coyuntural, motivado por la fase de desarrollo del sector amenaza, a la vista de los resultados, con derivar en un grave problema estructural que, de alguna manera hay que resolver si queremos que el sector alcance un nivel adecuado de estabilidad”. Por ello “es preciso a nuestro entender un período de ajuste en el que sea el mercado y no las políticas públicas las que marquen el ritmo; una vez finalizada una etapa de lanzamiento, es necesario serenar el proceso hasta alcanzar un razonable punto de equilibrio”. Cfr. GRANDE IBARRA, “La coyuntura actual... *cit. ibidem*. Ahora bien, el análisis debe tener en cuenta algunos datos más positivos: el incremento global de la demanda si lo miramos en períodos amplios (no sólo entre 2007 y 2012); y el progresivo aumento de pernoctaciones por turistas extranjeros (*vid.* lugares indicados en nota 2).

que no se aprovechara todo lo realizado hasta ahora en un nuevo movimiento para impulsar el sector.

Haciendo un sucinto repaso panorámico, cabe recordar que la primera medida comunitaria de apoyo al turismo rural fue el Reglamento (CEE) n. 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias²¹, en el que se establecía un régimen de ayuda aplicable a inversiones de carácter turístico o artesanal, en explotaciones agrarias. Posteriormente el Programa LEADER I (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rural*), supuso la implantación de una nueva filosofía del desarrollo rural e incluyó entre las medidas incentivadas el turismo rural. Este Programa tuvo su origen en la Comunicación 91/C73/14, de 19 de marzo de 1991, y continuidad en LEADER II (Comunicación 94/C180/12, de 1 de julio de 1994) y LEADER PLUS (Comunicación 2000/C139/05 de 14 de abril de 2000). En España, el Real Decreto 2/2002 de 11 de enero reguló la aplicación de esta última y los programas de desarrollo endógeno de los Grupos de Acción Local (GAL), incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER), BOE de 12 de enero de 2002.

La iniciativa LEADER ha sido catalizador del desarrollo rural en Europa durante más de 20 años. Los denominados Grupos de Acción Local (GAL) son su instrumento de aplicación. En ellos convergen todas las administraciones (europea, estatal, regional, local), y la sociedad rural más dinámica. Actuaciones en el seno de esta iniciativa han afectado a más de la mitad de la geografía e incidido sobre la mitad de la población rural de la UE. El aspecto más importante de estos desarrollos en cuanto a volumen de fondos empleados y puestos de trabajo creados, es el turismo rural²². E indirectamente otras actuaciones relevantes repercuten también en este sector. En España, como se ha dicho, LEADER se complementó con PRODER (Programa de Desarrollo y Diversificación de la Economía Rural), muy similar al anterior²³.

Las previsiones iniciales del Ministerio de Agricultura calculaban una inversión pública del 57% para estos programas, y sin embargo *a posteriori* se

21 DOCE, 30 de marzo de 1985.

22 El desarrollo y organización de la oferta turística rural contribuiría a “aprovechar mejor la actividad básica de las explotaciones agrarias, tanto desde el punto de vista de la diversificación de las actividades (complemento de renta y mantenimiento de la población sobre el terreno) como en relación con la función de gestoras de su espacio y su paisaje” (Comunicación 91/C73/14).

23 En materia estrictamente turística, España puso en marcha para el período 1992-1995 el Plan FUTURES. Prolongado hasta 1999 fue sustituido por el Plan Integral de Calidad del Turismo, que establece Planes de Excelencia y Planes de Dinamización Turística. Ambos se refunden en 2005 en los Planes de Dinamización del Producto Turístico, aprobados en ese año y en juego a partir de 2006. De los planes recientes daremos cuenta más adelante.

vio que la inversión privada resultaba superior en proporción (55% frente al 45 % de pública). Así pues, la iniciativa LEADER tuvo desde el principio una gran capacidad de movilizar inversiones privadas de un empresariado comprometido con el desarrollo local. Y haciendo un análisis de las estadísticas de LEADER II, se ve que el turismo rural recibió *directamente* un tercio del volumen de inversiones realizadas: 442 millones de euros, de 1364 en total (sin contar otras partidas estrechamente vinculadas con este aspecto, como el 13% dedicado a medio ambiente y patrimonio, etc...).

En la Comunicación 134 (2006) de la Comisión Europea, se indicaron los retos a que debía responder el nuevo modelo del turismo europeo, siempre en crecimiento por la globalización, la mejora de los sistemas de transporte y las nuevas tecnologías, y los cambios demográficos. Se considera imprescindible mejorar la coordinación y colaboración entre las partes interesadas, y entre el sector público y la iniciativa privada. La Comisión indicó una serie de aspectos a tener en cuenta y acciones tendentes a garantizar la sostenibilidad del modelo (intercambio de buenas prácticas, elaboración de un manual de formación, utilización adecuada de las nuevas tecnologías, recogida de información para elaborar estadística fiable, etc...).

Las modalidades de apoyo financiero a los proyectos de turismo rural han ido evolucionando al compás de la evolución misma de la Unión Europea y de sus políticas. Las modificaciones introducidas en la organización de los Fondos Europeos y la aparición del FEADER cambiaron en cierta medida el esquema de los recursos en que han podido apoyarse proyectos turísticos. En el período 2007-2013 han entrado en juego²⁴: los Fondos estructurales, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE), destinados ambos, entre otras cosas, al desarrollo de empresas y servicios turísticos, y que se pueden emplear en formación, programas educativos y actividades destinadas a mejorar la calidad de los servicios y los recursos humanos. El denominado Fondo de Cohesión, en cuanto dedicado a la mejora de infraestructuras (medio ambiente, transportes, etc...). El citado FEADER, que contribuye a la financiación, entre otros aspectos, de proyectos dirigidos a la conservación del paisaje y los recursos naturales, a la diversificación de las economías rurales a través del desarrollo del turismo rural y a la conservación de patrimonio rural. El Fondo Europeo de Pesca (FEP), permite utilizar ciertos montantes en beneficio de la pesca artesanal y actividades e infraestructuras turísticas en las poblaciones pesqueras. Un programa de formación como es el Leonardo da Vinci ha incluido la posibilidad de que el turismo sea un sector piloto en su plan de movilización para el aprendizaje (interesantes los proyectos financiados a su

24 GONZÁLEZ CABRERA, A., "Las políticas europeas para el turismo rural", en *Turismo rural y desarrollo local*, Sevilla/Cuenca, 2008, p. 179 y ss., p. 183.

cargo que podemos encontrar en la web de *EuroGites*). Algunos programas no dirigidos expresamente al turismo han podido servir para financiar acciones dentro del sector, como los orientados a la competitividad empresarial, tal es el caso del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad de las Pymes. Y por último, el Séptimo Programa Marco destinado a la Investigación ha podido utilizarse en los aspectos de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación aplicadas al turismo.

A partir de 2006 el marco normativo del desarrollo rural ha tenido como punto de referencia el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo al desarrollo rural a través del FEADER²⁵. Su Preámbulo evidencia la apuesta de la UE por la diversificación de las actividades en el espacio rural (Considerando n. 46); y en la Sección 3, Eje 3, bajo el epígrafe “Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural”, se hace especial mención en el art. 52 a) inciso iii) al fomento de actividades turísticas, dentro de un planteamiento general con vistas a potenciar un conjunto de aspectos que incidirán también en la mejora de la oferta turística (apoyo a las PyME, conservación y mejora del patrimonio rural, formación de los agentes económicos, promoción...). Más en concreto el art. 55 señala que la ayuda prevista en el art. 52, a), iii), “cubrirá infraestructuras a pequeña escala como centros de información y señalización de los lugares turísticos, aquellas recreativas como las que dan acceso a zonas naturales y el alojamiento de capacidad reducida, y el desarrollo y/o la comercialización de servicios turísticos relacionados con el turismo rural”. Es evidente por otra parte la conexión con el turismo rural de las condiciones relativas a las medidas de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales; el art. 56 cita las “ayudas destinadas a la implantación de servicios básicos, incluidas las actividades culturales y de esparcimiento, para una población rural o un conjunto de poblaciones rurales y las correspondientes infraestructuras a pequeña escala”. Y conexión hay sin duda en el ámbito de la “conservación y mejora del patrimonio rural”, aspecto desarrollado en el art. 57 con mención especial de las actuaciones en Zonas Natura 2000 y “demás zonas de alto valor natural”.

El Reglamento vino acompañado de unas Orientaciones Estratégicas aprobadas por el Consejo de la UE el 16 de febrero de 2006, que refuerzan el papel a desempeñar por el turismo rural en estas políticas²⁶. El Reglamento y las

25 Publicado en el DOCE de 21 de octubre de 2005.

26 *Vid.* Orientación 3.3: “Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de la economía rural”.

Orientaciones sirven de base para la elaboración de los Planes Estratégicos Nacionales de desarrollo rural por parte de los Estados miembros²⁷.

El Plan español (diciembre de 2006) recoge el turismo: respecto del eje 3, las prioridades son: la creación de oportunidades de empleo, en particular fomentando la entrada de mujeres en el mercado laboral; la creación de pequeñas y mediana empresas; la diversificación de explotaciones hacia actividades no agrarias; la formación de nuevos emprendedores; el fomento de actividades turísticas; la modernización de infraestructuras locales y servicios para la población rural; la restauración, conservación y valorización del patrimonio rural y la renovación de pueblos. El objetivo fundamental y prioritario de este eje es mejorar la calidad de vida y evitar el despoblamiento del mundo rural. Ahora bien, sus objetivos y medidas, tal como se prevé en las Directrices Comunitarias, se gestionan total o parcialmente desde el eje 4, del que constituyen prioridad: se trata del enfoque LEADER, lo que otorga especial importancia en esta materia a la actuación de los GAL. En concreto, por poner ejemplos significativos, actúa el enfoque LEADER (medida 413) en contribución a la medida 311 (“Diversificación hacia actividades no agrarias”), contemplada en catorce PDR autonómicos; para la 312 (“Ayuda a la creación y el desarrollo de microempresas”), recogida en dieciséis; y para la 313 (“Fomento de actividades turísticas”), presente también en catorce; así como para las medidas 321 (“Servicios básicos para la economía y la población rural”) y la 323 (“Conservación y mejora del patrimonio rural”), lo que incluye, entre otras cosas, “Actuaciones en la Red Natura 2000”²⁸.

La actividad de los Grupos de Acción Local y la interconexión entre ellos ya ha dado lugar a abundantes iniciativas que es interesante examinar. Podemos partir para ello de las web de las Comunidades autónomas o de las redes más significativas de desarrollo rural (REDR, REDER). En ellas hay documentación para seguir la normativa concreta y la actividad de desarrollo rural planificada, gestionada y conducida a través de los GAL: marcadas las líneas que cada Grupo va a potenciar, el marco en que se va a mover, cada promotor presenta su proyecto, que será cofinanciado, recibiendo una ayuda contractua-

27 Hemos de tener también en cuenta el Marco Nacional de Desarrollo Rural (versión 2009). Puede consultarse toda esta documentación en la web del MAGRAMA (Desarrollo rural).

28 El Eje 4 tiene sus medidas específicas, p. ej., 421: Cooperación transnacional e interregional. *Vid.* cómo se detalló el contenido de estas medidas (413, códigos 312, 313, etc...) en el *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León*, que a mi modo de ver está bien estructurado (quizá cabría esperar algo más en materia de Natura 2000). Recomiendo (podría hacerse en cualquier otra web autonómica), un recorrido por www.jcyl.es (Temas JCYL-Agricultura y ganadería- Desarrollo rural y formación agraria), donde encontraremos el *Programa de Desarrollo Rural*, Informes de seguimiento, *Buscador* de Grupos de Acción Local, y *Catálogo de buenas prácticas* que recoge Proyectos en Turismo rural particularmente bien valorados.

lizada, pues celebra un convenio asumiendo una serie de compromisos, cuyo incumplimiento significará en mayor o menor medida la pérdida de la Ayuda financiera, y/o sanciones y limitaciones de futuro. En el conjunto de España funcionan unos 257 Grupos, en número muy desigual según las diferentes CA (alrededor de 55 en Andalucía, 44 en Castilla y León, unos 30 en Galicia, 5 en Cantabria, 3 en la Rioja y País Vasco...), y teniendo en cada una de ellas diversas características y sistema de funcionamiento, respetando el Marco Nacional²⁹. Es muy ilustrativo contemplar el desenvolvimiento del desarrollo rural mediante enfoque Leader mirando su actividad³⁰. Diversas iniciativas, en las que entra en juego además un aspecto fundamental, la coordinación entre GAL, vienen dando lugar a la ordenación detallada de actividades interesantes desde el punto de vista del turismo en el espacio rural³¹. Y la cooperación es objeto de especial atención a través de la Red Rural Nacional, llamada a jugar un papel importante en la nueva etapa, y en cuyo seno se viene realizando un notable trabajo de orientación, mediante los proyectos piloto, y de coordinación mediante el apoyo a proyectos de cooperación interterritorial³².

En el nuevo período de programación (2014-2020), la metodología Leader y la actividad de los GAL van no sólo a mantener, sino a incrementar su importancia y los espacios de su actuación³³. Habrá que ver, eso sí, con cuánto dinero se dispone. A pesar de cierto pesimismo inicial, cabe entender que España mantiene a grandes rasgos en el reparto del FEADER el apoyo que recibía en

29 Para estudiar este asunto es hoy referencia ineludible PRIETO ÁLVAREZ (Dir.), DE LA CUESTA y CABALLERO, *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Thomson-Aranzadi, 2013.

30 Conviene consultar la web de alguno de estos Grupos y explorar las iniciativas que tienen que ver directa o indirectamente, con turismo: por citar alguno como botón de muestra, señalaré, en Asturias el CEDER Navia-Porcía (www.naviaporcia.com), con importante caudal de documentación; la Mancomunidad de Los Pedroches, en Andalucía; el Grupo de la Sierra del Jarama (www.galjarama.org) en la Comunidad de Madrid, etc., etc...

31 Sugerimos entre muchas que cabría examinar, las iniciativas alrededor de la micología y el turismo micológico en Castilla y León (www.myasrc.es), el turismo ornitológico (p. ej., proyecto Trino, en esta misma CA), y tantas otras de turismo fotográfico, *ovioturismo*, turismo fluvial, ecuestre, etc...

32 Es interesante examinar los proyectos desarrollados bajo sus auspicios, consultando *Experiencias innovadoras de entidades de la Red Rural Nacional*, 2011, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, www.marm.es.

33 Leader jugará un papel integrador y horizontal territorial. *Vid.* Dictamen del CES europeo: *LEADER como instrumento de desarrollo local* (DOUE de 22 de diciembre de 2011). Y *vid.* Reglamento 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, FC, FEADER y FEMP (DOUE 347/320, 20-12-2013), concretamente arts 32 y ss. ("Desarrollo local participativo"); y Reglamento 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al Desarrollo Rural a través del FEADER (DOUE I. 347/487, 20-12-2013), Preámbulo (Considerandos 31 y ss.) y arts. 42 y ss.

el período anterior³⁴; persiste la obligación de gestionar vía Leader un mínimo del 5 %, aunque limitarse a este mínimo se antoja escaso... Ahora bien, una novedad importante es la coordinación de los fondos comunitarios utilizables integrándose en un Marco Estratégico Común³⁵. La actividad de *desarrollo local participativo* y las iniciativas conexas al turismo rural que impulse van a poder recibir flujos de financiación más allá del FEADER gestionados por los GAL³⁶.

Palabras clave en los nuevos documentos, que habrá que tener en cuenta (y que en realidad no difieren mucho de otras anteriores pero se reiteran hasta la saciedad) son: cooperación, coordinación, asociación y trabajo combinado en redes, formación, gestión y transferencia del conocimiento, innovación³⁷... Por lo demás, se pone el acento muy especialmente en todo lo relacionado con el contexto forestal, espacios naturales protegidos... En definitiva, objetivos y prioridades³⁸ (las medidas ya no se organizan por ejes), que conectan

34 La cantidad aprobada para España 2014-2020 asciende a 8.290 euro (en 2007-2013 eran 8.161). Supone una participación del 8.9% en el total (frente al 8.5% anterior). *vid.* Anexo I del Reglamento 1305/2013; y “¿Cómo se han repartido los fondos FEADER en la UE”, web de REDER (Noticias, 22 de octubre de 2012, fuente: Agrodigital).

35 Este MEC incluye, junto a FEADER, el FSE, FEDER y FEMP (denominados Fondos EIE). *Vid.* Reglamento 1303/2013. Sobre la organización de los Fondos aconsejo consultar www.minhap.gob.es: áreas temáticas à Fondos de la UE à La política regional y sus instrumentos à Fondos comunitarios. Período 2014-2020. O bien: Dirección General de Fondos Comunitarios à Fondos Período 2014-2020.

36 La dinámica Leader trasciende al concepto más amplio de *Desarrollo local participativo*, *vid.* Reglamento 1303/2013, Segunda Parte, Tít. III, Cap. II, arts 32 y ss.: “... será apoyado por el FEADER, que se designará como desarrollo local Leader, y podrá ser apoyado por el FEDER, EL FSE o el FEMP” (art. 32). También se prevé la posibilidad de otras “estrategias de desarrollo local que funcionan fuera del ámbito del desarrollo local Leader, entre los agentes públicos y privados de las zonas rurales y urbanas” y que “a diferencia del enfoque Leader, tales asociaciones y estrategias pueden limitarse a un sector o a objetivos de desarrollo relativamente específicos”. Cfr. Reglamento 1305/2013, Considerando 29 y *vid.* art. 35 (espec. 1. i).

37 Coordinación, cooperación y asociación para la consecución de objetivos unitarios y combinados caracterizan la filosofía del nuevo período. Y se manifiestan en varios niveles y en un haz de direcciones: coordinación en el empleo de los fondos conforme al Marco Estratégico Común, asociación y *partenariado* en la planificación, desarrollo local participativo en y fuera de Leader, agrupación y coordinación para la innovación... Cfr. Preámbulo de Reglamento 1303/2013 y Reglamento 1305/2013. Este último, entre otras cosas, amplía el ámbito de la medida «cooperación» (art. 35) con apoyo a nuevas modalidades (p. ej., 35 1. c: “La cooperación entre pequeños agentes para organizar procesos de trabajo en común y compartir instalaciones y recursos, así como para el desarrollo o la comercialización de servicios turísticos relacionados con el turismo rural”. Y recoge el apoyo a la cooperación en el marco de Leader, para proyectos interterritoriales y transnacionales (art. 44).

38 Con carácter más concreto para nuestro asunto (aunque no hay que detenerse sólo ahí), *vid.* art. 5 Reglamento 1305/2013 (prioridades). Prioridad n. 6: a) Diversificación; b) Promover

con combinaciones de medidas en contextos en que el valor turístico es un elemento más dentro de una planificación amplia³⁹. Pero qué duda cabe que las ayudas tal como eran concebidas hasta este momento, no dejan de tener sentido, en absoluto –basta ver los Considerandos 17 y ss. del Preámbulo y los arts. 19 (“Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas”) ó 20 (“Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales”) del Reglamento 1305/2013⁴⁰–. Se trata de buscar una continuidad, focalizando el apoyo sobre todo en el desarrollo empresarial y en el contexto en que el empresario turístico se tiene que mover.

A la vez pues que los expertos y profesionales plantean y requieren un *repensamiento* del sector, un nuevo modelo de turismo rural⁴¹ (que en parte no es sino recoger de nuevo y profundizar las ideas iniciales⁴²), el trabajo con el renovado enfoque del desarrollo territorial va a estar en esta línea, potencian-

el desarrollo local en zonas rurales.

- 39 Cabe establecer también «subprogramas temáticos» (*vid.* Considerando 8 y art. 7 del Reglamento 1305/2013), en cuyo contexto, por más que no aparezca una alusión expresa, del Anexo IV del Reglamento, que tiene además carácter sólo indicativo, se deduce que también pueden referirse a iniciativas relacionadas con el turismo.
- 40 Como botón de muestra *vid.* los Considerandos 17, 18 y 19: en el primero de ellos se afirma que la *diversificación* hacia actividades no agrícolas, *entre otras (...)* las actividades turísticas, es fundamental para el desarrollo de las zonas rurales (alusión expresa al turismo introducida en la versión aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 20 de noviembre de 2013); “la diversificación (...) también puede abordar la gestión sostenible de los recursos cinegéticos”; y “debe fomentarse la diversificación de los agricultores hacia actividades no agrícolas así como la creación y el desarrollo de PYME no agrícolas en las zonas rurales”. Se trata de impulsar, con la vista puesta en el fomento del empleo de calidad, “el desarrollo de empresas agrícolas y no agrícolas”, y el de “sectores no agrícolas” (Considerando 18). En cuanto a los preceptos aludidos, mantienen una básica continuidad con sus predecesores del Reglamento 1698/2005 (arts. 52 y ss.): ayuda a la diversificación, creación e inversiones de pequeñas empresas destinadas al desarrollo de actividades no agrícolas en zonas rurales, inversiones para la mejora de las infraestructuras rurales y el patrimonio natural.
- 41 *Vid.* GRANDE y MAYNAR, *Hacia un nuevo modelo de turismo rural*, 2010, *cit.* También a nivel de comarcas concretas, en la documentación de los GAL encontramos análisis que reflexionan en este sentido. *Vid.*, como ejemplo, el documento *La actividad turística, una alternativa a consolidar*, en la web del CEDER Navia-Porcía. Y son interesantes también a estos efectos de reflexión y a la vez pegados a la realidad práctica concreta, los *Informes de Evaluación Intermedia* de los PDR que fueron ofreciendo en 2009/2010 las Comunidades Autónomas.
- 42 *Vid.* todos los matices del conjunto de estudios y exposiciones agrupados en el documento *Comercializar un turismo rural de calidad* (contiene, p. ej., “El papel de los grupos de acción local”). Por más que tenga ya unos años, no ha pasado de moda. <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/touris/art11.htm>.

do proyectos combinados intersectoriales e interterritoriales⁴³, e iniciativas de medio/largo alcance, y de lo cual ya vamos encontrando ejemplos y modelos. Se tratará no sólo de ayudar al emprendedor individual en cuanto tal (que también), sino especialmente en cuanto integrado en iniciativas compartidas, coordinadas. Y cobrará un papel preponderante, si no lo tuviera ya, la construcción de discursos turísticos y la preparación y fortalecimiento de contextos, producto, modalidades, perfiles...

Estas perspectivas han de guiar la reflexión y respuestas a las preguntas planteadas en el documento *Reflexiones para la definición del modelo de la nueva PAC en España* que el MAGRAMA ha presentado a las CCAA en el verano de 2013⁴⁴. Desde mi punto de vista es muy pertinente el empleo de fondos FEADER para financiar proyectos relacionados con el turismo, los hay con particular vinculación con la promoción de nuestros valores naturales y sector agroalimentario, además de su primordial orientación diversificadora y dinamizadora del empleo en el medio rural.

Frente a quienes se fijan sólo en los fallos que hasta ahora hayan podido cometerse y en el lento crecimiento de las pernoctaciones, reduciendo su análisis a unas ayudas al establecimiento de casas rurales cuyo tiempo habría pasado, si se piensa, y es el presupuesto del que parten estas páginas, que el turismo es un producto más (y no el de menor relevancia) del medio rural, íntimamente relacionado con valores que nuestro territorio se muestra especialmente apto para ofrecer y explotar y con el impulso al propio sector agroalimentario, parece evidente que hay un amplio espacio para imaginar y ejecutar nuevos provechosos proyectos, utilizando fondos FEADER y cualquier otra partida de fondos EIE (MEC) que sea posible utilizar⁴⁵.

43 Del carácter intersectorial de planteamiento e iniciativas, da cuenta, por ejemplo, a nivel *macro*, el Considerando 18 del Reglamento 1303/2013: como los Estados miembros y las regiones afrontan retos de naturaleza compleja e interrelacionada, “las soluciones que reciben ayuda de los fondos EIE deben ser integradas, multisectoriales y multidimensionales”. Este “enfoque integrado para el desarrollo territorial” que plasmará el Acuerdo de Asociación, inspira las estrategias del desarrollo local participativo (Cdo. 20 y 31 y arts. 32 y ss.). Por lo que respecta al Reglamento 1305/2013, y en relación a la materia que nos ocupa, citaré el Cdo. 18: ...“El desarrollo de empresas agrícolas y no agrícolas debe estar dirigido (...) al desarrollo de sectores no agrícolas (...) y, al mismo tiempo, a impulsar la integración de las empresas y los vínculos intersectoriales locales. Al mismo tiempo deben fomentarse los proyectos que integren agricultura y turismo rural...”. En cuanto a cooperación interterritorial, valga como botón de muestra lo relativo a cooperación (art. 35), cooperación en el marco de Leader (art. 44) y redes (art. 52 y ss.).

44 *Vid.* especialmente a partir de p. 20, *preguntas 29 y ss.*

45 En mi opinión esta es la forma justa de enfocar la respuesta a la *pregunta 36* del Documento citado. Incluso para actuaciones vinculadas a determinados sectores agropecuarios, cabría plantear aprovechar transferencias de fondos del primer pilar (cfr. *pregunta 43*).

Y de lo dicho hasta ahora puede inferirse que, en efecto, es muy conveniente contar en la materia que nos ocupa con una programación marcando grandes líneas de acción y en que se engargen actuaciones de carácter supraautonómico⁴⁶. Y se evidencia la importancia orientadora y como catalizador de iniciativas cooperativas que va tener la Red Rural Nacional⁴⁷.

IV. TRANSVERSALIDAD DEL TURISMO RURAL Y NORMATIVA QUE INCIDE EN SU DESARROLLO. REFLEXIÓN ACERCA DE ALGUNOS RETOS ACTUALES DEL SECTOR⁴⁸

La actividad de oferta de turismo tiene que ver con muchas otras cosas⁴⁹. Tal como viene planteada en el ámbito del desarrollo rural, no puede ser *sólo* el hecho de poner un hotel en el campo, sin más, como es lógico. El apoyo que merece presupone la atención a un conjunto de valores para que cumpla

46 “El programa nacional contemplaría actuaciones (...) en particular las relacionadas con las siguientes medidas: (...) “cooperación para la creación de redes y grupos (art. 36, hoy 35)”, “Cooperación entre agentes de la cadena agroalimentaria y del sector forestal, y otros agentes que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo rural, incluyendo organizaciones de productores... (*ibidem*)”; “proyectos de cooperación Leader interterritoriales y transnacionales (art. 44)”, “asistencia técnica a través de la Red Rural Nacional (art. 55, hoy 54)”. “El marco nacional puede además incluir un cuadro financiero resumen del conjunto de los programas regionales, que permitiría, estableciendo las disposiciones oportunas, el trasvase de fondos entre programas para evitar la pérdida de fondos en caso de que existiera riesgo de descompromiso”. Cfr. *Reflexiones...*, *cit.*, pp. 21 y 22 (preguntas 29 y 33).

47 El Programa de la Red Rural Nacional (cfr. pregunta 47, y art. 54 Reglamento 1305/2013) ha de brotar y no ser algo diferente de la propia interconexión entre iniciativas regionales, potenciando la extensión a nuevas CCAA de inquietudes sentidas con fuerza en alguna de ellas, y atendiendo a la conveniencia de ampliar horizontes en la consolidación de contextos y producto turístico (vgr. Camino de Santiago, Rutas gastronómicas, Villas romanas, reservas naturales...).

48 Aconsejo confrontar y complementar lo que se va a tratar en estas páginas con la lectura de los últimos Planes Nacionales de Turismo, disponibles en la web del MINETUR: Plan del Turismo Español Horizonte 2020; Plan de Turismo Español 0812; y Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015. Son muy interesantes también los planes estratégicos de turismo y de marketing turístico de diversas comunidades autónomas. Y otra documentación a consultar son los Informes producidos en el Proyecto denominado Observatorio del Turismo Rural (OTR), realizado por el portal turístico Escapada Rural en colaboración con CETT, de la Universidad de Barcelona, y NetQuest (www.escapadarural.com); abundante información suministra el sitio web hosteltur.com; y en general consúltese la documentación ofrecida en www.turespaña.es.

49 Para reflexionar sobre los aspectos que se indicarán en el texto, es interesante CALDERÓN VÁZQUEZ, F. J., *Distrito turístico rural: un modelo teórico desde la perspectiva de la oferta* (2007), *cit.*

las funciones que se le asignan: cuidado del medio natural, cumplimiento de requisitos urbanísticos y edificatorios, ajuste a ciertos estándares de calidad, impulso del empleo y de las producciones autóctonas, compromisos de profesionalidad y atención a determinadas demandas de los clientes de acuerdo a la calificación a que aspire y obtenga el establecimiento...

No basta con tener una buena idea individual e implementarla bien. El turismo rural requiere que toda una región, toda una comarca, asuma un compromiso colectivo⁵⁰. Depende del cuidado de las vías de comunicación y transporte, de la adecuada señalización, incluso del carácter hospitalario. La sanción jurídica de los comportamientos es importante, pero también lo es aquella empresarial y social. Y el ordenamiento jurídico tiene que ser una ayuda, un apoyo más en una adecuada estrategia de turismo rural⁵¹.

Cualquier planificación orientada a potenciar la adecuada evolución del sector debe tener presente las múltiples facetas que tiene el turismo rural, los varios puntos de vista desde los que puede ser analizado y los diversos factores que inciden en su desarrollo sostenible, también desde la perspectiva jurídica⁵².

En la ordenación jurídica de la actividad turística vamos a encontrar, entrelazados, aspectos de derecho público y privado. Si tomamos como punto de partida la relación de derecho privado, interesará, por ejemplo, lo que P.

50 El sector contribuye al progreso económico sobre todo si hay cierto grado de desarrollo en la región en que va a desenvolverse; en este sentido nuestro país parece bien preparado para sacar provecho de esta actividad. El turista rural está más predispuesto a establecer con quien le acoge una peculiar relación que repercute en beneficio directo del territorio, y que en determinados destinos «exóticos» no se produce de igual manera. GRANDE IBARRA se refiere al “valor añadido respecto a otras actividades turísticas, de permitir un reparto de las rentas y un beneficio sobre los territorios anfitriones mucho más amplio que el turismo convencional operado por grandes capitales, con situaciones laborales no siempre adecuadamente compensadas y un reparto de riqueza limitado” (Cfr. “La coyuntura actual... *cit.*”, p. 1). Desarrolla este punto CALDERÓN VÁZQUEZ, *Distrito turístico, cit.*, pp. 24 y ss., 64 y ss., y son interesantes las páginas que dedica a las “señas de identidad del turismo rural”, pp. 103 y ss. Un reflejo de cómo el desarrollo turístico requiere una visión global relativa a una comarca, a un destino, lo tenemos en el planteamiento del Programa promovido por el Instituto Turístico de España (Turespaña) Sistema Integral de Calidad Turística en Destinos, (SICTED), *vid.* www.calidadendestinos.es.

51 Es interesante consultar documentos como el Plan Estratégico de Turismo para Castilla y León 2009-2013, o el Programa Estratégico de Turismo del Principado de Asturias, disponibles en las webs de las respectivas consejerías de turismo.

52 El PNIT 2012-2015 subraya la necesidad de contemplar un conjunto plural de normativas y su evolución desde la perspectiva del impacto en el sector turístico. Y bajo el epígrafe “Modificación de la legislación que afecta al turismo”, se refiere a las reformas laborales (proponiendo eliminar “la clasificación rígida en categorías profesionales adoptándose un criterio más flexible y favoreciendo la movilidad geográfica”); y a las necesarias adaptaciones de la Ley de Costas, modificaciones en la de Propiedad Intelectual, cambios en la normativa arrendaticia y actualización de la Ley de Aguas. Cfr. pp. 84 y 86 y ss.

AMAT ha denominado el contrato de agroturismo, que estudia con exhaustividad en su tesis doctoral⁵³. Hay que tener en cuenta la normativa contractual, la teoría jurídica del contrato de hospedaje, la reglamentación atinente al alquiler de inmuebles para uso turístico y al arrendamiento de servicios, etc..., y la normativa referida a contratos con consumidores, tratamiento de la publicidad comercial como integrante del contrato, utilización de condiciones generales en contratación electrónica y en general, las reglas relativas a la contratación por vía telemática, muy utilizada en este sector. En la medida en que el contrato con el empresario turístico encaje en la categoría de viaje combinado será de aplicación la legislación relativa a este tipo de relación, que puede ser aplicable también por analogía. Hay que tener en cuenta las normas atinentes a las relaciones con y a través de los intermediarios turísticos⁵⁴.

Desde la vertiente del derecho público, los condicionantes administrativos para el desempeño de una actividad profesional de turismo rural son variados y pueden llegar a ser muy detallados, hay que atender a diversos intereses en juego; y es preciso velar por el prestigio de una región, tiende a convertirse en una marca. Quien quiere abrir un alojamiento rural debe adecuarse a las exigencias marcadas legal y reglamentariamente para cada categoría prevista y para el tipo de turismo que ofrece; cumplir normas urbanísticas, sanitarias, medioambientales, etc. Las actividades de turismo activo, de naturaleza, deportivo, etc..., exigen, en mayor o menor medida, una cualificación especial. Es preciso concertar seguros obligatorios... Y hay que atenerse a las exigencias de sostenibilidad y adecuar la actividad a las limitaciones impuestas por el estatuto jurídico del entorno natural o del sector de aprovechamiento en que se desenvuelva. La Administración, a través de la inspección de turismo, fiscaliza el cumplimiento de normas de seguridad y estándares de calidad, fijando las sanciones pertinentes.

Por otra parte, conviene conocer bien las posibilidades para optar a ayudas y subvenciones. Muchas, aunque no todas ni mucho menos, están canalizadas en los planes de desarrollo rural⁵⁵. El empresario individual, por lo común, va

53 *Vid.* el resumen en AMAT LLOMBART, P., *El fenómeno del turismo rural y el contrato de agroturismo en el ordenamiento jurídico español*, “Derecho Agrario y Alimentario”, 35, 1999, p. 41 y ss.

54 Sugiero la lectura de las Condiciones Generales publicadas *on line* por la agencia de viajes “Ruralia”, (www.ruralia.com).

55 El PNIT 2012-2015 expresa la preocupación por la “dispersión y atomización de las entidades que ofrecen instrumentos de financiación. La variedad de plataformas que se emplean para dar difusión a este tipo de iniciativas diluye el calado de las mismas, con el riesgo de que las ayudas queden desiertas. La complejidad de los procesos de búsqueda, solicitud de ayudas y justificación posterior, puede desalentar en ocasiones al solicitante, en especial en el caso de PyME y emprendedores, poco familiarizados con los trámites y burocracia asociados a las solicitudes de financiación, presentación de proyectos, justifica-

a estar integrado en una asociación o red de turismo rural, y al mismo tiempo formará parte del ámbito de actuación de un Grupo de Acción Local. Ambas facetas tienen una dimensión normativa: las ayudas gestionadas por el GAL exigen asumir y cumplir compromisos; y la participación en una red o asociación requerirá probablemente del profesional el cuidado de ciertos estándares de calidad y buenas prácticas.

Muestra de la imbricación de reglamentación administrativa y aspectos de derecho privado, en las normativas turísticas de las Comunidades Autónomas es tendencia actual colocar un elenco de derechos y deberes del empresario y del turista; y por ejemplo, en el Decreto con que Castilla y León renovará la ordenación de los alojamientos rurales, está previsto incluir varias reglas relativas a la relación del empresario con el cliente. Además de que su contravención pueda dar lugar a sanciones administrativas, habrán de tenerse en cuenta como elemento integrante del contrato, en cuanto las partes quedan vinculadas a cumplimentar todas aquellas consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la buena fe, al uso y a la Ley.

Y hay que ver hasta qué punto las cartas de buenas prácticas turísticas y los compromisos asumidos a nivel profesional con una red o asociación, incluso con control público-privado a veces, suponen vínculos contractuales con el cliente. Con cierta frecuencia, en los Estatutos del algún intermediario turístico o una central de reservas (son realidades diferentes), se insiste en que cierta información supone un contenido «no contractual». Pero la tendencia en materia de publicidad y derechos del consumidor, es que la información suministrada al público pase a integrar el contenido del contrato que luego celebra. Y es interesante plantear si los deberes asumidos para obtener un distintivo de calidad van a tener simplemente la sanción de que, en caso de insatisfacción detectada en la clientela, o de una auditoría negativa, se elimine esa distinción, o implicarán también una responsabilidad y deber de indemnizar por incumplimientos, en la relación concreta, por haber pasado a formar parte de lo que el contratante «puede legítimamente esperar» del profesional turístico⁵⁶.

ciones posteriores, etc.” Por ello, para “mejorar el marco informativo y de asesoramiento”, prevé la implantación de una ventanilla única, gestionada técnicamente por SEGITTUR, que “constará de varios niveles de atención al usuario”. Su puesta en práctica “contempla diversas acciones”: en primer término la optimización del portal de ayudas existente (Ayudatur); y además se compondrá un equipo que ofrecerá asesoramiento, evaluando las propuestas de proyectos y su adecuación a los requisitos de cada convocatoria, y adicionalmente, “aprovechando el conocimiento que se adquiriera sobre los diferentes proyectos de innovación”, llegará a poder “recomendar la asociación de empresas para generar una oferta de valor más competitiva y ganar peso específico de cara al mercado”. Cfr. PNIT 2012-2015, pp. 93-94.

56 En las “Normas de Aplicación” de los *Requisitos de calidad de EuroGites*, se indica: “Los requisitos enumerados en este documento tienen carácter de «recomendaciones fuertes»

Dicho todo esto, hemos de ensayar una reflexión general: en materia de turismo rural (que en buena medida supone una verdadera reconversión para muchos, que terminarán por convertirse en un *peculiar* tipo de empresario turístico), convergen como dos corrientes: por una parte toda la política, normativa y apoyos de desarrollo rural, que dan lugar, al menos así se desprende de los textos, los proyectos, modelos y horizontes presentados, a una verdadera movilización, con un importante grado de innovación y búsqueda de cooperación, sinergias, intercambios y enlaces, para hacer brotar negocio turístico y masa crítica. Se trata, además, de un sector turístico peculiar, en buena medida por hacer, por consolidar, donde se puede ir planificando a medio/largo plazo tratando de evitar para este segmento de negocio problemas como los que han acuciado tanto al mundo agrario como al universo del turismo de sol y playa.

Pero otra corriente caudalosa confluye con aquella: toda la normativa administrativa estrictamente dedicada al sector turístico, en buena medida proveniente de la contemplación del turismo de sol y playa, y acaso del turismo urbano, y de un cierto contexto de relaciones entre los agentes turísticos. Quien se decide, atraído por los cantos de sirena del desarrollo rural, a iniciar una actividad turística, pronto se encontrará frente a esta normativa, que en muchos casos presenta matices y exigencias bien justificados (cualificación, seguros, responsabilidades...), pero otras veces puede tener una rigidez y suponer un corsé que no se adapta bien a estos nuevos horizontes de desenvolvimiento del negocio, y asfixia un poco el impulso de esa verdadera “I+D+I” del turismo en que se viene convirtiendo el universo de proyectos, iniciativas, ideas, que se mueve en torno a la metodología LEADER y el desarrollo rural.

Las propuestas de coordinación de las tareas con vistas a descubrir y dar forma comercial a nuevas modalidades de disfrute turístico, que sugieren los textos programáticos del desarrollo rural, con el fin de poner en valor recursos que entre nosotros pueden tener un potencial formidable, requieren una reglamentación clara y en su caso con las dosis de complejidad precisa, pero

para los asociados de *EuroGites*, pero no son de cumplimiento obligatorio. En todo caso, *se deberán respetar en el supuesto de realizar una promoción o marketing de unidades concretas de alojamiento bajo la marca de «EuroGites»*. Cada organización miembro de *EuroGites* es responsable de definir cómo y hasta qué punto aplicará los presentes requisitos en su ámbito de competencia. Inspección y control de su cumplimiento que recae en las respectivas organizaciones miembro, si bien *EuroGites* se reserva el derecho de realizar comprobaciones propias”. En la web de RAAR se nos explica: “Te presentamos hasta 70 detalles sobre cada alojamiento. *Para tu seguridad, asumimos una serie de compromisos y garantías* (la cursiva es mía). Nuestras amplias y estrictas normas de equipamiento y calidad están homologadas con los criterios internacionales de EuroGites y asignan una, dos, o tres «Aceitunas» a nuestros alojamientos”. Respecto a la problemática jurídica de los Códigos de conducta y autorregulación de la calidad, recomiendo la lectura del volumen coordinado por REAL PÉREZ, A., *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

sin complicaciones innecesarias, que no constituya un obstáculo para que el talento, creatividad y nuevas formas de cooperación puedan plasmarse y convertirse en negocio turístico⁵⁷.

A partir de ahora abordaremos un breve repaso de varios aspectos que entrañan retos actuales del turismo rural, y hemos de comenzar aludiendo precisamente a la necesidad de **armonización y simplificación**. En el Estudio sobre la regulación turística en España publicado por la Secretaría de Estado de Turismo en 2007, examinando las leyes autonómicas y la ordenación de diecisiete subsectores de actividad, se pone de manifiesto la dimensión y diversidad de las normativas. Por eso el PNIT 2012-2015, “con el objetivo de aproximar la regulación de la actividad turística y maximizar la protección de consumidores y empresarios que convergen en las diversas prácticas turísticas”, quiere “impulsar un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales de cara a simplificar y armonizar la normativa”. Este proceso ya ha comenzado, se nos dice, por cuanto las condiciones para el ejercicio de la actividad y la prestación de los servicios se vienen actualizando, en las normativas autonómicas, con ocasión de su adecuación a la Directiva de Servicios (2006/123/CE)⁵⁸. Estas reformas se ocupan por cierto de simplificar los procedimientos administrativos mediante la sustitución del sistema de autorizaciones por el de la declaración responsable previa al inicio de la actividad, lo que tiene lógico complemento en la organización de la inspección de turismo⁵⁹.

En segundo lugar el **reto de la calidad**, su metodología, su puesta en valor y el trabajo sobre percepción de la calidad constituyen hoy lugar común en cualquier planteamiento de política turística. La gestión de la calidad se mueve en varias direcciones: optimización de los costes para un mejor servicio, visibilidad, información y discurso emocional, sostenibilidad y excelencia medioambiental, satisfacción del cliente... En cualquier caso, con el turismo rural viene pasando algo parecido a lo sucedido con las denominaciones calificadas en relación con el producto agroalimentario. Es preciso diferenciarse, publicitarse y promocionarse con base en la calidad.

57 Es preciso distinguir bien lo que sea requisito imprescindible para desarrollar dignamente una actividad, y lo que constituye un complemento conveniente. Quien idea una actividad novedosa ha de poder ponerla en marcha cumpliendo el mínimo necesario, sin exigirle de entrada otros requisitos aconsejados por una cierta contemplación de la calidad, porque a lo mejor la satisfacción del cliente se consigue en el caso concreto por otras vías.

58 Cfr. PNIT, *cit.*, pp. 84-86.

59 *Vid.* por todas, Ley de Turismo de Castilla y León, Capítulo 2 del Título III; el sistema se recoge en el capítulo IV del reciente Decreto regulador de los alojamientos rurales. Y por poner otro ejemplo de simplificación, la Ley 8/2012 de Turismo de las Islas Baleares aclara en su art. 20.3 que las empresas pueden ofrecer en el ejercicio de su actividad principal otros servicios complementarios, sin que sea preceptiva una licencia para cada una de las actividades (sin perjuicio de la aplicación de su normativa específica).

Actualmente (indica el PNIT 2012-2015⁶⁰) existen cinco programas dentro del Sistema de Calidad Turístico Español (SCTE), abarcando diferentes líneas de acción que impactan sobre aspectos diferenciales de calidad: STCE Buenas Prácticas, STCE Destinos (SICTED), STCE Sectores o marca “Q” de Calidad Turística, STCE Anfitriones y SCTE Internacional⁶¹.

El distintivo Q, gestionado por el ICTE, se otorga no sólo a alojamientos o restaurantes, también a empresas de turismo activo, espacios naturales protegidos, campings, balnearios, etc., atendiendo a una veintena de normas UNE de normalización de la calidad correspondientes a otros tantos subsectores turísticos⁶². Últimamente se han concedido los primeros distintivos a servicios de turismo industrial (en el contexto del enoturismo)⁶³, lo que abre un amplio panorama en relación a lo que luego se apuntará de la vinculación entre turismo experiencial e industria agroalimentaria. El Sistema Q es compatible con otros de certificación de la calidad, como el basado en las normas ISO (vgr., ISO 9001 para empresas turísticas, ISO 14001 gestión medioambiental), el sistema comunitario EMAS, el modelo EFQM de excelencia, la etiqueta Eco-Label de ECEAT que refleja un especial cuidado en materia medioambiental y sostenibilidad, etc⁶⁴.

El reto de la calidad tiene directa conexión con la formación. El STCE Anfitriones comprende dos subprogramas con planes de formación para el personal profesional turístico, cuyo desarrollo viene teniendo gran aceptación. Y tanto las Comunidades Autónomas como entidades asociativas del sector han puesto en marcha cursos y programas específicos.

Las Comunidades autónomas tienen sus propios modelos, marcas y planes de calidad, organizan cursos de actualización, y realizan convocatorias

60 Cfr. p. 76.

61 Una primera información sobre estos puntos, en www.tourspain.es: Desarrollo y sostenibilidadà Evolución del sistema de calidad turístico español. Y muy completa en www.profesionales.calidadturistica.es, y en otra página editada por el ICTE, calidadturistica.com. Para profundizar *vid.* los contenidos y bibliografía propuesta en *Dossier sobre calidad Turística*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2012 (www.juntadeandalucia.es: Turismoycomercioà Documentacion).

62 En la web de AENOR (www.aenor.es), encargada de las auditorías de la Q, se puede consultar todo lo relativo a la certificación para el sector turismo (sistemas, normas, marcas). Esta Asociación ha puesto en marcha un servicio *on line* que permite a las empresas turísticas conocer las actualizaciones de las normas a cumplir para obtener la Q, en los diversos subsectores.

63 Sobre la base de UNE 302001.2012: Turismo industrial.

64 *Vid.* sobre este tema CAMISÓN ZORNOZA, C., “Estrategias de calidad turística. El papel de los sistemas de acreditación y certificación de calidad”, en AURIOLES MARTÍN (Coord.), *Las nuevas formas del turismo*, Col. Mediterráneo Económico, 5, IE Cajamar, 2004, pp. 119 y ss.

de premios, incentivos y subvenciones para las empresas que quieran invertir en formación, mejora de sus servicios acorde a sistemas y normas de calidad y obtención de acreditaciones como la propia Q del ICTE. Un ejemplo entre varios de la evolución que en esta materia se viene dando y la labor autonómica en estos últimos años, podemos encontrarlo en el plan de calidad turística denominado “Asturias excelente”⁶⁵.

Y para terminar este apunte, hemos de señalar que un ámbito en que jugarán los estándares de calidad es a la hora de elegir los proyectos a financiar, por parte de un GAL⁶⁶.

En relación con la calidad, y con todo el conjunto de retos del turismo rural, tiene mucha importancia, y plantea a su vez sus propios desafíos, el **asociacionismo**⁶⁷ y el **desarrollo de formas de coordinación y cooperación** entre todos los agentes implicados en la oferta turística. De entrada, con carácter general y también para el ámbito turístico, y como se desprende de las referencias que hemos hecho, la labor de entidades asociativas y fundaciones ha sido y es clave para el impulso, la gestión y la certificación de la calidad⁶⁸. Ahora bien, en materia de turismo rural, entre nosotros, la multiplicación de pequeñas asociaciones plantea problemas de vertebración entre ellas y dificultades de interlocución y coordinación entre administraciones públicas y agentes privados⁶⁹. Esta atomización, el individualismo de algunos empresarios y la falta de dinamismo de algunas asociaciones, son acaso factores que han justificado la intervención directa de la Administración impulsando iniciativas, planteando propuestas e implantando modos y criterios organizativos. Eso sí, no se ha prescindido de la interlocución con las asociaciones consideradas más representativas y con los grupos más activos del sector. Y en los últimos tiempos, en línea con los objetivos del PNIT 2012-2015, justo es reconocer que se viene mejorando en la coordinación público-privada y la interlocución con todos los actores implicados en la oferta turística, a través de diversos organismos. Coordinación que se manifiesta y debe profundizar, por ejemplo, en el fomento de una estrategia de cooperación y modelo de asociación empresarial intere-

65 Vid. infoasturias.com, www.asturias.es.

66 Vid. la *Guía de ayudas LEADER Navia-Porcía (Ayudas a Empresas)*, Actualización julio 2011, Anexo Estándares de calidad (pp. 32 y 33).

67 Alude a su relevancia el Documento MARM (2009): “Tendencias del turismo rural en España” (2009), *Análisis y Prospectiva, Serie Agrinfo*, n. 14.

68 Referencias a AENOR, la Fundación EFQM, la red ECEAT... El propio ICTE comenzó siendo una entidad privada, y a partir de 2005 se integra en el organigrama ministerial.

69 La diferencia entre el modelo español y el francés, desde hace tiempo más estructurado, respecto al papel de las asociaciones en Turismo rural, se apunta por A. INIESTA-SANUDO, “Comercialización del turismo rural en España y Francia”, *Segundo Seminario Internacional y Rueda de Negocios de Turismo Rural en Bolivia*, 2008.

sante cara a los retos de que vamos a continuar hablando: los clubs de producto turístico⁷⁰.

Uno de los ejes del nuevo impulso lo constituye el **desarrollo comercial del turismo experiencial**. Partiendo de que “la tendencia en el marketing turístico apunta (...) hacia una configuración de producto turístico como agrupación de diferentes servicios que respondan a una experiencia demandada por el cliente”, el PNIT afirma que “el turismo de interior (...) puede reorientarse hacia mercados europeos, si logra configurar su oferta poniendo en valor sus experiencias diferenciales”. Es preciso para ello superar ciertas barreras, dar forma, promocionar y establecer cauces para la comercialización de la oferta turística enfocada como experiencia. Salvo en sectores específicos, “la participación empresarial en la generación de producto en los destinos no cubre todo el espectro de experiencias que se podrían comercializar”, y por tanto “existe un amplio margen de crecimiento de producto”, y “una oportunidad para que el sector privado cubra esta actividad y haga llegar estas experiencias a los canales de comercialización internacional, aportando más valor que el de la mera intermediación”. El PNIT propone impulsar las bases para la creación de una red de agencias de gestión de experiencias en destino, y así “fomentar la gestión de productos y actividades turísticas diferenciales con un enfoque más experiencial y en línea con las directrices de productos que se están definiendo en el Plan estratégico de Marketing liderado por Turespaña”⁷¹.

Este impulso a la paquetización de experiencias turísticas probablemente requiera realizar, con cierto espíritu creativo, algún ajuste en la normativa en lo tocante, por ejemplo, a viajes combinados en el medio rural, y a la conexión entre el empresario que ofrece alojamiento y el que gestiona actividad en el entorno (conviene ensamblar estas dos facetas del modo más claro, simple y adecuado para facilitar la viabilidad económica de los establecimientos y propiciar modalidades de negocio que potencien el empleo en el medio rural). Hoy por hoy, encontramos en los portales turísticos información, más o menos genérica, en la web de un alojamiento, acerca de actividades a realizar en el entorno, y acaso el anuncio de una oferta, vinculada al mismo, de mejores condiciones en la contratación de un servicio de turismo activo. Una iniciativa interesante son los denominados *Puntos activos* de Castilla y León, que conectan un lugar estratégico con un haz de ofertas de actividades y experiencias.

70 Vid. sobre este punto, en www.magrama.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/turismo-sostenible, la presentación de R. BLANCO, “Cómo funciona un club de producto”, en *II Seminario Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios protegidos*, CENEAM, Valsain, 19-21 junio 2013.

71 Vid. PNIT 2012-2015, pp. 73-74.

Hay que seguir explorando las modalidades de conexión entre alojamientos y determinada tipología de experiencias estandarizadas⁷².

Teniendo como telón de fondo el desarrollo rural y el turismo experiencial, indiquemos a modo de sugerencia algún aspecto a trabajar y tendencias a aprovechar: de entrada, la vinculación del turismo urbano con el rural. Quien visita la ciudad, interesado en el turismo cultural urbano, pudiera acaso aceptar también una inmersión *soft* en el medio rural, y es preciso seguir explorando y potenciar los cauces para esta mixtificación⁷³. Y en esta línea de exploración, los especialistas se fijan en el dato europeo del envejecimiento de la población y sugieren seguir adaptando la oferta a la creciente demanda de turismo para personas mayores: accesibilidad de alojamientos y servicios, oferta vinculada al importante sector del turismo de salud...; y en una visión más general, atender al amplio margen de expansión que tienen las actividades de *soft adventure* y turismo activo de baja intensidad, adaptado al turismo familiar y a visitantes que requieren cierta comodidad y un ritmo más acompasado.

En relación con todo este panorama, hay dos retos de especial trascendencia: el aprovechamiento del patrimonio natural y la conexión del turismo rural con el producto agroalimentario.

El reto del turismo natural es en el que más se fija el PNIT, y viene dando lugar a un importante trabajo a todos los niveles, tanto de las administraciones públicas como de entidades asociativas, fundaciones y grupos de acción local. El desafío requiere combinar la conservación de los ecosistemas y preservación de la biodiversidad con formas de aprovechamiento turístico y desarrollo económico sostenible de las comarcas que albergan esos espacios naturales protegidos⁷⁴. El PNIT plantea “impulsar la creación de un producto de turismo de naturaleza (ecoturismo en España) basado en una selección de los mejores espacios protegidos y de las empresas de turismo mejor preparadas”⁷⁵. Se pre-

72 Una muestra del interés que comienzan a tener las Administraciones Públicas por este aspecto, para dar cauce a las nuevas ideas y propuestas empresariales, tenemos en la Resolución de 11 de mayo de 2011, de la Consejería de Cultura y Turismo del Principado de Asturias, por la que se aprueban los Programas de Turismo de Experiencias (BOPA n. 134, 11 de junio de 2011). Si bien la agrupación que allí se hace por sectores, sin duda coherente, puede oscurecer la posibilidad de programas de experiencias combinadas (incluyendo un conjunto variado de actividades vinculadas al descubrimiento de un territorio).

73 “...A fin de establecer sinergias y mejorar la cooperación, las operaciones deben también fomentar, cuando proceda, los vínculos urbano-rurales” (Preámbulo del Reglamento 1305/2013, Considerando 19).

74 Reto que tiene ante sí también la Ley de Parques Nacionales en preparación (Anteproyecto aprobado por el Gobierno en septiembre de 2013).

75 Tanto espacios como empresas “se diferencian por implantar sistemas de acreditación voluntaria a favor de la sostenibilidad del turismo reconocidos a nivel europeo. Los destinos seleccionados serán parques nacionales y naturales acreditados con la Carta Europea de

tende “garantizar al turista que España tiene una oferta de turismo de naturaleza certificado”.

En esta línea, desde hace unos años, el Instituto de Turismo de España impulsa la implantación del Club de Producto Ecoturismo en España; tarea en que coopera el MAGRAMA, en coordinación con las Administraciones autonómicas a través de los organismos encargados de la gestión de los espacios naturales protegidos y del impulso al desarrollo rural; su implantación y desarrollo es fruto asimismo de la iniciativa y trabajo de entidades privadas, grupos de acción local y empresarios de turismo⁷⁶. Se trata de conectar espacios naturales certificados y empresarios turísticos, operantes en esos territorios, que asuman los compromisos derivados de la adhesión al sistema de certificación, vinculándose así al club. Diversos clubs de producto de turismo natural, como el de Reservas de la Biosfera, y otros autonómicos en espacios de la Red Natura 2000, están llamados a converger en este amplio cauce⁷⁷. Hoy se cuenta con producto diferenciado de ecoturismo en doce comunidades autónomas, y hay más de seiscientos empresarios turísticos vinculados, conforme a las exigencias de los dos sistemas de certificación de referencia (CETS y RBE), en relación con más de una treintena de espacios naturales protegidos, a los que cabría añadir alrededor de cuatrocientos adheridos a diversos clubs de turismo ornitológico y de observación de la naturaleza promovidos en espacios Natura 2000⁷⁸.

En el contexto del Proyecto de cooperación interterritorial “Los parques nacionales con CETS como destinos del turismo sostenible” (2010-2013, Red Rural Nacional), se han puesto las bases para la elaboración de un Plan de marketing del ecoturismo y asimismo, en diálogo con TUREBE, para que esta AIE, con las adaptaciones adecuadas (que consientan integrar la participación de asociaciones de empresarios turísticos, tercer sector implicado, grupos de

Turismo Sostenible, Reservas de la Biosfera, geoparques, espacios protegidos de la Red Natura 2000 y reservas marinas”. Cfr. PNIT 2012-2015 *cit.*, pp. 80-81.

- 76 Particularmente, en el inicio, las entidades asociadas en la Agrupación Empresarial Innovadora (AEI) del sector turístico TUREBE.
- 77 El Club de producto Reservas de la Biosfera de Asturias (*vid.* asturiasbiosfera.com), ha sido el punto de partida para la implantación del Club RBE a nivel nacional.
- 78 *Vid.* por ejemplo, *Manual de buenas prácticas ambientales para empresas turísticas adheridas al Proyecto Trino*, 2011, en www.birdwatchinginspain.com. Se trabaja actualmente en la coordinación entre entes gestores autonómicos y nacional, y examen de los sistemas fiables para acreditar el grado de formación y compromiso, cuando se trata de clubs de producto y empresarios ajenos a CETS y RB, con vistas a su adhesión al club nacional. Corresponde al Ente gestor actualizar y revisar requisitos de adhesión y auditoría del cumplimiento de los compromisos.

acción local y empresas ecoturísticas), juegue el papel de Ente Gestor del Club de producto a nivel nacional⁷⁹.

Actualmente se trabaja en la cooperación entre club nacional y entidades autonómicas, coordinación de las estrategias y fomento de la vinculación al club de las diecisiete asociaciones de empresarios ubicadas en espacios naturales protegidos. Al mismo tiempo y en consonancia con lo previsto en el PNIT 2012-2015, Turespaña comienza a promocionar este ecoturismo certificado en un canal específico, en www.spain.info, sección *naturaleza*; y está prevista la incorporación de oferta piloto en la plataforma de comercialización, gestionada técnicamente por Segittur⁸⁰. Otras medidas en que se viene trabajando son el fomento y promoción del producto ecoturismo en la Red de Parques Nacionales; la formación, a través de seminarios organizados en el CENEAM y la actividad de la Fundación Biodiversidad; y la elaboración del Plan contemplado en el RD 1274/2011: existe ya el Proyecto de Real Decreto en que se plasmará el Plan Sectorial de Turismo de naturaleza y Biodiversidad 2013-2020.

El otro reto apasionante desde nuestra perspectiva es la conexión entre el turismo y el producto agroalimentario. Hay aquí trabajo por hacer, y el MAGRAMA está actualmente muy volcado en esta orientación⁸¹. El PNIT 2012-2015 se fija sobre todo en el notable “camino que recorrer en la puesta en valor turístico” del patrimonio enogastronómico⁸², a cuyo fomento “se dará prioridad en la aplicación de otras medidas de este plan:

- Estrategias conjuntas de hibridación del turismo con el sector vitivinícola y agroalimentario en la coordinación de la marca España: **internacionalización en colaboración con el ICEX.**

79 Una información completa sobre el Club Ecoturismo en España la encontramos en la web del CENEAM (MAGRAMA), en el marco de su Seminario Permanente: I Seminario del Club Ecoturismo en España, Valsain, 24-26 de abril 2013; espec. las ponencias de R. BLANCO, vgr: “Evolución del Club Ecoturismo en España y situación actual” (www.magrama.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/club-ecoturismo-en-espana). Con anterioridad, R. BLANCO, Presentación: “Ecoturismo en España (turismo en y para áreas protegidas)”, en *I Congreso Nacional de Empresarios en Reservas de la Biosfera y Espacios Naturales Protegidos*, junio 2012, Monfragüe, en www.magrama.gob.es/es/ceneam. Y posteriormente R. BLANCO, “El club ecoturismo en España”, Casa Encendida, junio 2013, en soyecoturista.com.

80 Se ha creado también por TUREBE el primer portal de España para oferta privada certificada en turismo sostenible: soyecoturista.com.

81 Contemplada en el Preámbulo del nuevo Reglamento 1305/2013: “...deben fomentarse los proyectos que integren agricultura y turismo rural mediante la promoción del turismo sostenible y responsable en zonas rurales, el patrimonio natural y cultural...” (Considerando 18).

82 Cfr. PNIT 2012-2015, pp. 81-82.

- Foco en la asociación con empresas exportadoras de sectores agroalimentarios y vinícolas para su **inclusión en el programa de fidelización**.
- Prioridad, en la red de agencias de gestión de experiencias, para aquellas que integren oferta enogastronómica”.

En realidad, tal como resulta de estos objetivos más allá del planteamiento inicial, no sólo se trata de contemplar el patrimonio enogastronómico como un atractivo que potencia el turismo, hay una simbiosis en doble dirección, y en el camino inverso, conviene explorar, reflexionar y encauzar con incentivos concretos el papel que puede jugar el atractivo turístico del territorio en aras a la promoción y comercialización, también exterior, del producto agroalimentario. Si contemplamos las cosas desde este punto de vista, con una visión amplia, surgirán multitud de ideas y proyectos merecedores de ayuda, de manera que no se pierda ni un sólo euro de los fondos europeos que se puedan aprovechar⁸³.

Ya han surgido iniciativas que, con diversas orientaciones, conectan el turismo, la peculiaridad de una comarca por sus valores naturales o agrícolas, y la promoción del producto agroalimentario⁸⁴. Hagamos ahora una reflexión general: una primera orientación básica, que tiene que ver con el apoyo a las *cadena cortas*, objetivo europeo para el período 2014-2020, es el acercamiento del visitante a las producciones locales, facilitar que adquiera productos en el alojamiento, en mercados o ferias tradicionales, en alguna explotación que visite..., beneficiar a los establecimientos que ofrezcan menú con determinados productos de la comarca, etc. La afluencia de turismo rural a una región constituye, por así decir, una suerte de «exportación sin exportación».

Pero no basta con que el turista consuma durante unos días y se lleve como recuerdo algún producto. Es preciso un planteamiento ambicioso, en el que intervienen un conjunto de factores, vinculados al marketing y a la problemática del comercio internacional, que exceden del ámbito de nuestra exposición, pero no cabe duda que forma parte también de la política de desarrollo rural explorar las vías para que una oferta turística y natural de excelencia contribuya a la promoción del producto agroalimentario. En esta perspectiva contemplaremos bajo una nueva luz todo el conjunto de actividades y experiencias

83 Entra aquí en juego la cooperación con agentes de la cadena alimentaria (vgr. agrupaciones de productores) y otros del sector forestal, etc., contemplada como susceptible de ayuda en el art. 35 del Reglamento 1305/2013.

84 Vid. p. ej. las relacionados con la marca Territorio Oso, Legumbres *Global Nature*, y otras a que hace referencia J. RICO en “El turismo rural se reinicia”, en *Desarrollo rural y sostenible* (Revista de la RRN), n. 14, 2012. También a modo de ejemplo, entre tantas iniciativas, puede verse oleoturismovirtualenbujalance.com. La consulta de proyectos en las webs de la Red Rural Nacional, REDR, REDER o diversos GAL, nos proporciona ya muchas sugerencias

que tienen que ver con el denominado turismo industrial, visitas a explotaciones agropecuarias, bodegas, lugares donde contemplar la elaboración tradicional, o nuevos métodos especialmente tecnificados y a la vez respetuosos de la calidad del producto, ferias y fiestas de exaltación del producto...

Igual que, por poner un ejemplo, la Marca Natural de Castilla y León distingue tanto a empresas agroalimentarias como turísticas, conectando la excelencia y valores de la naturaleza con producto y turismo, vinculado al territorio (contribuyendo al desarrollo y empleo en las ZIS)⁸⁵, es preciso explorar la simbiosis entre fidelización turística y agroalimentaria, en una tarea que exige constancia y rendirá beneficios a veces sólo en el largo plazo, pero es ineludible. Cabe trabajar esta simbiosis, por ejemplo, a través de modelos en que «amigos del territorio» constituyan a la vez un club de «amigos del producto» y viceversa, participando en la promoción y obteniendo ventajas en ambas direcciones. Este tipo de fórmulas puede conectar bien con proyectos cooperativos entre denominaciones de origen, rutas históricas que se identifiquen con productos y elaboraciones tradicionales, red de espacios naturales, producciones ecológicas y artesanía local, etc. Proyectos a los que seguramente conviene contar y conectar con puntos de apoyo en el extranjero, a través de una red de establecimientos en que la marca España esté presente, no pienso sólo en oficinas comerciales, sino en empresas de restauración, clubs de viajes, para lo cual no es desdeñable la contribución en las iniciativas tanto de viajeros habituales concededores de España, que puedan ejercer como auténticos embajadores de producto, como de emigrantes españoles, de los que hoy en día tenemos una nutrida representación y bien cualificada, en tantos países. También el efecto deseado se obtiene a través de la web y la organización de canales de comercio electrónico, combinando información, intercambio de experiencias, promoción y comercialización de viajes y visitas y de producto, introduciendo acaso propuestas imaginativas de modo que el turista y consumidor pueda, por ejemplo, recibir en ventajosas condiciones en fechas señaladas productos de calidad, que le permitan recrear así de algún modo la experiencia viajera.

Los proyectos que pueden surgir de la combinación de estas ideas, algunos *a posteriori* se revelarán mejor enfocados que otros, como es lógico, pero sin duda merecen a partir de ahora especial atención y el empleo de fondos en el período de programación que está por comenzar.

Finalmente hemos de hacer una referencia a la **actividad de acompañamiento y guía** en el turismo rural. Y vamos a centrarla en la conveniencia de mantener abierto el cauce para que quien tenga algo interesante que aportar,

85 Introducido a partir del Decreto 4/2007 de Castilla y León. Distintivo para empresas que cumplan un conjunto de condiciones y estén radicadas en las Zonas de Influencia Socioeconómica de los Espacios Naturales Protegidos. Cerca de una treintena de ellas lo han obtenido.

con el nivel de cualificación mínimo necesario (y con más razón si ésta es amplia), no deje de hacerlo por razón de las barreras administrativas y complicación burocrática que se interpongan en su camino. Luego serán las empresas turísticas y el destinatario de sus servicios quienes juzgarán si tal aportación resulta valiosa⁸⁶. Pensemos en iniciativas como Ecohéroes (inspirada en el Proyecto *Nomaders*⁸⁷), que conecta al visitante con un lugareño conocedor de la comarca que de forma desinteresada le ofrece puntos de vista para la interpretación del espacio en que se mueve... Si estas personas pueden realizar estas tareas, seguramente coordinados por un profesional con específica cualificación turística... ¿Por qué no podrían hacerlo, habiendo recibido la formación precisa, mediante remuneración? Pensemos por otra parte en las iniciativas que se vienen poniendo en marcha para formar a personas del medio rural como animadores, guías intérpretes de la naturaleza, monitores de tiempo libre, etc.⁸⁸; lo lógico será disponer las cosas de forma que puedan luego ofertar sus servicios a las empresas vinculadas al turismo en sus territorios y/o directamente a los visitantes⁸⁹. Y pensemos por último en quienes teniendo amplia cualificación, y con la conveniente adaptación de sus conocimientos y aptitudes, pudieran obtener cierta acreditación que les permita contribuir más o menos episódicamente a la guía del visitante.

Desarrollar a fondo estos aspectos nos llevaría lejos. Baste con hacer alguna observación mirando la conexión de nuestro discurso con la normativa profesional de guía turístico, que suscita controversia entre quienes abogarían por una mayor liberalización del sector y quienes sostienen la pertinencia de man-

86 La Exposición de Motivos de la Ley de Turismo de Castilla y León, en su justificación del régimen de acceso a la profesión de guía turístico, alega que no cabe afrontar *a posteriori* el problema de los perjuicios que ocasionaría la actividad de guías sin la cualificación suficiente. Con independencia de que esta idea proporcione justificación bastante a las concretas exigencias que impone para obtener la habilitación, asunto cuando menos opinable, y de que haberla obtenido en un momento dado (acaso con menores exigencias de las que se imponen a los que vienen detrás) no asegura que aquel habilitado no pueda también provocar el daño a que se alude, parece que hoy tanto el interés de las propias empresas como la abundante información de que el visitante dispone *a priori* acerca de la calidad de los servicios de unos y otros, debilitan la fuerza del argumento.

87 Sobre *Ecohéroes* (versión de *héroes locales*) en la Sierra de Madrid, *Vid.* www.nomaders.com.

88 *Vid.*, p. ej. la iniciativa de ADRISS, “Curso de Guía intérprete de la naturaleza”, en *Buenas prácticas en desarrollo rural y jóvenes*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2012, p. 72 y ss., en www.magrama.es. También como botón de muestra *vid.* el elenco de cursos previstos por la Escuela Asturiana de Turismo Activo y Aventura (www.escuelaasturiana.com).

89 Territorio Oso ha suscitado nuevos empleos, gestores de las Casas del Oso y guías contratados entre los vecinos de la zona para las Rutas del Oso. Cfr. “El turismo rural se reinicia” (2012), *cit.*, p. 18.

tener la habilitación con sus rasgos actuales, que implican una seria barrera de entrada, máxime si escasean las convocatorias, lo que llega a exasperar a algunos que se consideran capacitados para ejercer, al menos en ciertas facetas, la actividad de guía. La normativa no es homogénea y a veces comporta exigencias que pueden parecer excesivas⁹⁰.

No hace falta disponer de tal habilitación para ejercer esta que cabría denominar guía de turismo experiencial en el espacio rural, susceptible de diversas variantes⁹¹. Ahora bien, el cuasimonopolio que los guías habilitados tienen respecto a las visitas a BIC (bienes de interés cultural), pudiera chocar con la flexible amplitud que propugnamos para aquella actividad, va a depender también del catálogo patrimonial de la Comunidad, pues si éste se ensancha más y más, y dado que puede abarcar conjuntos arquitectónicos, jardines, instalaciones industriales, lugares naturales..., puede constituir un obstáculo al acompañamiento y guía concretos de quien, bien preparado para la interpretación de su comarca, encuentra en medio del itinerario previsto uno de estos bienes⁹².

90 En algunas CCAA se exige acreditar el dominio de dos idiomas extranjeros; quizá debiera ser éste un requisito para ampliar el horizonte profesional, no tanto para una habilitación básica. Un sistema, dentro de lo que hay, que busca cierto equilibrio, es el dibujado por el Decreto 42/2001, de Galicia, y normas de desarrollo. También el de Canarias, que aconseja examinar a través de la reciente Convocatoria, por Resolución de 1 de marzo de 2013, de la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística (BOCanarias n. 53, 18 de marzo de 2013, pp. 5472 y ss.). indica la normativa actual, fruto de reformas sucesivas, permitiendo vislumbrar alguno de los conflictos que ha planteado este asunto. En la Exposición de Motivos de la Ley 14/2010, de Castilla y León hay una encendida defensa del rigor en las exigencias de la habilitación; sin embargo su propio régimen contiene elementos que servirían para relativizar el argumento: las razones imperiosas de interés general y preservación de los bienes jurídicos en juego no se consideran comprometidas por la admisión de la guía en el contexto de la labor docente, o por la actividad del personal contratado por las Administraciones Públicas en museos... Pensemos entonces qué hacer si quien ejerciendo durante años como profesor, y en este concepto habiendo visitado repetidas veces un conjunto de espacios culturales con bulliciosos grupos de estudiantes, decide abandonar la docencia y establecerse como guía turístico... O si alguien que con específica cualificación universitaria, y que hubiera trabajado largo tiempo en un museo, quisiera comenzar a desempeñar esta labor.

91 Formaría parte del ámbito que la Comunidad de Madrid declaró expresamente liberalizado. *Vid.* art. 20 *bis* de la Ley 1/1999, introducido por Ley 8/2009, de 21 de diciembre. Ahora bien, esta afirmación se hace compatible con el mantenimiento de la categoría y actividad propia de los ahora denominados Guías Oficiales de Madrid. En cualquier caso aquella expresa proclamación, y otras actitudes de las autoridades madrileñas en relación con *free tours* e incluso con la entidad adjudicataria de las visitas guiadas municipales, vienen provocando la desazón del sector profesional de guías habilitados.

92 Imaginemos que en la comarca en que se va a poner en marcha una actividad de paseos guiados con interpretación de naturaleza, producto agroalimentario y patrimonio histórico-cultural, se encuentre un monasterio de especial valor que figura en el repertorio de los BIC ¿Debería el guía experiencial que venimos imaginando, concedor de la comarca, abstener-

Este ejemplo gráfico puede servirnos para reflexionar sobre un eventual ajuste del sistema que «discrimine» (en el buen sentido), para otorgar un carnet que permita en determinadas circunstancias y ámbitos ejercer la actividad de guía también en BIC, en nuestro caso en el contexto del acompañamiento rural. Una cosa es que no pueda prescindirse de un control *a priori*, y otra que sus exigencias hayan de coincidir con las que hoy impone el sistema, sin que sea posible dibujar alternativas. Propuestas cuya implantación acaso precisará tiempo y medios, y puede que requiera una labor administrativa más activa, haciendo efectivo un control a la carta basado en la conjunción del compromiso de admitir a quien muestra ser válido, con el asumido por el solicitante (y en su caso la entidad que presenta el proyecto en que inscribe su actividad) de informar de las circunstancias y contingencias sobrevenidas relevantes, cumplir con las condiciones que se impongan e invertir en formación permanente.

Podemos imaginar diversas vías de acreditación especial: juzgando según protagonistas (igual que en la tradicional habilitación se exige a veces de alguna prueba a quien presente cierta titulación); o según proyecto (mediante la adscripción de la actividad del solicitante en un proyecto/contexto empresarial, positivamente valorado como tal y en cuanto a la adaptación al mismo del candidato, que obtiene así el carnet para la guía en el ámbito y lugares previstos). Con estas sugerencias puede irse perfilando este modelo de acreditación reglada «a la carta».

En cualquier caso, el sistema que imaginamos parte de la exigencia de un carnet básico y cualificación mínima imprescindible para la guía experiencial rural; y ahí entraría la condición de monitor de turismo activo, el haber obtenido mediante los cursos pertinentes la de guía intérprete de la naturaleza, o animador de ocio y tiempo libre, o conductor de actividades en el medio rural, etc., dependiendo luego la intensidad de la cualificación a acreditar del tipo de actividades que el profesional se proponga realizar, pero exigiéndose para las versiones básicas (senderismo, observación del entorno, visitas guiadas a explotaciones agropecuarias, etc.) al menos competencia en primeros auxilios, gestión de grupos y aspectos semejantes, para lo que puede servir acaso también la realización de un curso específico y superación de una prueba *ad hoc*. Después entraría en juego la segunda parte, si el interesado la entiende necesaria, la que otorgaría ese *plus* asemejando esta guía, *secundum quid*, al guía de turismo habilitado, con mayor o menor amplitud. Y ésta podría obtenerse, por ejemplo, y acreditando los méritos y conocimientos que puedan avalar la concesión, por la integración del guía básico en un grupo o agencia en que un tanto por ciento ostente la condición de guía oficial; o por participar en un

se entonces de actuar para dejar paso, en este momento, a un guía habilitado que explique ese monumento?

proyecto dirigido o asesorado por un guía oficial, en las condiciones que se establezcan⁹³. O en fin, por acreditar una cualificación o trayectoria profesional relevante (arqueología, historia, haber formado parte de un grupo de música folk, o ejercido como profesor en determinado instituto, etc.) que, junto con la cualificación básica y la vinculación al territorio, justifique su habilitación para realizar labores de interpretación y guía en determinada comarca.

En definitiva, se trataría de adjuntar al sistema existente (sin olvidar los ajustes que éste requiera) un sistema de acreditación abierto, una especie de cuarto turno, con oficina permanente o convocatorias anuales, para que valorando titulación en su caso, competencias acreditadas, trayectoria profesional..., y/o con base en la participación en un proyecto o agencia/empresa que cumpla determinadas condiciones, para cierto ámbito comarcal o monumentos, se conceda un carnet que permita la guía; concesión vinculada al compromiso, por parte del interesado y del gestor del proyecto, de informar de cualquier cambio sobrevenido, y atender a la formación permanente⁹⁴.

V. ALOJAMIENTOS RURALES, NORMATIVA Y ASPECTOS DE ACTUALIDAD: LA CATEGORIZACIÓN

La evolución de la normativa en materia de alojamiento rural se sintetizó por TUDELA ARANDA en 2007 distinguiendo tres generaciones de normas: las aprobadas en los años ochenta y hasta la primera mitad de los noventa; las promulgadas desde 1995 hasta 1999; y una tercera generación, iniciada en 2002 con el Decreto andaluz que ensaya una regulación integral del turismo en el medio rural⁹⁵; esta tercera etapa modernizadora hace tránsito a la actual, que ante la necesidad de afrontar las consecuencias de la crisis económica y facilitar un fuerte impulso de promoción y comercialización, también cara al mercado extranjero, entiende imprescindibles ciertos ajustes y quiere proponer

93 De modo semejante, aunque diferenciado, a cómo, por ejemplo, en Andalucía, las empresas de turismo activo han de contar necesariamente con un Director técnico y después, los monitores (*vid.* arts. 23, 26, 27 y anexo VI del decreto 20/2002), podría bastar para ejercer la actividad de guía, también en BIC de una comarca, que el proyecto o empresa estuviera dirigido y/o planificado/asesorado por un guía habilitado, que se ocupara de la formación permanente del conjunto de guías locales *básicos*.

94 Pensemos en el caso en que el permiso se vincule a la integración en un grupo del que determinado porcentaje han de ser guías *oficiales*, contratando a nuevos guías *básicos* si aumenta el número de aquellos, o en sustitución de otros que cesan en su labor. Respecto al segundo compromiso, *vid.* art. 33 del Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de Galicia, y su desarrollo por Orden de 14 de abril de 2011, sobre renovación y cursos de actualización para guías de turismo.

95 TUDELA ARANDA, J. “Régimen jurídico y renovación del turismo rural”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 31, Diciembre de 2007, pág. 283.

una nueva orientación. En esta transición de la tercera generación a una cuarta se encuadrarían las nuevas leyes de turismo dictadas en varias Comunidades autónomas a partir de 2008, algunas muy recientes o incluso en preparación, las modificaciones legislativas iniciadas con ocasión de la incorporación de la Directiva de Servicios, y las proyectadas actualizaciones que van a afectar a reglamentos surgidos bajo el imperio de anteriores leyes y siguen en vigor.

Las normativas autonómicas contienen gran diversidad de tipologías de alojamiento rural⁹⁶. Esto puede provocar confusión en el consumidor y dificultar la promoción y comercialización. La necesidad de convergencia normativa y categorial ha venido siendo puesta de relieve desde hace tiempo por la doctrina y los profesionales del sector⁹⁷, indicando la conveniencia de llegar a consensos sobre la base de cuatro o cinco grandes tipos de alojamiento. Las modalidades más comunes son la casa rural en sentido estricto, presente en la normativa de trece comunidades autónomas; el hotel rural, en diez; el apartamento rural, en siete, y el agroturismo en cinco. También se recogen en más de una normativa el albergue turístico y el camping rural.

La diversidad está presente también en las características que se requieren para cada tipo de alojamiento: localización del establecimiento, número máximo y mínimo de plazas, elementos y servicios accesorios, etc. La tendencia respecto a las casas rurales viene siendo el incremento de la capacidad admitida, para adecuarla a la realidad de la oferta y necesidades de la demanda. Respecto a hoteles rurales, algunas Comunidades les aplican la normativa de los alojamientos hoteleros con matices específicos, como la exigencia de ubicación en el medio rural y ciertos límites de capacidad; otras los regulan de forma específica en los Decretos de alojamiento rural. En ocasiones está presente la exigencia del *valor arquitectónico* o que *respondan a la arquitectura tradicional de la zona* (normas de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, País Vasco...). En otras normativas existen unos límites de altura en la edificación.

En lo que se refiere a la atención a la calidad, se han creado marcas vinculando la excelencia turística del territorio con la de cierto tipo de alojamientos representada en el distintivo correspondiente. Cabe citar en este sentido la normativa relativa a las «Casonas Asturianas»; las Posadas Reales, de Castilla y

96 Vid. MELGOSA ARCOS, J., *Evolución del marco normativo del turismo rural en España. Nuevos tiempos, nuevas normas*, en “Estudios de turismo rural y cooperación entre Castilla y León y Portugal”, Salamanca, 2010. Y puede consultarse también su ponencia en el reciente Congreso Nacional de Turismo Rural (Ávila, 6 y 7 de junio de 2013, www.congresoturismoavila.com).

97 Vid. entre muchos, INIESTA-SAÑUDO, “Comercialización del turismo...”, *cit.*; GRANDE y MAYNAR, *Hacia un nuevo modelo...*, *cit.*, p. 5.

León⁹⁸; los alojamientos y restaurantes merecedores del distintivo “Cantabria infinita”, o los asociados a la marca “Nobles del Reyno”, en Navarra, etc... El compromiso con la calidad puede también manifestarse con el distintivo “Q” del ICTE, del que hemos hablado; con la realización de las adaptaciones que permitan formar parte del elenco de alojamientos accesibles⁹⁹; con la asunción de compromisos que permitan obtener una etiqueta ecológica, etc...

Y una cuestión relacionada con el nivel de calidad y que ha venido dando mucho que hablar en los últimos tiempos, es la conveniencia de ajustar los modelos y criterios de categorización dentro de las modalidades de alojamiento y de consensuar en esta materia un sistema uniforme; poniendo en relación el PNIT 2012-2015 el progreso que quiere propiciarse en este punto con la promoción del turismo rural al extranjero, pues ha de servir para eliminar incertidumbres acerca de lo que se oferta y cabe esperar, facilitando la comunicación fiable entre oferta y demanda y la estandarización de propuestas turísticas diversificadas a la vez que paquetizables; al mismo tiempo que incentiva a cada empresario a mantener y mejorar sus servicios, pues le obliga cuando menos a tener conciencia de la categoría en que se encuadra y en base a qué parámetros, y le conduce a examinar facetas que podrían mejorarse y mejorar la cualificación de su establecimiento.

En la legislación autonómica, carente de uniformidad respecto a los establecimientos a organizar según escala y en cuanto a número de categorías, se distinguieron inicialmente por lo general dos niveles, básico y superior, reconociendo en algunos casos un tercer nivel, de excelencia, al que a decir verdad aspiraban pocos establecimientos. Luego la tendencia ha sido optar por cinco categorías, como refleja ya el artículo 35 de la Ley de 2010 de Castilla y León, coincidiendo con la categorización que venía proponiendo ASETUR.

Éste de la categorización es asunto complejo, conviene tenerlo en consideración en sus múltiples facetas y deslindar esferas. GRANDE y MAYNAR han criticado la invasión, con prolija y detallista reglamentación administrativa, de lo que acaso debieran ser consideraciones características del juego del asociacionismo privado (o cuando menos, en coordinación público/privada) y de las marcas¹⁰⁰. Es cierto por otra parte que conviene premiar, o por mejor decir, reconocer al que aporta mucho, pero sin ningunear a quien ofrece algo, sobre

98 *Vid.* lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas; y el Reglamento de Uso de la marca Posadas Reales, en www.turismocastillayleon.com. (“Información para profesionales”).

99 *Vid.* p. ej. *Guía de alojamientos turísticos accesibles* en www.turismocastillayleon.com/ataccesibles.

100 *Cfr.* GRANDE y MAYNAR, *op. cit.*, p. 5.

todo si ese algo puede ser presentable y presentado como (al menos *relativamente*) valioso.

Lo que sucede es que ante la relativa insuficiencia del impulso asociativo, las dificultades y frenos que de una u otra forma se manifiestan en las iniciativas privadas, puede parecer que un impulso público de amplia incidencia sirve al menos para instaurar a gran escala el esquema básico de categorización y mantenerlo vigente a lo largo del tiempo. Hay que reconocer sin embargo la incidencia que ha tenido y ha de seguir teniendo el asociacionismo privado en esta materia: como motor e inspirador del sistema de categorización, y a partir de ahora como complemento de lo que a nivel administrativo debiera constituir sólo el esquema básico. Así cabe aceptar que el sistema se torne obligatorio, y venga complementado con sistemas voluntarios plasmados en distintivos específicos. La información al turista vendrá finalmente completada (y no es aspecto menor) por la actividad *categorizadora* de los propios visitantes, de los blogs, etc...

Desde el año 2011 se intensificó el trabajo para alcanzar objetivos que luego recogió el PNIT 2012-2015¹⁰¹: armonización de la regulación respecto a tipología de alojamientos, e introducción de un sistema de categorización y su distintivo común. Cabe situar el origen de este movimiento en julio de 2011, cuando en Castilla y León se constituyó un grupo de trabajo con intervención de la Administración y representantes de asociaciones significativas del sector, con vistas a la modificación del Decreto autonómico 84/1995. En abril de 2012 una reunión de las Comunidades de Interior celebrada en Valladolid propuso la generalización del trabajo para una homogeneización que finalmente se planteó a nivel nacional. Y en junio de 2012, la Mesa de Directores Generales de Turismo acordó en San Sebastián la redacción de un documento base, que tras un año de trabajo llevó a la aprobación por la Conferencia Sectorial de Turismo, el 8 de abril de 2013, del documento de consenso estableciendo los criterios que conducirán a la armonización. A día de hoy, el Decreto 75/2013, de 28 de noviembre, de Castilla y León, constituye la plasmación concreta de estas novedades, al menos en esta Comunidad Autónoma.

En cuanto a tipología de alojamientos, la clave va a ser la distinción entre casa rural y hotel rural¹⁰². Estos últimos pueden regularse por cada Comunidad

101 Cfr. PNIT 2012-2015, pp. 75-76.

102 Un aspecto que dejamos aparte es la organización de los apartamentos y alquiler de vivienda de carácter turístico. Varias Comunidades regulan estas modalidades en el medio rural (Andalucía, Asturias, Extremadura, Madrid, País Vasco, Valencia...). Tienen su propio sistema de categorización, con el distintivo de las llaves. En el PNIT 2012-2015 (p. 90) se alude al trabajo con las CCAA para que su legislación sobre la materia esté lo más armonizada posible. Y también se hace un planteamiento que tiene reflejo en la reciente reforma de la LAU por Ley 4/2013 (nueva letra e) del artículo 5): excluye de su ámbito

bien como establecimiento hotelero o de turismo rural. Respecto a la categorización, se establecen cinco categorías y se reflejan, finalmente, en el distintivo de las estrellas verdes. Ha pesado en esta elección el tratarse de una simbología implantada, aceptada y fácilmente identificable a nivel internacional, que se considera suscitará en el cliente seguridad, confianza y credibilidad, facilitando la comercialización. Si bien cabe preguntarse, como han planteado asociaciones de propietarios de alojamientos, si no inducirá a confusión por identificación con los establecimientos hosteleros tradicionales y su estándar de instalaciones y servicios, no necesariamente equivalente al de la calidad rural. Otro motivo de reflexión es hasta qué punto cabe reflejar en esta categorización de modo adecuado aspectos peculiares acaso muy valorados por cierto tipo de turista rural.

No todas las opciones por las que se ha decantado la iniciativa puesta en marcha por las Administraciones suscitaban, pues, el entusiasmo del sector. En una Encuesta realizada a propietarios de alojamientos en el contexto del OTR, un 22% entendía innecesaria una clasificación unitaria, y sólo el 14% se decantaba por la simbología de las estrellas, frente al 54% favorable a las espigas¹⁰³. A pesar de todo, y probablemente por la necesidad de no entretenerse en discusiones interminables, se ha decidido poner en marcha este sistema de las estrellas verdes. Ahora bien, esa preferencia *popular* por las espigas nos da pie a incidir en dos cuestiones relacionadas con la evolución que ha tenido este asunto, que conducirá a una armonización *incompleta y sui generis* de la categorización. Nos detendremos por un momento en el papel del asociacionismo en esta materia; y haremos una breve referencia a la posición de Cataluña.

de aplicación, “cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial” (autonómica), la relación arrendaticia cualificada por su carácter de oferta turística. Esta norma y las controversias a que está dando lugar reflejan la pugna entre quienes desearían conservar sin cortapisas la facultad dominical de contratar arrendamientos de temporada a los que se refiere la LAU 29/1994, y quienes tratan de matizar esta libertad en beneficio del sector específicamente turístico. Probablemente no debe recibir el mismo trato (y así se refleja en las normativas, *vid.* Decreto 194/2010 de 20 de abril, de Establecimientos de Apartamentos Turísticos, de Andalucía) el propietario individual que de manera aislada arrienda una segunda vivienda (con carácter más o menos episódico), que quien a través de una estructura empresarial aporta viviendas para su aprovechamiento turístico mediante una actividad organizada profesionalmente. Ni uno ni otro pueden permanecer al margen de sus obligaciones fiscales ni sujeción a ciertos deberes y policía turística; pero el elenco de requisitos y cargas ha de ser liviano en el primer caso y más prolijo en el segundo. Hoy por hoy, la competencia tachada de desleal por parte de alojadores ilegales, alegales, clandestinos..., centra buena parte de las quejas de los propietarios de casas rurales, pero poner cierto orden en este punto no debiera confundirse con introducir trabas injustificadas a la libre actividad económica.

103 Cfr. Observatorio de Turismo Rural 2012. Informe n. 3. Propietarios. 15 de enero de 2013, en www.escapadarural.com.

El asociacionismo cumple una importante función uniformadora y gestora de la calidad. A nivel internacional es interesante el trabajo de la Federación de Asociaciones de Turismo Rural *EuroGites*, en cuyos trabajos y proyectos participa muy activamente, entre nosotros, la Red Andaluza de Alojamientos Rurales (RAAR)¹⁰⁴. Su Asamblea General aprobó en 2005 una definición de alojamiento rural muy articulada y luego los *Estándares EuroGites de calidad para alojamientos de turismo rural (nivel internacional)*. Se agrupan en cinco secciones: equipamiento (19 criterios), entorno (9); servicios en el alojamiento y en su entorno (9 criterios); atención personal y valor experiencial (7); seguridad (9 criterios)¹⁰⁵. Se establecen así (se nos explica en la web de RAAR, Proyecto *QUALITOOL*¹⁰⁶) “los requisitos que debe cumplir un alojamiento de turismo rural para satisfacer la demanda del mercado internacional”. Sobre esta base, completando y ampliando estos estándares a partir de un estudio comparativo sobre calidad en turismo rural en doce países y nueva encuesta a los clientes¹⁰⁷, el Proyecto *QUALITOOL* ofrece a los profesionales del sector tres herramientas: un sistema de evaluación *on line* del alojamiento respecto a los criterios europeos; un manual de inspección, que explica cómo entender y evaluar el cumplimiento de ciertos estándares; y un módulo de formación virtual, en que se explican los criterios estándar a través de ejemplos gráficos.

La Red Andaluza de Alojamientos Rurales fue la primera en España en establecer un sistema de categorización por niveles de calidad, en concreto tres niveles, con el distintivo de la aceituna y de carácter voluntario. Sus trabajos sirvieron también de base para definir los requisitos que el Decreto andaluz de 2002 impuso a las casas rurales, y su actividad demuestra el valor del trabajo asociativo en la implantación y auditoría de niveles de calidad.

Por su parte, la Asociación Española de Turismo Rural¹⁰⁸ ha venido realizando un notable trabajo en torno a su propuesta de clasificación por espigas (“*por ser algo que identifica claramente al campo, y por existir precedentes en Francia*”). Si el turista “elige un alojamiento clasificado por espigas –indica el documento explicativo de ASETUR– tendrá la certeza absoluta de acudir a un alojamiento rural con garantía, ya que todos (...) están dados de alta oficial-

104 Consultar la web www.eurogites.org; y www.raar.es.

105 Toda esta documentación se encuentra en www.eurogites.org/documents. Es de notar que la calificación no se refiere sólo al alojamiento en sí mismo y a lo que sucede en su interior; influye en la valoración el entorno y los servicios que cabe encontrar en él, aspectos que sin duda interesan al cliente.

106 www.raar.es/qualitool/

107 Los resultados de la última encuesta, de 2009-2010, se encuentran también en quality.eurogites.org.

108 En ASETUR se integraron un conjunto de asociaciones regionales. *Vid.* www.ecoturismo-rural.com.

mente y además se ven sometidos a auditorías externas que verifican el nivel cada tres años”. Los establecimientos cumplen con unos requisitos mínimos en cuanto a equipamiento; y las espigas (de 1 a 5) representan más y más calidad en cuanto a: entorno/situación; estructura/condicionamiento; diseño de conjunto/decoración; equipamiento suplementario; y trato con el cliente y servicios.

En Cataluña, la colaboración de la Administración con las asociaciones CONCATUR y TURALCAT, tras varios años de trabajo, llevó a la implantación de un sistema de clasificación en cinco categorías, representadas por espigas (verdes y amarillas, según el tipo de alojamiento) y de adhesión voluntaria. A partir de 2010 se han ido realizando expedientes y hoy hay categorizados más de 500 alojamientos, más del 25 % de la oferta. Los propietarios han tenido que incoar una solicitud, someter su autoevaluación a una verificación y, en adelante, estarán bajo el sistema de periódica revisión. El modelo manifiesta, de modo semejante al francés, la coordinación público-privada, estando las calificaciones avaladas por la autoridad administrativa¹⁰⁹.

Nos interesa este breve repaso porque, en el contexto del debate en torno al sistema homogeneizado, han surgido críticas, por ejemplo, a la asunción del símbolo de las estrellas, por parte de los propietarios englobados en ASETUR, manifestando esta Asociación que, aceptando la armonización y reconociendo sus beneficios, tiene intención de continuar sus trabajos y conservar su sistema de catalogación entre sus asociados; y por su parte, Cataluña ha anunciado su intención de mantener su modelo (semejante al de ASETUR en algunos aspectos, aunque no idéntico), utilizando también como símbolo la espiga, aceptada por *Gîtes de France* y otras asociaciones a nivel europeo. Lo que sí propone Cataluña es trabajar en sistemas de armonización y mecanismos de equiparación entre las categorías de los diversos territorios¹¹⁰.

Hagamos ahora un apunte acerca del sistema homogeneizado tal como se refleja en el citado Decreto 75/2013 de Castilla y León, y luego una reflexión final. El Decreto tiene objetivos y novedades que van más allá de la categorización, y se refieren a los requisitos técnicos de cada uno de los tres tipos de alojamiento (hotel, posada y casa rural); al acceso y ejercicio de la actividad (simplificación a través de la declaración responsable); y al funcionamiento de los alojamientos, en lo tocante a la prestación de los servicios (delimitando los comunes incluidos en el precio y los complementarios que pueden ofertarse),

109 *Vid.* la completa información que proporciona la *Guía d'establiments de turisme rural 2012*, en www.act.cat.

110 Se indica como ejemplo en este sentido la iniciativa de *EuroGîtes*, que ha establecido dos amplias categorías en las que pueden englobarse los sistemas europeos de categorización.

y al régimen de la relación con el cliente: información, precios, reservas, desistimiento, facturación, pago de los servicios¹¹¹...

En lo atinente a la categorización (capítulo III y Anexos correspondientes), se realizará mediante una autoevaluación por el propietario, al presentar su declaración responsable inicial, o en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la nueva normativa (Disp. Transitoria *Primera*). Va a ser necesario (y de hecho se han venido celebrando Seminarios informativos relativos al Decreto) “un esfuerzo en la información, asesoramiento y coordinación para la autoevaluación”¹¹². La categorización se referirá a las áreas de entorno/situación; estructura/condicionamiento (superficie y equipamiento de los diversos espacios interiores); equipamiento general (estacionamiento para vehículos, equipamiento exterior, y equipamiento interior de ocio); trato con el cliente y servicios; medioambiente y sostenibilidad; seguridad y accesibilidad; gestión de calidad. A estos siete parámetros, si se trata de hoteles rurales y posadas se añaden tres: restauración; actividades adicionales; servicios adicionales¹¹³.

Cada área incluye varios criterios (acabo de indicar, a modo de ejemplo, los tres que integran la de equipamiento general), evaluándose cada uno en función de cinco situaciones posibles que tienen asignado un sistema de puntuación. El titular determina en qué situación se encuentra en cada ámbito y calcula la puntuación final. Qué duda cabe de que el sistema requiere un funcionamiento adecuado del control y verificación por la Inspección de Turismo, regulada por la Ley del sector; y cabe plantear que quizá alguno de los conceptos no se presta con tanta facilidad a una valoración unilateral por parte del propietario, requeriría una confirmación posterior por un evaluador externo; por lo que, aparte de otras consideraciones, intuimos ya que al sistema le convienen ciertos complementos a los que, si están disponibles, atenderá sin duda el viajero deseoso de estar bien informado.

Esta última reflexión nos permite recalcar nuestra opinión de que la coexistencia de diversos sistemas de categorización no tiene por qué ser algo negativo para el sector ni para el consumidor, siempre que no se produzca una multiplicación caótica de clasificaciones confusas y contradictorias. Entiendo

111 Contiene novedades concretas como la propia introducción de la figura del hotel rural y el aumento de la capacidad permitida para las casas rurales. Desaparecerán los Centros de Turismo Rural (que podrán adaptarse a la categoría de hotel rural), y no se abrirán nuevas casas rurales en régimen de alojamiento compartido.

112 Así se expresa el Informe Previo del Consejo Económico y Social (CES) de Castilla y León, sobre el Proyecto de Decreto, con fecha 20 de septiembre de 2013, IP 15/13, p. 9.

113 Al parecer no se ha recogido la sugerencia del CES (IP 15/13 *cit.*, Recomendación 8), de incluir indicadores para puntuar en particular la dotación de medios personales, con vistas a potenciar el empleo. Es asunto sin embargo sobre el que se viene reflexionando y se anuncian novedades en este sentido en la Comunidad de Andalucía.

beneficiosa la coexistencia de una categorización administrativa, o de carácter público-privado, acaso obligatoria, y la clasificación que haga determinada asociación de amplia implantación, a la que se adhieran y/o a cuyos criterios y juicios se sometan voluntariamente alojamientos rurales, manifestando la asunción de ciertos compromisos de calidad y para completar o ratificar aquella valoración básica. En este sentido sigue siendo muy útil la labor y las valoraciones y distintivos de entidades como ASETUR, RAAR y las vinculadas a EuroGites.

Por otra parte, y aquí ya no importaría tanto que la asociación o red en que se participe fuera de muy amplio espectro, al no tener sentido generalista, es conveniente contar con sistemas que permitan informar de la concreta orientación de ciertas casas rurales o su adecuación específica a un tipo de visitante. La catalogación por estrellas acaso no refleja toda la información interesante, y a veces pudiera resultar opaca respecto a muy concretas facetas que interesan a ciertos turistas. Por eso, si junto con las correspondientes estrellas, y las espigas, el establecimiento, en una guía o en internet, aparece adornado con otro distintivo específico, indicador de ciertas peculiaridades suyas o del entorno, esta información, bien estandarizada y orientada, puede resultar muy útil al futuro visitante: porque seguramente hay alojamientos más adaptados para mochileros (y que, para este segmento, presentan ventajas y comodidades que otro tipo de visitante no valoraría), mientras otros ofrecen servicios y lujos adecuados para un visitante menos dinámico y que requiera mayor comodidad. O están especialmente adaptados para la tercera edad, para el turismo de salud, para el sosiego... Puede haber alojamientos conectados con una mayor oferta de turismo activo, por el propio empresario o en el entorno; otros acaso, ubicados en un contexto con menos posibilidades de actividad, se caracterizan por el lujo intrínseco de sus instalaciones; o se encuentran en una zona sobresaliente por sus paisajes y bien orientados al paseo, al turismo ornitológico, o a la micología; o están en el centro de una comarca muy rica desde el punto de vista de las visitas culturales: monasterios, viticultura, etc... Si una determinada entidad recoge estas características como leitmotiv y ofrece un distintivo que valora tales peculiaridades, estableciendo incluso niveles y categorías, esta información es sin duda valiosa para el turista, y mejora la oferta de una región y de los alojamientos vinculados a una red.

LA URGENCIA DE LEGISLAR SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL. URBANISMO Y ESPACIO RURAL

ESTHER MUÑIZ ESPADA.

Catedrática de Derecho civil
Universidad de Valladolid

RESUMEN: Desde el Tratado de Lisboa la promoción de la cohesión territorial se impone como un nuevo objetivo, a través de la competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. A pesar de sus importantísimas implicaciones, aún no se ha abordado su principal enfoque: cómo ordenar la interdependencia y las nuevas relaciones entre el urbanismo y las áreas rurales y asegurar el control y los límites para la protección del suelo rural y el fondo agrario. Una revisión de los documentos legislativos y de los instrumentos jurídicos implicados evidencia un tratamiento muy limitado e ineficaz. Su análisis, junto a determinadas propuestas de lege ferenda para su impulso, justifican este trabajo.

ABSTRACT: The promotion of territorial cohesion has been imposed as a new target since the adoption of the Lisbon Treaty. Territorial cohesion is a shared competence between the EU and the Member States. However, the Legislature has not taken care of the important consequences regarding the new distribution of competences. The interdependence between urban and rural areas must be one of the main points to consider. After analyzing legislative documents and legal instruments related to this policy, we can observe that there is a very limited and ineffective treatment. This academic work focuses on analyzing this issue and propose methodological changes de lege ferenda.

PALABRAS CLAVES: Cohesión territorial, urbanismo, fondo agrario, suelo rural, desarrollo sostenible.

KEY WORDS: Land Arrangements, Sustainable Management of Natural Resources, Rural Areas, Rural Development, Planing.

SUMARIO: I. Los problemas actuales derivados de la falta de cohesión territorial. II. La evolución de la ley del suelo y la pérdida de oportunidad para un nuevo modelo de cohesión territorial. III. El urbanismo mal dominado. Metodología para una ordenación de las relaciones entre el espacio urbano y el

medio agrario y rural: 1. Premisas conceptuales. 2. El respeto a la vocación natural de cada territorio. 3. Cambio en el modelo de Administración. 4. Un mayor equilibrio de los respectivos intereses. 5. La previa información sobre la situación del sector. 6. Los apoyos indirectos. IV. El lento desenvolvimiento de la estrategia de la UE en la gestión de los espacios. V. La escasa influencia de la PAC sobre la cohesión territorial. VI. La mediación de la planificación medioambiental. VII. La ordenación a través de una nueva Ley General Agraria y Rural.

I. LOS PROBLEMAS ACTUALES DERIVADOS DE LA FALTA DE COHESIÓN TERRITORIAL

La legislación agraria ha sufrido la misma experiencia de desbordamiento que la disciplina en la que tradicionalmente ha encontrado su raíz, el Derecho civil¹; pues aglutina, cada vez en mayor medida, una pluralidad de ámbitos sustantivos de regulación, haciendo evidente la dificultad del agrarista, o la ilusión del agrarista, por abarcar su totalidad; así, comprende lo agroalimentario, agroindustrial, agroambiental, el desarrollo rural y la cohesión territorial, en un esfuerzo de vertebración de su contenido; o dicho de otro modo, a la función esencial de la agricultura, cual es la producción de alimentos –calidad y seguridad-, se añade la conservación del paisaje, la defensa de la biodiversidad, así como el equilibrio territorial o las acciones de interés general en beneficio de todos los usos del espacio rural y la gestión del suelo. Por tanto, de una agricultura productiva se ha pasado en 50 años a una agricultura basada y orientada hacia la calidad agroalimentaria, la seguridad y la biodiversidad, para inscribirse en un desarrollo sostenible de los territorios. De todos estos aspectos, el de mayor innovación y con mayores retos por definir es el de la cohesión territorial –impulsada en el Tratado de Lisboa² y en el Reglamento general de los Fondos Estructurales-, sumándose este empeño tardíamente a la importancia de la cohesión económica y social³; así, la agricultura se ve

1 MÉGRET, J., *Le droit rural*, Presses Universitaires de France, París, 1976, el Derecho rural se ha desarrollado en círculos concéntricos alrededor de su núcleo central el Derecho civil; así mismo, FOYER, J., “Le droit rural: nouveaux horizons”, *RDR*, 2010, repère 6, y del mismo autor, “Le Droit rural entre son passé et son avenir”, *RDR*, nº 399, 2012, repère 1 ; “Quelques observations sur l’évolution des sources en Droit rural”, *RDR*, nº 386, 2011, repère 1.

2 Art. 3 TFUE. Pero en este ámbito de la cohesión territorial, la UE comparte su competencia con los Estados miembros, de manera, que por el principio de subsidiariedad, se aplicará el Derecho de la UE si aporta una ampliación de lo previsto por los Estados miembros (art. 4 c) del TFUE).

3 Cohesión económica y social que se convirtió en un objetivo de la UE desde el Acta Única.

involucrada en la coherencia de un contexto más amplio de relaciones entre el medio rural⁴ y las áreas urbanas⁵. De manera, que la multifuncionalidad de la actividad agraria se hace compatible con una renovada asignación de los usos del suelo.

En definitiva, la cohesión territorial no hace sino apuntalar y servir de acicate a la implementación práctica de la tan traída y llevada «multifuncionalidad de la agricultura». De la tradicional función primaria de producción de alimentos y de materias primas para otros sectores, función esencial, se llega a la adición de nuevas y relevantes funciones como la de la vertebración del territorio, mediante la fijación de la población al medio rural, la conservación del patrimonio rural (inmobiliario, etnográfico, ...), y la generación de externalidades positivas y «servicios ambientales» (el agricultor como guardián de la naturaleza, como protector de los recursos ecológicos y del paisaje...)⁶.

Esta ordenación exige una interacción sostenible, que no debe contemplarse sólo como una guía procedimental de decisiones públicas, sino como un instrumento destinado a imponer un cambio sustancial en las decisiones⁷. En todo caso, se presenta como empresa difícil, pues en esa clara definición a la que se tiene que llegar de las relaciones entre el urbanismo y el medio rural,

4 La importancia del territorio rural se evidencia fundamentalmente por la superficie que ocupa, que se extiende a más de las 2/3 partes del territorio; sin embargo, el territorio rural tan sólo integra al 20% de la población, sin contabilizar las zonas periurbanas (si éstas fueran incluidas se elevaría la ratio hasta el 35%), y la población activa agraria se sitúa en el 4% de la población activa total. La distribución de la superficie rural por CCAA sitúa a Castilla y León como la más extensa, con una superficie rural del 96,5%, seguida de Aragón, Castilla-La Mancha y Navarra, pero ninguna de las Comunidades Autónomas de España se sitúa entre las 15 regiones más ricas de la UE. En la UE el ámbito rural representa el 90% del territorio y el 56% de la población.

5 Este entramado y sus recíprocas influencias está reflejado estadísticamente en la obra *Atlas de l'agriculture*, de CHARVET, J.P., París, 2012.

6 Como expresa AMAT LLOMBART, P., “Régimen jurídico del agua en el marco del desarrollo rural: agua, agricultura y sostenibilidad medioambiental”, *El desarrollo rural en la PAC 2014-2020*, dir. Vattier Fuenzalida, Navarra, 2012, ps. 279 y ss; vid. también VATTIER FUENZALIDA, C., “Las nuevas medidas de desarrollo rural”, en la misma obra, ps. 25 y ss.; DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., “Coordinación legislativa y defensa del territorio rural”, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, dir. Muñiz Espada, Madrid, 2011, ps. 81 y ss.; BALLARÍN MARCIAL, A., *El papel del Derecho agrario. La modernización de la agricultura*, Madrid, 2008.

7 Con palabras de COLLART DUTILLEUL, F./FERCOT, C./BOUILLOT, P.E./ COLLART DUTILLEUL, C., “L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français”, *RDR*, 2012, p.21, en el Derecho francés se observa un margen entre el lugar dejado al desarrollo sostenible en las políticas agrarias, la construcción de un verdadero concepto de la agricultura sostenible y la implementación de un régimen jurídico propio para las explotaciones agrarias sostenibles. La dimensión social de la agricultura sostenible, sin duda, no ha encontrado todavía su coherencia, p. 30.

aparecen intereses contrapuestos, debiendo implementar diferentes objetivos. Pero se hace urgente la necesidad de avanzar hacia respuestas coherentes para el acondicionamiento del territorio y el mantenimiento de un tejido rural activo y transformador y un modelo de aprovechamiento más racional del espacio, bajo las premisas de simplificación y de coordinación.

A este respecto, todos los ordenamientos cuentan con diferentes medidas legislativas, pero las cifras evidencian su ineficacia para controlar la invasión del urbanismo sobre el espacio agrario y rural⁸. La presión es aún mayor sobre las zonas periurbanas⁹, que por su particularidad requerirían de una normativa de protección específica.

La denuncia que se hace en la mayoría de los países es la misma. Las estadísticas confirman que una hectárea de tierra agrícola desaparece en el mundo cada siete segundos y medio y su ritmo anual de pérdida se acelera¹⁰; por lo que se hace urgente una ordenación jurídica eficaz para la protección del fundo agrario. En efecto, una denuncia constante es la pérdida acelerada de hectáreas de tierras agrícolas o el consumo de grandes zonas agrarias, bien por el desarrollo del urbanismo, por obras de infraestructura, por la expansión de las energías renovables, por necesidades de la industrialización o equipamientos colectivos. Así, en Francia, de 1988 al 2000 la superficie agraria útil ha disminuido en 720.000 has.; entre Cannes y Niza la superficie agraria útil no representa más que el 6% de la superficie total; la región Rhône-Alpes destruye más de 7000 has. agrarias por año; cada año cerca de 75.000 has. de tierra agrícola cambian de uso o se recalifican, y su ritmo anual de consumo aumenta rápidamente, habiéndose fijado como objetivo reducir a la mitad el

8 Pues, en definitiva, “esta interacción apenas ha sido considerada”, SANCHEZ HERNANDEZ, A., “La relación entre lo rural y lo urbano: sostenibilidad y cohesión”, *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*, dir. Muñiz Espada, Madrid, 2011, ps. 147 y ss..

9 “Zonas inmediatamente adyacentes a las zonas urbanas, sometidas al proceso de urbanización y que, progresivamente, deben asumir buen número de características de las zonas urbanas, aparecen como zonas de transición o zonas de interacción donde las actividades urbanas y rurales se yuxtaponen”. Representa el 19% de la superficie de la UE y hasta el 60% de la población. Es sobre todo en Francia, el Reino Unido, Bélgica, Alemania, incluso los Países Bajos, donde el fenómeno y el problema de la expansión del urbanismo, reduciendo terrenos rurales, es más marcado. En ellas es primordial el acondicionamiento del espacio, porque condiciona una gestión armoniosa y sostenible de ambos territorios respectivos, ROCHDI, G., “La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l’Union européenne”, *RDR*, 2011, n° 395, étude 9; CATTIN, PH., “La définition de secteurs périurbains”, *Construction urbanisme*, n° 4, 2005, comm. 91.

10 Sólo entre 1990 y 2000 las superficies urbanas se han extendido más de 8000 km cuadrados, con perjuicios muy graves para la biodiversidad y la erosión de las zonas verdes que rodean las ciudades, con grandes pérdidas para la producción biótica. *Urban sprawl in Europe: the ignored challenge*, 2006. Agencia europea del Medio Ambiente.

ritmo de consumo de tierras agrarias de aquí al 2020¹¹; en Italia, buena parte de sus tierras de mejor calidad se han sustraído a la agricultura, y entre los agraristas se ha reiterado que su superficie agraria útil disminuye cada año de manera preocupante; para EEUU la ampliación urbana hace perder dos acres de tierra agrícola cada minuto, constituyendo una pérdida total anual del orden de las 500.000 has.; en China 800.000h has. se utilizan para urbanizar, “lo que es demasiado para un país de 1,4 mil millones de habitantes que no disponen más que de 140 millones de has. de tierras agrícolas”¹².

Sin irnos tan lejos, si se hace un sobrevuelo sobre las tierras del Duero, por ejemplo, se puede comprobar que las mayores instalaciones de energía fotovoltaica ocupan tierras de calidad e incluso puestas en regadío con dinero público; una adecuada consideración de la reserva del suelo agrario impediría conceder permisos para tales instalación, pero la ley ha llegado después de que cada instalación ya se hubiera realizado.

Tomando al azar, por ejemplo, la provincia de Sevilla, se observará que en los ocho años del 97 al 2004, se han perdido 60.037 hectáreas, es decir, una media de 7.505 hectáreas al año. Si extrapolamos este dato a los años 2005 y 2006, tendríamos una pérdida de 75.047 hectáreas, es decir, una pérdida del 8,07% de la cifra inicial; y si tomamos en cuenta el crecimiento de la superficie no agrícola en los últimos años del 97 al 2004, en los ocho años de referencia, se han convertido en usos no agrarios (urbanos o infraestructuras) casi diez mil hectáreas, es decir, una media de 1.250 hectáreas al año. Si extrapolamos este dato, a 2006 se habría incrementado esta superficie en unas 2500 hectáreas más, es decir, unas 12500 hectáreas en el decenio¹³.

Situándonos sobre la zona de Levante la zona recalificada corresponde a un retroceso de dos tercios de las tierras agrícolas¹⁴.

Y añadiendo el último intercensal, 1999-2009, “han desaparecido en el conjunto de España 232.485 explotaciones con más de 1 ha de Superficie Agrícola Utilizada (SAU). La magnitud de este abandono se hace más visible recurrien-

11 Así, en el documento *Territoires ruraux, territoires d'avenir*, Comité de evaluación y de control de la Asamblea Nacional de febrero de 2012; *Le Livre blanc des Safer; Comment optimiser la contribution des Safer aux politiques publiques d'aménagement de l'espace rural et périurbain ?*, juin 2013, 19 propositions pour mieux contribuer à l'aménagement du territoire; puede verse también, entre otros, AUBIN, E., “Campagne du futur, futur des campagnes i”, *RDR*, 2013, nº 414, alerte 61 ; GILLIG, D., “Le droit de l'urbanisme après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche”, *Rev. de Droit rural*, 2010, nº 386 ; PEIGNOT, B., « La protection de l'espace agricole face aux changements d'affectation », *Agriculteurs de France*, nº 172, 2007, ps. 24 y ss..

12 CHARVET, J.P., *Atlas de l'agriculture*, ed. Autrement, París, 2012.

13 Servicio de Estudios y Estadísticas, Junta de Andalucía.

14 Y ello sin aludir a los hechos que denuncia el Informe Auken.

do a cifras relativas: en esos diez años el 21% de las explotaciones existentes en 1999 han sido clausuradas” y al mismo tiempo 2.395.215 ha. de SAU han pasado a tener otra ocupación de suelo¹⁵. La superficie agrícola disminuye mientras que la parte recalificada o modificado su uso aumenta, así como la superficie forestal. Este permanente cambio de afección del territorio rural actúa sobre el destino de la explotación agraria. Y “las transformaciones del uso del suelo (), están teniendo una influencia importante en la propia evolución de los paisajes agrarios. Evolución que por una parte conduce a una eliminación progresiva de los espacios agrarios abiertos, representados por las parcelas de cultivos y de prados, y por otra, y por la misma razón, a una simplificación de un paisaje que acrecienta sus suelos urbanos y sus áreas forestales en detrimento de una mayor riqueza ambiental y estética”¹⁶. En definitiva, ha dado lugar a una situación de despoblamiento en las zonas rurales que no se ha sabido contener.

La situación de crisis y, por tanto, la falta de crédito para obras de construcción, no puede hacer pensar que el problema de la presión del urbanismo sobre el medio rural y agrario tiene menos trascendencia en la actualidad, prueba de ello son las SSTs de la Sala 3ª de 5 de julio de 2012, sobre proyectos de interés regional; donde los terrenos de zona delimitada constituían, a través del Plan general, suelo no urbanizable especial de interés paisajístico, pero no fue impedimento para que la Administración autonómica considerara su posterior transformación del suelo y declararla Zona de Interés Regional para el desarrollo de una ecociudad, con actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales y otras infraestructuras de alcance regional¹⁷; teniendo que recordarse el carácter reglado para todas las administraciones, incluida la autonómica, sobre este tipo de suelos, por tanto, cuando se trata de suelo no urbanizable protegido por interés paisajístico.

15 RUIZ-URRESTARAZU, J./ GALDOS-URRUTIA, R., “La pérdida de los espacios agrarios, artificialización del suelo y forestación en España y en el país vasco”, *Lurralde : inves. espac.* 36 , 2013, p. 121 y 131; puede verse también, ALDANONDO, A. M./CASANOVAS, V., “Análisis espacial del abandono de explotaciones agrarias en Navarra”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2009, nº 222, pp. 73-101; JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (dir.), 2011, *Sostenibilidad en España 2011*, Observatorio de la Sostenibilidad en España, <http://www.sostenibilidades.org/informes/informes-anales>.

16 RUIZ-URRESTARAZU, J./ GALDOS-URRUTIA, R., “La pérdida de los espacios agrarios, artificialización del suelo y forestación en España y en el país vasco”, *Lurralde : inves. espac.* 36, 2013, p. 133.

17 Vid. comentario de DÍAZ LEMA, J.M., “Los proyectos de interés regional: ¿un instrumento urbanístico/territorial perturbador?, a propósito de las 3 sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos nºs 3869/2010; 4543/2010; 4066/2010) (asunto “ecociudad en la Fonsalada y el Corvo” –Logroño–)”, *El Cronista*, nº 36, 2013, ps. 62 y ss..

Así mismo, la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid de viviendas rurales sostenibles, Ley 5/2012, de 20 de diciembre, contra la que se ha presentado recurso de inconstitucionalidad, es otro ejemplo de la actualidad del problema. Sin duda, con impacto sobre el suelo no urbanizable. Para situarnos, el 63% de los municipios madrileños son rurales, su población es de 210.000 personas, equivalente al 3,5% de la Comunidad y al 42% del territorio; y según los datos provisionales publicados por el Censo de Viviendas 2011 del INE en Madrid municipio hay un 10% de vivienda vacía.

Dicha ley establece las condiciones urbanísticas y tipológicas que deberán cumplir las viviendas rurales que vayan a implantarse, pero de manera imprecisa, con escasos parámetros sobre el aprovechamiento y, así, también, cuando se refiere a las obligaciones de los propietarios; sin entenderse bien el término sostenibilidad con relación al uso de estas viviendas, “vivienda rural sostenible” alude a un concepto especial que no está, sin embargo, determinado ni acuñado, ni la propia Ley se preocupa de darle un perfil bien acotado y específico para este contexto. De otro lado, el Preámbulo de la Ley no puede ser más pobre, más impreciso y caprichoso, al dejar constancia de afirmaciones como que “la presente Ley da cumplimiento al deseo de vivir en contacto con la naturaleza, utilizando *un procedimiento rápido y respetuoso con el medio ambiente*”, que “un modo de vida más próximo a la naturaleza aporta indudables beneficios () para el medio ambiente” (¿?), o que el ciudadano “cuando establece su vivienda en el campo se convierte en un agente activo en su cuidado y conservación haciendo efectivos dos derechos constitucionales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. El ejercicio de estos derechos, de marcado interés público, evita el abandono de tales terrenos que es una de las causas más frecuentes que llevan aparejadas su deterioro ambiental, lo que contribuye de una forma efectiva al desarrollo rural sostenible” (¿?).

De otra parte, no se deja claro si se permiten actividades complementarias compatibles, ¿es compatible con la explotación agropecuaria?. Y ¿Qué es exactamente “no afección significativa a los valores ambientales del entorno”, del art. 6?, ¿quién lo verifica?, ¿con qué parámetros?¹⁸.

18 Así mismo, su artículo 7 y su Disposición Adicional Única establecen el silencio positivo en los procedimientos de solicitud de licencia para la edificación de las viviendas rurales sostenibles, cuando el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, mantiene en su artículo 23 el principio contrario. Prescribe que “1. Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación *requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa* que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística: a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. b) Las obras de edificación, construcción e implantación de

En fin, por esta vía se podrían seguir advirtiendo otras deficiencias técnicas¹⁹, pero es suficiente para verificar que el problema en el que nos venimos fijando está ahí y es actual.

Como se comprueba con otro dato: la pérdida de poder adquisitivo, la evolución de los salarios y la dificultad de acceso al crédito, que no se trata de una situación meramente coyuntural, favorece el acceso a la propiedad o, con carácter general, favorece la primera accesión, allí donde el terreno está más disponible porque es más económico, es decir, en la periferia, provocando con más facilidad el riesgo de la reducción o desaparición de espacios agrícolas y naturales o de zonas de valor ecológico en beneficio de la construcción.

Para mayor profundidad del problema, recordemos que en el año 2050 habrá que alimentar a 9 mil millones de personas y la producción habrá de aumentar el 70% -según la FAO-, lo que quiere decir que se necesitan 120 millones de has. suplementarias de terreno agrícola de aquí al 2030. El abastecimiento se ha convertido en un factor estratégico, lo que ha llevado a algunos países a la compra de tierras en otros continentes²⁰, con las consecuencias que esto puede acarrear, pudiendo desembocar en el surgimiento de nuevos modelos políticos.

El art. 39 TFUE prescribe, como objetivos de la política agrícola común, el incremento de la productividad agrícola y su desarrollo racional, un nivel de vida equitativo para la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura, la estabilidad de los mercados y la seguridad de los abastecimientos, asegurando al consumidor suministros a precios razonables. Ello obliga a los Estados miembros a adoptar medidas económicas muy específicas y a hacer de la agricultura un sector altamente competitivo. Pero ante lo que nos encontramos, como señala Costato,

instalaciones de nueva planta. c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes. d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje. e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior. 2. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo”.

La STS, Sala 3ª, de 28-1-2009 y la RDGRN de 14-5-2011 y en el mismo sentido RDGRN de 31-5-2011, son precedentes de la modificación del citado RDL.

No obstante, ahora queda derogado por la Disposición derogatoria única nº 6, cuyo contenido pasa al art. 9.8 TRLS, con la modificación en las licencias de primera ocupación de los edificios remitiéndose a las legislaciones autonómicas en relación con el art. 20.1.b) último inciso, Ley 8/2013, de 26 de junio.

19 Comentarios sobre esta Ley pueden verse, PAREJO NAVAJAS, T. , “El suelo rural de Madrid se llena de viviendas rurales insostenibles”, *El Cronista*, nº 36, ps. 76 y ss..

20 Sobre el mercado inmobiliario rural puede verse CATTEAU, J-CH., “Le marché immobilier rural et la pertinence de la distinction terres occupées/libres”, *RDR*, 2011, ps. 12 y ss.

es un “mercado mundial incontrolado e incontrolable”, consecuencia de las reglas del Tratado de Marrakech y las subsiguientes políticas comunitarias y estatales, obteniéndose, como resultado de la reglamentación a partir del 2003, “una food insecurity y una volatilidad de los precios de los alimentos”²¹.

El cumplimiento de la normativa del Tratado depende, claro está, del desenvolvimiento de la propia política agrícola común, pero parte del problema se encuentra en ella misma, en políticas erróneas adoptadas en el seno de la PAC, porque las reglas del Tratado de Marrakech y las políticas estatales y europeas consecuencia de ellas han dirigido al desincentivo frente a la racionalidad del cultivo y de la protección del medio ambiente, impulsando a los agricultores en dirección opuesta y contradictoria²². Las dificultades también están en la variedad del sector agrícola; como en las deficiencias estructurales de cada Estado miembro; para España habría que sumar un problema añadido: el reparto de competencias en materia de agricultura entre el Estado y las comunidades autónomas, a quienes les corresponde la gestión y la aplicación efectiva de la política agraria, generando diversos regímenes entre Comunidades, fragmentando la legislación y rompiendo la uniformidad; a lo que se superpone las consecuencias inciertas de los acuerdos internacionales.

Quiere decirse, que de inmediato debería darse un giro en la política de la PAC –en lo que no se emplea la próxima reforma- para hacer efectiva la exigencia de lo dispuesto en aquel precepto, de obligado cumplimiento.

Y ello también depende de la ordenación del territorio; si la multifuncionalidad de la agricultura llega hasta la vertebración de los territorios, debe condicionar su orientación y la misma protección del medio ambiente, aunque hasta el momento la voluntad de los Estados y de la misma Comunidad Europea lo lleven a cabo de una manera muy moderada.

Así, y por todo ello, tema clave es la cohesión territorial. A cuyo análisis legislativo actual, junto a la aportación de algunas propuestas de *lege ferenda*, al menos de carácter metodológico, se destinan las siguientes páginas; si la realidad es la fuerte desigualdad a todos los niveles entre las zonas urbanas y las áreas rurales, cuyas repercusiones alcanzan especialmente al potencial fun-

21 Pudiéndose afirmar –continúa el autor- que “la actual política comunitaria considera a la agricultura como el último de sus problemas, olvidando que es el mismo fundamento de la vida”, COSTATO, L., “L’agricoltura, cenerentola d’Europa”, *International Journal of Land Law and Agricultural Sciences*, 2013; y sobre la gravedad del problema puede verse *The WTO and the post-global food crisis agenda, Putting Food Security First in the International Trade System* de O. de Schutter, nov. 2011.

22 Como ha señalado nuevamente COSTATO, L., Conferencia pronunciada en el IV Foro Internacional del Observatorio de Legislación Agraria M.A.R.M. Nuevos desafíos de las políticas agrícolas entre lo urbano y lo rústico y su implicación en el desarrollo económico, Tarragona, 25 de noviembre de 2010.

diario agrario, con importantes consecuencias económicas y jurídicas, ¿cómo incentivar los instrumentos jurídicos eficientes?. Tanto el medio rural como urbano necesitan un refuerzo recíproco de sus vínculos, reduciendo las diferencias para lograr el objetivo de la cohesión territorial, y eso sólo depende de un orden legislativo determinado, racional y coherente.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA LEY DEL SUELO Y LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD PARA LEGISLAR SOBRE UN NUEVO MODELO DE COHESIÓN TERRITORIAL

La reciente Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, es una prueba más de que en la evolución de las leyes sobre el suelo, y ello tanto a nivel estatal como autonómico, no se ha mostrado una verdadera preocupación por el fenómeno de la cohesión territorial; en realidad, no se ha plasmado una relación o interdependencia entre el medio urbano y rural. Ahora el objetivo del nuevo texto normativo es ofrece un marco para la reactivación del urbanismo, potenciando la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, sobre la base de la competitividad y la sostenibilidad. No obstante, el legislador va más allá de lo que propiamente implican estas actuaciones, buena prueba es su alcance modificador y derogador²³.

La Ley se propone concentrarse, más que en una expansión urbanística, en una intervención para una transformación del sector inmobiliario sobre las estructuras ya existentes y con medios, se dice, más eficientes; pretendiendo crear mecanismos específicos que hagan viable una reconversión desde un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como económico y social. Se pretende un modelo más racional del sector urbano, si bien sus límites realmente son las nuevas exigencias económicas y presupuestarias; lo que sirve además de incentivo económico para aplicaciones de otras políticas. La excusa también era los compromisos europeos, que, por cierto, centrados sobre todo en los aspectos energéticos, no representan más que un aspecto parcial, siempre bien fundamentado en los retos medioambientales, aunque no esconde ciertos intereses partidistas. De paso, se añaden otras demandas de la UE: la Estrategia Temática para el Medio Urbano, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible o la Declaración de Toledo de 2012, en virtud de lo cual la sostenibilidad urbana se debe centrar en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible de los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada, como refiere el propio Preámbulo de la Ley.

23 Pues las medidas son susceptibles de abordarse mediante una reordenación urbanística, previendo que las leyes autonómicas contemplen la aprobación de instrumentos de planificación específicos en orden a ello.

En realidad, el legislador erróneamente vuelve a poner demasiadas esperanzas para la recuperación económica sobre la base de la reactivación del sector de la construcción; por mucha imaginación que se le quiera poner a las dotaciones de nuevas instalaciones, al desarrollo de las nuevas tecnologías, al uso de las energías renovables o al relanzamiento de nuevos retos energéticos y medioambientales, o por mucho que se quiera refundar la oportunidad de ofrecer una transformación del modelo productivo hacia parámetros de sostenibilidad sobre el fundamentalismo de la calidad -sobre lo que insiste sobre manera la Ley-, o centrarse en la rehabilitación y conservación con nuevos parámetros de modernidad, la paulatina recuperación está, más bien, en la diversificación de la producción de los distintos sectores económicos. Dado que los problemas de crisis económica derivan de defectos estructurales y no coyunturales, la racionalidad en torno al mercado inmobiliario no será una realidad hasta que se haga una revisión y reformulación de todo el proceso que forma parte de la construcción; la legislación vigente no da cumplida respuesta a este proceso, aunque sí lo crea el Preámbulo de esta Ley.

La Ley, así mismo, constituye legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica²⁴, intentando nuevos mecanismos específicos que hagan viable y posible la renovación urbana. Pretende ofrecer un nuevo marco normativo para la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación; incidiendo en exceso sobre la calidad, y con base en la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo.

Esta intervención sobre el suelo debiera suponer un control y unos límites para la protección del suelo rural y el fundo agrario.

Prueba de la falta de su adecuada previsión es que, aunque afecta al texto refundido de la Ley del suelo, no hay una gran pretensión de renovación: de-

24 Como recoge el propio preámbulo: Reconocida en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, y fija, en consecuencia, un «común denominador» de «carácter nuclear» que deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias. Adicionalmente, y en los términos fijados en la disposición final decimonovena, la presente Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales reconocidos en el artículo 149.1.1.^a, 8.^a, 14.^a, 16.^a, 18.^a, 23.^a, 25.^a y 30.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación civil, hacienda general y deuda del Estado, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases del régimen energético y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

roga el art. 13 de la citada Ley del suelo, la disposición adicional undécima y las disposiciones transitorias segunda y quinta, distribuyendo el contenido del artículo 13 entre los arts. 8, el 9 y el 12.

La Disposición Final Duodécima²⁵ -que modifica el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio- comienza advirtiendo que las políticas públicas, en virtud del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, deben propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando las exigencias de la economía con el paisaje natural o la protección del medio ambiente, entre otros recursos, contribuyendo en particular: a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora, la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; ello requiere la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. Este respeto debe materializarse en los concretos instrumentos de planeamiento, por ello requiere especial precaución la adaptación a las peculiaridades que resulte del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

La incorporación del principio de desarrollo sostenible al medio urbano es la influencia de una concreta evolución. La vocación de integración de los territorios está presente en las nuevas demandas medioambientales que emergen en las urbes, de *nature en ville*²⁶, que abocan a la integridad del paisaje y a un equilibrio territorial, en definitiva.

En la Resolución del Parlamento europeo de 24 de marzo de 2009, sobre la *dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación*²⁷, **se promueve la obligación para los Estados miembros de un desarrollo sostenible** como prioridad estratégica, y se pide a la Comisión y a los Estados miembros que, en cooperación con las autoridades regionales y locales, analicen y evalúen el impacto resultante de la integración de la iniciativa URBAN en el resto de las políticas, y examinen y controlen regularmente los efectos de la utilización de los fondos de la UE en las zonas urbanas.

La dimensión medioambiental, como medida para la renovación urbana, como contribución a un crecimiento sostenible, está de nuevo en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre *el papel de la regeneración urbana en el*

25 Para empezar, a través de una Disposición Final, no es la técnica adecuada para regular un tema de tanta trascendencia.

26 Con expresión de ROCHDI, G., “La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l’Union européenne”, *RDR*, 2011, nº 395, étude 9.

27 2008/2130(INI).

*futuro del desarrollo urbano en Europa*²⁸. Puesto que a medida que las ciudades se expanden van destruyendo y deteriorando la calidad de los recursos, la calidad de los suelos y del agua, los programas de regeneración urbana tienen que tener la capacidad de detener este proceso; las ciudades son las responsables del 70% de las emisiones de gas de efecto invernadero, teniendo en cuenta que en los Estados miembros de rentas más bajas, las diferencias entre zonas urbanas y no urbanas es mayor²⁹. Se estima que para el año 2050 se habrá producido en Europa una pérdida adicional del 11% de los recursos naturales existentes en el año 2000, por lo que se habrá de prestar especial atención a las consecuencias que producen los entornos urbanos³⁰.

Las zonas urbanas no son elementos aislados dentro de sus respectivas regiones, su desarrollo debe estar estrechamente vinculado a las áreas funcionales suburbanas y rurales próximas; “la gobernanza de varios niveles, la programación regional y el principio de asociación son los instrumentos más eficaces para evitar la sectorialización y la fragmentación de las políticas de desarrollo”, según la Resolución del Parlamento Europeo de 23 de junio de 2011, sobre *Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión*, insta a la Comisión a que solicite a los Estados miembros que “fomenten expresamente el contacto y el intercambio de buenas prácticas sobre estrategias urbano-rurales y que analicen las dimensiones urbano-rurales en los documentos de planificación a fin de asegurar unos buenos enlaces urbano-rurales”³¹. No obstante,

28 2010/C 267/07.

29 Cuarto Informe sobre la Cohesión, p. 56.

30 La situación y las repercusiones son más graves si nos remitimos al Informe Auken, donde se denuncia y se reflejan en España los abusos e irregularidades en los procesos de urbanización sobre todo en las zonas costeras mediterráneas, destruyendo los valores del territorio, con daños irreparables para el medioambiente y la biodiversidad. Vid. también Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas, 2008/2248(INI), donde se denuncia que buena parte de las irregularidades han repercutido sobre las reclasificaciones del suelo rural a suelo urbanizable, donde había terrenos protegidos o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican o se reclasifican o no se clasifican para permitir la urbanización de la zona, en lo que constituye un modelo expoliador de los bienes culturales, de las señas de identidad de la diversidad cultural, destruyendo lugares de interés cultural y el entorno natural y paisajístico. Por lo que esa guía de la transparencia tiene que aplicarse a la gestión del suelo. Documento en el que se considera, así mismo, que “no se ha acotado en la legislación urbanística en vigor, no por las autoridades competentes, la definición de interés general, amparándose en ese concepto la aprobación de proyectos insostenibles, desde un punto de vista medioambiental e informes de la correspondiente Confederación Hidrográfica con carácter negativo”.

31 2010/2158(INI).

la crisis financiera ha modificado profundamente el contexto de los programas de la política de cohesión³².

De manera vaga la Ley 8/2013 contempla la necesidad de asegurar un resultado equilibrado en los procesos de ocupación y transformación del suelo. No se establecen, a efectos de protección del territorio rural, límites concretos a las actuaciones de urbanización, las que incluyan, por ejemplo, las de nueva urbanización, que supongan el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado; sólo en relación con los criterios básicos de utilización del suelo y en cuanto a la reserva de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, esta reserva “será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización” (nueva letra b) del apdo. 1 del art. 10).

En el suelo en situación rural³³ las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales (era el 13.1 de la versión anterior). Respecto a la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, si quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, no se compece bien con que se permita, en todo caso, actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice (art. 13.4 de la versión anterior).

32 Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, Política de cohesión: informe estratégico de 2013, COM(2013)210 final.

33 Art. 12.2. Ley del suelo 2008, “Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

La defensa de estos valores se debilita también cuando la propia ley contempla, aunque sea, como expresa, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, por la legitimación de actos y usos específicos que hayan de emplazarse en el medio rural, siempre que sean de interés público o social o que contribuyan a la ordenación y al desarrollo rural³⁴, pues no se define o concreta cada uno de ellos adaptados a este contexto, por lo que la abstracción puede atraer diferentes tipos de partidismos.

En cuanto a los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, sólo podrá alterarse, según la nueva redacción para el art. 8. 4 de la Ley del suelo, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

34 Así, “en el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes: a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución. c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación. Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados. d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria”.

Como limitaciones en el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable. A la vista de ello, la Ley incide sobremanera en las obligaciones de los propietarios, incrementando las cargas de la propiedad, dejando, además, ciertas incertidumbres sobre su alcance concreto en cada una de estas intervenciones, pues sí especifica respecto de otros tipos de obligaciones³⁵. Para mayor incidencia sobre las cargas, la Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística. Y en los casos de inexecución injustificada de las obras ordenadas dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa (modificación del art. 9.2 de la Ley de suelo).

Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de aquellas obligaciones, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio

35 RUEDA PÉREZ, M.A., “Reforma de la Ley del suelo”, *El Notario del s. XXI*, sep.-oct. 2013, p. 67, “el deber legal de conservación de los inmuebles se desarrolla () hasta extremos exagerados, con una redacción verdaderamente compleja”.

público, cuando deban formar parte del mismo”, (modificación del art. 9.3 de la Ley de suelo).

A los núcleos tradicionales asentados en el medio rural se les aplica los deberes de las actuaciones de urbanización, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas; y los vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias (nueva redacción del art. 14.3 y 16.5).

Según reconoce el Preámbulo de la Ley, uno de los objetivos que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley, y para ello las cargas “están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística”. Refiriéndose al suelo en situación rural, que no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, en este suelo quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza (nuevo art. 9.3 de la Ley del suelo y art. 13.2 de la versión anterior)^{36 37}.

En virtud del art. 8.3., de la misma Disposición Final, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden prever o permitir el paso de suelo rural a situación de suelo urbanizado³⁸, para ello las facultades del derecho de

36 Sobre las cautelas registrales establecidas en suelo rural y su evolución desde la primera ley del suelo del 56, vid. LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., *Legislación urbanística e inscripción registral*, Aranzadi, Navarra, 2009, ps. 127 y ss.

37 Un problema particular se produce en relación con el tema de las unidades mínimas de cultivo, pues el concepto legal de unidad mínima de cultivo hace referencia a una unidad de actividad agraria, por lo que no se debe confundir con el concepto formal o registral de finca, cuestión que está haciendo errar a los últimos pronunciamientos de la DGRN. Sobre las unidades mínimas de cultivo vid. DE LA CUESTA SÁENZ, “La unidad mínima de cultivo y el Registro de la Propiedad”, en *Libro Homenaje al Profesor Manuel Amorós Guardiola*, t. I, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2006, ps, 911 y 912.

38 En cuyo caso las facultades del derecho de propiedad incluyen: a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de

propiedad incluyen “la realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística”, pero el arrendamiento a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos, entre otros, por el régimen especial de arrendamientos rústicos (art. 13.3 de la versión anterior), con lo que parece que el legislador olvida la regulación del código civil de los arrendamientos rústicos^{39 40}.

la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución. c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados. d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. e) El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el apartado 2, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.

39 Vid. sobre los arrendamientos rústicos, entre otros, CABALLERO LOZANO, J.M., “La repercusión del urbanismo en los arrendamientos rústicos”, *Consultor inmobiliario: Revista mensual de actualidad para profesionales*, nº 19, 2001, págs. 3-27; MILLÁN SALAS, F., “Terminación y efectos del contrato de arrendamiento rústico”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, nº 709, 2008, ps. 2001 y ss..

40 La previsión ha pasado al artículo 8, sin duda porque también en suelo urbanizado sometido a una actuación de renovación o reforma pueden darse casos en que estas licencias “en precario” tengan utilidad. De hecho, en la Ley del Suelo del 56 esa misma posibilidad se contemplaba en el artículo 47.2, pasando luego al artículo 58.2 del TRLS de 1976 y después al artículo 136 del TRLS de 1992; en todos los casos se incluía esta prescripción entre los preceptos destinados a regular los “efectos de la aprobación de los planes”, puesto que constituye una regla excepcional, por la cual se permiten provisionalmente instalaciones contrarias a sus prescripciones. La justificación de estas licencias se debía a tomar en cuenta el tiempo que puede transcurrir en la ejecución de los planes urbanísticos, resultando conveniente satisfacer el interés general y particular existente para favorecer el aprovechamiento económico de los terrenos, mientras ello sea posible y sin que suponga un obstáculo para el mencionado proceso de ejecución - Como señalaban ya, entre otros autores, MARTÍN BLANCO: *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, p. 328; GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, tomo I, Madrid, 1981, p. 535-. Precisamente por ello se contempla la posibilidad de revocación de la licencia, sin indemnización alguna y cuando el proceso de ejecución del planeamiento así lo imponga.

En definitiva, la Ley se dirige a una reactivación del sector de la construcción en toda su extensión, pues su contenido es mucho más expansivo que su título. La sostenibilidad, como medio de modernización y de cumplimiento de otros compromisos europeos, pretende estar presente en la edificación como en el suelo, pero en cuanto al suelo en situación rural, la ambición sobre su protección es bastante limitada. Lo que realmente se incentivan son actuaciones sobre el medio urbano, de ahí la ampliación de los instrumentos dirigidos a facilitar la gestión y cooperación interadministrativa y las actuaciones previstas en la regulación del Título II. Una vez más, los fines de la cohesión territorial y la protección del suelo rural y del fundo agrario, siendo en este punto similar a lo que ya preveía el texto de 2008, quedaría por abordarse para una próxima intervención.

III. EL URBANISMO MAL DOMINADO. METODOLOGÍA PARA UNA ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESPACIO URBANO Y EL MEDIO AGRARIO Y RURAL

El *Paquete legislativo sobre la política de cohesión* de la UE⁴¹ llama la atención sobre el gran desequilibrio y las diferencias de desarrollo entre las zonas rurales y las urbanas, cuando “ambos desempeñan un papel dinámico en el desarrollo económico y regional”, “aumentando la competitividad económica global”⁴².

Una legislación integrada es necesaria para evitar esa desigualdad estructural entre lo urbano y lo rural, que depende, a su vez, de otras variantes; de otras variantes de base, así, para el sector agrario, de la creación y el desenvolvimiento de estructuras agrarias eficientes, para una integración territorial de las actividades agrarias y no agrarias y para una mejor utilización

La idea es evitar el problema de derechos indemnizatorios, o que aparezcan los titulares de derechos protegidos por la jurisprudencia. La obligatoriedad de la inscripción registral de estas licencias y de su carácter provisional pretende evitar la irrupción de terceros que aleguen la protección de la fe pública; en cuanto a la expresa mención a la inaplicabilidad del régimen especial de los arrendamientos rústicos y urbanos a los terrenos y construcciones objeto de estas licencias se pretendería evitar la alegación de las prórrogas forzosas y demás medidas de tutela del arrendatario, contempladas por esa legislación especial y en la Jurisprudencia que las ha venido aplicando, para evitar que se conviertan en un obstáculo frente a la revocación de la licencia y demolición de las obras cuando la ejecución del plan sobre los correspondientes terrenos sea ya inminente (lo mismo sucede con la exclusión expresa del derecho de retorno contemplado en la legislación urbanística).

41 1 de febrero de 2013.

42 Informe sobre *la consecución de una auténtica cohesión económica, social y territorial dentro de la UE: ¿una condición sine qua non para la competitividad global?*, 2009/2233(INI).

del patrimonio rural, integrado por una variedad de dimensiones ⁴³; estas estructuras agrarias necesitan de ayudas a la inversión; de la promoción a la instalación de jóvenes agricultores; de instrumentos jurídicos que destaquen el valor añadido de la calidad de los productos a través de disposiciones normativas para una mayor rentabilidad económica de las denominaciones de origen y los signos de indicación geográfica; de la racionalización de la producción y comercialización –a lo que trata de responder la reciente Ley de la cadena agroalimentaria, pero no exenta de críticas–; promoción de los métodos de producción ecológica; apoyo a las asociaciones de agricultores; promoción de condiciones sostenibles y de las actividades conexas o complementarias; y eficiencia del crédito agrario para la modernización y competitividad de las explotaciones agrarias^{44 45}.

Ya hace tiempo que se viene insistiendo en la necesidad de asegurar al territorio agrario y rural una política específica de desarrollo y de nivelación, con

- 43 Así mismo, la igualdad de los territorios implica en el ámbito rural la fijación de su población. Entre las mujeres que viven en zonas rurales hay que destacar a las mujeres que ejercen una actividad agrícola. El estatuto profesional del cónyuge colaborador de la explotación, de la mujer que 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, requiere para su evolución de un marco normativo europeo, que debe afrontarse. 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 medio rural. Por ello, el sistema debe ofrecer los suficientes instrumentos para una debida coherencia, así mismo para facilitar su desenvolvimiento, en este caso de la Ley 35/ 2011 de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Puede verse sobre el tema, 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. Muñiz Espada, E., Madrid, 2011, ps. 311 y ss.; 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.; 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, ps. 131 y ss..
- 44 Una política de estas características tampoco sería realista sin paliar la insuficiencia del crédito, como medio para el acceso a la modernización y a la mejora de las explotaciones agrarias y para ello una modificación de la Ley de hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento sería necesaria, así como la adaptación o la creación de garantías específicas sobre la explotación agraria.
- 45 A la relación con la empresa agraria se refiere, LUNA SERRANO, A., “La tutela del territorio y su función como elemento de la empresa agraria”, en *El derecho agrario entre la agenda 2000 y la ronda del milenio : (actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*, Toledo, 16 y 17 de noviembre de 2000 / coord. por Carretero García, Carrasco Perera, 2001, ps. 159-176; NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., *La explotación agraria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

base en el principio de solidaridad interterritorial e intersectorial y basada en su propia configuración geográfica-territorial. De hecho, no por casualidad se incluyó en el artículo 130.1 de la vigente Constitución Española el deber de los poderes públicos de atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, “en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”. Con el mismo fin, “se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña”, que forma parte indudable del territorio rural donde se desarrolla con mayores dificultades la llamada “agricultura de montaña”. La necesidad de tutelar el territorio rural y el sector agrario y agroalimentario, en beneficio del desarrollo económico, han constituido desde hace décadas parámetros a seguir en la actuación legislativa, pero se ha hecho ya evidente una nueva forma de acondicionamiento del territorio, se impone, pues, un paso más, una política específica de interdependencia, un modelo específico de cohesión territorial; y no solo en cada uno de los Estados miembros, sino también desde la UE, pues las disparidades dificultan el logro de sus objetivos claves⁴⁶.

Para ello, podrían tomarse en consideración como aspectos metodológicos las siguientes premisas:

1. Premisas conceptuales

La primera de carácter conceptual. Los textos, tanto de carácter nacional como de ámbito europeo, plantean, para empezar, el problema de la depuración lingüística, de la terminología; se utilizan las expresiones de espacio, territorio, zona, área, sitios, pagos, fundo, ..., y cada texto legal se caracteriza por una preferencia determinada, como si a ese término pretendiera dársele un significado específico, y en este ámbito se suscita la cuestión de lo que evoca esa terminología, la inclusión de los conceptos que deben comprenderse en él; al menos, en la noción general de territorio rural se podría considerar, en principio, los espacios agrarios, los espacios forestales, el litoral, los espacios de caza, las zonas húmedas, las áreas de pastoreo, las zonas de montaña⁴⁷, ..., que formarían un todo, como expresa Hudault, llamado *espace foncier naturel*⁴⁸. Lo que no impide una definición estricta de zonas agrícolas.

46 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre *Cohesión económica, social y territorial. La dimensión regional y urbana de la crisis*, COM(2013) 463 final, 26 de junio de 2013.

Sobre una definición de base funcional de la dimensión urbana, vid. Resolución del Parlamento Europeo de 23 de junio de 2011, sobre *Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión* (2010/2158(INI)).

47 BODIGUEL, L., *L'entreprise rurale entre activités économiques et territoire rural*, L'Harmattan, París, 2002, el territorio es el punto de reencuentro de todas las actividades económicas que se ejercen en el medio rural.

48 HUDAULT, J., “La protection juridique du territoire rural”, *RDR*, nº 393, 2011, étude 4.

La precisión terminológica tiene una especial utilidad en orden a la mejor caracterización y especificidad de las políticas fundiarias y, por tanto, para contar con una legislación bien adaptada. Pero no siempre se hace este esfuerzo. La Carta europea del espacio rural⁴⁹ definió y caracterizó el espacio rural como la zona interior o costera que comprende los pueblos y donde la mayor parte de las tierras se utilizan para la agricultura, silvicultura, acuicultura y pesca; las actividades económicas y culturales de los habitantes de estas zonas; el acondicionamiento de las zonas no urbanas de ocio, o de reservas naturales y otros usos tales como el alojamiento⁵⁰. Así mismo, se indica que la parte agrícola, comprendiendo la silvicultura, la acuicultura y la pesca, y no agrícolas de un espacio rural forman una entidad distinta de un espacio urbano, que se caracteriza por una fuerte concentración de habitantes y de estructuras verticales y horizontales. Y por su parte, en la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, se define el medio rural como “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²”; y zona rural como “el ámbito de aplicación de las medidas derivadas del Programa de Desarrollo Rural Sostenible regulado por esta Ley, de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma competente”.

Su adecuación justifica para estas zonas rurales la necesidad de un estatuto, un régimen jurídico específico según un orden de prioridades y necesidades, de acuerdo con los principios de solidaridad y subsidiariedad, promoviendo la cooperación interregional y la interdependencia entre el espacio rural y el urbano.

La Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, representa una orientación específica en orden a estos objetivos, pero sin abarcar en realidad la cohesión territorial desde la perspectiva de la integridad, sólo algunas declaraciones de intención, como en el Preámbulo: “toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano”; “las medidas se dirigen a hacer compatible el desarrollo urbanístico con el mantenimiento del me-

49 Recomendación 1296 (1996).

50 La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, utiliza el término “zona” para cualificar los contratos territoriales que reciben ese nombre en la legislación posterior, en 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, para la gestión del medio ambiente, ya no habla de zona, dando la impresión de que son instituciones distintas las que regula, cuando es una figura común y tendente a la misma administración o gestión contractual de un mismo interés territorial y medioambiental.

dio ambiente rural, a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes, y a favorecer la recuperación del patrimonio arquitectónico rural”. Pero sólo es una ley de orientación territorial sin criterios y directrices de ordenación de las relaciones de interdependencia entre el espacio urbano y rural, en un momento, año 2007, marcado por la tendencia de la ruralidad sobre la agrariedad, entendiéndose que un enfoque agrarista sería incompatible con un enfoque fundamentalmente territorial e integral; contemplando, en consecuencia, escasamente el ámbito agrario. Está básicamente dirigida a la diversificación de actividades en el medio rural, con objetivos transversales; es una ley de coordinación de políticas de carácter horizontal en las áreas rurales con carácter multisectorial, para mejorar su situación socioeconómica y el acceso a los servicios públicos; se dirige hacia una programación de actuaciones concertadas entre todas las Administraciones Públicas, junto a la colaboración de los grupos de acción local o la participación de la población local⁵¹; que no va mucho más allá, para la consecución de dichos objetivos, de la creación de una Comisión interministerial para el medio rural, que coordina los distintos departamentos ministeriales en relación con el medio rural; el Consejo para el medio rural, como órgano de coordinación entre las administraciones públicas para el desarrollo sostenible del medio rural; y la Mesa de asociaciones de desarrollo rural, como órgano de participación, información y consulta de las entidades asociativas relacionadas con el medio rural de ámbito estatal. Para ello, hay dos instrumentos básicos: los Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), con sus objetivos, metodología, instrumentos financieros y el marco general de actuación y los Planes de Zonas Rurales, que concretan la actuación en el territorio, fijan la estrategia, los objetivos, las acciones, la financiación y el seguimiento en cada una de la zonas rurales. Para elaborarlos es necesario proceder, previamente, a la delimitación del ámbito rural en cada Comunidad Autónoma, constituir las Zonas Rurales que lo integran y clasificarlas en función de su grado de desarrollo⁵².

51 Como la iniciativa LEADER conecta con la promoción de la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y la diversificación de la economía rural. El bloque legislativo representado por el programa LEADER desde el 2007 tiene como objetivo la promoción del desarrollo rural desde el punto de vista de la territorialidad. Su metodología es la innovación, la participación social y el partenariado público-privado. A través de los Grupos de Acción Local (GAL) se diseñan orientaciones para la promoción de determinados territorios y comarcas, asegurando sus intereses. Sobre ello, CABALLERO LOZANO, J.M./DE LA CUESTA SÁENZ, J.M./PRIETO ÁLVAREZ, T., *Desarrollo rural y metodología LEADER. Análisis jurídico*, Navarra, 2013-. Así mismo, el Tribunal de Cuentas de la UE refuerza la propuesta extendiendo la metodología LEADER a otros fondos del Marco Estratégico Común 2014-2020.

52 Vid. sobre estas cuestiones, 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*, dir. Muñiz Espada, Madrid, 2011, ps. 161 y ss..

A partir de aquí, a lo largo del 2010 las comunidades autónomas fueron elaborando los distintos protocolos para la aplicación en sus territorios de dicha Ley.

El Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) de carácter plurianual, se aprobó por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, tras haber sido informado favorablemente por los tres órganos de coordinación y participación creados por la ley y se definió una estrategia de desarrollo rural⁵³; por su parte, ciertas CCAA aplicaron fondos por una vía contractual no prevista en la ley; posteriormente, con el retraso en la aplicación llegó la crisis y con ella la imposibilidad de cofinanciar y, en consecuencia, la pérdida y la imposibilidad de utilizar, a su vez, el presupuesto dispuesto para ello por la UE.

El sistema de organización administrativa puesto en marcha con todo este dispositivo resultó absolutamente ineficaz, por escasez de recursos financieros para abordar las directrices de manera conveniente, por razones burocráticas y por su articulación con la PAC.

De otro lado, el Real Decreto 1336/2011 se ocupó de la regulación del contrato territorial, como instrumento de promoción del desarrollo rural sostenible, “los contratos territoriales se conciben como un instrumento de apoyo a las políticas de desarrollo rural sostenible, con la intención de orientar e incentivar las actividades agrarias, entendidas en un sentido lo más amplio posible, hacia la multifuncionalidad y la generación de externalidades positivas que contribuyan eficazmente a mejorar los aspectos económicos, sociales y ambientales que configuran la sostenibilidad del medio rural, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial”⁵⁴. Si bien, la consideración y caracterización de los contratos territoriales de zona rural, como instrumento de articulación de una política de Estado, se había contemplado ya en la normativa estatal, precisamente mediante la Ley 45/2007, de 13 de diciembre; así, para contribuir al logro de los fines señalados por esta Ley se fomentaría la suscripción de contratos territoriales de zona rural (art. 16.2). De modo, que este instrumento se añadiría a

53 Se concretan las zonas rurales que proponen para su aplicación las Comunidades Autónomas, se especifican los tipos de actuaciones multisectoriales que se podrán poner en marcha, se define el contenido que deben tener los Planes de Zona como instrumentos para planificar su aplicación en cada zona rural, se determina el marco de cooperación entre las Administraciones Públicas que confluyen sobre el medio rural para su puesta en práctica, se define el presupuesto y sistema de financiación, y se concluye con un sistema de evaluación y seguimiento

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

las medidas de política económica general para el medio rural español de cara a orientar las actividades agrarias desde un punto de vista multifuncional, todo ello bajo la aplicación de un enfoque territorial. Sin embargo, el modelo no ha tenido demasiado éxito, podía haber sido un elemento de apoyo importante en la promoción de las relaciones y de la interdependencia entre el medio urbano y rural; una confusa regulación, una falta de impulso, unido a un complejo sistema instaurado en la propia Ley 45/2007 han desincentivado su promoción⁵⁵.

Unos objetivos de estas características exigen amplias dosis de coordinación general a todos los niveles. Por lo que se impone, pues, un esfuerzo de reestructuración y simplificación de toda la normativa correspondiente al desarrollo rural, asumible en el nuevo propósito del Gobierno bajo el plan de racionalización normativa para la garantía de unidad de mercado, evitando la fragmentación del mercado nacional⁵⁶. En todo caso, estas estrategias de desarrollo local colaboran en el reforzamiento de la coherencia territorial, si bien, lo sean en aspectos complementarios al problema nuclear y esencial de la limitación del urbanismo sobre el espacio rural y la protección fundiaria agraria.

2. El respeto a la vocación natural de cada territorio.

El objetivo del desarrollo sostenible de los territorios y el reforzamiento de los vínculos entre el urbanismo y el medio rural y forestal, necesita su previsión específica o su articulación en los planes de urbanismo teniendo en cuenta *la vocación natural de cada territorio y su propia identidad*, para asegurar la protección de los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio cultural, lo que fortalece el mantenimiento de las tradiciones⁵⁷; con especiales consecuencias, por sus repercusiones económicas, en las denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas⁵⁸. Así, pues, otra de las funciones del territorio es servir para caracterizar a los productos agrarios y destacar su calidad; el territorio forma parte del valor añadido de los productos agrarios; esto, a su vez, condiciona la transformación y comercialización de los produc-

55 Sobre el contrato de custodia del territorio puede verse COSIALLS UBACH, A., “Arrendament amb finalitats de conservació del patrimoni natural”, en *Comentaris a la Llei de Contractes de Conreu La nova regulació de l’arrendament rústic, la parceria i la masoveria a Catalunya*, Atelier Editorial, Barcelona, 2009, págs. 317 y ss.; “La protección del medio ambiente a través de los fondos de desarrollo rural. El contrato global de explotación”, coord. A. Sánchez Hernández, *Estudios de derecho agrario*, 2009, Ed. Unirioja 2010, ps. 75 y ss..

56 Vid. el Informe Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España, 15 de noviembre de 2012.

57 Lo que se destaca, así mismo, también, a través del Convenio de la UNESCO de 17 de octubre de 2003 de protección del patrimonio cultural inmaterial.

58 Así, la autovía del Duero en Castilla y León no ha sido finalizada porque el recorrido perjudicaba viñas y pagos de una marca de altísimo prestigio.

tos agrícolas y forestales, y constituye un nuevo enfoque de la protección del medio ambiente. Ello implica, por tanto, una protección especial en relación con los territorios que son objeto de signos de calidad, pues es necesario hacerlos más visibles. El nuevo Reglamento 1151/2012 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, establece unos regímenes de calidad como base para la identificación y, en su caso, protección de nombres y términos que, en particular, indiquen o describan productos agrícolas con características que confieran un valor añadido, o atributos que aporten valor añadido como consecuencia de las técnicas agrarias o de los métodos de transformación utilizados para su producción, o de su lugar de producción o comercialización, donde se destaca el valor económico de la tradición y, más explícitamente, el valor del signo de calidad en el desarrollo rural⁵⁹. Es decir, la protección del espacio agrario en sí mismo considerado y en relación con otros objetivos a defender en ese entorno depende de la vocación de ese concreto territorio, así, de su potencial agrícola y económico; por tanto, la relación de la norma con la realidad de los territorios es una exigencia, como una adaptación a los diferentes contextos locales.

3. Cambio en el modelo de Administración

Así mismo, la estructura de nuestro Estado no facilita la ordenación territorial, es más, favorece la descoordinación; la descentralización de competencias en materia de urbanismo perjudica una decisión integral y el planteamiento de unidad, pues cada decisión debe inscribirse en un esquema territorial más amplio. Y, en todo caso, se trata de una descentralización mal entendida, puesto que según el art. 148.1.3. CE el Estado tiene competencia para la adopción de decisiones sobre el territorio nacional en su conjunto, completado por lo dispuesto en el art. 149.1 CE. Y una descentralización que ha terminado por afectar de manera más dispar, paradójicamente, donde menos podía hacerlo, sobre el Derecho de propiedad, en los derechos y obligaciones de los propietarios⁶⁰; un Derecho de propiedad, que por su parte, también se encarga de erosionar la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. La regulación de la propiedad corresponde al legislador estatal, es de competencia exclusiva del Estado, y esto es “un *prius* con respecto a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, que tiene su

59 Desde este punto de vista, ¿es eficiente económicamente diferenciar la naturaleza jurídica de las marcas y de las denominaciones de origen?, vid. VATTIER FUENZALIDA, C., “Los nombre geográficos de los vinos de Castilla y León: notas críticas”, *Nuevas perspectivas de la normativa agraria en España*, coord. Sánchez Hernández, Logroño, 2008, p. 149.

60 En el mismo sentido FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T-R., “El concepto de urbanismo y la dispersión legislativa”, *Hacia un nuevo urbanismo*, Madrid, 2005, p. 306.

núcleo en el planeamiento territorial y urbano y en su ejecución”⁶¹. Pero el conflicto entre entes ha sido permanente⁶² -con una especial responsabilidad de los ayuntamientos en el proceso de urbanización-, y esta concurrencia de participación ha generado una superposición y diversificación de instrumentos jurídicos aportando buena dosis de confusión.

En estos momentos en los que se debería concretar e impulsar sin demora esa simplificación legislativa⁶³ que se lleva anunciando, cabe preguntarse qué sentido tiene la dispersión legislativa que sólo crea confusión y fragmentación, cuando los documentos de planificación deben hacer prueba de todo el rigor para dar coherencia a cada uno de los elementos que confluyen en su ordenación; el urbanismo debe concebirse de manera global, pues no se circunscribe sólo al desarrollo económico, sino que ha de revalorizar el medio ambiente y responder a los desafíos energéticos⁶⁴; es decir, una buena gobernanza implica la lógica de la interterritorialidad y una visión compartida del territorio exige la cooperación y la complementariedad y esto necesita de unas grandes dosis de coordinación, incompatible con un modelo de fragmentación y de duplicidades, que es la característica de nuestro modelo de administración. Se necesita asegurar una coherencia de las diferentes planificaciones del suelo. Tanto más cuanto que esta dinámica necesita del reagrupamiento, el desarrollo económico se alcanza con mayor eficiencia a través del esfuerzo de aproximar las distintas comarcas, pero la realidad de buena parte de nuestra geografía se caracteriza por un aislamiento de numerosos municipios. Esta integración progresiva podría servirse de una mejor utilización de los fondos europeos agrícolas para el desarrollo rural y de los fondos estructurales. Y, así mismo, para nuestro Estado, exigiría un cambio del reparto financiero autonómico.

La fragmentación de la política regional es un error. El medio rural necesita el refuerzo de los vínculos “de las pequeñas y medianas ciudades para el logro del objetivo de la cohesión territorial”⁶⁵. Las zonas urbanas no son elementos aislados dentro de sus respectivas regiones, su desarrollo debe estar estrechamente vinculado a las áreas funcionales suburbanas y rurales próximas⁶⁶.

61 *Ibidem*.

62 Favorecido por el TC, vid. nota anterior, ps. 283 y ss., para tomar un ejemplo de ello.

63 LEBEL, CH., “Simplification des normes au service du développement des territoires ruraux”, *RDR*, 2012, n° 404, alerte 87.

64 De ello han sido muy conscientes, al menos en teoría, las leyes Grenelle I y II de 2010 en Francia, ya destacado, entre otros, por GRABOY-GROBESCO, A., “La loi Grenelle II et les documents de planification territoriale”, *Droit administratif*, n°2, 2011, étude 4.

65 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *El futuro de las zonas no urbanas en la sociedad del conocimiento*, 2009/C, 317/08.

66 Resolución del Parlamento Europeo de 23 de junio de 2011, sobre *Agenda urbana europea y su futuro en la política de cohesión* (2010/2158(INI)).

En aras de esta cierta uniformidad se ha propuesto suprimir de las leyes autonómicas la regulación de la clasificación del suelo y la definición de las distintas clases de suelo⁶⁷. Y debería haber sido un instrumento de orientación la propia ley estatal, si la ley del suelo y valoraciones estatal, 6/1998, de 13 de abril, hubiera exigido efectivamente el respeto de las reservas de suelo agrario como una norma básica, todas las comunidades autónomas tendrían que haber cumplido en su propia legislación esa exigencia y como no ha sido así en unas se contempló una verdadera reserva y en otras no; en todo caso, el desapego respecto de la normativa básica es una afición de las autonomías. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, deroga el art. 13 de la Ley de 2008, sobre el suelo rural, cuyo contenido se ha distribuido, como hemos visto, entre diversos preceptos del Texto modificado, tratando de imprimir una nueva ordenación, pero sin aportar ninguna evolución significativa respecto de la protección del suelo rural o agrario.

La comparación con el Derecho francés evidencia, en todo caso, una preocupación mucho mayor por todas estas cuestiones, más específicamente con la Ley Grenelle II, de 2010⁶⁸, destinada precisamente a evitar el cambio de afección de los espacios naturales, agrícolas y forestales; también la Ley de modernización de la agricultura y de la pesca de 27 de julio de 2010, que contempla algunas disposiciones sobre la preservación de espacios agrícolas; aunque ya antes cabría citar la ley de 23 de febrero de 2005, sobre desarrollo de los territorios rurales; y, así mismo, en la futura ley francesa, la denominada *Loi d'avenir*, ley para la agricultura, la alimentación y montes, que contempla entre sus principios generales que la política en favor de la agricultura y la alimentación, en su doble dimensión europea y nacional, tiene por finalidad participar en el desarrollo de los territorios de manera equilibrada, diversificada y sostenible, con una política de acondicionamiento rural definida en el art. L. 111-2 *Code rural* y que ahora esta próxima ley refuerza con previsiones específicas en su art. 12 sobre la protección del fondo agrario.

Para ello, el Observatorio de espacios naturales, agrícolas y forestales⁶⁹ elabora los instrumentos específicos para valorar el cambio de destino de tales zonas con vocación o con uso agrícola, evalúa la utilización de estos espacios y aporta su apoyo metodológico a las colectividades territoriales para el análisis de la utilización de dichas zonas y homologa los indicadores de evolución de tales espacios. Así mismo, en cada departamento se crea una comisión de-

67 “Que no hacen más que confundir y es materia reservada a la competencia estatal”, RUEDA PÉREZ, M.A., “Disfunciones en la gestión urbanística”, *Hacia un nuevo urbanismo*, Madrid, 2005, p. 489. No obstante, vid. la STC 61/1997.

68 Loi n° 2010-788, 12 de julio de 2010, *portant engagement national pour l'environnement*.

69 Decreto de aplicación n°2011-786 de 28 de julio de 2011.

partamental para la preservación de espacios naturales, agrícolas y forestales⁷⁰, **presidida por el prefecto, junto a representantes de colectividades territoriales**, del Estado, propietarios, notarios y asociaciones vinculadas a la protección del medio ambiente, entre otros. Esta comisión recibe consultas sobre cualquier cuestión relativa a la posible pérdida de superficies naturales, agrarias o forestales y sobre las medidas para contribuir a la limitación de cambios de afección del espacio natural, agrícola o forestal y, teniendo en cuenta las condiciones definidas por el Código de urbanismo debe ser consultada sobre cualquier proyecto o documento de gestión o acondicionamiento del territorio, debiendo emitir un dictamen sobre la oportunidad de algunos procedimientos o autorizaciones de urbanismo respecto de los objetivos de protección de zonas naturales, terrenos agrícolas y forestales. Si un proyecto de acondicionamiento del territorio y de urbanismo implica la reducción de una superficie que afecta a la producción con signos de calidad o de indicaciones geográficas protegidas un representante del instituto nacional de la calidad debe intervenir en dicha comisión. La aprobación del tal proyecto está subordinada a la obtención de un informe favorable de esta comisión, en las condiciones fijadas por decreto, si la reducción de las superficies de estas zonas compromete la viabilidad de tal producción. Cuando el proyecto o documento sobre el que la comisión debe emitir un informe implica una consulta pública del art. L. 123.2 del Código de medio ambiente⁷¹, este informe forma parte del dossier de la consulta pública.

70 Ley nº 2010-874 de modernización de la agricultura de 27 de julio de 2010.

71 *« I. — Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une étude d'impact en application de l'article L. 122-1 à l'exception : des projets de création d'une zone d'aménagement concerté ; des projets de caractère temporaire ou de faible importance dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat ; 2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ; 3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du présent code ; 4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre. II. — Lorsqu'un projet, plan ou programme mentionné au I est subordonné à une autorisation administrative, cette autorisation ne peut résulter que d'une décision explicite. III. — Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat sont exclus du champ d'application du présent chapitre. Il en est de même, afin de tenir compte des nécessités de la défense nationale, des travaux, constructions et aménagements d'ouvrages militaires déterminés dans des conditions fixées par décret. IV. — La décision*

Todo cambio de afección o del modo de ocupación del suelo que altere sosteniblemente el potencial agronómico, biológico o económico de una zona agraria protegida está sometido a informe de la chambre d'agriculture y de la comisión departamental de orientación de la agricultura. En caso de informe desfavorable de una y otra el cambio no se autorizaría más que por decisión motivada del prefecto (art. L. 112-2 *Code rural*)⁷².

El Plan Regional de Agricultura Sostenible (PRAD), por su parte, fija las grandes orientaciones de la política agrícola, agroalimentaria y agroindustrial del Estado en la región teniendo en cuenta las especificidades del territorio, así como el conjunto de intereses económicos, sociales y medioambientales. Se define también un esquema de coherencia territorial (SCOT); con posibilidad de derogar si se afecta a la salvaguardia de los espacios naturales y el paisaje, que se protege también a través de imposiciones fiscales para evitar la especulación fundiaria periurbana mediante la Ley de modernización de la agricultura citada.

Las sociedades de gestión regional, el fondo de gestión del espacio rural y las sociedades de inversión para el desarrollo rural de los arts. L. 112-8, 112-16, 112-18 del *Code rural* ya estaban previstos como organismos de desarrollo y acondicionamiento rural. De otro lado, el conjunto de disposiciones comunes a los diversos modos de acondicionamiento fundiario rural tienen por objeto mejorar las condiciones de la explotación de las propiedades rurales agrícolas y forestales, asegurar la puesta en valor de los espacios naturales rurales y contribuir a la gestión del territorio comunal o intercomunal definido en los planes locales de urbanismo en el respeto a los objetivos fijados por los arts. L. 111-1 y 111-2⁷³, con apoyo de la comisión de acondicionamiento territorial (art. L. 121-2 a 12); también intervienen diversas asociaciones de propietarios afectados por actuaciones de gestión fundiaria agrícola o forestal para contribuir en el medio rural a la ejecución de la política de acondicionamiento y del

prise au terme d'une enquête publique organisée dans les conditions du présent chapitre n'est pas illégale du seul fait qu'elle aurait dû l'être dans les conditions définies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

72 *Le changement de mode d'occupation n'est pas soumis aux dispositions précédentes lorsqu'il relève d'une autorisation au titre du code de l'urbanisme et lorsque le terrain est situé à l'intérieur d'un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu.*

73 *« Les différents modes d'aménagement foncier rural sont les suivants : 1° L'aménagement foncier agricole et forestier régi par les articles L. 123-1 à L. 123-35 ; 2° Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux régis par les articles L. 124-1 à L. 124-13 ; 3° La mise en valeur des terres incultes régie par les articles L. 125-1 à L. 125-15 et L. 128-3 à L. 128-12, et la réglementation et la protection des boisements régies par les articles L. 126-1 à L. 126-5 ».*

desarrollo sostenible del medio rural⁷⁴ en el marco de los objetivos definidos (arts. L. 131-1 y ss. *Code rural*).

La denominada *loi d'avenir* modifica el Código de urbanismo para extender la referencia de zonas y superficies agrícolas comprendiendo además de éstas los espacios naturales y forestales y para incorporar la comisión departamental de la preservación de los espacios naturales, agrícolas y forestales. El esquema de coherencia territorial debe respetar los principios enunciados en los arts. L. 110 a 121-1 de dicho Código; y en el respeto de las orientaciones definidas por el proyecto de acondicionamiento y desarrollo sostenible el documento de orientación y de objetivos determina las directrices generales de la organización del espacio y los grandes equilibrios entre los espacios urbanos y los espacios rurales, naturales, agrícolas y forestales; define las condiciones de un desarrollo urbano controlado y los principios de restructuración de los espacios urbanizados, la revitalización de centros urbanos y rurales, la valorización de los paisajes y prevención de riesgos, cuya concreción desarrolla el art. L. 122-1-5 *Code civil*⁷⁵.

74 Se ha potenciado el papel de las SAFER ; sobre las SAFER puede verse *Livre blanc des Safer, Comment optimiser la contribution des Safer aux politiques publiques d'aménagement de l'espace rural et périurbain ?*, Juin 2013.

75 I. — *Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. II. — Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.* A esto la reforma añadirá : *il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, déclinés par secteur géographique compte tenu des enjeux agricoles et précisés graphiquement . III. — Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent. Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs. Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article. IV. — Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau : 1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ; 2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ; 3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées. V. — Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter : 1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ; 2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques. VI. — Il définit les grands projets d'équipe-*

Se podría decir, que desde la Ley nº 2000-1208, de 13 de diciembre, *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, que ha modelado los nuevos documentos de urbanismo, hasta la actualidad, no han dejado de sucederse instrumentos estratégicos y de orientación para un esquema de coherencia territorial privilegiando la lucha contra la invasión del urbanismo sobre los espacios naturales, agrarios y forestales⁷⁶, si bien, toda esta articulación jurídica no está exenta de críticas⁷⁷.

4. Un mayor equilibrio de los respectivos intereses.

En este objetivo de desarrollo sostenible de los territorios, la protección del espacio agrario y rural y su mantenimiento depende de la reglamentación de urbanismo, donde siempre hay una clara prevalencia por los intereses urba-

ments et de services. VII. — Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation. VIII. — Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu. Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification. Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur. IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

76 Evolución claramente reflejada en el trabajo de TALAÚ, J.M., “Documents d’urbanisme, préservation des terres agricoles et commission départementale de la consommation des espaces agricoles », *RDR*, mai 2013, ps. 7 y ss. ; HUDAULT, J., « L’affectation et la protection du territoire rural », *RDR*, oct. 2013, ps. 32 y ss..

77 A pesar de la exhaustividad con la que se aborda, no está exento de alguna deficiencia, como también resulta un tanto complejo y suscita la duplicidad de vínculos, e implica a demasiados organismos, por lo que algunos autores no han dejado de destacar su preocupación para luchar eficazmente contra la implantación en zonas agrarias de construcciones o infraestructuras o instalaciones necesarias para equipamientos colectivos o de centrales fotovoltaicas. Puede verse DEBOUY, C., “Les outils de la protection des terres agricoles en milieu périurbain”, *AJDA*, 2011, ps. 1419 y ss.; SAVARIT-BOURGEOIS, I., “La prevention des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité?”, *RDR*, 2013, ps. 16 y ss.; ROUHAUD, J.F., “La protection des espaces ruraux par les documents d’urbanisme: quelle efficacité pour l’exercice des activités agricoles?”, *RDR*, 2012, ps. 26 y ss.; puede verse también el estudio de PAGNOUX, A., “La protection du territoire face à la montée de l’urbanisme”, *RDR*, 2011, ps. 38 y 47.

nísticos, la opción no es neutral, porque en el conflicto pesan mucho más los intereses económicos de orden inmobiliario. Una línea más proteccionista del fundo agrario y el suelo rural requeriría una diferente metodología⁷⁸, diríamos que habría de procederse de manera inversa, abordándolo de manera exhaustiva directamente desde la legislación agraria; en todo caso, en el conflicto hay que tener en cuenta que el factor medioambiental es una buena baza para la compensación.

Así mismo, en una lógica de sostenibilidad, tiene que tenerse en cuenta la compatibilidad del acondicionamiento y las prácticas agrarias con los recursos naturales, equilibrando ambos medios; es necesaria una coherencia de los espacios, diríamos entonces, de los espacios agronaturales. Sin embargo, es también frecuente la restricción de los objetivos agraristas en aras de la protección del medio natural y conservación del paisaje en detrimento de la modernización y diversificación de la empresa agraria⁷⁹; esto hace necesario fijar qué tipo de construcciones están vinculadas con las necesidades de la titularidad y de los usos de la explotaciones agrarias y con la definición de agricultor, luego las leyes de urbanismo no pueden presuponer un concepto más restringido de actividad agraria que aquél que contempla la legislación agraria; y en relación con el concepto la cuestión es hasta dónde puede llegar la funcionalidad múltiple del espacio agrario⁸⁰.

78 Y esta evolución es “más social que jurídica”, NIETO, A., “La agricultura periurbana”, *RDAA*, nº 25, 1994, ps. 9 y ss..

79 A estos problemas se refiere BARBIER, F., “Le territoire rural dans les documents d’urbanisme: quelles difficultés pour l’exercice des activités agricoles”, *RDR*, nº 399, 2012, pags. 32 y ss.; DUCOURAU, R., “L’impact de la réglementation d’urbanisme sur la cristallisation de la destination agricole des bâtiments”, *RDR*, 2011, nº 397, étude 11; MENG, J.P., “De quelques questions soulevées par le contrôle des changements de destination”, *AJDA*, 2009, ps. 86 y ss.; RIVIER, M., “Sur qui pèse la responsabilité en cas d’inexécution des travaux connexes d’une opération d’aménagement foncier?”, *RDR*, 2013, nº 412, comm.64; MORITZ, M., “Les effets limités de l’exception d’illégalité d’un document d’urbanisme dans le contentieux des refus de permis de construire”, *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, nº 13, 2011, 2123; GILLIG, D., “Constructions autorisées en zone agricole”, *RDR*, 2011, nº 394, comm. 94; del mismo autor “Constructions et installations admises en zone agricole”, *RDR*, 2011, comm. 77, “Constructions proches de bâtiments agricoles”, *RDR*, 2011, nº 394, comm.95; “Implantation des constructions des tiers par rapport aux bâtiments agricoles”, *RDR*, 2011, nº 97, comm. 131; “Constructions à destination d’habitation à proximité des bâtiments d’exploitation agricole”, *RDR* 2012, nº 402, comm. 47.

80 CREVEL, S., “Photovoltaïque n’est pas (encore) agricole”, *RDR*, nº 390, 2011, comm.26; ROUSSEL, F., Photovoltaïque et agriculture, entre ombre et lumière”, *RDR*, 2010, repère 8; ROUSSEL, F., “La méthanisation agricole après la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche”, *RDR*, 2010, étude 26; LE BAUT-FERRARESE, B., “Les énergies renouvelables, nouveau champ d’activité pour les entrepreneurs agricoles”, *RDR*, 2012, nº 399, dossier 2, la producción y comercialización de la electricidad fotovolta-

5. La previa información sobre la situación del sector.

El desarrollo equilibrado de los territorios, enormemente complejo por su transversalidad, requiere de entrada, como cualquier política, de una actualización y de la puesta al día de los datos estadísticos que le afectan, no sólo porque sin estos datos previos no cabe hacer ninguna política legislativa realista, sino para asegurar la revisión regular de las zonas, manteniendo su revitalización. La publicidad es un complemento importante o, al menos, una base desde la que fomentar el papel estratégico del ámbito regional y estructural, con implicaciones sobre el desarrollo rural y la libre competencia. La publicidad forma parte de una mejor coordinación de las políticas de la UE, sobre todo para la renovación de sus estructuras económicas⁸¹. En este sentido, en el ámbito agrario, la variedad de registros administrativos no es un medio eficiente a estos efectos. Un papel más relevante asume el Registro Mercantil. Por ello, debería inscribirse en el Registro Mercantil cualquier tipo de explotación agraria, también aquellas que no tengan una específica forma mercantil; inscripción que no debería implicar mayores burocracias. La falta de obligatoriedad de la inscripción de la explotación agraria individual dificulta un análisis correcto sobre las unidades productivas, impidiendo, en alguna medida, una completa información, una mejor organización del sector y la posibilidad de intervención con medidas mejor orientadas y adecuadas; sin una unificación a estos efectos no es posible identificar radicalmente sus problemas y sus necesidades. La inscribibilidad de cualquier tipo de empresa agraria implica el control del ejercicio efectivo y profesional de toda la actividad que la ley califica de naturaleza agraria, permitiría, también, maximizar los recur-

taica no está integrada en las actividades agrarias, “la PAC integra abiertamente la voluntad de desarrollar las energías renovables, lo que se presenta como uno de los desafíos vitales de la agricultura europea, y, en consecuencia, se eleva al rango de prioridad impuesta a los programas nacionales de desarrollo rural”, (pag 1); vincular la actividad de producción de energía renovable por los agricultores a los actos agrícolas es inevitablemente “reflexionar sobre el concepto mismo de actividad agraria”, “una renovación de la actividad agraria es posible, sin duda con una toma en cuenta más explícita en el seno de ésta de sus diferentes finalidades sociales y medioambientales. Ello sería, en todo caso, una prueba tangible de la evolución imparable del Derecho rural hacia un Derecho que asume desde entonces plenamente su dimensión medioambiental” (ps. 13 y 14).

- 81 A algunas de estas cuestiones hace referencia STROHMEIER, R., “Informations- und Kommunikationstechnologien- Motor für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes“, *Agrar und Umweltrecht*, mayo, 2007, p. 18, para la población que vive en las zonas rurales de Europa su bienestar no puede ser garantizado más que por la agricultura, lo cual debe considerarse en el más amplio contexto: lo que comprende la protección del hábitat natural, la calidad de los productos agrícolas o hacer preferente la zona rural para los jóvenes agricultores, junto con actividades innovadoras que puedan reemplazar la opción hacia las zonas urbanas.

sos y su destino. “Cuanto más eficientemente preste su función un sistema registral, en mayor medida contribuirá al crecimiento económico”; “la finalidad esencial de todo sistema institucional consiste en reducir todo lo posible los costes transaccionales y, especialmente, su componente subyacente fundamental, cuales son los casos de información o incertidumbre”⁸². Con la inscripción en el Registro mercantil pueden conseguirse numerosas finalidades: de carácter publicitario, informativo, probatorio, estadístico, programático, tutela del mercado y de libertad de competencia. No sólo es destacable este Registro como instrumento de publicidad, sino también en su eficacia legitimadora. Sin la inscribibilidad de la explotación agraria no tendremos un análisis correcto sobre las unidades productivas, ni una completa información ni la posibilidad de intervención con medidas mejor orientadas y adecuadas; sin esto, no es posible identificar radicalmente sus problemas y sus necesidades; también para una mejor aplicación en la distribución y orientación de las ayudas europeas. Este planteamiento requiere, así, una solución unificada a nivel europeo. La información en sí misma influye en el desarrollo y en el crecimiento económico, fomentando el valor empresarial. La misma idea está ínsita en los desarrollos legislativos sobre el uso de las tecnologías.

6. Los apoyos indirectos.

Las orientaciones estratégicas en materia de cohesión territorial no impedirían el mantenimiento de las propias identidades culturales o territoriales y de los sentimientos de pertenencia. En la agricultura está el origen de las tradiciones locales y de la identidad social, valores que destaca el Convenio de la UNESCO de 17 de octubre de 2003, de protección del patrimonio cultural inmaterial, como catalizador y control de los procesos de mundialización y de transformación social. A través de la lista del patrimonio inmaterial, también se potencia indirectamente la agricultura, las políticas medioambientales y el desarrollo rural, consideradas desde el punto de vista netamente social del mantenimiento y de la protección de valores naturales, universales y tradicionales; aunque inevitablemente tendrán una trascendencia económica, aunque no esté en la mentalidad de la Convención, pero será su efecto indirecto, en cuanto se promocionará la actividad relacionada con

82 MÉNDEZ GONZÁLEZ, F., “La función económica de los sistemas registrales”, *RCDI*, nº 671, 2002, p. 875; BOCCHINI, P., *Manuale del Registro delle imprese*, Padova, 1999, ps. 163 y ss.; PAVONE LA ROSA, A., *Il Registro delle imprese*, Torino, 2001, ps. 12 y ss.; MARASÁ, G., Il ruolo della pubblicità nella riforma delle società di capitali e delle cooperative, in *Reforma i società, cooperative, associazioni e fondazioni, Scritti*, Padova, 2005, ps. 33 y ss..

el bien que se haya hecho objeto de protección a través de su inclusión en la Lista UNESCO.

IV. EL LENTO DESENVOLVIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS

Ante la desigualdad entre el medio urbano y las zonas rurales, la estrategia de la UE, también encaminada a afrontar la crisis, se basa en la utilización de la cohesión territorial como un elemento esencial a tal fin, y en todo caso, como un reto que se plantea para los próximos años, proponiéndose una nueva relación entre el ámbito urbano y el medio rural. En ese sentido, se ha definido la «cohesión territorial» como “*un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente*”. En todo caso, la UE tampoco cuenta aún con una política de acondicionamiento del territorio.

Para lograr la consecución de tales objetivos⁸³ –reforzando el partenariado entre las áreas rurales y urbanas⁸⁴–, fue aprobado, en el marco de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo, bajo un enfoque integrado acordado en la Carta de Leipzig, el Libro Verde sobre *La cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*⁸⁵. Propuesta que se relaciona con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *Transformaciones industriales, desarrollo territorial y responsabilidad de las empresas*⁸⁶; la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de febrero de 2008, sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: *Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial*⁸⁷; y la Comunicación de la Comisión Europea 2020-*Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo*⁸⁸; estrategia UE 2020⁸⁹.

Como justifica el mencionado Libro Verde sobre cohesión territorial, reconocer la importancia de la dimensión territorial no es algo nuevo, ya que

83 Iniciados especialmente a raíz del esquema de desarrollo del espacio comunitario.

84 *Hacia un desarrollo espacial equilibrado sostenible del territorio europeo*, Consejo Europeo, Postdam, 10 y 11 de mayo de 1999.

85 SEC (2008) 2550, COM/2008/0616 final.

86 DO C 175 de 28.7.2009, p. 63/72.

87 2007/2190(INI) - DOC 184E de 6.8.2009, p. 95/100.

88 COM(2010)2020, 3 de marzo 2010, adoptada por el Consejo europeo el 17 de junio de 2010.

89 COM (2009) 647 final.

constituye un elemento fundamental de las políticas estructurales de la UE, es decir, mejora la coordinación con otras políticas; en una economía mundial que está interrelacionada y que se globaliza la competitividad depende, asimismo, de los vínculos que se establezcan con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible; pueden aprovechar las complementariedades y sinergias entre ellas y superar las divisiones provocadas por las fronteras administrativas; las regiones mixtas, “se pueden beneficiar asimismo de ventajas cada vez mayores si crean una sólida red de ciudades en regiones mixtas y rurales y desarrollan sus activos coordinadamente. Este tipo de zonas también aportan servicios fundamentales para las zonas rurales circundantes”; aunque la mayor parte de la actividad económica se concentra en ciudades, las zonas rurales siguen constituyendo un componente fundamental de la UE, pues en ellas se sitúan los recursos naturales; “el reto clave consiste en garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la UE en su conjunto, fortaleciendo su competitividad económica y su capacidad de crecimiento, respetando a la vez la necesidad de conservar sus activos naturales y garantizando la cohesión social”; el crecimiento económico en una economía mundial globalizada cada vez está más dirigida por estructuras de cooperación múltiples.

En la Resolución del Parlamento europeo de 24 de marzo de 2009, sobre la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación⁹⁰, se insiste en que una estrategia de desarrollo territorial sostenible exige un equilibrio entre las políticas que afectan a las zonas urbanas, suburbanas y rurales; y reitera que la política de desarrollo rural tiene un impacto espacial significativo y se denuncia que las políticas de desarrollo urbano y rural no estén suficientemente integradas; por lo que pide a los Estados miembros y a las regiones que utilicen el instrumento de asociación urbano-rural para alcanzar el objetivo de un desarrollo espacial equilibrado. Con anterioridad ya se habían dictado las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Cohesión, adoptadas por el Consejo en 2006, en las que se afirma que «la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo»⁹¹.

Es decir, la cohesión territorial se lleva debatiendo en la UE en el marco de un diálogo intergubernamental desde mediados de los años 90, principalmente entre los ministros responsables de ordenación del territorio. Este debate dio lugar en 1999 a la adopción de la Estrategia Territorial Europea (ETE), la cual, a su vez, dio pie a la implementación de una serie de iniciativas importantes,

90 2008/2130(INI).

91 Diario Oficial L 291 de 21.10.2006, p. 29.

como la primera generación de programas de cooperación transfronteriza con arreglo a INTERREG, y la creación del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ORATE). Antes, en 1983, la Carta Europea de Ordenación Territorial adoptada por el Consejo, ya había definido la ordenación territorial. A partir de aquí, varios programas de acción se suceden y se crean institutos de cooperación transfronteriza. Siendo la Carta Europea para el Espacio Rural de 23 de abril de 1996 el primer texto oficial en definir el espacio rural, afirmando el principio de su multifuncionalidad. Concepto que se traslada a la agricultura en la Conferencia de Cork y a nivel mundial en la Cumbre de Río. Sin olvidar Natura 2000, resultante de la directiva Habitat 1992, que constituye un elenco de compromisos sobre las prácticas de gestión de los propietarios y de las explotaciones respetuosas de los hábitats naturales y de las especies.

Así, el objetivo de la cohesión territorial, aunque tardíamente, se convierte en complementario al de la cohesión económica y social, lo que exige un cambio en las orientaciones estratégicas para el periodo 2014-2020.

Las nuevas orientaciones marcan como objetivos: la reducción de las disparidades existentes, la mejora de la coherencia de las políticas sectoriales con repercusión territorial y el refuerzo de la integración territorial mediante el fomento de la cooperación.

El equilibrio territorial engloba un marco legislativo sobre los múltiples factores y componentes que confluyen en el medio rural, tales como el paisaje, la calidad de vida y la calidad ambiental, la conservación de la biodiversidad y la tutela de los recursos naturales, la agricultura y la diversificación económica. Es el resultado de una compleja serie de interacciones, y ello explica que la dimensión de la política de cohesión representaría el 4% del producto interior bruto de cada país.

La cohesión territorial también se ofrece como un medio de evolución en el proceso de convergencia europea. Se entiende, en efecto, que la falta de cohesión territorial entorpece el funcionamiento del mercado único europeo, reduciendo el acceso de algunos territorios a las libertades inscritas en los Tratados. Por tanto, se convierte en un paso más en la senda de la integración europea.

Y en esta evolución, el 6 de octubre de 2011, la Comisión Europea adoptó una serie de propuestas legislativas sobre la política de cohesión para el periodo 2014-2020. Está previsto que los nuevos Reglamentos entren en vigor en 2014, pero en el momento de escribir estas líneas aún no se han aprobado. El paquete legislativo de política de cohesión de la Comisión incluye un reglamento general con disposiciones comunes que van a regir el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el FEMP, junto a tres reglamentos específicos para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión, y dos reglamentos

que tratan el objetivo de la cooperación territorial europea y la agrupación europea de cooperación territorial (AECT).

Representa la Estrategia europea 2020, cuyo criterio general viene determinado por la Comunicación de la Comisión Europa 2020, *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrados*⁹². Estrategia UE 2020 que sucede a la estrategia de Lisboa y que se inserta en el contexto de la globalización. Donde el debate se centra primordialmente sobre las disparidades territoriales entre las regiones de la UE, con alusiones al desarrollo local participativo en las zonas urbanas, y al valor añadido de la coherencia territorial para la integración europea, gracias a la minimización de los efectos negativos de las fronteras y a la mejora de la eficiencia de las políticas; se proyecta un enfoque integrado del desarrollo territorial bajo la creación de nuevos instrumentos y modalidades de gobernanza como las inversiones territoriales integradas, bajo el principio de gobernanza multinivel, con una mayor implicación de los entes locales y regionales en la negociación y ejecución de la política de cohesión, pero no hay una política específica que incida en el problema clave en el que venimos incidiendo, salvo simplemente el reconocer que “las diferencias de desarrollo entre las zonas rurales y las urbanas sigue siendo muy alta”⁹³; hay una falta clara de referencia a esta dimensión territorial. Podría decirse, pues, que en el debate sólo se ha avanzado medianamente.

Teniéndose en cuenta que en materia de cohesión territorial, como en la cohesión económica y social, desde el Tratado de Lisboa, se comparten competencias entre la UE y cada uno de los Estados miembros; en virtud del principio de subsidiariedad, la UE legisla cuando su acción aporta un mayor valor, hasta entonces “las medidas adoptadas por la Unión se han limitado a ofrecer a las cuestiones territoriales un simple marco de referencia política de esencia puramente intergubernamental, creando una situación de vida normativa concerniente al acondicionamiento del espacio europeo”⁹⁴.

V. LA ESCASA INFLUENCIA DE LA PAC SOBRE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Por su parte, el primer pilar de la Política Agrícola Común, a través del apoyo que presta a los agricultores, también ejerce una cierta influencia a nivel territorial por medio de las actividades e ingresos que se mantienen para la agricultura.

92 COM(2010) 2020.

93 Resolución del Comité de las Regiones sobre el Paquete legislativo sobre la política de cohesión posterior a 2013, (2013/C 62/01).

94 ROCHDI, G., “La protection des terres agricoles situées en zone périurbaine en droit de l’Union européenne”, *RDR*, 2011, n° 395, étude 9, p. 24.

En cuanto la PAC toma en consideración la producción, sólo indirectamente tiene repercusiones sobre la cohesión territorial, a falta de un interés prioritario, y no porque los tratados no prejuzguen el régimen de la propiedad de los Estados miembros; en este caso, su influencia se realiza sobre la base de la defensa de la calidad agroalimentaria, la promoción de las denominaciones de origen y las ayudas a la actividad agraria. A este respecto, el futuro de la PAC 2014-2020, cuyo objetivo es abandonar las medidas de apoyo a las rentas y las medidas de mercado y centrarse en los objetivos de medio ambiente y cambio climático, se concreta en un nuevo pago básico que se desarrolla en tres bloques, el primer bloque será el pago básico que se designará en función de las hectáreas admisibles existentes en cada expediente en el año 2015; el segundo bloque será el bloque verde, donde se asignará un aumento de subvención por agricultura ecológica, medidas agroambientales, zonas zepas; y el tercer bloque será el de las ayudas acopladas, de las pocas que quedan, y de manera más reducido un pago optativo para zonas con dificultades específicas y otro pago obligatorio de jóvenes agricultores que se compensa hasta un 25% durante 5 años desde la instalación.

Es el segundo pilar de la PAC el que desde 1999 tiene un compromiso directo con el mantenimiento de los espacios rurales, para empezar, a través de la política económica y social, en su momento, mediante el eje 1,2,3 y 4. El eje 1 relativo a la mejora de la competitividad de los sectores agrarios y forestales; el eje 2 comportaba la gestión de espacio y la mejora del medio ambiente; el eje 3 el relativo a la mejora de la calidad de vida en el medio rural y de apoyo a la diversificación de la economía rural; y el eje 4 sobre las atribuciones territoriales. Esta configuración a través de diversos ejes desaparece en la nueva PAC, la nueva PAC que desde este segundo pilar tampoco tiene una concreción especial sobre nuestro particular enfoque en el tema de la cohesión territorial. Por lo que bien puede decirse que las relaciones entre la agricultura y el territorio han sido recurrentes y de carácter cíclico; así, se han planteado también en España, especialmente a propósito de la ley de reforma agraria, luego a propósito de la integración española en la UE, para intentar superar nuestro tradicional minifundio, y a propósito de la modernización de las explotaciones agrarias. También la preocupación sobre ello en Europa ha sido fluctuante; en todo caso, el desarrollo equilibrado de los territorios rurales no se desarrolla en la nueva PAC 2014-2020.

La nueva PAC se define como una reforma para ser más respetuosa con el medio ambiente, más equitativa, más eficiente y más eficaz. Parte de la base de que Europa tiene la responsabilidad de mantener su capacidad de producir alimentos, sanos y saludables. En Europa hay cerca de 14 millones de explotaciones agrícolas, la agricultura y la silvicultura ocupan un 80% del territorio europeo; siendo los agricultores los mejor situados para luchar contra el cam-

bio climático y la pérdida de biodiversidad. El sector agroalimentario ocupa a 17 millones y medio de trabajadores. Es esencial, por tanto, que el trabajo en el medio rural sea lo suficientemente atractivo para evitar que se pierdan empleos y para asegurar un mínimo de renovación generacional.

Esta realidad impone asegurar un desarrollo sostenible de la agricultura, de los bosques –centro de los desafíos energéticos y climáticos– y de los territorios, preservar el capital de producción de la agricultura y el fundo agrario. Lo que supone tener en cuenta la especificidad del territorio, su papel en el conjunto económico, social y medioambiental. Esta interacción aparece en los retos de la nueva PAC, la PAC en el horizonte 2020 centra sus objetivos en una producción alimentaria viable, una gestión sostenible de los recursos naturales, medidas a favor del clima y un desarrollo territorial equilibrado⁹⁵, que sólo se proclama pero que no se concreta.

En la respuesta de la PAC 2014-2020 sigue presente la inercia a la mención del equilibrio territorial cuando se refiere a los futuros retos en el ámbito de los recursos naturales y alimentarios; por supuesto, alude a los desafíos territoriales, al desarrollo equilibrado de las zonas rurales de la UE, a la necesidad de mejorar las condiciones locales, y menciona las relaciones entre las zonas rurales y urbanas, pero sin ninguna implicación especial.

Por el momento, así, la PAC sólo tiene respecto al acondicionamiento del territorio una eficacia, más bien, indirecta y parcial, y lo hace a propósito de las ayudas del primer pilar como forma de conservación agraria de la tierra, a través de la función que destina a los mercados agrarios, a través del medio ambiente y la protección de los recursos naturales. Y por lo que se refiere a la política de desarrollo rural, la PAC 2014-2020 se inscribe en la gestión sostenible de los recursos naturales y en el desarrollo equilibrado de las zonas rurales, mejorando la coherencia entre la política de desarrollo rural y otras políticas de la UE. Las referencias al desarrollo territorial equilibrado, pues, están presentes, incluso mencionándose la necesidad de mejorar las condiciones de las relaciones entre las zonas rurales y urbanas, pero sin más concreción⁹⁶.

Es claro, en todo caso, que las posibilidades de la PAC son más bien limitadas a la hora de condicionar la orientación del territorio.

95 Sobre estos objetivos LABEL, CH., “L’avenir de la Politique agricole commune après 2013”, *RDR*, nº 396, 2011, alerte 105; VELILLA, PH., “La PAC et le cycle de Doha”, *RDR*, nº 395, 2011, étude 8; FOYER, J., “Le droit rural et l’agriculture verte”, *RDR*, nº 379, 2010, repère 1; Discours de Dacian Ciolos sur la PAC, *RDR*, nº 389, 2011, alerte 2.

96 El nuevo acuerdo para la reforma de la PAC 2014-2020 se funda sobre cinco reglamentos de base que forman la estructura de la PAC, en cuanto al reglamento relativo al desarrollo rural prevé la elaboración por los Estados miembros de programas plurianuales para responder a la innovación, competitividad de la agricultura, gestión de los riesgos en la cadena agroalimentaria, protección de los ecosistemas, control de emisiones de carbono y desarrollo económico de las zonas rurales.

VI. LA MEDIACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL

A su vez, la legislación medioambiental influye de diversas maneras sobre el emplazamiento de la actividad económica, incidiendo sobre la dimensión espacial y la planificación del uso del suelo. Para alcanzar eficazmente los objetivos y exigencias políticas a este respecto, las regiones y las partes interesadas trabajan conjuntamente en el contexto del plan de acción comunitario sobre biodiversidad y la gestión conjunta de Natura 2000⁹⁷.

Las severas obligaciones medioambientales plantean una cuestión nueva, es decir, no solamente se trata de que el espacio urbano no invada el medio agrario y el suelo rural, sino que hay otro elemento de presión: las obligaciones medioambientales.

Así, la cláusula *greening* de la PAC prescribe el destino de un cierto nivel porcentual del territorio disponible por cada preceptor de ayudas a este objetivo⁹⁸.

De otro lado, España es el segundo país del mundo, después de EEUU, en zonas naturales protegidas, más concretamente en parques naturales, por lo que hay que tomar en cuenta también el delicado equilibrio entre la voluntad medioambiental y las necesidades económicas; no condicionar, pues, innecesariamente, el desarrollo económico ni el interés de los particulares; un exceso de celo puede no ser conciliable también con las exigencias de la producción agraria y el desarrollo económico⁹⁹.

La vigente Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, mantiene el alto nivel de protección del dominio público para toda la amplia red de vías pecuarias existentes en España derivada del antiguo consejo de la mesta, pero cambia su orientación hacia la finalidad medioambiental y protección de especies silvestres y no de movimiento del ganado, lo que ha ocasionado la reforestación de algunas partes de estos terrenos en contra de la finalidad y de la propia concepción del dominio público, porque da lugar a una explotación de los productos forestales que constituyen un bien patrimonial de la administración y no un bien de dominio público; es decir, de hecho, lo ha desafectado del dominio público¹⁰⁰.

97 Vid. Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

98 Cláusula de integración y transversalidad, como expresa BLUMANN, C., “La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens”, *RDR*, oct. 2013, p. 18.

99 Obras vinculadas y necesarias para la explotación agraria.

100 Sobre la evolución de las vías pecuarias puede verse DEBEAURAIN, J., “La déspecialisation des chemins et chemins d’exploitation”, *RDR*, 2012, n° 399, dossier 6.

Así mismo, derivado de la Red Natura 2000, España y Castilla y León, en concreto, tienen desarrollado un importante catálogo de LICs¹⁰¹ y ZEPAS¹⁰²; ello implica restricciones agrarias, así en materia de desarrollo de regadíos, de OGM, ..., y, el cuidado y el mantenimiento de estas zonas no se ha compensado económicamente. La Red Natura 2000 afecta al 28 % del territorio español (aproximadamente unos 14 millones de hectáreas, de las cuales el 25% es superficie agraria útil), en el cual hay 561 ZEPA y 1381 LIC. El territorio que recibe mayor protección es el que está situado por encima de los 1.500 metros de altitud. Contamos, además, con 38 reservas de la biosfera, tan sólo por detrás de USA con 47 y la Federación Rusa con 39. La riqueza paisajística de España, pues, es notable, aglutina 1.262 unidades de paisaje, situadas en su inmensa mayoría en gran parte de las zonas rurales¹⁰³; luego, el suelo no urbanizable es algo más que un suelo residual, pues no son espacios libres o disponibles, constituye el instrumento de un sector económico y forma parte de la riqueza natural.

Igualmente, la agricultura mantiene con las zonas húmedas relaciones problemáticas, gravando al agricultor con numerosas cargas¹⁰⁴.

Estas circunstancias, pues, advierten de un problema importante: las limitaciones excesivas impuestas por la Administración; hay excesivas limitaciones al derecho de propiedad, que lo han erosionado gravemente; algunas limitaciones que afectan al derecho de propiedad se contemplan como limitaciones a la libertad de empresa y a la libertad de trabajo, y son restricciones a la productividad y, en definitiva, a la riqueza nacional; por lo que una apelación a estos valores podrían suavizar estas estrictas obligaciones; sin perder de vista el equilibrio con los llamados derechos fundamentales de tercera generación. Por ello, las limitaciones de uso a la propiedad agrícola derivadas de la inclusión de partes del territorio en la red natura 2000, zonas ZEPA, LICs, parques naturales y figuras similares se hacen objeto de compensación, para asegurar una función de interés general por parte del agricultor como prestador de un servicio. Hay que recordar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, art 17, contempla la propiedad como un Derecho fundamental, a cuya luz deberá interpretarse el artículo 33 CE¹⁰⁵.

101 Lugares de interés comunitario.

102 Zona especial de protección de aves.

103 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", *Horizon 2020 impulsando el sector agrario y el medio rural*, Madrid, 2013.

104 GRIMONPREZ, B., "Agriculture et zones humides: un droit entre deux eaux", *RDR*, 2011, nº 393, étude 5.

105 DE LA CUESTA SÁENZ, "Comentario al art. 17 de la carta de Derechos fundamentales de la UE: la propiedad como derecho fundamental", *J.M., RJN*, 2010, nº 73, ps. 307 y ss..

El segundo eje prioritario de la política de desarrollo rural del periodo de programación de la PAC 2007-2013 recayó sobre el medio ambiente y el espacio rural y cubría las ayudas para compensar las dificultades naturales para los agricultores de regiones montañosas, pagos a título de Natura 2000, medidas agroambientales, medidas para el bienestar de los animales y medidas a favor del desarrollo sostenible de la silvicultura. Las medidas agroambientales son obligatorias y los beneficiarios tienen que respetar las exigencias del sector agrario, por ello un mínimo del 25% del sobre nacional se dedicó a este eje, pero no se implementaron en España las compensaciones, por ejemplo, en relación a las limitaciones impuestas por Natura 2000 y la figura del contrato territorial de explotación hubiera podido haber sido el medio para su negociación^{106 107}.

Si todos estos enfoques, bajo el protagonismo del medioambiente, son restricciones específicas, en función del espacio natural a proteger, para la agricultura, y, por tanto, para la propiedad, pueden ser, así mismo una renta para el agricultor a través de los contratos agro-medioambientales con medidas

106 El art. 16.2 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, para contribuir al logro de los fines para la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en especial la aplicación de las medidas de los reglamentos comunitarios relativos a la ayuda al desarrollo rural, con carácter prioritario, a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales, regula y fomenta la suscripción de contratos territoriales de zona rural, que 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”.

107 No se han implementado ayudas para ello, a pesar de que España se arriesga a perder hasta 5.000 millones en ayudas comunitarias tras haber aprovechado solo el 60% de las asignadas para el periodo 2007-2013, pues es bien conocido que los fondos comunitarios se pierden automáticamente si no se utilizan en los dos años siguientes a aquel en que se haya contraído el compromiso inicial, aunque disponen hasta 2015 para gastar los fondos asignados. Hay que recordar que en el pacto europeo suscrito en junio por el PP y el PSOE (al que también se adhirió CiU y PNV) se instó al Gobierno a “adoptar las medidas que aseguren la plena absorción de los fondos previstos en el actual marco financiero 2007-2013, garantizando la reinversión de los remanentes, en políticas orientadas al crecimiento y el empleo”. En concreto, la situación de los Fondos de Desarrollo Rural (Feader, que contaban con 7.214 millones a los que se añadieron otros 839 en 2009), las comunidades autónomas, que son las que los gestionan, no han logrado ejecutar ni la mitad. Vid. Agrodigital, 2013.

Ahora para flexibilizar esta financiación se han previsto nuevas medidas en la propuesta COM (2011) 276 final, que deroga el Reglamento 1083/2006, normas relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y Fondo Marítimo y de la Pesca.

retributivas. Si algo deja claro la evolución de la PAC es su estrategia global vinculada al medio ambiente, la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, que se ofrece como recurso preferente para el fortalecimiento de la agricultura y el desarrollo rural, hasta el punto de que las cuestiones medioambientales están en el centro de las prioridades financieras; cada vez se asocian en mayor medida las ayudas y subvenciones de la PAC a la consecución de los objetivos medioambientales, con un progresivo abandono de las medias de apoyo a las rentas y de la mayor parte de las medidas de mercado.

Así, la agricultura contribuye al desarrollo de los territorios rurales y los agricultores se destacan como los protectores naturales de la biodiversidad y del paisaje, valorando su aportación a los objetivos medioambientales, que tendrán que ser valorados implementándose más flexibilidad en la política de cofinanciación europea^{108 109}. Si bien, de manera recíproca, el espacio rural también proporciona gratuitamente servicios medioambientales importantes, pues el espacio rural es un proveedor potencial de biomasa y de energías renovables, como en relación con la calidad de las aguas¹¹⁰.

VII. LA ORDENACIÓN A TRAVÉS DE UNA NUEVA LEY GENERAL AGRARIA Y RURAL

A modo de conclusión, cabría decir que si se trata de trazar una ordenación legislativa sobre la cohesión territorial en los términos que hemos definido, la primera convicción sería que todas estas ambiciones –que no son utopías fundiarias, recordando a E. Pisani- deberían traducirse en las principales disposiciones de una nueva ley general agraria y rural, que constituyera, al mismo tiempo que una simplificación legislativa, una modernización y actualización del Derecho agrario. Como en este ordenamiento no hay compartimentos

108 La protección del medio ambiente y de los espacios naturales obligan a los agricultores a modificar sus métodos de producción, vid. sobre ello PEIGNOT, B., “La protection de l’espace agricole aux changements d’affectation”, *Les agriculteurs de France*, 2007, nº 172; DRON, D./CODRON, J.M./HABIB, R., “Agriculture, territoire, environnement dans les politiques européennes”, *Les dossiers de l’environnements de l’INRA*, 2003, nº23.

109 El nuevo reglamento que sustituirá al 73/2009, en sus arts 29 y 30 se regula el pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

110 HERNANDEZ ZAKINE, C., “La planification de l’eau: expression nouvelle d’une publicisation de la gestión de l’espace rural”, *RDR*, 2012, nº 399, dossier 5, el estudio de los instrumentos jurídicos de gestión planificada de los recursos del agua muestra que esta planificación implica, en realidad, una planificación de los usos del agua en el sentido de un encuadramiento público reforzado de la actividad agraria como corolario de una publicación renovada de la gestión del espacio rural. El agua es un elemento estructurante del espacio por el que pasa.

estancos, todo ello conduce a decidir previamente un determinado modelo agrario, la cuestión, entonces, es qué agricultura para qué medio rural, ¿este modelo está claramente definido en función de los objetivos?. Lo primero, debe reflejar una coherencia que armonice cada uno de los fines, superando el elevado nivel de atomización que sufre este sector. La lenta evolución o la falta de eficiencia de los diversos instrumentos que acabamos de revisar, en orden a la consecución de la denominada cohesión territorial, es, a su vez, el reflejo de una falta de armonización legislativa de los diversos aspectos concurrentes, que confluyen y coadyuvan a esta política. Si cada uno de los países ha evidenciado sus dificultades para la protección del fondo agrario y el medio rural por la presión del urbanismo y otros fenómenos, las consecuencias no son iguales en todos los casos, lógicamente hay grados, y por fijarnos en una legislación próxima, y no tanto por la sugestión hacia el prestigio de otros legisladores, de lo que hablaba Carbonnier, parte de la competitividad de este sector en Francia procede de su *Code rural*; como expresaba Jovellanos, ya inveteradamente citado, “el futuro de la agricultura pende directamente de las leyes”. Esto para nuestro caso, la regulación de la interdependencia entre urbanismo y ruralidad, implicaría un cambio de metodología, a semejanza del *Code rural*, abordándolo, entonces, decididamente desde la propia legislación agraria. A su vez, la cohesión territorial contribuirá a promover la emergencia de nuevas decisiones para la competitividad de estos sectores, es decir, contribuye a la construcción de nuevos argumentos en la evolución de los futuros desafíos a los que deben responder.

La idea de renovación legislativa fue intentada por A. Ballarín Marcial a través del Libro Blanco de la Agricultura española en el año 2003, junto con un grupo de numerosos agraristas. Por si hubiera alguna duda de la urgencia de promover en la actualidad lo que podría ser una gran reforma en el ámbito legislativo agrario, baste con recordar que una de nuestras leyes emblemáticas en este sector, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, ha sido ya muy superada por diversos reglamentos comunitarios, pues obedece a la política de estructuras instaurada por el Reglamento (CE) nº 2328/91, que ha sido sustituido por los Reglamentos 950/1997, 1257/1999 y 1698/2005; es de fecha anterior, pues, a los importantes cambios en el Derecho de la UE en materia de desarrollo rural; así mismo, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, contempla escasamente el ámbito agrario y no ha sido, precisamente, un ejemplo de éxito; y sigue vigente una Ley preconstitucional, la Ley de Reforma Agraria de 1973, respecto de la cual es necesario aclarar lo que continua en vigor y derogar expresamente lo que ha sido sustituido; y a ello se le une un numerosísimo elenco de leyes agrarias, sabiendo, como bien sabemos, los enormes efectos perturbadores que produce una legislación dispersa y fragmentada.

Esta tarea de simplificación y modernización, requeriría, sin duda, una proyección legislativa especial, que podría materializarse a través de una de estas tres vías: mediante un Código rural, que requeriría concentrar toda la materia en dicho cuerpo legal, junto a la especialidad de determinadas materias, algunas de las cuales pueden y deben quedar fuera del núcleo general, justificado por sus particularidades; o una Ley de Orientación Agraria, que marcara las líneas directrices para un periodo de tiempo previsible de política agraria, lo que requeriría un continuo esfuerzo de modificación y revisión; o una Ley General Agraria y Rural, nueva y aglutinadora del conjunto de leyes específicamente referidas a la materia agraria y rural. Comprendiendo las estructuras agrarias y sus instituciones colaterales, en una solución integrada y ambiciosa, sin perder de vista el objetivo, al mismo tiempo, de una simplificación legislativa. Se trataría de un compendio legislativo básico, con una enumeración abierta –como posee el *Code Rural* francés– para permitir incorporar nuevas regulaciones precedentes, por ejemplo, de Directivas¹¹¹.

Cualquier que fuera el método por el que se optara, en esta nueva normativa se trataría juntamente con los aspectos relativos a las estructuras agrarias, seguridad y calidad alimentaria y el marco legislativo de desarrollo rural, junto a sus principios programáticos y definiciones, el suelo en situación rural: aprovechamiento del suelo agrícola y forestal; divisiones, agrupaciones y segregaciones; buenas condiciones agrarias y medioambientales; la regulación relativa a los bosques y el patrimonio forestal o agricultura de montaña; organismos de desarrollo y acondicionamiento del espacio rural. Este nuevo enfoque debería reforzar la protección de los espacios con vocación agraria, natural o forestal, que tendrán que tener en cuenta los planes de urbanismo, a cuyos aspectos nos hemos referido; lo que supone un apoyo y una rentabilidad económica al mismo tiempo para las áreas urbanas.

No extraña que a la par que Francia está pendiente de la aprobación de la denominada *Loi d'avenir* para la agricultura, donde se contempla, como hemos visto, nuevas medidas para fortalecer la protección del suelo rural y los espacios agrícolas frente a la expansión del urbanismo y las obras de infraestructuras, esté pendiente también de la ley para el acceso a la vivienda y un urbanismo renovado, pues una mayor racionalización del urbanismo tiene repercusiones hasta en la facilidad para el acceso a la vivienda. Es decir, la ordenación del territorio coadyuva a otras políticas. Así mismo, nuevas figuras más versátiles para aprovechar las viviendas ya construidas –¿a través de los *pro-*

111 En este empeño han trabajado un Grupo de académicos desde el Observatorio de Legislación agraria del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente, en relación a la Plataforma de Agroalimentación y Recursos naturales de la Universidad de Valladolid, dir. proy. E. Muñiz Espada.

perly rights?- servirían, como un instrumento más, para controlar la expansión del urbanismo y otras fuentes de consumo de los espacios agrarios y rurales.

Todo ello forma parte de la consecución de un sector económico que debe ser más competitivo, pero no solo económicamente, también social y medioambientalmente. Teniendo en cuenta, que de igual modo resulta urgente que la UE disponga y aborde una política de acondicionamiento del territorio, como directriz, así mismo, para el desarrollo de las legislaciones de cada uno de los Estados miembros.

COMPETENCIA Y CONTRACTUALIZACIÓN EN LA CADENA AGROALIMENTARIA. PARTICULAR REFERENCIA AL SECTOR LÁCTEO¹.

JOSÉ ANTONIO NAVARRO FERNÁNDEZ

Profesor Titular de Derecho civil, Universidad de Granada

RESUMEN: En estas notas se analiza la relación entre la norma de la competencia y la agricultura en el sector lácteo, y en el marco de la Política Agrícola Común. En particular la reciente reforma plasmada en el RD 1263/2012, que introduce técnicas contractuales como remedio a los desequilibrios en la cadena alimentaria.

ABSTRACT: These notes analyze the relationship between concurrency law and agriculture within the milk sector, in the context of the Common Agriculture Policy. We focus on the recent reform contained in RD 1263/2012 that allows for the use of contract law methods to remedy the imbalances in the food chain.

PALABRAS CLAVES: competencia, contractualización y cadena agroalimentaria.

KEY WORDS: competition, contractualización and food-processing chain.

SUMARIO. I. Introducción. II. La ganadería y el sector lácteo en España hasta la entrada en el mercado común. III. La organización común de mercado del sector lácteo y la entrada de España en la Comunidad Europea. 1. Las explotaciones de vacuno de leche. 2. Las empresas lácteas. 3. Los precios. 4. La rentabilidad de las explotaciones. 5. La reestructuración permanente del sector lácteo. IV. Competencia y agricultura. V. La Comisión Nacional de la Competencia, guardián de la nueva razón del mundo. VI. La normativa sobre relaciones contractuales en el sector lácteo. El Real Decreto 1263/2012 de 28 de septiembre. VII. Ante la desaparición de la cuota láctea. VIII. Crítica a la

¹ Ponencia presentada en el Congreso sobre “El contrato de obra y la protección de los consumidores”, celebrado en Granada en noviembre de 2013.

ideología de la competencia y la contractualización. IX. Valoración final: el empeoramiento de las condiciones de vida y trabajo de los productores y trabajadores agrícolas y el carácter insostenible de la ganadería industrial intensiva.

El sector lácteo afronta su peor crisis con el cierre de lecherías porque producir no es rentable.

El Diario de Andalucía. 15/04/2013.

I. INTRODUCCIÓN.

Hasta hace poco tiempo se ha hablado de la excepción agrícola con respecto a las reglas de la competencia, y así parece deducirse de la experiencia jurídica norteamericana y de lo dispuesto en el Tratado de Roma y en el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sin embargo, tanto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, como la Comisión Nacional de la Competencia (CNC en adelante) en sus informes y resoluciones, sostienen que la normativa de la competencia es íntegramente aplicable al sector primario. Es decir, que no existe ninguna excepción agraria, salvo las particulares y excepcionales medidas que se contemplan en los Reglamentos comunitarios, y siempre que no impliquen violación de lo dispuesto en los Tratados.

La experiencia histórico-jurídica muestra sin embargo que la Política Agraria Común (PAC en adelante) y el derecho agrario constituyen uno de los ejemplos más acabados de gobierno público de la agricultura que han supuesto la excepción más clara y evidente del principio de la competencia.

Hay que intentar comprender el alcance, significado y efectos de la aplicación de la normativa de la competencia en la agricultura, en la que tanto hincapié se hace en los últimos decenios.

No obstante nadie niega la posición de debilidad en general de los productores agrarios en relación con la industria alimentaria y la gran distribución. Pero para corregir los problemas estructurales, tanto la Comisión europea como la CNC sugieren últimamente la utilización de instrumentos y técnicas contractuales, así como el uso de signos distintivos y la potenciación del asociacionismo.

En esta nota trato de abordar la interrelación entre la normativa de la competencia y la contractualización de las relaciones agrosociales en la cadena agroalimentaria.

He optado por centrarme en un sector altamente problemático y complejo como es el sector lácteo, ya que en rigor carece de sentido hablar en general de

la economía de mercado, y porque como muestra también la experiencia cada producto o tipo de productos agrarios presenta características diferenciadas en su regulación concreta. Lo que pone de manifiesto que el gobierno de los procesos sociales requiere, más allá del marco normativo general, medidas concretas y puntuales.

El análisis del hecho socio-económico y del marco jurídico institucional que pretendo llevar a cabo en estas notas no puede por menos que servirse de los estudios de tipo histórico, sociológico, y económico de la agricultura en el capitalismo contemporáneo, ya que el orden jurídico es al mismo tiempo un “*ordo ordinante*” y un “*ordo ordinato*”.

II. LA GANADERÍA Y EL SECTOR LÁCTEO EN ESPAÑA HASTA LA ENTRADA EN EL MERCADO COMÚN.

La reforma agraria liberal que se realiza en el Reino de España de forma más incisiva a lo largo de la primera mitad del XIX, no propició el desarrollo de la ganadería. Quedaba muy lejos la época en la que la ganadería constituyó en Castilla una avanzadilla para el desarrollo del capitalismo.

En realidad hasta el primer tercio del siglo XX no se detectan atisbos de “modernización” del llamado sector lácteo en el sentido de una organización productiva dirigida a un público masivo. El modo de vida, usos y costumbres de los campesinos, agricultores y ganaderos, resistieron en la práctica a los nuevos principios de orden público liberal². Los comunales, comunidades y servidumbres de pastos no fueron abatidas hasta finales del XIX. Tampoco existían grandes núcleos de población ni redes de transporte adecuadas para el desarrollo capitalista de la ganadería.

Ya en pleno siglo XX, y tras significativas transformaciones en el primer tercio, R. Tamames resume la regresión del sector ganadero entre 1939 y 1960, relacionándola con las siguientes causas: la protección del cultivo del trigo, con la consiguiente roturación de pastos y reducción de terrenos dedicados a su cultivo; la protección del cultivo de fibras vegetales, remolacha y tabaco en detrimento del cultivo de plantas forrajeras; la ocupación de pastizales por el Patrimonio Forestal del Estado para su reforestación; las restricciones a la importación de piensos, el encarecimiento de los precios y la debilidad de la

2 *Vid.* M. Bloch: *La tierra y el campesino*, Ed. Crítica. Barcelona, 2002. En particular la parte que lleva por título “La lucha por el individualismo agrario en la Francia del siglo XVIII”, pp. 240 y ss.

demanda³. Esa situación se muestra claramente en la baja tasa de consumo de carne y leche hasta los años sesenta del pasado siglo⁴.

Las cosas comienzan a cambiar tras los Acuerdos con los Estados Unidos en los años cincuenta y con la entrada de multinacionales americanas y europeas en el sector, con el objetivo de ampliar el ámbito de negocios y de ocupar posiciones ante la entrada de España en el Mercado Común. La mayor parte de la producción de leche hasta los años sesenta se destinaba al autoconsumo, y la leche de vaca se desconocía allí donde las vacas no formaban parte de las explotaciones agrarias, es decir, en la mayor parte del territorio del Reino. En suma, un país casi virgen para crear un mercado de lácteos en el que hacer negocios⁵.

En 1966 se promulga el Real Decreto que modifica el Reglamento de las Centrales Lecheras, creadas por un Decreto de 1952. La finalidad del Real Decreto 2478/1966 era modernizar el sector, sustituir las razas autóctonas por otras más productivas, extender territorialmente la producción de leche de vaca, y expandir su consumo. El Gobierno establecía precios mínimos y máximos, al mismo tiempo que se constituía en operador comercial y distribuidor. Constituye el primer paso importante de impulso y fomento por parte del Gobierno, para crear un mercado de productos lácteos y coadyuvar al cambio en los hábitos de consumo, en acuerdo y connivencia con las empresas, en especial americanas, interesadas en expandir sus negocios y propiciar la compra de cereales americanos⁶.

En 1981 se promulgó el Estatuto de la leche para preparar la que se consideraba inminente entrada en el Mercado Común. Se produce entonces la profundización en la primera etapa de industrialización del sector productor de leche, acompañada de importantes cambios tecnológicos, en pos de la mejora de la productividad y una mejor posición ante la competencia. En esos momentos la inmensa mayoría de las explotaciones en España se encontraban a años luz de las danesas o francesas. El proyecto de Estatuto fue objeto de rechazo por parte del Consejo Regional de Asturias, ya que dejaba “fuera de juego” a la inmensa mayoría de las explotaciones de leche. El ambicioso plan de reestructuración

3 Vid. R. Tamames y A. Rueda. *Introducción a la economía española*, 26 ed. Alianza Ed. Madrid, 2005, pp. 142 y ss.

4 Vid. J. Riechmann. *Cuidar la T(i)erra. Políticas agrarias y alimentarias para entrar en el siglo XXI*. Icaria, Barcelona, 2003, pp. 405 y ss.

5 Vid. P. Moreno Torregrosa. *El Mercado Común frente a la agricultura española*. Vanguardia obrera. Madrid, 1986. M. García Morilla, “La evolución de la producción de leche en Asturias”, en “La agricultura española en la época de la globalización”, Coord. M. Etxezarreta, MAPA, Madrid, 2006, pp. 615 a 692.

6 Vid. para toda esta parte el citado trabajo de García Morilla.

que presentaba el Estatuto también presentaba problemas de financiación, pero fue aprovechado por inversores en el sector.

El consumo de leche y productos lácteos aumentó considerablemente a la vez que el crecimiento de las ciudades. Las vacas frisonas ganan terreno en detrimento de las autóctonas, pero al mismo tiempo aumenta el consumo de piensos compuestos y se desarrollan cultivos forzados de forrajes. Se incrementa también el empleo de zoonutricionistas. El grado de abastecimiento en 1982 en leche fresca era ya del 100%.

La aplicación del plan supuso un cambio muy importante: buena parte de los ganaderos no se inscribieron en el registro de explotaciones, desaparecieron la mayor parte de las vacas de razas locales, y los ganaderos ya estaban plenamente encadenados a las industrias proveedoras de insumos y a las industrias de la transformación. Los piensos compuestos, la maquinaria y los zoonutricionistas están en manos de multinacionales de la agroindustria, tales como Cargill, John Deere, Sandoz, Dupont, entre otras. En cuanto a las agroalimentarias tanto Nestlé, como Unilever, Danone, Kraft y Bougain ya ocupaban importantes posiciones en España, al lado de las centrales lecheras.

III. LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADO DEL SECTOR LÁCTEO Y LA ENTRADA DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

En 1986 España se incorpora a la Comunidad Europea, atravesando un periodo de transición hasta la aplicación plena de la normativa agraria comunitaria. Se ha subrayado a menudo las ventajas de la incorporación, pero en rigor, esas ventajas han sido sólo para determinados grupos, y no precisamente para los ganaderos de vacuno de leche. A pesar de todo el conjunto de medidas que se habían adoptado desde los años sesenta las expectativas para el vacuno de leche no eran buenas, puesto que el sector atravesaba una crisis permanente en la Comunidad desde primeros de los setenta del pasado siglo. El sistema de cuotas se pensó como un dispositivo para la coyuntura, pero no ha evitado la continua reestructuración del sector. Como vamos a comprobar a continuación esa reestructuración ha comportado la liquidación de millones de explotaciones en Europa. Hay importantes grupos de la transformación y la distribución que han aumentado sus negocios y obtenido ganancias en este proceso, pero está por demostrar que eso pueda confundirse con el interés general.

1. Las explotaciones de vacuno de leche.

La OCM del sector lácteo tuvo su primer reglamento base en 1968. Se articulaba en torno a un precio indicativo, precios de intervención para la mante-

quilla y la leche en polvo, un sistema de pagos compensatorios, y restituciones a la exportación.⁷

El éxito de la organización provocó en muy poco tiempo la conversión de la CEE en el primer productor mundial, generó un enorme problema con los excedentes, tanto desde el punto de vista comercial como financiero, ya que buena parte del Fondo de Garantía se destinaba a cubrir los costes de gestión del sector.

Las medidas propuestas en los años setenta en el Reg. 1079/77 sobre responsabilidad, suspensión de ayudas, reducción de cabaña y explotaciones, no tuvieron aceptación, como no la tuvo poco antes el Plan Mansholt. Esas medidas preceden a la creación de la cuota láctea introducida en el Reglamento del Consejo 856/84. Desde entonces y hasta su desaparición, prevista en 2015, la organización del mercado lácteo no se puede entender sin la cuota, excepción donde las haya de la norma de la competencia. Con el régimen de cuota a cada Estado miembro se le asigna una cantidad determinada de leche en cada campaña, que a su vez es distribuida entre todas las explotaciones radicadas en su territorio. Pocos países (Francia, Alemania, Reino Unido y Holanda) concentran la mayor parte de la cuota. Particularmente significativo es el caso de Holanda, ejemplo paradigmático de concentración e intensificación de la producción láctea.

La caracterización jurídica de la cuota láctea ha dado lugar a debates y profusión de estudios entre los juristas.⁸ La cuota es al mismo tiempo una licencia para comercializar una determinada cantidad de leche (la asignada a cada explotación), y es también un derecho (un activo muy importante) que se incorpora a la explotación como el elemento más importante de la misma tras el terreno (en su caso) y las instalaciones. En realidad una explotación sin cuota carece de interés de mercado.

Si se comercia con leche negra (fuera de cuota) se impone una sanción (tasa). Es preciso tener en cuenta que la cuota no asegura la venta de toda la leche a las centrales de compra, pero se pretende asegurar la producción a los pequeños granjeros a la vez que limita la de los grandes. Tal cosa no impide, sin embargo, la movilidad de la cuota.

La gestión de la cuota se realiza, con cambios importantes en el tiempo, por los propios ganaderos en un mercado de cuotas con ciertos límites, por la Reserva Nacional y, más tarde, por el Fondo Nacional. La cuota se puede transferir con explotación o sin explotación, y normalmente a explotaciones de la misma comunidad Autónoma. En general, la normativa sobre la gestión de la cuota se orienta hacia un modelo liberal-mercantil del control de la

7 Vid. A. Ries: *El ABC del Mercado Común Agrícola*, Ed. Mundi Prensa, Madrid, 1982.

8 Vid. J. L. Palma Fernández: *Los derechos de producción agrícolas*, Madrid, 2003.

producción, si bien con los límites indicados. Al establecimiento de la cuota hay que añadir por su importancia las medidas sobre el abandono y cese de la actividad, y las de instalación de jóvenes agricultores.

Cuando España se incorpora al Mercado Común la cuota está implantada. Se le asigna una cuota muy inferior a la producción real. Durante años productores y compradores hicieron caso omiso de la cuota, por lo que se impusieron multas, al mismo tiempo que abandonos, si bien el sistema no se aplicó de modo efectivo hasta comienzos de los noventa.

El sistema de cuotas, articulado con las medidas de desarrollo rural, es un instrumento de gobierno no sólo de los mercados sino también de las poblaciones y de la ordenación del territorio. Favorece la concentración a la vez que la expulsión del sector de la mayor parte de los ganaderos “incapaces” e “ineficientes”, una vez que los precios de la leche no son lo suficientemente remuneratorios, teniendo en cuenta el incesante incremento de los costes, en compra de cuota y vacas, piensos, maquinaria, electricidad, etc..

El mayor impulso a la concentración e industrialización de las explotaciones lecheras se produce claramente en las reformas de la PAC de 1992 y 2003. En España la liquidación de explotaciones, iniciada con el Estatuto de 1981 se acelera con el Plan de reordenación del sector de 1991, con el Real Decreto de 2003, y con la privatización de la Reserva Nacional, puesto que puede afirmarse que el criterio de asignación de cuota por la Reserva no es otro que la capacidad financiera del ganadero que pretende incrementarla.

Dada la dificultad de acceso al crédito, muchos ganaderos que pretenden continuar en el sector acuden a las lecherías para que les financien la compra de cuota, manera de fidelizar al productor en una relación sustancial de dependencia. La cuota se mueve de mayores a jóvenes, de explotaciones de tipo familiar a sociedades, de zonas de regresión a zonas de progresión, y de explotaciones con tierra a explotaciones sin tierra.

En algunas regiones como Asturias los programas de abandono han tenido una profunda incidencia. Entre el 2000 y el 2005 abandonaron el 49 % de los titulares de explotaciones de vacuno de leche. En Andalucía había registradas en 1994, 5202 explotaciones, y en 2010, tan sólo 756.

Dicho en pocas palabras: las explotaciones que han incrementado la cuota lo han hecho a expensas de las pequeñas. Los peces grandes se han comido a los chicos. Las explotaciones de tipo familiar están condenadas a desaparecer, ya que en virtud de la eficiencia se consideran explotaciones desechables.

A comienzos del siglo XXI ya se podía caracterizar el sector de vacuno de leche en España como agroindustrial, con un importante nivel de concentración, con un avance significativo de presencia de asalariados inmigrantes, altamente

especializado y capitalizado. En otras palabras, muchas de las explotaciones agrarias de tipo familiar calificadas como tales en los Censos no lo son en realidad, puesto que emplean mano de obra asalariada de modo permanente, y sólo gracias a ello (a los bajos salarios) sobreviven.

Actualmente las granjas más grandes de vacuno de leche apenas guardan parecido con las imágenes de vacas felices pastando en verdes prados rodeados de riachuelos y montañas. Los cambios en la alimentación del ganado y en los insumos han sido espectaculares. La mayor parte de las vacas se alimentan de piensos compuestos (concentrados) y son sometidas a tratamientos con antibióticos de uso casi diario, controlados con mayor o menor rigor por los veterinarios. El objetivo es aumentar cada vez más la capacidad productiva de la vaca cual si fuera una factoría, aunque su vida útil se reduzca a la mitad, y aunque se le ocasionen trastornos o enfermedades como la mamitis. Y para que a los consumidores no lleguen residuos de antibióticos la leche cruda se somete a tratamientos múltiples que acaban desfigurándola. Actualmente apenas se consume la leche natural de la que hablaban los viejos reglamentos.

Tampoco se reproducen las vacas como antes. Actualmente existen centros especializados de reproducción articulados con centros de experimentación y manipulación genética que pretenden crear la vaca supereficiente, con la consiguiente extinción de razas autóctonas.

No son de menor calado las transformaciones en las explotaciones desde el punto de vista de su adecuación a las granjas sin tierra, al ordeño mecanizado, incluso robotizado, y el uso de tanques de refrigeración de la leche. Todo esto implica un cambio radical en la relación del ganadero con los animales, como ha descrito mejor que nadie John Berger⁹. El empresario lácteo ya no ve en la vaca más que una máquina de producir leche, que es desechada en cuanto no alcanza el rendimiento óptimo.

Los cambios en la recogida de leche revisten importancia, tanto por las innovaciones que supone la utilización de tanques de refrigeración y nuevos tipos de camiones cisterna, como por las exigencias de calidad prefijada en función, por ejemplo, del tanto por ciento de grasa, o las exigencias derivadas de la aplicación de la trazabilidad. Los parámetros de calidad establecidos se utilizan como criterio de inclusión/exclusión de las partidas de leche aceptada o rechazada, o bien en relación con el precio pagado.

Los servicios de recogida suelen estar externalizados, por lo que podemos hablar aquí de formas de subcontratación, que también alcanzan a los análisis y toma de muestras que realizan los primeros compradores, si bien existen los laboratorios de que disponen las organizaciones interprofesionales.

9 Vid. J. Berger, *Puerca tierra*, Alfaguara, Madrid, 2006, texto que contiene un epílogo histórico sobre la desaparecida cultura campesina en Europa.

En general han desaparecido los servicios de asesoramiento puestos a disposición de los ganaderos por la Administración Pública, un ejemplo más de privatización, que amplía el negocio para nuevas empresas al tiempo que encarece los costes de los ganaderos.

La estructura de las explotaciones era y es muy desigual, como suele ocurrir en la agricultura en general, las hay grandes, medianas y pequeñas. Por lo que no puede decirse que en el sector siempre haya unidad e intereses compartidos.

2. Las empresas lácteas.

Este subsector se caracteriza por su diversificación. En primer lugar aparecen los primeros compradores que pueden ser intermediarios o las empresas lácteas directamente.

El proceso de comercialización está regulado de forma rígida en algunos aspectos relacionados con la gestión de la organización, con un sistema de registro tanto de los compradores como de las cantidades de recogida. Entre los primeros compradores hay muchas cooperativas, sociedades agrarias de transformación, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la transformación. Pero en la recogida existe gran concentración. Por ejemplo, en Asturias solo un primer comprador recogía el 50% de la leche. En Andalucía las entregas se concentran en dos compradores: la COVAP y PULEVA FOOD, SL.

En este momento del proceso se producen fraudes, ya que la leche recogida y no declarada (leche negra) se paga en sobres a precios reducidos, que obviamente tampoco se declaran.

Las centrales lecheras se constituyeron en un primer momento en régimen de monopolio legal. Este régimen desaparece en los años 80, al tiempo que unas desaparecen, otras se transforman o se fusionan. La tendencia es que las grandes empresas adquieren la leche de las grandes explotaciones.

Las transnacionales, presentes en el sector de la agroindustria y alimentarias de derivados, toman posiciones estratégicas. Empresas como Nestle, Danone o Arias procesan y transforman leche para derivados lácteos que exportan o venden en otros países, al mismo tiempo que España se considera país deficitario. Esta situación no es nada sorprendente, ya que puede suceder y sucede que Danone compre en España leche más barata, pague sueldos más bajos y menos impuestos, al tiempo que dispone de redes de transporte relativamente barato para distribuir sus productos por toda Europa. Es por ello, que se entiende cómo la industria alimentaria de productos lácteos se localiza en Madrid, Barcelona, o Valencia, regiones en las que apenas se produce leche.

En el subsector de las empresas lácteas también existe una fuerte concentración, es decir, un oligopolio. En España están mayormente especializadas en leche de consumo. Un tipo de leche apenas sin sustancia, ya que ha sido

diluida mediante diversos procedimientos que la privan de toda grasa y nata, en nombre de la salud de los consumidores.

La novedad importante más reciente es la utilización por parte de los grandes distribuidores minoristas de marcas blancas (de distribuidor). Distribuidoras que utilizan estrategias de venta diversas, desde el precio, las ofertas reclamo, muchas veces por debajo del precio de coste de la mayor parte de las granjas. Todo ello, como veremos, justificado por la CNC.

3. Los precios.

Antes de la reforma de 2003 los productores de leche no recibían ayudas directas, pero su montante actual es menor que el recibido por otros sectores que sí percibían ayudas con anterioridad.

Los precios mundiales no inciden de manera directa en el precio de la leche en el comercio interior, pero no ha de olvidarse que sí lo hacen los precios de los cereales que se emplean para los piensos. En la campaña 2004/2005 se suprimió el precio indicativo para aproximarlos a los precios mundiales. Se introduce de este modo presión hacia una mayor competitividad de las explotaciones europeas en el mercado mundial, pero sobre todo a nivel comunitario.

Los precios son manipulados por los oligopolios y los Estados, y no responden, como ya se ha dicho, a los costes de producción. Presentan particularidades nacionales en cada Estado miembro, dada la diversidad de estructuras productivas y organizativas, el grado de monopolio y la mayor o menor influencia de la distribución y sus estrategias comerciales. Más aún, el precio varía en función del volumen de entregas o el menor precio pagado por la recogida de leche negra no cubierta por la cuota.

En la mayor parte de los casos, así lo afirman las organizaciones de agricultores¹⁰, el precio se impone y no se negocia. Las grandes empresas pueden elegir dónde y a quien compran, los ganaderos no. Y todo ello a pesar de los esfuerzos por concentrar la oferta a través de cooperativas y SAT, ya que su posición negociadora es débil.

El dispositivo precio sigue siendo la principal fuente de marginación de pequeñas y medianas explotaciones, condenadas a desaparecer. La desaparición es irremediable en caso de supresión de rutas de recogida cercanas a las granjas, relacionada a su vez con la desaparición de pequeñas o medianas empresas de transformación.

10 Así lo denunciaba en nota de prensa del día 12 de septiembre de 2013 la Unión de Pequeños Agricultores.

4. La rentabilidad de las explotaciones.

La renta de agricultores y ganaderos, incluyendo subvenciones de la PAC, está muy por debajo de otros sectores como la industria, los servicios o la construcción. Incluso en los casos de práctica de agricultura intensiva en explotaciones de tipo familiar la renta de los auxiliares familiares está muy por debajo de la media en otros sectores. Esto significa que la mayor parte de las explotaciones agrarias en España están condenadas a desaparecer, aunque se mantenga un alto porcentaje de actividad agraria a tiempo parcial, pero poco o nada significativo en muchas producciones.

En los últimos veinte años, sobre todo, se ha producido un importante incremento de la mano de obra asalariada inmigrante en la agricultura. De manera que la rentabilidad de muchas explotaciones se consigue a costa del esfuerzo y sudor de inmigrantes que se contentan con salarios de 20 euros por jornada, que en muchos casos es agotadora. A Asturias también han llegado inmigrantes a las explotaciones con cuota mayor de 200.000 litros, y sobre todo a las mayores de 500.000 litros.

Si bien en el sector ganadero se requiere un trabajo permanente, a diferencia de otros sectores agrarios, la mano de obra es inestable, puesto que acude a la explotación durante un tiempo en espera de un mejor trabajo.

El esfuerzo nada compensado que requiere la ganadería, aunque no en exclusiva, se traduce en la insignificante instalación de jóvenes agricultores. Por el contrario, se detecta claramente desde el censo de 1999 la entrada de sociedades mercantiles en la agricultura y en la ganadería.

En estas condiciones, en España se ha extendido la cultura de la liquidación de las explotaciones, por mucho que se haya cambiado el CC con objeto de facilitar la integridad de las mismas, y por mucho que la retórica del desarrollo rural se predique en la normativa comunitaria e interna.

Si bien es verdad que también se asiste a una cierta recuperación del movimiento cooperativo, las cooperativas de hoy no responden en gran medida a los principios que inspiraron el movimiento cooperativo, ya que operan en terreno hostil y porque dirigentes y gerentes están impregnados de la cultura de la competitividad.

El sobreendeudamiento también ha llegado a las explotaciones agrarias. Los ganaderos más endeudados son los más grandes, que son los que al mismo tiempo reclaman más ayudas y más cuota, presionando de este modo hacia la desaparición de las pequeñas y medianas explotaciones.

A comienzos de siglo el 15% de las explotaciones concentraban el 53% de la cuota, mientras que el 40% de las explotaciones tenía asignada una cuota irrelevante. La concentración también se produce en el territorio, de tal manera

que regiones tradicionalmente lecheras como Asturias y Cantabria han perdido la mayor parte de las explotaciones. En Galicia se concentra la mayor parte de la producción, pero al mismo tiempo con un alto porcentaje de pequeñas explotaciones.

En resumen. En España había censadas en 1980 308.000 explotaciones de vacuno de leche, muchas menos de las existentes en realidad. En 2005 eran sólo 33.551. En Asturias había 42.735 en 1980 y en 2005 sólo quedaban en activo con cuota 3.600.

5. La reestructuración permanente del sector lácteo.

Las pocas explotaciones familiares que luchan por sobrevivir, aún a sabiendas de las grandes inversiones que han de realizar, se encuentran en situación de dependencia de la industria láctea y de la PAC. El mercado mata y la PAC remata dicen los agricultores¹¹.

En efecto, la PAC remata. Lo ha venido haciendo hasta los años 80 del pasado siglo, lentamente y de manera bastante controlada, y siempre favoreciendo la concentración y los intereses de la industria alimentaria¹².

Las Administraciones Públicas no han cejado en el empeño de promover la reestructuración del sector. En 2005 se publicó en el BOE un nuevo plan de ordenación del sector lácteo, el Real Decreto 313/2005. Allí se hace una valoración negativa de la movilidad mercantilizada de la cuota láctea, y se establecen límites a la compraventa de cuota. Pero el mayor protagonismo que se atribuye al Fondo Nacional no resuelve la cuestión de una mejor equidistribución, puesto que sólo pueden incrementar la cuota quienes puedan pagarla. Y ante la perspectiva de congelación de la cuota nacional, el éxito del Plan dependía en buena medida de la desaparición de explotaciones. Esto es, el Plan se inscribe en el objetivo real de la PAC, siempre presente, cual es la eficiencia.

La tendencia clara es que en la UE disminuye progresivamente el número de explotaciones y de cabezas de ganado vacuno de leche al mismo tiempo que

11 La liquidación de explotaciones agrarias y población agraria es consecuencia y resultado del desarrollo del capitalismo, primero en el centro y actualmente en el Sur. En el caso de la UE tanto los ordoliberales como el Plan Mansholt preveían la progresiva disminución de la población activa agraria al tiempo que la industrialización y el desarrollo de los servicios. Las explotaciones de tipo familiar siguen siendo mayoritarias en toda la UE ya que han sido capaces de adaptarse en muchos sectores a las exigencias de acumulación del capital con ayuda de la PAC. No obstante se constata en los últimos censos agrarios un desembarco cada vez mayor de las empresas de tipo capitalista.

12 La financiación de la PAC y de la agricultura en general ha actuado en cada momento como trasvase de flujos públicos hacia determinados sectores y grupos de interés, es decir, hacia los terratenientes y las empresas alimentarias. Las ayudas del Fondo de Garantía con el sistema de Pago Unico van a parar en un 80% a un 20% de perceptores, aún calificándose de ayudas a la renta, lo que no deja de ser un contrasentido.

aumenta la cuota láctea que pasa de 135 millones de toneladas en 2005 a poco más de 150 millones de toneladas en 2012¹³.

A pesar de las declaraciones retóricas y la multitud de disposiciones normativas que aluden a la sostenibilidad, la realidad es que al menos un tercio de las explotaciones a la altura de 2009 estaban condenadas a la extinción. Entre 1995 y 2007 desaparecieron en la UE la mitad de las explotaciones. La propia Comisión contemplaba un ritmo de liquidación entre la reforma de 2003 y la de 2013 (actual) entre un 2,8% y un 3,7%. Los incrementos de cuota apenas han incidido en la producción real. Por tanto, teniendo en cuenta las liquidaciones, el objetivo de esos incrementos ha sido el de satisfacer las demandas de las grandes explotaciones. De este modo han ido ocupando posiciones de cara a la desaparición de la cuota en 2015.

En España desde 2007 a 2012 la producción no ha superado la cuota en general, aunque lo ha hecho en algunas regiones como Andalucía, cuya cuota media está muy por encima de la media nacional. El número de cabezas de vacuno de leche ha disminuido. En 1986 el 72% de las vacas eran productoras de leche, ese porcentaje se ha reducido al 15% en 2012, año en el que el número de explotaciones de vacuno de leche era ya de 24.010. Diez mil menos que en 2005.

A pesar de esta concentración no se produce una mejora en la competitividad ya que en 2007-2008 se produjo un alza desorbitada en los precios de los cereales. En gran medida debido a la especulación en los mercados de futuros. Tal situación disparó las alarmas y la Comisión encargó un estudio de la situación a los conocidos grupos de estudio de Alto Nivel. Todo eso poco después de la promulgación del Reglamento de disposiciones comunes para la organizaciones de mercado de 2007, y de los planes de reestructuración como el dicho de 2005 en España.

A pesar de los sucesivos planes de reestructuración desde 1966, la media de cuota por explotación en España, que se ha duplicado desde 2001, está lejos de la media europea. Los costes de producción se incrementan sin cesar, y los precios percibidos muestran una tendencia descendente. Con diferentes precios en diferentes países y comunidades Autónomas. En todo caso los precios percibidos no permiten obtención de ganancias en la mayor parte de las explotaciones, y lo más habitual es que tengan pérdidas.

Con respecto al consumo, en España se constata un descenso el consumo de leche líquida desde el año 2000, la que más la leche entera, mientras aumenta el de quesos y derivados lácteos, algo que en principio no favorece directamente gran cosa a los productores de leche cruda.

13 *Vid.* al respecto el análisis agroganadero sobre el vacuno de leche en el Anuario 2012 de la organización de agricultores COAG .

En la permanente situación de crisis, y tras otro informe del Grupo de Alto Nivel, se aprueba el Reg. 261/2012 sobre las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos. Este reglamento introduce novedades importantes, algunas de ellas serán recogidas en la Ley de mejora de la cadena alimentaria de 2013. Lo más destacado es la exigencia de documentación por escrito del contrato, la duración mínima, y, sobre todo, la posibilidad de negociar el precio a las organizaciones de los meros productores de la leche. También se introducen modificaciones en la ordenación de las Organizaciones Interprofesionales, en cuanto a los contratos tipo, la publicación de datos estadísticos sobre los precios. Y por último la posibilidad de regular la oferta de quesos con denominación de origen.

A nivel estatal se promulgó el Real Decreto 202/2012, que regula entre otras cosas los pagos directos y las modificaciones que afectan al sector.

En conclusión, a pesar de los continuos planes de reestructuración no hay garantía alguna para la viabilidad y rentabilidad de buena parte de las explotaciones de vacuno de leche. La incertidumbre es mayor aún con la desaparición del sistema de cuotas, la competencia a nivel mundial, y el incremento de costes de los insumos. Parece evidente que algunos de los objetivos de la PAC se han olvidado en gran medida desde hace tiempo, en pro de la competencia, la eficiencia y el presunto bienestar de los consumidores.

Es por ello que habrá que valorar si, como defienden algunas asociaciones de agricultores y ganaderos, la Comisión europea y la CNC, la situación tiene remedio reforzando el asociacionismo, el poder negociador de los productores y utilizando instrumentos contractuales.

IV. COMPETENCIA Y AGRICULTURA.

La CNC, uno de los organismos “independientes” típicos del modelo de regulación neoliberal, en sus informes y resoluciones afirma de manera tajante que la normativa sobre la competencia se aplica íntegramente al sector agroalimentario, en el que se incluye la producción de materias primas. Es decir, carece de fundamento y sentido a la luz de la interpretación del TFUE, de la Ley de defensa de la competencia de 2007, y del Reg. 1234/2007 hablar de excepción agraria a las normas sobre la competencia.

Conviene acercarse al estudio de la cuestión desde una perspectiva histórica y dinámica, ya que la política de la competencia no es neutra ni fija. Puede responder a diferentes objetivos: económicos, sociales y políticos. Sólo en teo-

ría, por ejemplo en la construcción del ordoliberalismo, es posible dar cierta coherencia en respuesta a esos objetivos¹⁴.

En la experiencia histórica concreta no ha existido nunca en el capitalismo una concurrencia leal y transparente. Tal cosa está más lejos aún de la realidad en la época actual de los monopolios generalizados.

En los EE.UU la aplicación de la normativa sobre la competencia se confía a los tribunales de justicia y no a la Administración Pública como ha sucedido hasta hace poco en Europa¹⁵. En los EE.UU tanto la Clayton Act de 1914 como la Capper Volstead Act de 1922 establecieron una exención a favor de las asociaciones sin ánimo de lucro de los agricultores productores de materias primas, incluyendo el supuesto de acuerdos para la fijación del precio del producto. La exención se aplica a asociaciones de agricultores de tipo económico. El objetivo era tutelar a los granjeros dada su posición de debilidad en las relaciones con comerciantes e industriales, en una etapa de progresiva industrialización de la agricultura en Norteamérica, y en el marco de una alianza de los productores con las élites gobernantes.

Según Janarelli en EE.UU la política agraria siempre se ha movido en un plano distinto de la política de la concurrencia. Para el profesor italiano no ha sucedido lo mismo en Europa. La diferencia viene marcada por la historia y por la PAC. En Europa existen diferentes agriculturas, con diferentes países y peso de los productores agrarios en cada uno de ellos. Cuando se firma el Tratado de Roma la población del sector agrario en países como Francia o Italia constituía un soporte fundamental del régimen socio-político y económico frente a la “amenaza” comunista.

Para Janarelli y otros muchos analistas, el Tratado de Roma y la PAC responden al modelo de la economía social de mercado, a diferencia de la hegemonía del neoliberalismo de la escuela austriaco-norteamericana en los EE.UU. Esto es lo que permitiría comprender la diferencia entre la PAC y su relación con la política de la competencia. Dado que la PAC ha sido durante mucho tiempo una política de precios de signo claramente proteccionista, puede comprenderse que la exención agraria la haya practicado el Consejo y la Comisión, y el propio Tribunal de Justicia haya realizado una interpretación restrictiva de lo dispuesto en los reglamentos de 1962, de 2006 y de 2007 en relación con las exenciones. Durante muchos años la PAC constituye un claro ejemplo de gobierno y planificación pública de la actividad agraria ya que se intenta crear algo que no existía: un mercado común. Para ello actuaba no sólo sobre pre-

14 Vid. al respecto Ch. Laval y P. Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, pp. 109 y ss.

15 Vid. A. Jannarelli, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, en *Rivista di Diritto Agrario*, oc-dic. 2009, pp. 515 y ss.

cios, cuotas y contingentes de producción e importación sino también sobre la población y el territorio, con medidas tales como la jubilación anticipada o la retirada de tierras, los planes de reforestación o la instalación de jóvenes agricultores.

Más aún, la PAC no se aplica sólo a las materias primas agrarias sino también a los productos transformados. De manera que se ha prohibido tanto el acuerdo sobre precios a los agricultores en sentido estricto, ya que la manipulación de los precios la realiza el Consejo y la Comisión, como los acuerdos en el seno de las organizaciones interprofesionales tendentes a fijar un precio, e incluso las referencias a indicadores de precios cuando no sean objetivos y transparentes, en el caso de algunas organizaciones de mercado.

Por tanto, dice Janarelli, la concepción ambigua de agricultura en el derecho comunitario, aún no resuelta, es la que propicia una relación compleja entre competencia y política agraria, además de las diferentes estructuras y organizaciones de mercado a nivel de cada Estado miembro.

Sin embargo, Janarelli y otros analistas tan destacados como Perry Anderson, yerran al atribuirle a la economía social de mercado, o modelo europeo, un significado equivalente al de Estado social o Estado providencia.

La PAC perseguía un objetivo fundamental: la industrialización de la agricultura y la conformación de un mercado único, convertir a Europa en una potencia agraria al mismo tiempo que propiciar la concentración de capital, buscando un equilibrio de intereses entre los diferentes países.

Si bien es cierto que la PAC ha sido una política de precios durante un tiempo, y que las diferentes estructuras agrarias entre los Estados impedían aplicar la normativa de la competencia a imagen del modelo norteamericano, no es menos cierto que el principio de la competencia ha estado siempre presente en los tratados, en la normativa y en la política económica de la comunidad europea, hoy Unión Europea. La economía social de mercado, concepto que acuñó el ordoliberalismo de la escuela de Friburgo, introduce novedades con respecto al liberalismo clásico, y es diferente tanto al “laissez faire” como al Estado social.

Para el ordoliberalismo la política social, la política de la sociedad consiste en crear y generar las condiciones para que opere la economía de mercado atribuyendo un papel central a la competencia. La competencia actúa no sólo en lo económico, sino también en lo social y en lo político, estableciendo fines y límites a los Poderes Públicos. Se trata de actuar en la población, en la formación, en la cultura, en el territorio y hasta en el clima. Se trata de inculcar en cada individuo, en cada agricultor la lógica de la empresa, como norma de conducta. El concepto de explotación prioritaria y la normativa de desarrollo

rural, en particular desde la reforma de 1999, ponen de manifiesto la persecución de ese objetivo.

La intervención de los poderes públicos ha de guiarse por la misma lógica de la competencia y la eficiencia, creando en cada momento y coyuntura las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado, ya que el sistema de libre mercado se considera como el mejor de los sistemas conocidos, y el que proporciona mayor bienestar para todos.

A poco que se analicen los objetivos que persigue la PAC podemos comprobar la influencia de los ordoliberales en su redacción. Con el paso del tiempo, las élites europeas, incluyendo a los socialdemócratas, han asumido el principio de la competencia y el objetivo de estabilidad de los precios, el límite al déficit público, y otras recetas ordoliberales como criterios para el gobierno de las poblaciones y de las cosas. El ordoliberalismo se ha convertido en la ideología dominante en la Europa del capitalismo de monopolios generalizados, es decir, al servicio de esos monopolios.

Como señaló Foucault el Plan Mansholt estaba en gran medida inspirado en Eucken, significado ordoliberal de la Escuela de Friburgo.¹⁶ La transformación del sector lácteo, pone de manifiesto que la PAC no ha sido nunca y de manera exclusiva una política de precios, ya que ha promovido y gobernado el éxodo rural, la formación e instalación de jóvenes agricultores, la reordenación constante del territorio y de las producciones. En suma, el objetivo fundamental ha sido, de forma clara, desde los noventa a hoy, inculcar la lógica de la empresa en los agricultores europeos, sirviéndose incluso de las cooperativas y de las organizaciones interprofesionales.

Por ello aunque el principio de la competencia no aparezca como tal a nivel constitucional, no hay que engañarse. Actualmente la competencia no se subordina a la PAC reformada, ni puede considerarse como un medio o instrumento, puesto que se ha convertido en razón y en norma de conducta. El capitalismo de los oligopolios se dota así de una racionalidad normativa que guía las conductas del Estado, de las empresas y de los individuos, también en tanto consumidores, y que exalta el contractualismo y promueve la contractualización de las relaciones sociales.

Pero esa racionalidad no se sostiene desde un punto de vista interno, y desde luego, el funcionamiento real y concreto del capitalismo no guarda parecido alguno con el discurso. Los profesionales de la agricultura, en particular los titulares de explotaciones familiares, son desde hace tiempo trabajadores a domicilio, puesto que aún manteniendo la titularidad formal de la explotación están subordinados a las exigencias de acumulación de los monopolios a través de la subcontratación y la integración. El libre derecho a producir es

16 Vid. M. Foucault: *Nacimiento de la biopolítica*, Ed. Akal, Madrid, 2009, pp. 150 y ss.

sólo formal, y los agricultores se mantienen en la actividad siempre y cuando alcancen los objetivos que marca la normativa “técnica” y la estrategia comercial de los monopolios.

V. LA COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA. GUARDIAN DE LA NUEVA RAZON DEL MUNDO.

Como se ha dicho anteriormente, en el año 2009 se dispararon las alarmas en lo que se refiere a la situación de crisis por la que atravesaba el sector lácteo, en particular el subsector de los productores de leche cruda. La crisis guarda relación con la espectacular subida de los precios de determinadas materias primas agrarias, como es el caso de los cereales, con gran repercusión en la alimentación del ganado, y que provocaron también una aguda crisis alimentaria en cerca de 40 países¹⁷.

En el mes de julio de 2009 se alcanzó un Acuerdo sobre los contratos homologados en el sector lácteo firmado por el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino, la Federación Nacional de Industrias Lácteas, la Unión de Pequeños Agricultores, la Asociación agraria Jóvenes Agricultores, Cooperativas Agroalimentarias, la Asociación nacional de grandes empresas de distribución, la Asociación de cadenas españolas de supermercados y la Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercados. Típico ejemplo de hibridación en el que se mezcla lo público y lo privado, el contrato y el reglamento, con objeto de conseguir un mayor equilibrio en la cadena alimentaria.

El Acuerdo consistía en el compromiso de generalizar el sistema de contratos homologados para el pago de la leche recogida en las explotaciones, habiendo de figurar en cada contrato individual el precio acordado entre ganadero y comprador a partir de un sistema de indexación que tendría en cuenta, a falta de referencia nacional, el precio medio anual de otros Estados miembros, en particular Francia, justo con el coste medio de los servicios de transporte.

La CNC emitió informe el 29 de julio de 2009 concluyendo que el Acuerdo no se ajustaba a las previsiones del artículo 176, apartado 1 del Reglamento 1234/2007 del Consejo. Porque no se considera parte integral de la organización nacional de mercados. Porque la consecución de objetivos de la PAC plasmados en el Tratado de la UE no requiere de ese tipo de acuerdos, algo que no consiguen demostrar los firmantes. Y porque no es un acuerdo de agricultores suministradores de materias primas, sino que su ámbito es transversal

17 Sobre la crisis alimentaria, *vid.* W. Bello: *Food wars. Crisis alimentaria y políticas de ajuste*, Virus Ed. Bilbao, 2012, y J. Ziegler: *Destrucción masiva. Geopolítica del hambre*, Ed. Península. Barcelona, 2012.

a toda la cadena de valor, por ello, excede de la previsión del apartado 2 del artículo 176.

En el Acuerdo se contempla la fijación del precio en el contrato homologado y el citado sistema de indexación, lo que puede dar lugar, añade la CNC, a la fijación indirecta del precio, y a la fijación de un precio mínimo de venta.

La CNC recuerda que la comunicación de la Comisión europea de 2009 sobre el sector lácteo no contempla tal posibilidad, porque se considera una medida contraria a la competencia. Por todo ello la CNC recuerda la obligación de comunicar el Acuerdo a la Comisión europea para que analice si cumple los requisitos del artículo 176 del citado Reglamento o si resulta procedente su análisis desde la perspectiva del artículo 81.1 del Tratado.

En 2009 el Presidente de la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados solicitó a la CNC un informe sobre la aplicación de la normativa de la competencia al sector agroalimentario. El Informe se da a conocer en 2010.

Las premisas de análisis de la cuestión son compartidas en gran medida por la cultura jurídica y económica dominante, por lo que no es de extrañar la conclusión a que llega la CNC. Los productores de materias primas agrarias se quejan repetidamente de la falta de transparencia en los precios, de la imposición de las condiciones contractuales, de la necesidad de controlar las ventas a pérdidas por parte de la gran distribución, al mismo tiempo que reivindican la validez de los acuerdos para fijar los precios de las materias primas.

La CNC responde lo siguiente:

1°. La normativa de la competencia resulta plenamente aplicable al sector agroalimentario, dejando a salvo algunas exenciones contempladas en los reglamentos comunitarios, que resultan de menor importancia. Incluso una norma estatal que implicara una exención que cumpliera taxativamente los requisitos del Tratado y la normativa comunitaria sería declarada nula, aplicando la doctrina del Tribunal de Justicia del efecto útil.

2°. Todos los agentes de la cadena alimentaria están sometidos a la normativa de la competencia. Sobre ellos recae la responsabilidad de autoevaluar sí, con sus conductas, incurren en alguna práctica restrictiva. La participación de los poderes públicos en los acuerdos no impide en modo alguno la calificación de prácticas colusorias.

3°. La aplicación de la normativa de la competencia al sector agroalimentario tal y como se ha definido por la normativa comunitaria, y la aplicación que la de la misma hace el Tribunal de Justicia debe seguir constituyendo la base jurídica sobre la que ordenar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

4°. Los problemas estructurales del sector agrario no se resuelven mediante exenciones a la norma de la competencia, ya que existen otros instrumentos tales como el fomento del cooperativismo, la generalización de la contractualización formal de las relaciones entre productores y clientes, y el establecimiento de códigos de conducta. Los poderes públicos deben velar porque sus iniciativas no supongan infracción de la norma sobre la competencia.

La CNC se muestra en el Informe como alumno aplicado que sigue las instrucciones de la Comisión, recogidas en el Informe de la Comisión al Consejo de 2007 en el que se analizaba el sector lácteo, así como la posterior comunicación sobre el sector lácteo de 2009.

Al año siguiente, esto es 2011, la CNC aprueba otro informe sobre el Real Decreto relativo a la contratación en el sector lácteo. Vuelve a insistir y a reafirmarse en lo declarado en el Informe general. Es decir, que la aplicación de la norma de competencia permite eliminar o reducir los problemas del sector lácteo, siempre que al mismo tiempo se fomenten las relaciones contractuales, el aumento de la capacidad negociadora de los productores y la transparencia del mercado.

Con anterioridad al Informe de 2011 sobre el Real Decreto sobre contratación en el sector lácteo, la CNC se había pronunciado en otro informe sobre el anteproyecto de Ley de la Calidad Alimentaria, advirtiendo seriamente sobre la contravención de algunas disposiciones del Anteproyecto a la norma de la competencia, en particular las relativas a la fijación de precios por las asociaciones de productores, y a que los contratos-tipo pudieran incorporar indicadores de precios o costes. La fijación de precios se considera una conducta contraria a los intereses de los consumidores, cosa que también habían afirmado las autoridades comunitarias en materia de competencia en 2010.

La proyectada Ley de Calidad alimentaria al final no vio la luz, en buena medida debido a los reparos de la CNC. Por su parte el Real Decreto de 2011 sobre la contratación en el sector lácteo acabó publicándose en el BOE, sin aguardar a la nueva normativa comunitaria, razón por la que en 2012 se publica otro Real Decreto sobre el mismo sector, incorporando las novedades que aporta la normativa comunitaria, es decir el Reglamento 261/2012 del Parlamento y el Consejo de 14 de marzo sobre relaciones contractuales en el sector lácteo.

En suma, tanto las autoridades encargadas de guardar y hacer cumplir la norma sobre la competencia como los tribunales de justicia, sostienen que la norma es plenamente aplicable a los productores agrarios con el argumento de la mejora de la productividad y la eficiencia, y el bienestar de los consumidores.

Sin embargo, la normativa vigente sobre el sector lácteo que regula las relaciones contractuales introduce alguna exención a la normativa de la competencia.

VI. LA NORMATIVA SOBRE LAS RELACIONES CONTRACTUALES EN EL SECTOR LÁCTEO. EL REAL DECRETO 1263/2012 DE 28 DE SEPTIEMBRE.

El Real Decreto de 2012 sobre el sector lácteo no es más que un desarrollo del Reglamento 261 del mismo año.

La normativa respeta formalmente la libertad de asociación pero establece al mismo tiempo los requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de productores, las obligaciones y límites dentro de los que puede actuar. Esto es, no se trata sólo de favorecer la concentración de la oferta, cosa que interesa también a la industria alimentaria, sino de exigir que las organizaciones de productores se conviertan en operadores económicos en todo momento atentas a los indicadores de mercado, optimicen los recursos, planifiquen la producción y se atengan a los requisitos de calidad exigidos. En suma, deben adecuar la oferta a la demanda, procurar estabilizar los precios, e interiorizar en su funcionamiento la norma de la competencia.

La producción comercializable de cada socio se calcula por la referencia a la leche entregada en el último año. El socio debe adherirse a la organización por un periodo mínimo de dos años, y el reglamento interno debe regular los supuestos de baja, penalizaciones, prohibiendo durante un año la incorporación del socio saliente en otra organización. Las bajas han de ser comunicadas a la autoridad competente.

Para promover aún más la concentración de oferta el artículo 8 hace referencia la asociación de organizaciones de productores. Organizaciones y asociaciones deben remitir toda la documentación exigida e inscribirse en el Ministerio de Agricultura.

El capítulo III del Real Decreto contiene disposiciones sobre la contratación en el sector lácteo. Una de las novedades más destacadas es la obligatoriedad de suscripción de los contratos. La documentación y forma escrita apenas está extendida en el sector. Pero la obligatoriedad de la forma escrita no se considera requisito de validez del contrato, tal y como declara en el artículo 8.2 la Ley para la mejora de la cadena alimentaria.

El artículo 11 y el anexo III establecen los requisitos que deben cumplir los contratos, desde la duración mínima en determinados casos, hasta la inclusión de una cláusula de arbitraje. No obstante la norma deja claro que todos los ele-

mentos del contrato deberán ser negociados libremente por las partes. Lo cual no deja de ser algo paradójico.

El incumplimiento de la obligación de documentación del contrato no está exento de consecuencias, ya que el artículo 15 dispone que queda expresamente prohibida la venta de leche cruda que no cumpla los requisitos de los artículos 10,11 y 12, incluyendo la venta de productos elaborados con leche comercializada de forma ilícita. El Real Decreto establece para ello un Plan de control, relacionado con los deberes de información que recaen sobre los transformadores y la Interprofesional láctea en colaboración con el Ministerio. Una de las tres copias del contrato ha de enviarse a la Comisión de seguimiento de la Interprofesional láctea, que debe velar por la confidencialidad de la información contenida en los contratos, y que puede delegar el seguimiento en una entidad colaboradora independiente y de acreditada solvencia.

Lo establecido en el artículo 11 (requisitos mínimos del contrato) no se aplica a las cooperativas siempre y cuando en sus estatutos se contemplen los requisitos relativos a los elementos del citado precepto con respecto a las entregas de los socios.

Particular relevancia tiene lo dispuesto en el artículo 13. Las organizaciones pueden negociar todas las condiciones, incluido el precio, por una parte o por la totalidad de la producción, con o sin transferencia de la propiedad de la leche cruda de los ganaderos a la organización, pudiendo ser el precio diferente al considerar una parte o la totalidad de la producción.

El artículo 14 establece las limitaciones a la contratación, recogiendo las sugerencias de la CNC en sus informes sobre la contratación en el sector lácteo. Las limitaciones afectan al volumen de leche comercializada, debiendo computarse para el cálculo toda la leche de las organizaciones en caso de asociación.

Cuando la organización o asociación carezca de estructura empresarial propia para poner la leche en el mercado, cada uno de los socios debe emitir un mandato sobre la cantidad y tiempo para el que realiza el suministro.

La norma se olvida de la función de control que desempeña la CNC en caso de prácticas restrictivas que puedan afectar a la competencia o causar perjuicio a las PYMES de la transformación. Cuestión importante, como es el intento de poner límites a la concentración de poder y capital de los monopolios, pero condenado en buena medida al fracaso.

El capítulo IV del Real Decreto está dedicado a la nueva regulación de la Interprofesional láctea. Sus finalidades se contemplan en el artículo 17, que no olvida la referencia a la normativa de la competencia y a la función de su guardián, la CNC. Y obviamente sigue las recomendaciones de la citada

Comisión en lo que se refiere a la inclusión de indicadores de mercado en los contratos tipo.

Las referencias a la calidad, la protección del medio ambiente, la información a los consumidores no faltan tampoco, ni siquiera la promoción de la agricultura ecológica y las denominaciones de origen.

La Interprofesional se convierte en un instrumento fundamental para el funcionamiento de la cadena alimentaria junto a las organizaciones de productores, en colaboración con las Administraciones Públicas y siempre con la supervisión de las autoridades de la competencia. Se comprueba de esta forma que el mercado, como sostienen los ordoliberalistas, constituye un orden social artificial para cuyo funcionamiento se requiere actuar en todo tipo de aspectos que no son estrictamente económicos, puesto que para el correcto funcionamiento del mercado hay que procurar de manera constante la creación de las condiciones adecuadas, entre las que se encuentra el régimen jurídico.

Los acuerdos y prácticas llevados a cabo por la Interprofesional están sujetos a límites y autorizaciones, todos ellos relacionados con el respeto a la norma sobre la competencia, como puede comprobarse en lo establecido en los artículos 18 y 19 del Real Decreto. La Comisión Europea es a estos efectos como “el ojo que todo lo ve”, ya que controla todos los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas a los que se refiere el artículo 18 del Real Decreto.

¿De qué tipo de acuerdos y contratos se trata? ¿Cuál es su objeto? ¿Quién garantiza su cumplimiento? Poca relación guardan estas prácticas con los tipos contractuales contemplados en las codificaciones y en la doctrina general del contrato. Son acuerdos en los que intervienen los poderes públicos y las organizaciones, en el marco de procesos tendentes a organizar mayormente la actividad de los productores de materias primas, en un marco en el que se invocan los principios del derecho de los contratos, entre los que aparecen la buena fe, la cooperación, la transparencia y el respeto a la libre competencia en el mercado. Ignorando de manera supina que realmente no existe un mercado libre, ni transparencia alguna. Llamando cooperación a lo que constituye una lucha por eliminar competidores.

Por último, hacemos referencia aquí al Capítulo V del Real Decreto dedicado a la regulación de la oferta de quesos con denominación de origen, siempre, claro está, bajo autorización y control de la Comisión europea. Esta política de promoción de signos distintivos de calidad constituye una de las apuestas de la PAC en los últimos lustros, ejemplo claro de contradicción en un mundo en el que la mayor parte de los individuos no tienen garantizado el acceso a una alimentación suficiente.

VII. ANTE LA DESAPARICIÓN DE LA CUOTA LÁCTEA.

La inquietud e incertidumbre del sector productor de leche ante la desaparición en 2015 de la cuota láctea se pone de manifiesto en un documento de COAG, a la vista de la experiencia de otros países.

Es más que previsible una mayor concentración aún de la producción, acompañada de deslocalización y bajada importante de precios. Las medidas propuestas por la Comisión para el sector no son bien valoradas por COAG y apenas recogen algunas de las propuestas recogidas en el Dictamen del Comité de las Regiones de 30 de julio de 2013. El Comité de las Regiones reclama medidas de intervención y una particular atención a las zonas de montaña, las pequeñas explotaciones, así como políticas comerciales para favorecer el consumo de leche en los países del Sur del Mediterráneo y Oriente Próximo.

La situación de gran parte de las explotaciones de vacuno de leche es particularmente grave en países como España, puesto que se encuentran en zonas de montaña y/o desfavorecidas, con alta dependencia de concentrados para la alimentación del ganado y, en general, con mayores costes de producción. Las medidas paliativas propuestas difícilmente evitaran la liquidación de la mayor parte de las pocas explotaciones lecheras que quedan en el país, sobre todo en Galicia y la Cornisa Cantábrica.

De ahí que, para COAG, se requieran medidas de regulación de la oferta y el mercado para situaciones concretas en el marco de una regulación a nivel europeo, ya sea de las propuestas por el Comité de las Regiones o las aplicadas en países como Canadá. En todo caso reclama una política tanto a nivel comunitario como autonómico que requiere de actuaciones decididas de los poderes públicos en colaboración con los agentes de la cadena alimentaria y los consumidores.

Sin embargo no son esos los objetivos prioritarios que persiguen las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Agricultura, tales como el Convenio de Colaboración de Productos Lácteos sostenibles, informado por la Comisión Nacional de la Competencia el 16 de enero de 2013 y presentado recientemente a la opinión pública. Un convenio en el que no han participado UPA, ni COAG, dos de las organizaciones de productores más importantes.

Ni el compromiso de identificar el origen español de la leche, ni el compromiso para no realizar prácticas comerciales que transmitan al consumidor una percepción de pérdida de valor de los productos lácteos, o la utilización de un signo distintivo de “Productos Lácteos Sostenibles”, son medidas pertinentes, proporcionales y necesarias para evitar la liquidación y extinción de miles de explotaciones, sobre todo, en la Cornisa Cantábrica.

Por su parte la CNC, tanto en Informe de enero como en el de abril de 2013, vuelve a recordar la aplicación de la norma de la competencia, y a recomendar nueva redacción a la justificación del convenio, en cuanto se refiere a los mensajes que se trasladan al consumidor sobre los precios de la leche y los desequilibrios en la cadena alimentaria. La CNC critica también la posible carga administrativa que puede suponer el dispositivo de control de aplicación del Convenio, y recuerda la prohibición de transmitir información comercial sensible, por más que se contemple la obligación de entrega de las copias de los contratos en el artículo 11.5 del Real Decreto de 2012.

VIII. CRITICA A LA IDEOLOGÍA DE LA COMPETENCIA Y LA CONTRACTUALIZACIÓN .

En uno de sus últimos textos decía C. Castoriadis lo siguiente: “*lo que pasa actualmente por ciencia económica ha sido objeto de tantas críticas devastadoras, y guarda tan escasa relación con la realidad, que seguir ocupándose de ella puede parecer tan anacrónico y faltar de utilidad como fustigar caballos muertos*”¹⁸.

La CNC y la Comisión Europea fundamentan sus decisiones, dictámenes, resoluciones y comunicaciones en esa “ciencia económica”, y en un análisis económico del derecho que merece la misma valoración que hace Castoriadis. Juristas como Vicent Chuliá¹⁹ dicen que el derecho de la competencia no puede entenderse sin el análisis económico del derecho de procedencia mayormente norteamericana, en particular los textos de R. Posner.²⁰

Sobre la cuestión de los monopolios y la normativa de la competencia existen opiniones contrapuestas. Para J.K. Galbraith,²¹ las leyes antimonopolistas resultan hoy mucho menos trascendentales que en el pasado, el concepto de economía de mercado carece de sentido, y el principio de soberanía del consumidor constituye un fraude nada inocente. Vivimos en un sistema corporativo dirigido por una compleja burocracia en la que lo público y lo privado se articulan y entremezclan.

18 Vid. C. Castoriadis: *Figuras de lo pensable*, Ed. Cátedra. Madrid, 1999, pp. 65 y ss.

19 Vid. F. Vicent Chuliá: *Introducción al derecho mercantil*, Vol II, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 1338.

20 Vid. R. Posner: *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 429 y ss.

21 Vid. J.K. Galbraith: *La economía del fraude inocente. La verdad de nuestro tiempo*, Ed. Crítica. Barcelona, 2004.

Pocos son los autores, que como S. Amin²², insisten desde hace tiempo en calificar la actual fase del capitalismo como “capitalismo de los monopolios generalizados”. En el texto más reciente, Amin, analiza y describe el funcionamiento y articulación de la acumulación de capital en relación con el gobierno de las poblaciones y las nuevas formas de extracción de plusvalía y absorción del excedente por parte de los monopolios y el imperialismo asociado de la tríada, esto es: EE.UU, UE y Japón.

En la fase actual se ha producido la sumisión completa de la agricultura al capitalismo. Ese mundo en el que debe reinar la buena fe, la transparencia, el equilibrio, la cooperación y el libre mercado sólo existe en la ideología neoliberal y en la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

No cabe duda de que la institución de la competencia y el derecho a la competencia comporta todo un conjunto de disposiciones sobre la competencia desleal, la publicidad, la ordenación del comercio y las prácticas restrictivas de la competencia, que se presentan como instrumento para racionalizar el capitalismo. Pero se esté más o menos de acuerdo con el análisis de S. Amin, lo evidente es que el sistema no tiene gran cosa de racional, cuando produce en poco tiempo el despido de millones de trabajadores, y condena a la miseria a millones de campesinos expulsados de las tierras.

Después de tres décadas de políticas neoliberales no se ha conseguido conformar una economía de mercado guiada por la competencia leal, sino una mayor concentración de poder, una mayor desigualdad en un marco, que, más que un mercado concurrencial, es una jungla y con un sistema financiero que es lo más parecido a un casino, como dice Castoriadis.

En plena crisis se publican a diario los beneficios que obtienen grandes corporaciones bancarias y grandes grupos de la distribución. En el pasado mes de septiembre se publicaban los beneficios de una gran cadena de distribución, al mismo tiempo que se denunciaba por parte de los agricultores la venta de un cartón de leche a 52 céntimos de euro, en un típico ejemplo de venta de reclamo.

No sólo se explota a los trabajadores por trabajo no pagado, sino que los monopolios absorben excedente a través del endeudamiento de familias, empresas y Estados. La crisis de la deuda no es más que una fórmula o dispositivo para absorber el excedente.

No se trata sólo de resaltar lo superficial: los precios percibidos por los ganaderos no permiten cubrir los costes de producción en la mayor parte de los casos. No se trata sólo de poner de manifiesto los problemas de adecuación

22 Vid. S. Amin: *El capitalismo contemporáneo*, El Viejo Topo. 2013.

de la demanda y la oferta de materias primas agrícolas, cuestión en la que se empeña de manera particular la PAC.

La cuestión es que el capital domina a los productores organizando su actividad desde las exigencias del sector de la transformación y la comercialización, y lo hace a nivel mundial, sirviéndose de las políticas de ajuste, de la acumulación de por desposesión, de la protección del propiedad industrial, de las políticas comerciales y de las normas técnicas sobre producción y comercio de productos agrarios. No existe un libre mercado, ni unos productores libres, sino integrados, dependientes y encadenados a la lógica que informa el funcionamiento de los monopolios generalizados en un marco mundializado.

En esta situación son muchos los gobiernos de países de la UE que abogan por suprimir la PAC. Otros valoran positivamente su mantenimiento tras la actual reforma como un logro muy importante, que tienen que justificar, presentando a los agricultores como “custodios” del medio ambiente que proporcionan alimentos de calidad a los consumidores. Pero todo lo que consiguen la mayor parte de los agricultores son unas ayudas a la renta que permiten paliar su situación de dependencia y subordinación, a cambio de continuos esfuerzos de adaptación a las exigencias de acumulación de capital.

La “modernización” de agricultura en los países del Sur está provocando un éxodo masivo de individuos que ninguna economía es capaz de absorber. En el Norte las explotaciones agrarias, con presencia importante de sociedades mercantiles, ocupan cada vez en mayor medida a inmigrantes sobreexplotados que hacen posible la obtención de ganancias o la mera supervivencia, según los casos.

En la situación actual analizar la competencia como hace la CNC en su informe del sector agroalimentario, (el análisis de precios de unos cuantos productos en un periodo de varios años) supone ocultar los presupuestos nada científicos y nada racionales de los que parte, y al mismo tiempo ignorar la realidad concreta del funcionamiento del complejo agroalimentario mundial. Ese complejo de monopolios generalizados constituye hoy el núcleo dominante del capitalismo en lo económico (sobreexplotación y absorción del excedente) y en lo político-jurídico (hegemonía en el control del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio) y en lo ideológico (la hegemonía del neoliberalismo, en particular en los discursos económicos).

Grandes corporaciones, como Monsanto, Syngenta, o Bayer, dominan el mercado de insumos de las explotaciones agrarias, controlan los centros de investigación y consiguen apropiarse el control de materia viva a través de patentes. Grandes corporaciones como Cargill, Nestle, Danone, o Carrefour,

dominan el sector de la transformación y de la distribución. Pero eso no tiene gran importancia para la Autoridades de la competencia.

Los fondos de inversión han desembarcado en los mercados de futuros desde los años noventa del siglo pasado, manipulando el precio de las materias primas, por lo que es ridículo hablar de competencia o de adecuación de los precios a la oferta y la demanda. Más aún, los fondos de inversión, gobiernos y transnacionales, están tras el acaparamiento de tierras en Africa, lo que implica el control de la producción y la expulsión de millones de campesinos sobrantes. Este hecho lo ignora la CNC. De manera que resulta ridículo decir que el precio responde a la leal y transparente competencia entre la oferta y la demanda. Y resulta cínico sostener que los problemas de las estructuras agrarias se resuelven fomentando el asociacionismo, los instrumentos contractuales y los signos de distinción de los productos de calidad.

La financiación pública de las infraestructuras agrarias y las medidas de intervención en los mercados constituyen otra forma más de socialización de costes que favorece los negocios de la industria alimentaria, a la vez que permite alimentar a bajo coste a la mayor parte de la población, esto es, a los trabajadores asalariados. Es lo que llaman el interés general de los consumidores.

Pero no es contradicción menor, que la eficiencia de la agricultura industrializada y dominada por el capital a nivel mundial desde hace decenios, no ha sido capaz de hacer efectivo el derecho a la alimentación de cientos de millones de personas. Pura y llanamente porque la agricultura no produce alimentos sino mercancías, y porque el objetivo del complejo alimentario es ganar dinero, no alimentar a la gente, incluso en países de la Unión Europea, como el caso de España, con cientos de miles de personas acudiendo a comedores sociales gestionados por Cáritas, con lo que con ayudas públicas se favorece una vez más la socialización de costes que permite seguir haciendo negocios a los monopolios.

Al mismo tiempo que se intensifica, concentra y especializa la producción, se genera un problema insoluble de sostenibilidad a nivel planetario, tanto si se mira el despilfarro de energía consumida, como si se mira el caos en la alimentación, con cientos de millones de obesos y cientos de millones de subalimentados. ¿Qué tiene esta situación de racional?

En el caso de España la alimentación del ganado estabulado en su territorio requiere del uso de otra superficie equivalente. En el caso de Holanda de una superficie equivalente a dos veces su territorio. La concentración comporta también deslocalización y especialización, y por ello abandono y despoblación, pérdida de diversidad, mayores costes de gestión y generación de externalidades y riesgos que normalmente recaen en la colectividad, mediante sistemas de ayuda pública a la construcción de depuradoras y otros centros de tratamiento de residuos.

La exaltación de la libertad contractual y la contractualización de las relaciones en el seno de la cadena alimentaria, parte de presupuestos ideológicos que ocultan las relaciones de interdependencia en el ámbito de la producción y el intercambio, al tiempo que tergiversan incluso el análisis de la normativa vigente. ¿Qué posibilidades reales de opción tienen los productores agrarios? ¿Qué significa exactamente la libertad de producir con abstracción de las situaciones concretas? ¿Qué tiene que ver el marco de negociación colectiva y la extensión de norma con la ideología jurídico-económica de la libertad individual y la imputación separada de costes y beneficios a cada una de las explotaciones?

El cooperativismo ha acabado por interiorizar la gestión de las empresas de tipo capitalista. La concentración de oferta en realidad rebaja los costes de gestión de los compradores sin conseguir el deseado equilibrio en la cadena alimentaria, y sin que la comercialización en corto pueda despegar en un marco institucional y cultural que favorece en general a la gran distribución.

En suma, el sistema agroalimentario reduce a la condición de trabajadores a domicilio a los pocos agricultores que quedan en el Norte, sobreexplota a los trabajadores asalariados inmigrantes, y el sistema de ayudas beneficia a los grandes productores, a la industria alimentaria y a la banca, a la vez que provoca perjuicios en los agricultores de la mayor parte de los países del Sur.

El sistema agroalimentario no es capaz de proporcionar una alimentación suficiente a cientos de millones de personas, y desde un punto de vista ecológico es insostenible, cosa que admiten hasta los apologetas de la eficiencia del capitalismo como modo de producción²³. Es por ello, que no se trata de dilucidar si fue Kaustky, Lenin o Chajanov, el que mejor analizó la relación entre agricultura y capitalismo, puesto que tal cosa ha dependido de avatares y acontecimientos que ninguno de ellos pudo prever. Han sido y son diferentes las formas de dominación y apropiación del excedente, pero no ha existido un modo de producción campesino, ni las explotaciones agrarias en su mayoría se han transformado en sociedades mercantiles.

23 Vid. G. Federico, *Breve historia económica de la agricultura*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 151. Federico no acaba de admitir que el actual sistema pone en peligro de supervivencia a la humanidad, como ya lo hace actualmente al provocar millones de muertes al año por subalimentación. Por lo demás es obvio que no se puede volver a lo que llama agricultura tradicional, cosa que en realidad no propone nadie. Si es posible una agricultura de tránsito de baja intensidad, que diversifique y se adapte mejor a los climas y suelos, en el marco de una cultura alimentaria que transite hacia un menor consumo de carne, y con un menor despilfarro. Y por supuesto que no deje en manos de los “mercados” y a la lógica del cálculo monetario la tutela efectiva del derecho a la alimentación.

IX. VALORACIÓN FINAL: EL EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO DE LOS PRODUCTORES Y TRABAJADORES AGRARIOS Y EL CARÁCTER INSOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA INDUSTRIAL INTENSIVA.

No me parece adecuada la analogía de la situación actual con la refeudalización que hacen algunos autores franceses A. Supiot²⁴, o italianos como U. Mattei. La civilización medieval, en palabras de J. Le Goff²⁵, en poco se parece al capitalismo. No se parece en los principios de orden social, ni en sus instituciones, ni en el modo de vida y consumo de las gentes. Tampoco son idénticos los retos o desafíos que hoy hay por delante. Esos desafíos han sido objeto de estudios y propuestas por autores como E. Pisani, S. Amin, E. Morin, o R. Heinberg, entre otros muchos, como la organización Via Campesina.

El modo de producción capitalista experimenta continuas turbulencias, las crisis forman parte de sus características. En su tendencia al dominio de todos los ámbitos de la vida, y bajo el modelo de regulación neoliberal en los últimos decenios ha dado lugar a nuevas formas de gobierno y a nuevas formas de apropiación del excedente. Hemos asistido a la conformación de un sistema de gran concentración de poder privado y de una oligarquía financiera-industrial. Los Estados no han perdido protagonismo, pero a su lado ha aparecido el soberano supraestatal difuso como le llama J. R. Capella²⁶.

Las formas de subordinación y dependencia que pueden constatarse en las relaciones de producción, intercambio y apropiación del excedente no guardan relación con el estatus personal, ni con algo parecido a los gremios. Por mucho que la proletarización haya cambiado, la compra y venta de la fuerza de trabajo sigue siendo uno de los pilares de la organización social actual. No puede ni debe identificarse el capitalismo con las instituciones que corresponden sólo a una de sus etapas, o incurrir en un análisis centrado sólo en la forma Estado de derecho, la división de poderes, el predominio de la ley y la tutela jurisdiccional de los derechos individuales.

Es necesario un análisis diferente que tiene que partir de algunos hechos constatados en relación con una caracterización del modo de producción capitalista no economicista, y con la incapacidad de las instituciones vigentes para dar respuesta a las necesidades sociales y al calentamiento global.

24 Vid. A. Supiot, *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*, Siglo Veintiuno Ed. Argentina, 2007. U. Mattei, *Bienes comunes*. Ed. Trotta. Madrid, 2013.

25 Vid. J. Le Goff: *La civilización del occidente medieval*, Ed. Paidós, Barcelona, 1999. Y de forma más precisa aún en el texto, *La Edad Media y el dinero. Ensayo de antropología histórica*. Ed. Akal, Madrid, 2012.

26 Vid. J.R. Capella, *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado*. Ed. Trotta, Madrid, 2008.

No es objetivo de estas notas entrar en semejante tarea. No obstante es posible apuntar unas cuantas observaciones. El actual modelo de regulación neoliberal ha llegado a un atolladero, que puede calificarse de crisis del capitalismo. El objetivo fundamental de los últimos decenios ha sido recuperar la tasa de ganancia, y para ello se han presionado los salarios a la baja, al mismo tiempo que se ha acudido al sobreendeudamiento, para dar respuesta a la exigencia de crecimiento. La distribución desigual de los ingresos en relación con el crecimiento de los ingresos financieros ha provocado un aumento de la desigualdad. Se analice de una forma y otra la situación no puede cambiarse si no se cambia el modo de producción y distribución, cosa a la que no están dispuestos los beneficiarios. Aquí tenemos una primera e importante contradicción.

El desequilibrio y la desigualdad se presentan en un escenario mundial. Actualmente son los países emergentes los que tiran del carro del crecimiento, pero al mismo tiempo provocan la puesta en cuestión del orden establecido por la tríada, es decir, el imperialismo asociado del Norte. Para S. Amín la regulación neoliberal ha provocado un apartheid a nivel mundial, que guarda poca relación con la pobreza medieval y el papel tutelar de la familia, las corporaciones y la Iglesia.

La promesa de una mejor distribución se fia a un crecimiento sin fin y al “libre comercio”, cosa que es absolutamente imposible desde un punto de vista de la economía material en un Planeta finito y con recursos no renovables. El desafío en este punto es el más señalado actualmente desde diferentes análisis. Lo que hace falta saber es qué tipo de respuesta política se da a estas contradicciones y límites.

No puede ignorarse tampoco la mutación antropológica que han analizado autores tan dispares como Passolini, antes que él Sombart, o Castoriadis más recientemente. La hegemonía del capitalismo también se ha traducido en la interiorización de la lógica de la empresa por buena parte de los individuos y en primer lugar en cuanto consumidores. Hoy se promulgan leyes para fomentar y estimular a los emprendedores, en un ejemplo de banalización de la figura tradicional del empresario, y para tutelar a los consumidores. Todo esto choca obviamente con la experiencia real de la inmensa mayoría de los habitantes de la Tierra, pero no es menos real el cambio de normas de conducta, y el declive de la política en el marco de democracias secuestradas.

El agotamiento del modelo de regulación neoliberal se pone de manifiesto cada vez más. Las políticas de ajuste y austeridad siempre se hacen recaer sobre la mayoría de la población que ve como se privatiza y mercantiliza toda la vida de relación. No es posible volver a la senda del crecimiento sin fin, ni mantener *sine die* las políticas de austeridad que conducen a la miseria y ex-

clusión social a buena parte de la población. La continua reducción del gasto público puede dar lugar a situaciones de regresión.

Desde un punto de vista de la lógica del propio sistema no es posible hablar de recuperación y crecimiento sin empleo y sin una mejor distribución, incluso sin mayor competencia, pero en este sistema es imposible facilitar empleo a los millones de parados y a los cientos de millones de campesinos expulsados del medio rural.

Las instituciones actuales no son capaces de hacer frente a los desequilibrios de la economía mundial en la lucha por el acceso y control de los recursos, en la mejora de las condiciones de vida de los países de la periferia sometidos a nuevas formas saqueo y violencia, en la cuestión de gobierno de los flujos migratorios, etc., etc.

La crisis de las deudas soberanas no son solubles sin un nuevo marco financiero mundial, y la acumulación de deuda imposibilita también la recuperación, puesto que si no hay cancelación de buena parte de la deuda hace falta mucho tiempo para absorberla.

La situación de atolladero se produce, como dice M. Husson, porque hoy por hoy no es posible, ni suficiente un compromiso a nivel de Estado, tampoco es posible la coordinación a nivel internacional, y dada la baja mejora de la productividad en los países del Norte, hay poco que redistribuir.

La cadena alimentaria dominada por los monopolios de la agroindustria de insumos, la transformación y la gran distribución no es capaz de alimentar debidamente a la mayor parte de los habitantes del Planeta. Los millones de campesinos expulsados de las tierras de cultivo, en particular mujeres, no pueden alimentarse debidamente, por lo que mueren por millones todos los años. El objetivo de crecimiento sin fin no tiene sentido en un Planeta finito. Una mejor redistribución en el seno de la cadena alimentaria no se consigue en la mesa de negociaciones, si al mismo tiempo no se facilita el acceso a los recursos de los agricultores y se socava el poder de los gestores de fondos de inversión y los monopolios mundializados. Es demasiado fácil hablar de expansión de mercados, de calidad y diversidad de la oferta en un mundo desequilibrado y lucha feroz por el control de los recursos naturales.

El funcionamiento de esa cadena no es mejorable en el actual modelo de regulación. Es una cadena que funciona al servicio de la extracción de plusvalía en beneficio de un grupo de oligopolios.

El despilfarro en el funcionamiento de la cadena ha sido denunciado incluso por el Parlamento Europeo. El derroche en publicidad y consumo de energías no renovables es manifiesto, tanto en lo que se refiere a la producción de materias primas, como a los costes de almacenamiento, transporte, transformación, distribución, y logística en general.

La concentración e intensificación de la producción produce la sobreexplotación de la mano de obra facilitada por el desmantelamiento del derecho laboral, y la sobreexplotación de los recursos naturales. La especialización produce el abandono de comarcas enteras y la pérdida de biodiversidad. La innovación está controlada y dirigida al control y ganancia de unos cuantos oligopolios, que se dedican a patentar la materia viva, la producción a través de la integración y los paquetes tecnológicos, la transformación y el consumo. El principio de soberanía del consumidor es un fraude nada inocente, como decía Galbraith padre. Los consumidores no son siquiera conscientes del despilfarro y de la cantidad de agentes nocivos para la salud que produce el consumo de alimentos con o sin transformar, algo que ha sido y denunciado constantemente, y que sólo sale a la luz pública con ocasión de muertes e intoxicaciones masivas, pero que se suele ignorar, porque los médicos no se paran a analizar con cuidado la relación de las enfermedades con la dieta alimenticia. Un claro ejemplo lo constituye la llamada dieta mediterránea, tal ensalzada y tan poco practicada por los que se consideran consumidores razonablemente bien informados. En España, acabamos de saber que el 20% de los niños son obesos y que más del 50% tienen sobrepeso.

Basta analizar con cuidado lo sucedido con el sector productor de leche cruda en España. En pocos lustros han desaparecido la mayor parte de las explotaciones. Se han convertido las vacas en máquinas de producción de leche. Vacas estabuladas y atiborradas de antibióticos y hormonas para el crecimiento. Que producen leche que se transporta en ocasiones a cientos o miles de kilómetros para su depuración, ya que de otra manera la salud de los consumidores se pone en serio peligro. Resulta patético que se venda leche con suplementos una vez que primero ha sido reducida a poco más que agua blanca. Se ha transformado al ganadero en hombre empresa que se guía por la lógica del cálculo que carece de sentido, puesto que las cuentas no le salen, por lo que acaba convirtiéndose en desechable.

El coste de tratamiento de los residuos de las granjas y los daños que ocasionan al medio ambiente constituyen otra muestra de insostenibilidad de un sistema caótico guiado por la lógica del crecimiento, la intensificación, la especialización y la continua necesidad de capitalización, es decir, de endeudamiento.

La promoción de signos distintivos de calidad constituye un instrumento de lucha por nichos de mercado, normalmente a favor de consumidores adinerados, y sin que el distintivo realmente indique otra cosa que la procedencia del producto y su elaboración siguiendo unas técnicas predeterminadas.

En resumen, la ganadería intensiva de carácter industrial es insostenible, tanto desde el punto de vista económico-social, como desde el punto de vista ecológico. La ganadería consume buena parte de los cereales a cuya producción se dedica

gran parte de las tierras de cultivo, y al mismo tiempo produce gran cantidad de gases de efecto invernadero junto a residuos de costoso tratamiento. La eficiencia desde este punto de vista no aparece por parte alguna. La eficiencia productiva y los bajos precios no dicen absolutamente nada acerca de las condiciones de vida, trabajo y consumo de las personas, ni del régimen de vida de los animales.

En fin, el neoliberalismo que viene inspirando la PAC y las políticas del Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, no es sólo una ideología que hay que combatir porque no hace las cuentas con la justicia social y la desigualdad. Es cierto, como dicen Laval y Dardot, que se ha convertido en norma de conducta práctica que informa el funcionamiento de las instituciones, de las empresas y de los individuos, y es eso lo que hay que cambiar. Por tanto, la estrategia para el cambio consistirá en practicar otras normas de conducta en el modo de vida, producción y consumo, teniendo siempre en cuenta que en un planeta finito no se puede crecer hasta el infinito y luchar por un sistema que no reduzca el trabajo humano a mercancía, ni los animales a máquinas.

Un orden jurídico que haga las cuentas con lo común, con la cooperación, con el autogobierno individual y colectivo, y con las necesidades sociales está por hacer y construir.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

AMIN, S. *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis.* **Viejo Topo, 2009.**

“ *La ley del valor mundializada. Por un Marx sin fronteras.* **Viejo Topo, 2011.**

“ *El capitalismo contemporáneo.* **Viejo Topo, 2012.**

BELLO, W. *Food wars. Crisis alimentaria y políticas de ajuste.* **Virus Ed. Bilbao, 2012.**

BERGER, J. *Puerca tierra.* **Ed. Alfaguara, Madrid, 2006.**

BLOCH, M. *La tierra y el campesino,* **Ed. Crítica, Barcelona, 2002.**

CAPELLA, J. R. *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y el Estado.* **Ed. Trotta, Madrid, 2008.**

CASTORIADIS, C. *Figuras de lo pensable.* **Ed. Cátedra, Madrid, 1999.**

COAG. *Anuario 2012. Análisis agroganadero del vacuno de leche.*

“ *Informe. El sector lácteo ante un horizonte sin cuotas.*

COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA:

Informe sobre el acuerdo en el sector lácteo, 2009.

- Informe sobre competencia y sector agroalimentario, 2010.*
- Informe sobre el Anteproyecto de ley de la calidad agroalimentaria, 2010.*
- Informe sobre el Real Decreto de contratación en el sector lácteo, 2011.*
- Informe sobre el protocolo de colaboración del sector lácteo, 2012.*
- Informe sobre el Anteproyecto de ley de medidas para la mejora de la cadena alimentaria, 2012.*
- Informe sobre el impacto de las medidas para mejorar la cadena alimentaria sobre la competencia efectiva de los mercados, 2013.*
- ETXEZARRETA, M. Coord.** *La agricultura española en la época de la globalización.* MAPA, Madrid, 2006.
- FEDERICO, G.** *Breve historia económica de la agricultura.* Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.
- FOUCAULT, M.** *Nacimiento de la biopolítica.* Ed. Akal, Madrid, 2009.
- GALBRAITH, J. K.** *La economía del fraude inocente. La verdad sobre nuestro tiempo.* Ed. Crítica, Barcelona, 2004.
- GARCIA MORILLA, M.** *La evolución de la producción de leche en Asturias,* en *La agricultura española en la época de la globalización*, pp. 615 a 692.
- HEINBERG, R, Y OTROS.** *La transición alimentaria y agrícola: un sistema alimentario post-carbono.* Post Carbon Institute, 2009, disponible en www.postcarbon.org/food
- JANARELLI, A.** *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione.* Cacucci Ed. Bari, 2003.
- “La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale,* en *Rivista di diritto agrario*, oct-dic. 2009, pp. 515y ss.
- LAVAL, CH; DARDOT, P.** *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal.* Ed. Gedisa, Barcelona, 2013.
- LE GOFF, J.** *La Edad Media y el dinero. Ensayo de antropología histórica.* Ed. Akal, Madrid, 2012.
- LORVELLEC, L.** *L'applicazione del diritto della concorrenza al settore agricolo. Aspetti di diritto francese e comuni tario,* en *Rivista di diritto agrario*, I, 1995, pp. 287 y ss.
- MATTEI, U.** *Bienes comunes.* Ed. Trotta, Madrid, 2013.
- MORENO TORREGROSA, P.** *El Mercado Común frente a la agricultura española.* Vanguardia Obrera. Madrid, 1986.
- MORIN, E.** *La vía para el futuro de la humanidad.* Ed. Paidós, Barcelona, 2011.

- PALMA FERNANDEZ, J. L.** *Los derechos de producción agrícolas.* Madrid, 2003.
- PISANI, E.** *Un vieil homme et la terre.* Seuil, Paris, 2004.
- POSNER, R.** *El análisis económico del derecho.* Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- RIECHMANN, J.** *Cuidar la T(t)ierra. Políticas agrarias y alimentarias para entrar en el siglo XXI.* Icaria, Barcelona, 2003.
- RIES, A.** *El ABC del Mercado Común Agrícola.* Ed. Mundi Prensa, Madrid, 1982.
- SUPIOT, A.** *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho.* Siglo Veintiuno Ed. Argentina, 2007.
- TAMAMES, R, RUEDA, A.** *Introducción a la economía española, 26 ed.* Alianza Ed. Madrid, 2005.
- VERGOPOULOS, K; AMIN, S.** *La cuestión campesina y el capitalismo.* Ed. Fontanella, Barcelona, 1980.
- VICENT CHULIA, F.** *Introducción al derecho mercantil. Vol II.* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- ZIEGLER, J.** *Destrucción masiva. Geopolítica del hambre.* Ed. Península, Barcelona, 2012.

LA TITULARIDAD COMPARTIDA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO¹

ANA MARÍA PÉREZ VALLEJO

Profesora Titular de Derecho civil
Universidad de Almería

RESUMEN: Con ocasión de la celebración de la Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014) este estudio quiere poner en valor el trabajo que desempeña la mujer para la buena marcha de la explotación agraria, donde trabajan los dos cónyuges o miembros de la pareja de hecho y que por razones históricas sólo aparece como titular el varón. En este contexto, la incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 CE puede imponer la adopción de normas especiales que contemplen acciones positivas dirigidas a solucionar los desequilibrios y desigualdades que existen entre mujeres y hombres en esta unidad de producción. A este mandato responde el desarrollo legal de la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias como institución operante no solo en la esfera pública o administrativa, sino también en la de las relaciones patrimoniales de carácter privado, aunque se denuncie todavía su escasa repercusión.

ABSTRACT: On the occasion of the celebration of the International Year of Family Farming (2014), this study seeks to value the work that women for the efficient running of the farm, where both spouses or partners to work fact that for historical reasons only appears as the male owner. In this context, the impact of the mandate contained in Art. 9.2 CE may impose the adoption of special rules providing positive actions to redress imbalances and inequalities between women and men in this production unit. This command answers the legal development of the figure of shared ownership of farms as operating ins-

1 Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Cooperación Internacional “Apoyo técnico y jurídico al desarrollo rural de Mozambique” (A1/035733/11) perteneciente al Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica (PCI) del que formo parte como Investigadora Colaboradora, siendo Investigadora Principal la Profesora M^a José Ca-zorla González.

titution not only in the public sphere or administrative, but also in the private character of property relations, but still report your little impact.

PALABRAS CLAVE: Titularidad compartida, mujer rural, explotaciones agrarias, acciones positivas

KEY WORDS: Shared ownership, rural women, farms., affirmative actions.

SUMARIO: I. Indicadores sociológicos y reproducción de estereotipos en el medio rural II. Equidad de género: mainstreaming y empoderamiento de la mujer rural. III. Titularidad compartida de las explotaciones agrarias. 1. Primeros pasos para abordar su regulación. A) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y Ley 45/2007, de 13 de diciembre. B) Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias. 2. Ley 35/2011, de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. A) La “Unidad económica” como fórmula jurídica para dar visibilidad, reconocimiento y empoderamiento a la mujer rural. B) Compensación económica reconocida al trabajo efectivo pero invisible de la mujer en la explotación no acogida a titularidad compartida. IV. Reflexiones finales.

I. INDICADORES SOCIOLÓGICOS Y REPRODUCCIÓN DE ESTEREOTIPOS EN EL MEDIO RURAL

El medio rural abarca en España el 90% del territorio, donde reside un 20% de la población. A los factores envejecimiento,² desfamiliarización agraria y despoblamiento de las zonas rurales, (huida legítima³ o huida ilustrada⁴), se añaden otros que persisten y se resisten en el tiempo; esto es, el de la mascu-

2 La elevada tasa de envejecimiento supone menor presencia relativa de población entre 30 y 49 años, que provoca un aumento de las cargas de trabajo de cuidado en las mujeres de edades intermedias y propicia, en mayor medida, el problema del relevo generacional y el de la continuidad de las explotaciones agrarias. En España la tasa de envejecimiento es mayor en las zonas rurales (22,3%) que para el conjunto del territorio nacional (16,6%). Así lo revela el *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Consejo Económico y Social. España 01/2011. Sesión ordinaria del Pleno de 30 de noviembre de 2011, p. 36.

3 En las últimas décadas se constata una progresiva emigración de las mujeres generación soporte (en edad reproductiva y activa) a núcleos urbanos ante la hostilidad del medio, ya que la posibilidad de desarrollar sus aspiraciones ha sido prácticamente nula. Una “huida legítima”, según LEVY, E. en “Mujeres rurales, mujeres urbanas: solo mujeres”. *Revista Desarrollo rural y sostenible*. Publicación de la Red Rural Nacional. Nº 12, 2012, p. 7.

4 Referida en este caso a la huida de las mujeres jóvenes con formación superior Vid. *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad* (CAMARERO RIOJA L.A. (Coord.). Colección de Estudios Sociales, núm.27. Barcelona, Fundación La Caixa, 2009, p. 54. En igual sentido, véase el *Plan Estratégico para la igualdad de género en el desarrollo sostenible del medio rural* (2011-2014). Ministerio de Medio Ambiente y Medio

linización⁵ del campo, la fuerte adscripción de roles marcada por el sexo y la sobrecarga de trabajo de la mujer en este entorno. Estos indicadores revelan la doble discriminación que padece este colectivo, no solo por su condición de mujer, sino también por el medio geográfico en el que habitan, donde las redes sociales de infraestructuras o servicios, ni las inversiones públicas han alcanzado al entorno rural en la misma medida que al urbano. El panorama descrito revela la dificultad del emparejamiento y la reproducción generando un fuerte impacto en la sostenibilidad social de las comunidades rurales que pone en serio peligro el relevo generacional.⁶ Y es que, los desequilibrios de género y demográficos se retroalimentan mutuamente.

Un breve apunte nos lleva a reseñar que cuando hablamos de *género* nos referimos a aquellos atributos, expectativas, normas sociales y culturales asociados al hecho de ser mujer u hombre. Describen aquellas características que son socialmente construidas, en contraste con aquellas que son biológicamente determinadas. Las personas nacemos con un determinado sexo pero aprendemos a ser chicas o chicos que serán los hombres y mujeres del mañana. Aprendemos cuáles son las conductas y actitudes, los roles y actividades apropiadas para nosotros/as. Los atributos aprendidos son los que construyen la identidad de género y determinan los roles de género o papeles sociales atribuidos en función del sexo. Estos roles de género tienen que ver con las capacidades, valores, habilidades y tareas asignados en función de los *estereotipos de género*⁷ que, *al ser construidos histórica, social y culturalmente, permite afirmar que son también modificables. Los estereotipos impulsan a desempeñar una serie de tareas y funciones consideradas como propias de hombres o mujeres, simplemente por el hecho de pertenecer a uno y otro sexo.*⁸ En el contexto

Rural y Marino (MARM). Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Subdirección General de Igualdad y Modernización, p. 11.

- 5 La tasa de masculinización es mayor en el ámbito rural que para el conjunto de la población nacional, y además afecta a un rango de edad más amplio: hasta los 50 años para el total nacional, y hasta los 65 en el ámbito rural, según los últimos datos disponibles del Padrón Municipal de 2009.
- 6 Sobre las nuevas perspectivas del relevo generacional puede consultarse a ESPÍN ALBA, I. "El relevo generacional en la reforma de la PAC". En AA.VV. *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*. (Coords. Vattier Fuenzalida, C. de Román Pérez, Amat Llombart, P.) Ed. Aranzadi, 2012, pp. 159-182.
- 7 Responden a ideas mentales y creencias que atribuyen ciertas características a mujeres y a hombres como grupos sexuales diferentes. Forjan expectativas, personalidades, conductas y actitudes deseables sobre lo que es ser mujer/hombre, otorgando al masculino el rol principal y al femenino el secundario. Los estereotipos de género son *bipolares*, esto es, las cualidades que se atribuyen a mujeres se excluyen para el grupo de los hombres.
- 8 Los roles femeninos identifican a las mujeres como madres, responsables de la infraestructura del hogar y la familia y como trabajadoras secundarias e improductivas. Por ejemplo,

que ahora nos ocupa, podemos afirmar como la división sexual del trabajo, el arraigo y pervivencia de los roles de género tradicionales y la reproducción de estereotipos se manifiestan con mayor agudeza en el medio rural. El hombre mantiene, en mayor medida que en el ámbito urbano, el rol de sustentador principal (trabajo productivo) y la mujer el rol de ama de casa y cuidadora fundamental de la familia (trabajo reproductivo)⁹. Paralelamente se constata cómo la “feminización”¹⁰ del cuidado de personas en situación de dependencia, confirma el mantenimiento de patrones sexistas.¹¹ Una relación de dependencias en cadena:¹² “las mujeres dependientes de los hombres y las personas dependientes, sean niños, personas enfermas, discapacitadas o viejas lo son de las mujeres.” Como afirma CAMARERO la asignación del rol de cuidador en los atributos del género hace que la atención a los dependientes recaiga de forma mayoritaria y con mayor intensidad sobre las mujeres.¹³ Y lo que es peor, en líneas generales, “se sigue aceptando que las mujeres ejerzan el rol productivo, siempre y cuando no abandonen el rol doméstico/familiar”.¹⁴ Puede colegirse que la mujer sigue desempeñando el rol tradicional y socialmente impuesto en la asunción de las responsabilidades familiares y/o domésticas. Tareas y responsabilidades fuertemente feminizadas e “invisibles” que ni tienen horario, ni son remuneradas y se suman al trabajo profesional que la mujer, al igual que su marido o compañero, desempeñan fuera del hogar. Más gravoso resulta cons-

el rol de ama de casa. Los roles masculinos identifican a los hombres como proveedores, protectores, trabajadores y productivos. Por ejemplo, el rol de cabeza de familia.

- 9 Así lo revela el Informe sobre el Desarrollo Mundial (2012) en un reciente estudio del que se desprende que las tareas realizadas por las mujeres siguen asociadas en gran medida con el cuidado de la familia y la producción doméstica y las de los hombres, con la generación de ingresos y las decisiones. (Fuente: Banco Mundial, 2011). Vid. Informe sobre el desarrollo mundial (2012).
- 10 Sobre el concepto de “Feminización” puede consultarse las valiosas aportaciones de GETE-ALONSO y CALERA, M^a C. “La feminización: términos, valores y conceptos jurídicos (las reformas pendientes: datos para una discusión)” en AAVV *El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado*. (Coords. López de la Cruz, Otero Crespo, M.) Dir. García Rubio, M.P. y Valpuesta Fernández, M^a R., 2011. Ed. Tirant lo Blanch Valencia 2011, pp. 43-76
- 11 Esta es una de las conclusiones que revela la Situación socio demográfica del medio rural. Vid. *Diagnostico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (2011), p. 10. Disponible en la Web del MARM (www.marm.es).
- 12 Vid. PALLARÈS-BLANCH, M., TULLA A. F., CASELLAS, A., VERA, A., “Entre premios y recortes: el zigzagueante proceso de empoderamiento de las mujeres rurales”. *Biblio 3W Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. Vol. XIX, n^o 1057, 5 de enero de 2014 [Serie documental de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana]
- 13 Vid. CAMARERO RIOJA L.A. (Coord.). *La población rural de España. De los desequilibrios a la sostenibilidad*. Ob. Cit. p.90.
- 14 Vid. *Diagnostico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino (2011). Disponible en www.marm.es.

tatar la doble invisibilización que se produce en el caso de la mujer que trabaja en la explotación agraria familiar (trabajo productivo) compatibilizado el del hogar y atención a la familia (trabajo reproductivo); ambos sin reconocimiento y sin remuneración.

Estos tradicionales desajustes, a pesar del avance en el trasvase de las políticas de conciliación a las de corresponsabilidad, revelan todavía como en el siglo XXI en España, *la corresponsabilidad familiar avanza, pero sigue siendo la gran asignatura pendiente*. Según los últimos datos publicados en marzo de 2013 por el Instituto de la Mujer, “el 91,9 % de las mujeres emplea tiempo en el cuidado del hogar y la familia, con una media de 4’29 horas de dedicación. Entre los hombres lo hacen el 74,7 % y dedican casi la mitad: 2’32 minutos. Paralelamente el cuidado de menores lo asumen en solitario el 33% de las mujeres frente al 2,19 % de los varones. En el caso de personas dependientes, son cuidadas en solitario por el 49,3 % de mujeres y el 16,6 % de hombres. Respecto a las tareas del hogar, un 44,5 % de las mujeres las realiza en solitario frente al 9,6 % de los varones”.¹⁵ Y es que aunque la igualdad de oportunidades es uno de los aspectos más valorados por los jóvenes españoles, según revela el Informe Juventud en España (2012), coincidiendo con el Día Internacional de la Juventud, sin embargo, el 24,7% de los jóvenes entrevistados considera que es la mujer la que debe reducir el tiempo de trabajo para ocuparse del cuidado de los hijos.¹⁶ Así, coincidiendo con las celebraciones del Día Internacional de la Mujer Rural 2013,¹⁷ la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ana Mato, anunció que su departamento está trabajando en un Plan de Empleo para Mujeres y en un Plan Integral de Apoyo a la Conciliación de la Vida Laboral, Personal y Familiar de Mujeres y Hombres, con los que se pretende prestar “especial atención al medio rural”. Este anuncio lleva la esperanza a las cinco millones de mujeres que habitan los territorios rurales y que constituyen, en palabras de la propia ministra, “una gran masa silenciosa a la que es necesario dar voz”.

En línea con los indicadores anteriormente descritos se afirma como este colectivo (mujer) viene obligado a conciliar la vida laboral, personal y familiar con mayor dificultad; lo que lleva implícito una sobrecarga de trabajo -la

15 Vid. Boletín Digital Estadístico “Mujeres en Cifras” nº 3 (Marzo 2013) publicado por el Instituto de la Mujer, dedicado al uso del tiempo de mujeres y hombres, con especial referencia al cuidado del hogar y de la familia. Disponible en www.inmujer.es.

16 El estudio refleja la situación de las personas jóvenes en España (entre 15 y 29 años de edad). La mayoría de los jóvenes (el 79,2% de la población entre 18 y 30 años) manifiesta su preferencia por la familia en la que ambos miembros de la pareja trabajan y comparten las tareas domésticas.

17 Vid. RUIZ, R.M^a. Sección Noticias. *Revista Desarrollo rural y sostenible*. Publicación de la Red Rural Nacional. Nº 15, 2012.

llamada “*doble jornada laboral*” o “*doble presencia*”¹⁸ que como justifica RIVAS VALLEJO¹⁹ empieza a ser tenida en cuenta como riesgo laboral específico en los estudios de género y salud laboral. Y aunque las diferencias entre las generaciones muestran claramente que esas funciones se están redefiniendo, la división sexual del trabajo ha generado y reforzado los roles de género que también se manifiestan en la llamada *segregación de la actividad económica o del mercado laboral*. De una parte, la *segregación horizontal*, implica que se cataloguen actividades profesionales o empresariales como típicamente femeninas o masculinas. El medio rural está todavía fuertemente masculinizado y este fenómeno es indicador de una situación de mayor desigualdad que se relaciona en un contexto de mercados laborales restrictivos para las mujeres. En efecto y aún guardando las distancias con otros países en vías de desarrollo, en España la oferta de *empleo asalariado* es reducida y se caracteriza por una elevada temporalidad y una cualificación media-baja. En España, aunque en ambos sexos el sector servicios ocupa a la mayor parte de la población (52,6%), en este sector se concentran en mayor medida las mujeres (78,5%) que los hombres (41%).²⁰ Trabajar por cuenta ajena es difícil y cada vez más se recurre al autoempleo (iniciativas empresariales propias, en agricultura, ganadería, artesanía o el sector servicios) donde actualmente está cobrando un especial protagonismo su apuesta por el turismo rural. Actividad ésta que no se percibe como masculinizada, sino más bien lo contrario, y en la que la mujer puede desarrollar todo su potencial sin trabas o problema alguno. En el *empleo no asalariado*, las oportunidades para las mujeres se concentran en actividades empresariales familiares. Fundamentalmente predominan las explotaciones agrarias, en las que la mujer agricultora ha mantenido tradicionalmente una condición de subsidiariedad respecto al hombre y apenas figura como titular de las explotaciones agrarias (el 70% de los titulares son hombres). Incluso los datos revelan que cuando ellas son las titulares de la explotación, se trata de explotaciones de dimensiones económicas reducidas y baja rentabilidad. De

18 El trabajo doméstico no remunerado se caracteriza por ser una labor relacionada con la manutención del bienestar y cuidado de la familia, realizada principalmente en el hogar y en su mayoría por las mujeres, que muchas veces son consideradas improductivas. Para muchas mujeres, la exigencia de tener que asumir ambas tareas de forma sincrónica y cotidiana, produce la «doble presencia», es decir, que durante su jornada laboral la mujer está, además de trabajando, pensando y preocupándose de la organización de su ámbito doméstico-familiar. Vid. Glosario de Términos en *Condiciones de vida y posición social de las mujeres en el medio rural* (2009) Edita: Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Disponible en la Web del MARM.

19 Vid. RIVAS VALLEJO, P. “Salud y género: perspectiva de género en la salud laboral”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*. N° Extra 74 (2008) p. 232.

20 Vid. *Diagnostico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. (2011), p. 15.

otra parte, la *segregación vertical* implica situar a las mujeres ante una serie de dificultades que les impiden el acceso a puestos de responsabilidad y toma de decisiones. Las mujeres se concentran por lo general en las posiciones inferiores de la jerarquía laboral, y ocupan puestos de personal no cualificado y personal administrativo. Los hombres sin embargo tienen mucha más presencia en puestos de poder y responsabilidad,²¹ frente a la menor participación de la mujer en los órganos de decisión. Se aprecia así una importante brecha de género en el acceso de las mujeres a la toma de decisiones y al liderazgo.²² Por lo que se revela prioritario el fortalecimiento de su poder de gestión y decisión.

Puede colegirse que los estereotipos tradicionales y la fuerte adscripción de roles marcada por el sexo siguen muy presentes en el medio rural. Así lo revelan los datos estadísticos a nivel nacional relativos a los titulares persona física y jefes de explotación según edad y sexo (todas las explotaciones y todas las edades): Titulares de la explotación: Ambos sexos 929.694, hombres 646.403 y Mujeres 283.291; Jefes de explotación: Ambos sexos: 781.505; hombres: 590.813 y mujeres: 190.692.²³ Por lo que se estima que son más de 750.000 mujeres las que se dedican a sacar adelante las explotaciones agrarias “en calidad de ayuda familiar” sin reconocimiento oficial como titulares de la explotación. Aportan un total de 770 millones de horas anuales a trabajos agrícolas y ganaderos de las que el 78% no son retribuidas. Paralelamente, en Andalucía²⁴ el 54,92% de la población reside y vive en municipios rurales. El 49,82 % de la población rural andaluza está compuesta por mujeres y el indicador de titularidad en las explotaciones agrarias apenas ha sufrido cambios. Las titulares de explotaciones agrícolas son 69.279 (29,9%) mientras que los titulares varones son 162.203 (70,1%). Jefas de explotaciones agrarias aún menos 21,9%. Las mujeres tienen un mayor número de contratos a tiempo parcial que los hombres (420 por cada 100 hombres), y menos indefinidos (74 por cada 100 hombres). Este fenómeno o indicador objetivo de la titularidad única de las explotaciones familiares (mayoritariamente en manos de los hombres) y la falta de reconocimiento profesional de la mujer (asociado a la falta de gestión “visible” de la explotación) lleva aparejado que existan limitaciones y obstáculos para el acceso al crédito, servicios u otros bienes y derechos por el efecto indirecto de estar vinculados a la titularidad de la explotación.

21 Vid. *Diagnostico de la Igualdad de Género en el Medio Rural*. Ob. cit. p. 16.

22 Vid. *Hechos y cifras acerca de las mujeres rurales* (ONU MUJERES 2012). Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/csw/csw-56/facts-and-figures/>

23 Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo Agrario 2009: Titulares persona física y jefes de explotación según edad y sexo (Todas las edades).

24 Vid. *Realidad de Mujeres y Hombres en Andalucía*. Cifras Andalucía (España). Enlazar en: http://www.cesmuamfar.com/pdf/Aproximaci%C3%B3n_a_la_Realidad_de_Mujeres_y_Hombres_en_Andalucia_2010.pdf:

II. EQUIDAD DE GÉNERO: MAINSTREAMING Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER RURAL

La doble e histórica discriminación de la mujer rural, su especial vulnerabilidad y la invisibilización de su trabajo ha originado manifiestas desigualdades al no ser consideradas actoras económicas, ni referentes a tener en cuenta en las estrategias y políticas agrarias o alimenticias, cuyas respuestas han sido, en líneas generales, bastante limitadas en su alcance y efectos. La equidad de género permite ofrecer un trato diferente a los colectivos que están en desventaja, para que tengan la posibilidad de lograr sus objetivos comunes en condiciones de igualdad frente a otros colectivos. La incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 CE permite imponer la adopción de normas especiales que contemplen acciones positivas dirigidas a solucionar los desequilibrios y desigualdades que existen entre mujeres y hombres en este entorno. Las directrices propuestas para hacer frente a esta situación pasan por la implementación del enfoque de género (*Mainstreaming*) en las políticas de desarrollo rural, el Empoderamiento social y económico de la mujer, la Corresponsabilidad Social y la apuesta por la Tecnología e Innovación.²⁵ El concepto de *empoderamiento* se revela como elemento principal para alcanzar la igualdad, en tanto permite ejercer presión para afianzar procesos. Está vinculado al incremento de la capacidad personal de la mujer, y es un proceso de “autoafirmación” de sus capacidades, para la participación, en condiciones de igualdad, en todos los procesos de toma de decisiones y en el acceso al poder. Concienciar a la mujer de sus propios puntos fuertes y recursos necesarios para gestionar su vida, concienciarlas de su valía como ser humano íntegro, autosuficiente, autónomo y enseñarlas a cómo pueden ejercer su influencia y a cómo pueden desempeñar un papel significativo en todos los niveles de la sociedad, es una de las claves del nuevo milenio para el desarrollo sostenible del medio rural. De forma paralela, el empoderamiento está implícito en el concepto de *mainstreaming*²⁶ de las políticas de género, que han evolucionado en las últimas décadas desde las llamadas políticas “ciegas”²⁷ al género (caracterizadas por la total ausencia de análisis de género), hasta las políticas redistributivas o

25 Vid. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*El empoderamiento de las mujeres rurales: el papel de la gobernanza y de instituciones sensibles a las cuestiones de género*” (E/CN.6/2012/4). Apartado IV. N° 46, p. 15.

26 El concepto *mainstreaming* es adoptado en la Plataforma de Acción de Beijing de la “IV Conferencia Mundial de las Mujeres” (1995) como estrategia de integración de la perspectiva de género en el seno de las políticas comunitarias a todos los niveles.

27 Vid. *Plan Estratégico para la igualdad de género en el desarrollo sostenible del medio rural* (2011-2014). Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM). Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Subdirección General de Igualdad y Modernización, p. 15.

transversales, que buscan equilibrar la participación de mujeres y hombres en todas las esferas de la vida.

Promover la transversalidad de género, el empoderamiento y la participación de la mujer de las zonas rurales como agentes²⁸ fundamentales para la mejora del desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria es un compromiso y una estrategia a seguir en las políticas públicas de igualdad y desarrollo sostenible del medio rural. Este año 2014, se celebra el Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF). Así lo anunció la Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el fin de sensibilizar a los gobiernos y a la opinión pública sobre la importancia y la contribución de la agricultura familiar a la seguridad alimentaria, donde la mujer juega un papel fundamental en este campo. La meta del AIAF 2014 es reposicionar la agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas, ambientales y sociales en las agendas nacionales, identificando lagunas y oportunidades para promover un cambio hacia un desarrollo más equitativo y equilibrado.

En esta línea la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo 2008, sobre la situación de las mujeres en las zonas rurales de la Unión Europea 2007/2117(INI), (2009/C 66 E/04),²⁹ ya instó a los Estados miembros para que adopten medidas referidas a la integración de la dimensión de género en este sector como elemento estratégico, no solo para promover la igualdad entre mujeres y hombres, sino también para fomentar el crecimiento económico y un desarrollo rural sostenible. Algunos de sus Considerandos resultan reveladores de la situación de la mujer en el medio rural. Así en el Considerando F refiere como "... el trabajo de la mujer a menudo se considera como un recurso natural inagotable que debe explotarse, y que la segregación injusta que prevalece en el mercado laboral se está haciendo incluso más rígida". En el Considerando I señala "... que en las zonas rurales muchas mujeres tienen ocupaciones comparables a una actividad profesional, pero no reciben el reconocimiento, la protección ni la remuneración que les corresponderían". En el Considerando L "... aunque las zonas rurales pueden ofrecer una elevada calidad de vida a las familias con niños y a las personas de edad, siguen encontrándose ante una serie de retos, como la falta de infraestructuras de educación y formación a todos los niveles, unas redes inadecuadas de servicios sociales sin, por ejemplo, un número suficiente de instalaciones apropiadas para el cuidado de los niños, servicios de proximidad y atención a personas de edad, enfermos y discapacitados". En el Considerando M reitera que "... la significativa contribución de las mujeres al desarrollo local y de la comunidad

28 Vid. CAZORLA GONZÁLEZ, M. J. «La mujer como agente para la cooperación y el desarrollo rural». *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 60. Año nº 28, Nº 60, 2012, pp. 33-45.

29 Vid. DOUE de 20 de marzo de 2009 (C 66 E/23).

no queda reflejada suficientemente en su participación en los correspondientes procesos de toma de decisiones”.

Un año después, la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas (2009) sobre “Mejoramiento de la situación de la mujer en zonas rurales” reconoce la urgente necesidad de adoptar medidas que integren la perspectiva de género en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas y programas de desarrollo, incluidas las políticas presupuestarias, y prestando mayor atención a las necesidades de la mujer rural, a fin de que se beneficie de los programas y políticas adoptados en todas las esferas y se reduzca el número desproporcionado de las que viven en la pobreza” (apartado e). Asegurando que se tengan en cuenta los derechos de las mujeres de edad de las zonas rurales en lo que respecta a la igualdad de acceso a los servicios sociales básicos, a medidas apropiadas de seguridad y protección social, la igualdad de acceso a recursos económicos y el control de esos recursos, y el empoderamiento de las mujeres de edad mediante el acceso a servicios financieros y de infraestructura, prestando especial atención al apoyo a las mujeres de edad, sin olvidar a las mujeres indígenas, que a menudo tienen acceso a pocos recursos y son más vulnerables (apartado i);³⁰

Puede colegirse que desde la Unión Europea y otros países de la OCDE las políticas de género y las políticas de desarrollo rural giran entorno al establecimiento de estrategias o mecanismos para favorecer la igualdad efectiva de la mujer rural y su empoderamiento. Y en este contexto se apunta entre otras, a la regulación y desarrollo del régimen jurídico de la titularidad compartida de las explotaciones agrícolas familiares para reconocer y dar visibilidad al trabajo realizado por la mujer en la explotación, por ser todavía una cuestión pendiente y a la que hay que dar solución. Sobre el particular, la ya citada Resolución del Parlamento Europeo (2008), sobre la situación de las mujeres en las zonas rurales de la Unión Europea, hace un llamamiento a los Estados miembros y a la Comisión Europea para que tengan presente la situación del grupo considerable de 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 licencias por maternidad o enfermedad, a la acumulación de derechos de pensión, al acceso a la seguridad social y en caso de divorcio; igualmente 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,

30 Vid. Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2009 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/433)] 64/140. Mejoramiento de la situación de la mujer en las zonas rurales (A/ RES/64/140). Enlazar en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/140>.

la correspondiente protección en materia de seguridad social y el reconocimiento de su trabajo. Sin embargo, a pesar de estas recomendaciones y otras de la Comisión, el Consejo de Estado (2010) puso de relieve cómo “en realidad la UE carece (y generalmente obstaculiza) auténticas acciones positivas de igualdad eficaz y real de las mujeres rurales titulares de explotaciones agrícolas”.³¹

III. TITULARIDAD COMPARTIDA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

Como hemos visto la contribución de la mujer en la agricultura familiar siempre ha sido intensa pero la infravaloración de su trabajo, la dependencia económica y la invisibilidad de su participación real en la explotación han sido sus notas características.

El rostro de la mujer rural española ha respondido durante muchos años al estereotipo de mujer relegada a un segundo plano, sumisa, con poca iniciativa, y con un alto nivel de analfabetización. Aunque ese rostro ya no se corresponde a la realidad actual, se afirma que “las mujeres rurales, hoy todavía, a pesar de los avances en igualdad, siguen siendo vulnerables e invisibles”.³² En este contexto, las nuevas políticas españolas de igualdad y enfoque de género en el medio rural vienen a cuestionar los roles o estereotipos de género con el fin de elaborar nuevos modelos de socialización y estrategias eficaces para solucionar los desequilibrios que existen entre mujeres y hombres en este entorno, propiciados y reforzados en gran medida, por el régimen de titularidad única de las explotaciones agrarias, donde el hombre es el que figura como titular único de la explotación y la mujer, en su calidad de “ayuda familiar” se le ha impedido, el acceso a servicios y prestaciones sociales, por más que haya compartido con el hombre las tareas agrarias, asumiendo gran parte de las mismas y aportando tanto su trabajo como bienes. En esta fórmula de la “ayuda familiar”, el trabajo de la mujer complementa a la renta principal, y no supone aportación económica efectiva, “en la medida en que es visto por sus familias y por ellas mismas como una prolongación más de las tareas domésticas, de modo que no proporciona necesariamente una participación en los ingresos generados por la explotación”.³³ Por lo que a pesar de trabajar

31 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado sobre la Cotitularidad de las Explotaciones Agrarias emitido en sesión celebrada el día 14 de abril de 2010 (Nº: E 1/209), p.75.

32 Vid. Preámbulo (Apartado I final) de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, que regula la Titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

33 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2010). Nº: E 1/209. Ob. cit., p. 194.

en las explotaciones, la invisibilidad de su trabajo les impide consolidar derecho alguno al no gozar del suficiente reconocimiento jurídico, económico y social. Se trata de garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y particularmente los derechos de las mujeres rurales, centrar los esfuerzos en acciones estratégicas que incorporen y utilicen la perspectiva de género para incidir en el fortalecimiento de la identidad, desarrollo de sus capacidades y habilidades en este sector. En nuestro país, la promoción y desarrollo de la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, se presenta como una estrategia más de las políticas de género, aplicables al sector de la política agrícola de forma coordinada con las políticas de desarrollo sostenible del medio rural. Los objetivos para su regulación pasan, no solo por la implantación de medidas de fomento que faciliten su constitución, sino por otras de más hondo calado para que la titularidad compartida opere no solo en la esfera pública o administrativa, sino también en la de las relaciones patrimoniales de carácter privado que vengan regidas por el derecho civil o mercantil; así como otras medidas adaptadas a las posibilidades de las mujeres rurales en el ámbito de las obligaciones con la Seguridad Social.

1. Primeros pasos para abordar su regulación

A) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y Ley 45/2007, de 13 de diciembre.

La LO 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres,³⁴ supuso un respaldo legal importante y una ambiciosa apuesta para promover la igualdad real, que expresamente hace extensiva al ámbito agrario. Y en lo que a la posición de la mujer en el medio rural se refiere, la Ley impulsa que se adopten medidas para favorecer la cotitularidad en las explotaciones agrarias, ya que la perspectiva de la distancia permite afirmar, como se ha expuesto, que la titularidad única dificulta en gran medida la plena igualdad en esta unidad económica familiar. Por lo que ahora nos concierne, es el art. 30 de esta Ley, bajo el título “Desarrollo Rural”, (dentro del Capítulo II “Acción administrativa para la igualdad”, del Título II “Políticas públicas para la igualdad”) el que impulsa decididamente la regulación de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en este sector, la correspondiente protección de la Seguridad Social, así como la visibilización y reconocimiento de su trabajo. Paralelamente, entre sus actuaciones incluye la previsión de acciones dirigidas a mejorar el nivel educativo y de formación de este colectivo, como estrategia básica para conseguir un avance significativo en materia de igualdad en este entorno, equiparándose a las que se ofrecen

34 Un amplio comentario a esta Ley puede consultarse en VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. *Comentarios a la Ley para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres*. Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia, nº 19, 2007

el medio urbano; especialmente aquellas que favorezcan su incorporación al mercado de trabajo y a los órganos de dirección de empresas y asociaciones. Lo que puede contribuir a superar las limitaciones impuestas por los tradicionales roles de género y ayudar a construir relaciones entre ambos sexos basadas en el respeto, la corresponsabilidad e igualdad de oportunidades. Y para hacer frente a la difícil conciliación, promueve e impulsa el desarrollo de una red de servicios sociales para atender a menores, mayores y dependientes e insta el fomento de 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. Puede colegirse que la LO 3/2007 vino a recoger las principales reivindicaciones históricas de las asociaciones estatales de agricultoras de nuestro país. Sin embargo, como se ha dicho, esta Ley impulsa, pero no define ni desarrolla, la figura jurídica de la titularidad compartida que deja postergada para un momento posterior.

El mismo año y en coordinación con la línea anteriormente descrita, las políticas de desarrollo sostenible del medio rural, precipitan implantar un modelo innovador en el que la cuestión o enfoque de género ocupa un lugar clave siguiendo las instrucciones de la LO 3/2007. Hasta ahora, esas políticas se habían visto reducidas únicamente a dos dimensiones, la económica y la medioambiental, sin prestar especial atención a los efectos que éstas pudieran tener en los hombres y mujeres que residen en el medio rural; o sin establecer actuaciones concretas que pudieran corregir las desigualdades existentes en este sector. La Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural con el fin de fomentar un desarrollo rural socialmente justo y viable, establece medidas para que el mundo rural acceda a todos los servicios e infraestructuras de que dispone el medio urbano, así como otras medidas de discriminación positiva para las mujeres rurales, ya que éstas constituyen un elemento fundamental para asegurar la vertebración del territorio, el rejuvenecimiento de la población y el mantenimiento de la actividad. Como destaca GARCÍA GALÁN³⁵ la verdadera trascendencia de la ley es contribuir a un cambio estructural: “el retorno a las áreas rurales de una parte de la población que se concentra de forma desproporcionada en las grandes ciudades y la reversión del proceso migratorio, lo que exige cambios de hábitos y comportamientos, capaces de frenar la masculinización, el envejecimiento y el abandono del medio rural”. Entre las líneas de actuación destacan acciones de carácter formativo e informativo; entre otras, el fomento de la educación, con el fin de potenciar la formación profesional de estos colectivos (art. 28 c) y la protección social que se traduce en el apoyo y/o asesoramiento para

35 Vid. GARCÍA-GALÁN, P. “Un paso decisivo para conseguir la igualdad de derechos en las zonas rurales”. *Revista Desarrollo rural y sostenible*. Publicación de la Red Rural Nacional. Nº 11, 2012, p. 7.

facilitar su inserción laboral (art. 32 c). Especial atención presta la Ley a la creación de Servicios públicos para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación. En definitiva, un renovado marco normativo cuyo objetivo último es propiciar el mantenimiento de la población rural evitando el despoblamiento de estas zonas, a través de la mejora de la actual situación socioeconómica y el acceso a unos servicios públicos de calidad (art.2. 1 b). A tal efecto pone especial énfasis en el fomento de la igualdad de género y la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio (art. 1). Las perspectivas de futuro que prevé la Ley pasan por el establecimiento de medidas de acción positiva encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación por razón de sexo. El art. 8 bajo la rúbrica “Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres”, señala que estas medidas para el desarrollo social sostenible deberán respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural, para superar y evitar las tradicionales situaciones de discriminación que persisten y se reproducen en el tiempo. Y es la Disposición final cuarta, la que viene a referirse a la reivindicada titularidad compartida de las explotaciones agrarias reiterando de nuevo el mandato del art. 30 de la LO 3/2007 e impulsando al Gobierno para promover y desarrollar eficazmente el régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social. Pero esta Ley tampoco afronta la regulación específica y el alcance que quiere darse a la figura jurídica que la desarrolle.

B) Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias

Prescindiendo de otros antecedentes, el primer paso decisivo para el desarrollo del régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario vino de la mano del Real Decreto 297/2009. A tal efecto y en el intento de articular jurídicamente la participación de la mujer en el régimen económico de la explotación, regula la titularidad compartida “meramente administrativa” de las explotaciones familiares agrarias. El art. 2.1.a) señala que se entenderá por tal “aquella en la que tanto la mujer como su cónyuge o persona ligada a ella con una relación de análoga afectividad inscrita en algún registro público, cumplen los requisitos del artículo 4.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias (en adelante LMEA) y declaran tal circunstancia a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma respectiva a los efectos de su inscripción en el Registro regulado en el artículo

5^o). En el sistema que diseña el R/D sólo cabe la cotitularidad o titularidad compartida si se trata de una explotación familiar prioritaria donde trabajan en determinadas actividades agrarias y complementarias por un determinado número mínimo de horas anuales ambos cotitulares (es decir, ambos miembros del matrimonio o pareja de hecho). El resto de las explotaciones (por ejemplo, donde uno trabaja y otro gestiona), no tienen este régimen y ello porque, como señala el Consejo de Estado “curiosamente, las actividades de gestión, no son actividad agraria ni están entre las actividades complementarias equivalentes a las profesionales”.³⁶ Esta norma de rango reglamentario quiso dar cumplimiento a las medidas propuestas en el ya citado art. 30 de la LO 3/2007 y en la Disposición Final Cuarta de la Ley 45/2007. Sin embargo su alcance fue limitado porque las previsiones de estas Leyes pretendían establecer un régimen mucho más amplio, que por sus implicaciones podría llevar aparejado la promulgación, entre otras, de leyes civiles y mercantiles, cuya elaboración requeriría un estudio más detenido y detallado;³⁷ por lo que se revelaba como inapropiado el rango reglamentario de la norma para desarrollar convenientemente la figura. Por ello el objeto del R/D 297/2009 como indica el propio texto legal, es promover a efectos administrativos la titularidad compartida de las explotaciones agrarias (art. 1.1), estableciendo como medidas para incentivarla el que las ayudas, pagos, derechos de producción u otras medidas de efecto equivalente que correspondan al titular de la explotación, se atribuyan conjuntamente a los cotitulares. Paralelamente se amplía el régimen de reducción de cuotas establecido en la Ley 18/2007 de 4 de julio, para las mujeres titulares de explotación y por la que se había procedido a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

A la vez se ocupa de aclarar que el reconocimiento de la titularidad compartida “no afectará a la titularidad civil de la propiedad de las explotaciones, salvo que expresamente los cotitulares sigan para ello las normas civiles y mercantiles de ámbito general e inscriban dicho régimen en el Registro de la Propiedad” (art.1.2). Repárese en que el art. 3.1 del Proyecto (suprimido del texto final) disponía: “Quienes ostenten la titularidad compartida participarán en los derechos y obligaciones derivados de la titularidad de la explotación”. Dicha supresión obedeció a observación contenida en el dictamen del Consejo de Estado 1.789/2008, de 11 de diciembre, relativo al proyecto de lo que luego sería el Real Decreto 297/2009, cuando señaló que el referido apartado “por su carácter genérico”, inducía a creer que contemplaba “la automática conversión

36 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado. Ob. cit., pp. 161 y 162.

37 Vid. el Preámbulo del Real Decreto 297/2009.

en común de una explotación que antes podría no serlo” y a generar confusión en cuanto a las consecuencias de la figura jurídica cuya regulación se acometía, que en ningún caso afectarían al régimen jurídico de la propiedad privada, ni al económico de los cónyuges o parejas de hecho. Finalmente, el texto definitivo del art. 3 del R/D 297/2009 bajo la rúbrica “Alcance y efectos” sustituyó el apartado primero y estableció -como hemos dicho- que las ayudas, pagos, etc. que corresponden al titular de la explotación, se atribuyan conjuntamente a ambos cotitulares, para facilitar e impulsar el acceso y permanencia de las mujeres a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Estas medidas quedaban supeditadas, por un lado, a la afiliación a la Seguridad Social de ambos cotitulares y, por otro, a la inscripción en el RETICOM (Registro de Titularidad Compartida de explotaciones agrarias).³⁸

Tras su entrada en vigor y puesta en funcionamiento se constata la escasa repercusión que había tenido la norma conforme a los objetivos de igualdad previstos; y especialmente se constatan las carencias o insuficiencias del sistema diseñado, por lo que se propone adoptar medidas de más hondo calado para determinar la incidencia de la titularidad compartida en el régimen ordinario de funcionamiento de la explotación *ad intra* (derechos y obligaciones de la mujer con respecto a la pareja cotitular) y *ad extra* (constancia real, en el mercado, de esa situación patrimonial).³⁹ A tal efecto se crea por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010 un Grupo de Trabajo Interministerial sobre Titularidad Compartida de Explotaciones Agrarias (GITIC), cuyo objetivo final era la elaboración de un proyecto de Ley para abordar la regulación completa de la figura jurídica de la cotitularidad o titularidad compartida, delimitando exactamente sus contornos. El Grupo de trabajo parte del ya vigente Real Decreto 297/2009 y de las recomendaciones puestas de manifiesto en el ya citado Dictamen del Consejo de Estado de fecha 14 de abril de 2010 que sirven para despejar problemas de delimitación con otras figuras y posibles implicaciones, entre otras, en la legislación civil (en lo que al derecho de propiedad, regulación de los regímenes económico-matrimoniales o Derecho sucesorio se refiere) y en la legislación mercantil por ser la explotación agraria una actividad empresarial regulada por el Código de Comercio y otras normas con rango de ley.

38 Para la regulación administrativa de este registro, se publica la Orden ARM/2763/2009, de 5 de octubre, sobre el Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias (RETICOM).

39 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado. Ob. cit., p. 199.

2. Ley 35/2011, de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias

El 5 de octubre de 2011 se publica en el BOE la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias,⁴⁰ cuyo objeto -más allá de una regulación a efectos administrativos- trata de promover acciones positivas reconociendo el trabajo de la mujer por su participación efectiva en la actividad agraria y facilitándoles su participación en los derechos y obligaciones, tanto jurídicos como económicos, derivados de dichas explotaciones, en condiciones de igualdad real y efectiva. El apartado II del Preámbulo de la Ley señala que “La titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres. Ello permitirá la supresión de barreras formales y sustantivas, así como la potenciación de ciertos valores en las mujeres del mundo rural, tales como la confianza, la igualdad y la no discriminación, la visibilidad y, por tanto el desarrollo sostenible.” A estas previsiones responde la Ley 35/2011 que desarrolla la figura, superando las limitaciones de la titularidad compartida meramente formal o administrativa, y operando en la esfera de las relaciones patrimoniales de carácter privado. A estos efectos, delimita en sentido negativo si su configuración implica cambios en la legislación reguladora del derecho de propiedad o en el derecho sucesorio; incluso en el régimen económico de la pareja, ya que al involucrar a ambos cónyuges o a los miembros de la pareja de hecho, puede tener incidencia en este ámbito. Asimismo ofrece opciones que favorecen las posibilidades de las mujeres rurales en el marco de las obligaciones con la Seguridad Social. En definitiva, desarrolla la figura con el objeto de favorecer la visibilidad e independencia económica de la mujer como trabajadora autónoma en un ámbito muy concreto, esto es, en la explotación familiar agraria, donde los titulares únicos son los cónyuges o miembros de la pareja de hecho, y reconocer así jurídica y socialmente el papel que desempeña en la realidad cotidiana de las zonas rurales españolas.

40 Para un análisis en profundidad de esta Ley pueden consultarse, entre otros, a GARCÍA DE PABLOS, J. F. Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. *Actualidad jurídica Aranzadi*, N° 832, 2011, p. 6. También CABALLERO LOZANO, J.M., DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., MUÑIZ ESPADA, E., SERRANO ARGÜELLO, N. “Revisión técnica a propósito de la ley 35/2011, de 4 de octubre” en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Año n° 28, N° 60, 2012, págs. 113-138. Y BELTRÁN SÁNCHEZ, E.M., PLAZA PENADÉS, J. y ESTHER MUÑIZ ESPADA, E. “Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida.” *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Año n° 28, N° 60, 2012, págs. 7-32

A) La “Unidad económica” como fórmula jurídica para dar visibilidad, reconocimiento y empoderamiento a la mujer rural

Con carácter previo hay que señalar que la Ley 35/2011 adapta la definición de titular de la explotación considerando como tal “la persona física, ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida, inscrita en el registro constituido al efecto en la correspondiente comunidad autónoma” (nueva redacción dada al apartado 4 del art. 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio LMEA). Nótese que la inscripción previa de las explotaciones agrarias de titularidad compartida, será necesaria para que esta figura jurídica despliegue todos sus efectos jurídicos y tenga efectos constitutivos; inscripción que se realizará mediante la comparecencia personal de cada uno de los cotitulares a la que se acompaña la presentación de una declaración conjunta en la que hagan constar determinados datos de identificación personal (art. 6).⁴¹ A dicha explotación constituida en régimen de titularidad compartida, se le otorga la condición de *prioritaria* conforme a la Ley 19/1995 (LMEA), 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. Además, uno de los dos titulares ha de tener la consideración de agricultor profesional, conforme a lo establecido en el apartado 5 del artículo 2 de Ley 19/1995, de 4 de julio (art. 12.2 la Ley 35/2011). Se introduce un cambio fundamental y es que no se exigirá a los cotitulares de la explotación (ambos cónyuges o miembros de la pareja de hecho) que sean agricultores profesionales, si bien para tener la consideración de explotación prioritaria será necesario, entre otros requisitos, que al menos una de las personas titulares sea agricultor profesional. Asimismo, todas las subvenciones, ayudas directas y otras asociadas al Desarrollo Rural y vinculadas a la explotación agraria de titularidad compartida corresponderán por mitades iguales a ambos titulares y ambos serán beneficiarios directos de las ayudas correspondientes al pago único de la PAC (art. 11) teniendo las personas cotitulares derecho preferente sobre las actividades de formación y asesoramiento en materia de agricultura.

Para la gestión conjunta de la explotación agraria, en régimen de titularidad compartida, y a efectos de visibilizar el trabajo de la mujer, la Ley 35/2011 crea una nueva figura organizativa no societaria, a la que ahora pone nombre, “UNIDAD ECONÓMICA” (art. 2.1) que, sin personalidad jurídica y con carácter “voluntario”, puede constituir un matrimonio o pareja de hecho. Y es

41 El 26 de junio de 2012 se aprueba la Orden AAA/1408/2012 que regula el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida (BOE de 29 de junio) y con entrada en vigor el 30 de junio. Este Registro único de explotaciones agrarias, unificará el elevado número de registros parciales que actualmente existen.

que, la inclusión de esta figura se ha revelado necesaria porque como señala el Preámbulo de la Ley, aunque “existen desde hace tiempo figuras societarias suficientes, en el ordenamiento jurídico civil y mercantil, para que las mujeres ostenten los mismos derechos que los hombres (...), la realidad social demuestra que las mujeres que trabajan en las explotaciones agrarias no han recurrido a tales figuras societarias”. En lo que a los *requisitos subjetivos* se refiere, la unidad económica está constituida por una pareja unida por vínculos matrimoniales o análoga relación de afectividad. Repárese que aunque el espíritu de la Ley nos lleva a sobreentender y así lo venimos analizando, que necesariamente uno de los miembros de la pareja ha de ser mujer, principal colectivo a cuya igualación responde la propia “*ratio legis*” de la norma, ello no impide a otros efectos, que dos personas del mismo sexo pueden ser cotitulares de la explotación en régimen de titularidad compartida. Así se desprende de la dicción literal del precepto cuya aclaración se omite por innecesaria conforme a la actual redacción del art. 44 del C.c. tras la Ley 13/2005 de 1 de julio; así como la legislación autonómica de las parejas de hecho, que admiten su constitución tanto a parejas heterosexuales como homosexuales. Sin embargo, la Comisión de Estudios del Consejo de Estado (2010), sí advirtió que el desarrollo de la figura de la titularidad compartida se dirige a potenciar la igualdad de las mujeres y no en abstracto de los cónyuges o miembros de parejas de hecho, por lo que en el estudio realizado que sirve de base a la presente Ley, se partió de que “la delimitación inicial de los contornos de la institución se haría sobre la base de la institución familiar basada en el matrimonio o pareja de hecho en el que al menos uno de sus dos miembros sea una mujer”.⁴² Ya en cuanto a los *requisitos objetivos*, la Ley exige que ambos cotitulares deben estar dados de alta en la Seguridad Social, ejercer la actividad agraria y trabajar en la misma de modo directo y personal (en este aspecto insitiremos después) así como residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación (art. 3).

- En cuanto a la naturaleza jurídica, nótese que la titularidad compartida -como unidad económica- no es una comunidad de bienes, aunque se equipara a ésta a efectos fiscales.⁴³ Y es que, no exige como requisito *sine qua non*, **ni es su elemento esencial, la existencia de una titularidad dominical pro indiviso** de los bienes inmuebles sobre los que se asienta la explotación, ni tampoco

42 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado. Ob. cit., pp. 3 y 51.

43 Uno de los aspectos más destacables en cuanto al tratamiento tributario es el reconocimiento de la pareja de hecho a efectos fiscales. Para un estudio detallado en esta materia puede consultarse a BANACLOCHE PÉREZ, J. “Fiscalidad de la familia rural”. *Impuestos*, N° 1, Sección Editorial, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, Año 28, tomo I, Ed. LA LEY (LA LEY 20237/2011) y GÓMEZ JIMÉNEZ, C. “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias” Sección Temas Fiscales. *Revista Tributaria Oficinas Liquidadoras* (Ed. Colegio de Registradores) n° 38, Enero/Marzo 2013 pp. 4-16.

sobre los bienes muebles afectos a la misma; sin perjuicio de que ésta situación pudiera concurrir. A efectos civiles la constitución de la titularidad compartida no alterará el régimen jurídico de los bienes y derechos que la conformen (art. 2.2), por lo que no implica cambios en la legislación reguladora del derecho de propiedad. Se diferencia de esta forma entre la cotitularidad de la explotación misma (como bien inmaterial, como unidad económica no societaria) que es lo que se regula y la titularidad dominical de los bienes muebles e inmuebles afectos a la explotación y sus derechos, que no se modifica en absoluto; por lo que la transformación de la titularidad individual en compartida no exige el condominio de tales bienes y/o derechos, y el régimen de éstos, ya sea a título de propiedad, arrendamiento, usufructo, etc. se rige por el Derecho civil en función de quien fuera el propietario o titular de los mismos con anterioridad a su constitución y conforme a la calificación que merezcan según el régimen económico-matrimonial (bien ganancial por pertenecer a la sociedad de gananciales o privativo de alguno de los cónyuges), aclarando este extremo por las posibles confusiones que en su caso, podrían originarse. Tampoco se altera el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho ni el régimen sucesorio (art. 2.2) ya que acertadamente el legislador entiende que tal alteración no es precisa para dar efectivo cumplimiento al mandato contenido en el art. 30 de la LO 3/2007 y en la Disposición adicional cuarta de la Ley 45/2007, para alcanzar el pleno desarrollo de la figura de la explotación compartida. El reparto de rendimientos será al 50% y una vez repartidos se regirán conforme al régimen económico vigente matrimonio o por los pactos patrimoniales que, en su caso, hayan suscrito las parejas de hecho. No admite la Ley el establecimiento de porcentajes distintos, de tal suerte que los beneficios a repartir entre los cónyuges en régimen de gananciales acrecerían el patrimonio común (art. 1347.1 C.c.), y en régimen de separación quedarían integrados en los patrimonios personales de cada uno. Sin embargo, en el intento de superar la regulación actual de los regímenes económico-matrimoniales, para el caso de no acogerse la pareja a la titularidad compartida de la explotación, la Ley precisa que ello será “sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de esta Ley” que regula como veremos la compensación económica.

El desarrollo de la figura que se regula implica pues, la cotitularidad en la unidad económica, que integrada por bienes y derechos conforman conjuntamente la titularidad compartida; donde ahora el elemento esencial para su constitución será la existencia de un trabajo real o participación efectiva en la “actividad agraria”; delimitación ésta, que también se verá ampliada para su consideración. Tanto es así, que particular atención merece la redefinición que la Ley hace de la “*actividad agraria*”, en beneficio de la mujer cotitular de una explotación acogida a la figura e inscrita en el Registro. Recordamos que uno de los obstáculos y deficiencias del R/D de 2009 era precisamente

que las actividades de gestión (mayoritariamente desempeñadas por la mujer) no eran consideradas como actividad agraria ni tampoco estaban entre las actividades complementarias equivalentes a las profesionales agrarias. Las actividades y horas que la mujer dedica a la “gestión” de la explotación, son consideradas como una prolongación más de las de cuidado y atención a la familia, fuertemente feminizadas e infravaloradas familiar y socialmente, sin remuneración y ningún tipo de reconocimiento jurídico y profesional. A este problema fundamental que contribuye sobremanera a la invisibilización del trabajo de la mujer rural, es al que ahora se intenta dar solución. A tal efecto, la Ley 35/2011 modifica el art. 2.1 de la Ley 19/1995, (LMEA) que extiende y contempla como *actividades agrarias*, además de las relativas a la producción, venta directa (...) aquellas que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación”.⁴⁴ Y en lo que a las *actividades complementarias* se refiere, conforme al también modificado art. 2 apartado 5 de esta misma ley, se consideran como tales “la participación y presencia de la persona titular, como consecuencia de elección pública, en instituciones de carácter representativo, en órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional (...) así como las de transformación de los productos y la venta directa de los productos transformados (...) y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, el turismo rural o agroturismo, al igual que las cinegéticas y artesanales realizadas en su explotación.”

Paralelamente, esta ampliación de la actividad agraria y actividades complementarias será considerada como trabajo directo y personal, no solo a efectos de la Ley 35/2011 cumplimentando este requisito (art. 3), sino también a efectos de la legislación en materia de Seguridad Social. Por lo que su ejercicio por parte de las personas titulares de una explotación agraria de titularidad compartida determina la inclusión en el sistema de la Seguridad Social (art. 10.1); y aunque la agraria, como se ha dicho, ya estaba regulada por la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se había procedido a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, se da nueva redacción al apartado 2 del art. 2 de esta Ley 18/2007, ampliando su concepción en los mismos términos vistos en los preceptos anteriormente citados (art. 2.1 y art. 2 apartado 5 LMEA). Del mismo modo, y con objeto de promover e incentivar la constitución de la explotación en régimen de titularidad compartida se aplicará, sobre la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria, una reducción

44 Lo que incluiría a título de ejemplo actividades como la llevanza de la contabilidad, papeleo del Censo, pago de impuestos, estudios de alternativas, búsqueda de imagen comercial, estudios de mercados, relaciones con clientes y asociaciones de consumidores directos, etc.).

equivalente al 30 por 100 a todo cónyuge menor de 50 años (antes 40) con una duración de 5 años.⁴⁵

- En lo que al *régimen jurídico* de la titularidad compartida se refiere, la Ley 35/2011 establece un marco de relaciones jurídicas entre los cotitulares en el que ambos disponen en plano de igualdad de la misma esfera de atribuciones y responsabilidades. En el ámbito de las relaciones jurídicas internas, la administración será conjunta, esto es, los acuerdos relativos a las actividades que se despliegan para el logro del fin social, se adoptan por unanimidad, lo que se ajusta a la regla general establecida para el contrato de sociedad en el art. 1694 C.c. Ya en sede de relaciones jurídicas externas, la representación (por la que se imputa a la titularidad compartida derechos y obligaciones frente a terceros), se rige por la regla de la solidaridad (apartándose ahora art. 1697 C.c.) con excepción de los actos que supongan, disposición, enajenación o gravamen de la misma, en los que dicha representación será mancomunada. (art. 4. 1 y 2). En efecto, la regla de la administración conjunta y la solidaridad de la representación para todas las actuaciones y contratos, salvo las excepciones vistas, propician el compromiso de los dos miembros de la pareja en la actividad de la explotación agraria e iguala a los esposos o miembros de la pareja de hecho. Y en cuanto a la responsabilidad se establece que será directa, personal, solidaria e ilimitada de las dos personas titulares de la explotación de titularidad compartida (art. 4.3) por lo que ambos deben responder con todos sus bienes, presentes y futuros conforme al principio de responsabilidad patrimonial universal consagrado en el art. 1911 C.c.

Puede colegirse que la titularidad compartida meramente “formal” se entiende superada a través del desarrollo de esta figura, que atribuye directamente renta o rendimientos a la mujer rural que trabaja profesionalmente en la explotación y le reconoce poder de organización y consiguiente asunción del riesgo empresarial. Piezas o elementos clave para superar las enquistadas desigualdades derivadas de la falta de reconocimiento social, económico y jurídico que por mala tradición han padecido. No obstante, el legislador propone otra opción para el acceso a la administración conjunta de la explotación agraria. La Ley 35/2011 ofrece la posibilidad de recurrir a una fórmula societaria para el caso de que la pareja opte por no constituirse en titularidad compartida, pero no obstante, deseen formalizar un sistema de coparticipación en la gestión del negocio. Se trataría de constituir una SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA de las previstas en el art. 5.2 del R/D 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para

45 Para el derecho a los beneficios en la cotización a la Seguridad Social -que también hace extensivos al miembro de la pareja de hecho- la Ley 35/2011 (art. 10.2 y 3) reenvía en los términos vistos a Ley 18/2007, de 4 de julio y da nueva redacción al primer y segundo párrafo del apartado 1 de su Disposición Adicional Primera.

fomentar la inversión y la creación de empleo, cuyos estatutos se ajustarán a los Estatutos-tipo que apruebe el Ministro de Justicia. (Disposición Adicional Primera). Nada nuevo por otra parte, pero las ventajas que ofrece esta fórmula societaria para la organización económico-jurídica de la explotación son la sencillez de constitución y la economía de gasto.

B) Compensación económica reconocida al trabajo efectivo pero invisible de la mujer en la explotación no acogida a titularidad compartida

Una de las medidas más innovadoras que se incluyen con el fin reconocer y poner en valor el trabajo imprescindible pero invisible de la mujer para la supervivencia de la explotación no acogida a titularidad compartida, es la COMPENSACIÓN ECONÓMICA (art. 13). Este nuevo mecanismo, es de aplicación tanto en los casos de transmisión de la explotación, como en el caso de nulidad o disolución del matrimonio (art. 85 C.c.), así como en los supuestos de separación, nulidad o muerte en el caso de pareja de hecho. Se omite pues el caso de separación en caso de matrimonio -tal vez por despiste del legislador. También en los supuestos de liquidación del régimen económico del matrimonio o de las relaciones patrimoniales establecidas por la pareja de hecho. El objetivo y presupuesto base de esta medida (arts. 1.2 y 13) es “compensar” los derechos económicos generados por la mujer en su condición de cónyuge o persona vinculada por relación de análoga afectividad, frente al titular de la explotación agraria o sus herederos, como contraprestación por su actividad agraria, efectiva y regular en la explotación, cuando no ha recibido pago o contraprestación algunos por el trabajo realizado y en los casos en los que la pareja no se hayan acogido al régimen de titularidad compartida. Entendemos también, aunque lo omite el legislador, que no procederá la compensación cuando el cónyuge o pareja es socio de la explotación, por haber constituido una Sociedad de Responsabilidad Limitada.

Para MUÑIZ ESPADA⁴⁶ el derecho a la compensación económica se desarrolla bajo las reminiscencias del *salarie differe* del Derecho francés que aun siendo una figura diversa está al servicio de fines similares. Sin embargo, la inclusión de este mecanismo “corrector” ha sido recibido con recelo por parte de la doctrina por su posible incidencia, en lo que a la liquidación del régimen económico tras la crisis matrimonial se refiere que, en opinión de SÁNCHEZ HERNÁNDEZ⁴⁷ no dejaría de ser una “doble compensación” por el mismo

46 Vid. MUÑIZ ESPADA, E.)”El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria”. *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Número 61 (Julio-Diciembre 2012), pp.121 y 122.

47 Vid. SANCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El Derecho a la compensación económica prevista por la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias”. *Revista Jurídica del Notariado*, nº 80. Octubre-diciembre de 2011, pp. 346 y ss.

concepto; o incluso ciertas implicaciones en el régimen sucesorio, donde CAZORLA GÓNZALEZ⁴⁸ se plantea si el derecho de crédito generado por el no titular es transmisible a sus herederos, que en mi opinión, por su carácter personalísimo no admitiría transmisión. Y es que, conforme al art. 14.2 la compensación económica “*será compatible con otros derechos de carácter patrimonial a los que tenga derecho el cónyuge o miembro de la pareja de hecho*”. Bien es cierto que el régimen económico del matrimonio o de la pareja de hecho no es ajeno y tiene previstos mecanismos eficaces, aunque no del todo satisfactorios, que valoran la colaboración prestada por uno de los cónyuges en la actividad profesional del otro, particularmente en el régimen de gananciales. Menos eficiente resulta, a estos efectos, lo previsto en el art. 1438 C.c. que trata de mitigar las consecuencias negativas que el régimen de separación de bienes tiene sobre el cónyuge (de nuevo la mujer) que ha trabajado en el hogar y que por analogía pudiera hacerse extensivo al trabajo realizado sin remuneración en la explotación. Sin embargo, como bien señala la STS de 14 de julio de 2011, el derecho a obtener la compensación por haber contribuido uno de los cónyuges a las cargas del matrimonio con trabajo doméstico requiere que habiéndose pactado este régimen, se haya contribuido a las cargas del matrimonio “*solo con el trabajo realizado para la casa.*”⁴⁹. Por lo que, superando la actual regulación en sede de régimen económico matrimonial, por revelarse insuficiente o poco satisfactorio, a los efectos de reconocer y poner en valor el trabajo “invisible” de la mujer en la explotación y que le ha impedido consolidar derecho alguno, establece el derecho a esta compensación -“indemnización de cuantía variable”- (Anteproyecto), que será compatible -cuando proceda- con otros derechos patrimoniales ya reconocidos, porque su causa jurídica y presupuesto de hecho son diferentes.

En efecto, según nuestro parecer, no responde ni pretende poner remedio a la situación de desequilibrio económico en un cónyuge, en relación con la posición del otro, pieza clave para que surja el derecho a obtener la pensión compensatoria (art. 97 C.c.). Tampoco es su función la de igualar aritméticamente o participar en las ganancias del otro; ni siquiera exige el precepto que haya de probarse que ha sufrido un empeoramiento en su situación económica en relación a la que disfrutaba en el matrimonio o durante la convivencia y res-

48 Vid. CAZORLA GONZÁLEZ, M^a J. “Los derechos de crédito generados a favor del cónyuge o conviviente frente al titular de la explotación agraria en la Ley de Titularidad compartida 35/2011, de 4 de octubre”. En *Estudios de Derecho civil en Homenaje al Profesor González García*. Ed. Aranzadi 2012, p. 313.

49 La sentencia considera que la cuantía de la compensación podía determinarse “en función del sueldo que cobraría por realizar el trabajo una tercera persona, de modo que se contribuye con lo que se deja de desembolsar o se ahorra por la falta de necesidad de contratar servicio doméstico ante la dedicación de uno de los cónyuges al cuidado del hogar”. Vid. STS 14 de julio de 2011 (RJ 2011/5122).

pecto a la posición que disfruta el otro cónyuge o miembro de la pareja. No es como decimos el presupuesto de hecho del art. 13, que viene referido, exclusivamente, a que cuando haya existido actividad agraria, efectiva y regular de la mujer en la explotación, sin haber recibido contraprestación o pago alguno por el trabajo realizado, la consecuencia jurídica es que habrá derecho a una compensación; y conforme a unos criterios muy concretos a tomar en cuenta para su fijación, cuantificación y determinación del tiempo de percepción. Esto es, el art. 14 regula la cuantía de la compensación atendiendo “al valor real de la explotación, al tiempo efectivo y real de la colaboración y la valoración de la actividad en el mercado”. Dicha compensación se satisfará preferentemente en un solo pago, sin perjuicio de lo que las partes puedan pactar sobre la cuantía, forma, plazos y garantías; siendo de cinco años el plazo de prescripción para reclamar el pago de la compensación (art. 15).

A esta compensación no se le puede atribuir una finalidad o función indemnizatoria o reparadora, sino sencillamente compensatoria, tal vez a modo de salario dejado de percibir como trabajadora por cuenta ajena y precisamente por la oportunidad perdida, al haber blindado o cuanto menos comprometido sus expectativas profesionales que le han impedido, no solo consolidar derecho alguno como se ha visto, sino perder la oportunidad de incrementar su propio patrimonio. La Ley 35/2011 no ha querido perpetuar el denunciado *status quo* en el que el trabajo de la mujer que comparte las tareas agrarias en concepto de colaboración o “ayuda familiar” (sin reconocimiento ni remuneración) permanezca oculto al tiempo de la transmisión de la explotación y al tiempo de la disolución del régimen económico matrimonial. Trabajo que no supone aportación económica efectiva, ni tampoco proporciona necesariamente una participación en los ingresos que haya generado la explotación, particularmente en el caso de que el régimen sea la separación de bienes. Y es, a esta denunciada situación, a la que se ha querido dar solución, sin modificar ni alterar en extremo alguno la regulación de los regímenes económico-matrimoniales civiles ni el Derecho sucesorio. Por lo que la propia *ratio legis* de la norma impediría provocar un enriquecimiento injusto y reduplicar la compensación por concurrir con cualquier otro derecho que pudiera corresponder como cónyuge de su marido o pareja de su compañero, ya reconocidos en el régimen económico matrimonial o de la pareja. Evidentemente esta compensación entra en el ámbito del derecho dispositivo por lo que sería renunciable por parte de la mujer. En este contexto y a efectos prueba del “trabajo efectivo” vale cualquier medio probatorio admitido en derecho; trabajo efectivo que –no obstante– se presumirá, se entiende “*iuris tantum*”, para el caso de matrimonios cuyo régimen económico sea el de gananciales y para cualquier régimen de comunidad expresamente pactado por la pareja de hecho, incluso cuando pueda presumirse *facta condulencia*, que fue éste el que existió entre lo convivientes. Esta

acción de reconocimiento o si se quiere de favorecimiento que el legislador ha incluido en beneficio de este colectivo históricamente discriminado, mediante un trato especial más favorable, viene a paliar las conocidas situaciones de desigualdad sustancial. Lo que responde a la incidencia del mandato contenido en el art. 9.2 CE sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, supone una modulación del art. 14 CE, en el sentido de que “no podrá reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados”⁵⁰.

IV. REFLEXIONES FINALES

Para finalizar me referiré al impacto positivo que se espera de la Ley 35/2011, cuya perspectiva de futuro pasa por el reconocimiento profesional de la mujer rural, esto es, el reconocimiento de su capacidad como agricultora titular y sujeto activo del desarrollo económico, así como para visibilizar su trabajo y promover una mayor participación activa en la representación de las organizaciones agrarias, cooperativas y asociaciones de productores agrarios. Es una oportunidad para las 600.000 personas que trabajan en el sector agrario bajo la figura de “cónyuge de titular” de la explotación, y de las que el 69,41% son mujeres. Sin embargo, tras su entrada en vigor las cifras actuales no permiten ser muy optimistas. A finales de 2012 y a nivel nacional solo se habían constituido 27 explotaciones agrarias en régimen de titularidad compartida, en 2013 ascendieron a 52. En Andalucía según una noticia publicada de 15 de octubre de 2013⁵¹ “Ninguna mujer se ha beneficiado aún de la ley de titularidad compartida en el campo andaluz”. La Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR) achaca las cifras a dos problemas principalmente. Por una parte, critican que el ministerio no haya llevado a cabo una amplia campaña de difusión e información, y también señalan la falta de incentivos como otra de las razones por las que la norma no ha tenido la acogida que preveían las mujeres rurales. Según explican, la ley recogía la posibilidad de poner en marcha un sistema de incentivos para quienes llevaran a cabo la inscripción de su explotación en el Registro de Titularidad Compartida, pero, “debido a la crisis económica y las medidas de austeridad, dichos incentivos no se han puesto en marcha”. Paralelamente se denuncian algunos ajustes a la Ley 35/2011 para que se adapte definitivamente a la realidad de las mujeres del campo español.

50 Vid. STC 216/1991, de 14 de noviembre.

51 Vid. la noticia en la Columna de Patricia Rodríguez Pagés en el *Periodico digital de ideas y noticias andaluces.es*. Enlazar <http://www.andalucesdiario.es/ciudadanxs/fracasa-la-reivindicada-ley-de-titularidad-compartida-dos-anos-despues-de-su-aprobacion/>.

Desde AMFAR se afirma que “Es necesario que el titular de la explotación tenga la posibilidad de contratar a su cónyuge para determinadas campañas agrícolas y que no necesariamente tengan que darse de alta como cotitulares, al igual que se establece con los hijos, a los que la Ley si permite contratar⁵². No obstante, de ir consolidándose e implementando progresivamente la norma, aún con algún que otro ajuste, se prevé que a nivel personal todos los derechos reconocidos revertirán en un empoderamiento de la mujer a todos los niveles, una mejora en su salud y propia calidad y condiciones de vida, repercutiendo en su valía y autoestima personal. Como perspectivas de futuro, se insta a establecer un marco jurídico que permita establecer medidas que favorezcan la igualdad e introduzcan la perspectiva de género en la PAC para 2014-2020 y destacar el papel que las mujeres rurales deben desempeñar en el próximo Reglamento Europeo de Desarrollo Rural. Este es el reto del futuro y ello pasa por poner en valor el papel que la mujer juega en el diseño del nuevo modelo de desarrollo sostenible en este medio, no solo en España, sino también en el contexto europeo.

52 Así lo señaló”, la presidenta de AMFAR. *Revista Mujer Rural* nº 44 (2012) p. 10.

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 28 de octubre de 2013. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. N.º de Recurso: 4838/2010. Ponente: RAMON TRILLO TORRES

El Supremo rechaza el recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, dictada el 14 de junio de 2010 en el recurso 466/2007, desestimatoria del contencioso interpuesto por AGROESPAÑA SOCIEDAD COOPERATIVA DE 2º GRADO, contra resolución de 15 de febrero de 2007 del Director General de Mejora de las Explotaciones Agrarias de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, por la que se acordaba el reintegro de 397.153,52 euros, por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Subvenciones con respecto a la otorgada en resolución de 7 de octubre de 2004. La sentencia impugnada nos explica que <<La parte actora fundamenta su pretensión estimatoria del recurso en su discrepancia de la conclusión a la que llega la Administración demandada en el sentido de que ha venido actuando como entidad colaboradora en los términos establecidos en el art. 12 de la Ley General de Subvenciones, con la consecuencia de que en ningún caso puedan considerarse como integrantes de su patrimonio los fondos públicos que la recurrente perciba, entendiéndose por ésta que ha de considerársela como beneficiaria de dicha subvención de acuerdo con la definición y términos utilizados en la mencionada Ley y, en dicho caso, los fondos percibidos sí formarían parte de su patrimonio y, al hallarse en concurso de acreedores, dichas cantidades deberían entrar a formar parte de la masa activa para en su momento proceder al reparto de las mismas entre los acreedores del concurso, entre los que se encuentran los socios cooperativistas,

con aplicación de la legislación concursal>>. Nos dice también, la sentencia recurrida, que <<Los argumentos en que se basa la pretensión estimatoria de la demanda descansan básicamente, como acabamos de apuntar, en que, la recurrente va más allá de ser una mera entidad colaboradora en los términos establecidos en la legislación administrativa para convertirse en una verdadera beneficiaria de las ayudas recibidas, concretamente, teniendo en cuenta la actividad desplegada en los últimos años, es claro lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que textualmente dice que “Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”, sin que, en cambio, proceda encuadrar a la recurrente en el concepto de entidad colaboradora en tanto en cuanto que el art. 12 de la misma Ley establece que “Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio”, añadiéndose a continuación que “Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior”, pues, según se dice en la demanda, en el presente caso no concurren en la recurrente los requisitos legales establecidos en la anterior definición puesto que, al contrario de lo dispuesto en el precepto, a la actora sí se le hace directamente el pago y la entrega de las cantidades objeto de la ayuda concedida como así queda reflejado en el expediente administrativo; y, en ese sentido, la solicitud de las ayudas la realiza Agroespaña en su nombre, con independencia de que posteriormente se proceda a su distribución de las mismas entre los socios cooperativistas, a través de las cooperativas de primer grado>>. Y concluye su argumentación, razonando que <<(…) tal como se argumenta en el escrito de contestación, el Reglamento (CE) 1782/2003, 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, estableció en su art. 83 una ayuda comunitaria a los agricultores productores de frutos de cáscara, pudiendo supeditar los Estados miembros la concesión de la ayuda comunitaria a que los agricultores pertenezcan a una organización de productores reconocida de conformidad con los artículos 11 o 14 del Reglamento (CE) nº 2200/96; siendo las ayudas a que se refiere el Título IV ayudas a superficies y, por tanto, van destinadas al titular de la explotación agrícola a que las mismas se refieren, como claramente se desprende de la expresión “ayuda a los agricultores productores” que en

cada título, y en relación con cada ayuda específica, va a realizar la plantación, en nuestro caso para la obtención de frutos de cáscara. Cualquier duda que al respecto pudiera existir queda, sin embargo, disipada, como se alega en la contestación a la demanda, a la luz de la Orden de 5 de abril de 2004, de la Consejería de Agricultura, sobre ayudas a determinadas superficies de frutos de cáscara y algarrobas para el año 2004, donde se establece que los beneficiarios de las ayudas serán “Los titulares de las superficies correspondientes a las plantaciones referidas en el artículo 1 (...)”, y que “Las referidas ayudas se solicitarán y abonarán a las personas mencionadas en el apartado anterior a través de las correspondientes Organizaciones de Productores reconocidas para estos productos en las que estén integrados” (art. 2). Poniendo en relación la citada normativa con el art. 11 de la Ley General de Subvenciones, que, como ya se ha dicho, determina que tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión, dichos beneficiarios son, en el caso que nos ocupa, los agricultores titulares de las superficies de plantación, siendo las Organizaciones de Productores simples entidades colaboradoras con la obligación, en este caso, de solicitar la ayuda y recibir y entregarla aquéllos los correspondientes fondos, tal como se pone de relieve a la vista del expediente administrativo, donde en todo momento se habla de la existencia de 467 beneficiarios (resolución aprobatoria de la ayuda, folio 11), así como de la autorización de pago. En consecuencia, el importe de la ayuda (397.153,52 euros) nunca entró a formar parte del patrimonio de Agroespaña, lo que determina que dicha cantidad no podía formar parte de la masa activa del concurso de acreedores; siendo de tener en cuenta, a mayor abundamiento, que del expediente administrativo puede colegirse que la resolución administrativa por la que se concedió la ayuda y por la que se ordena el pago a Agroespaña es de fecha 11 de octubre de 2005 y, por tanto, posterior a la fecha en que se solicitó y se acordó judicialmente el estado de concurso voluntario, según Auto del Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Alicante de fecha 26 de septiembre de 2005 (folios 29 a 31)>>.

Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 2013. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. Nº de Recurso: 356/2013. Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ. El Tribunal Supremo inadmite el recurso de casación en el que se plantea si cabe aplicar el art. 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sobre infracciones y sanciones en materia de productos alimentarios, a las infracciones y sanciones en materia de vinos tras la entrada en vigor de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino”. En definitiva, no planteada la misma cuestión en los procesos en que recayeron la sentencia recurrida y las de contraste, no cabe afirmar que concurra aquello que exige el citado artículo

96.1, a saber: que una y otras hubieran llegado a pronunciamientos distintos en mérito a “fundamentos” “sustancialmente iguales”.

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2013. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. Nº de Recurso: 752/2010. Ponente: RAMON TRILLO TORRES. El Tribunal Supremo rechaza el recurso de casación contra una sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sede de Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictada el 9 de noviembre de 2009 en el recurso 175/2005, desestimatoria del recurso interpuesto por EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS DEL CORZO, S.A., contra la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 16 de mayo de 2003, que había desestimado el recurso administrativo formulado contra resolución del Director General de Información y Gestión de Ayudas de 14 de enero de 1997, sobre ayudas a la producción del aceite de oliva correspondientes a la campaña de comercialización 1995/1996, que ordenó que entre otros, a la entidad demandante se le concedieran ayudas inferiores a las solicitadas. En el tercer motivo, se denuncia la infracción, por aplicación indebida, del artículo 15.3 y 4 del Reglamento CEE 2261/1984, razonando la parte, por un lado, que no concurre, por no haberse probado, el presupuesto de hecho de las irregularidades de la almazara en la campaña 1995/1996 y que aún en la hipótesis de que las mismas se hubieran producido, la aplicación de las normas mencionadas del Reglamento tendría naturaleza subsidiaria, en defecto de la prueba de la producción real de aceituna por EL CORZO, S.A., que subsanaría la eventual falta de control por la almazara. La sentencia impugnada razona sobre el particular, en sus fundamentos de derecho séptimo y octavo, en los términos siguientes: <<Séptimo.- En el Reglamento (CEE) núm. 2261/1984, de 17 julio, que Adopta las normas generales relativas a la concesión de la ayuda a la producción de aceite de oliva y a las organizaciones de productores, el artículo 15 establece: 1. El Estado miembro determinará la cantidad de aceite admisible para la ayuda basándose en las solicitudes presentadas con arreglo a los artículos 3 y 6, teniendo en cuenta todos los datos idóneos y, en particular, el conjunto de los controles y verificaciones previstos en el presente Reglamento. En lo que se refiere al aceite de oliva contemplado en el número 4 del Anexo del Reglamento nº 136/66/ CEE (LCEur 1966, 22), la cantidad admisible para la ayuda se determinará basándose en la producción de aceite contemplada en el número 1 de dicho Anexo. 2. El Estado miembro determinará la cantidad de aceite de oliva admisible para la ayuda a los productores asociados cuya documentación haya recibido de sus organizaciones con arreglo al apartado 2 del artículo 8. 3. Cuando los controles contemplados en los artículos 13 y 14 no permitan confirmar los datos que figuren en la contabilidad de existencias de una almazara autorizada, el Estado miembro de que se trate, sin perjuicio de las posibles sanciones aplicables a la almazara,

determinará la cantidad de aceite admisible para la ayuda para cada productor miembro de una organización cuya producción se haya triturado en dicha almazara. 4. Para determinar la cantidad admisible para la ayuda, en particular en los casos contemplados en los apartados 2 y 3, el Estado miembro tendrá en cuenta principalmente los rendimientos en aceitunas y en aceite fijados a tanto alzado con arreglo al artículo 18. Y el referido artículo 18 dispone: Los rendimientos en aceitunas y en aceite contemplados en el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, segundo guión, del Reglamento nº 136/66/CEE (LCEur 1966, 22) se fijarán por zonas de producción homogéneas, a más tardar el 31 de mayo de cada año, basándose en los datos facilitados por los Estados miembros productores a más tardar el 30 de abril de cada año. Octavo.- A la vista de lo estipulado en la antes citada norma, examinadas las alegaciones contradictorias de las partes litigantes, analizado todo lo actuado tanto en el expediente administrativo como en autos, hemos de concluir en la obligada desestimación de las pretensiones anulatorias de la parte actora. Ante todo, asiste la razón a la Administración al apreciar la concurrencia de motivo suficiente para la adopción de la decisión objeto de debate, habida cuenta las irregularidades apreciadas en el examen de control y comprobación a la almazara a la que se hace referencia y de lo que queda constancia. A partir de lo cual, el corolario obligado es el de la desestimación de los motivos impugnatorios en este sentido alegados por la parte demandante. Finalmente, valorado a la luz del criterio de la sana crítica todo lo actuado, especialmente la diversa documentación aportada a los autos por la actora, hemos de concluir en no poder compartirla con la finalidad anulatoria pretendida. Y no solo por la razones proporcionadas por la Administración demandada que insiste en que debieron ser aportadas ante la Administración durante la tramitación del expediente administrativo para que constase el informe correspondiente, sino, sobre todo, porque en ausencia de un Informe Pericial emitido por profesional imparcial y experto en la materia para que a la vista de lo actuado dictaminase sobre la producción efectivamente habida y entregada y molturada, no basta con la aportación de vales o de facturas que en ese estado no pueden ser considerados argumento válido a los efectos impugnatorios intentados>>.

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2013. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. Nº de Recurso: 4018/2012. Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ. El Supremo inadmite el recurso interpuesto contra una sentencia que desestima el recurso interpuesto por la SAT 8.697 ROYAL contra la resolución de la Consejera de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de fecha 5 de noviembre de 2009, que confirmó la del Director General de Fondos Agrarios de 31 de marzo del mismo año, por la que se concedía a aquélla la Ayuda Financiera Definitiva del Fondo Operativo, ejercicio 2007, por importe de 1.289.105,97 euros. De las varias cuestiones que dicha senten-

cia analiza, sólo una, la de la penalización aplicada, por importe de 37.411,69 euros, se trae a debate en este recurso de casación para la unificación de doctrina. Sobre ella, hemos de entender, dado lo que argumenta la parte recurrente, que los únicos razonamientos de interés de la repetida sentencia son sólo los que expresa en los párrafos siguientes: “[...] discrepa la parte actora de la reducción de algunas partidas en el apartado de coste a tanto alzado de personal... [pero] las alegaciones impugnatorias relativas a la innecesariedad del desglose de partidas, de justificación de las mismas y a la falta de legitimación de la Administración para la verificación del contenido de este apartado han de ser desestimadas. Y a esta conclusión se llega de la consideración del tenor literal de lo establecido en el art. 15.2 del R.D. 16/2006, de 20 de enero, en relación con lo dispuesto en el Anexo I del Reglamento (CE) 1433/2003. No podemos compartir las alegaciones actoras que permitan eludir los controles de la Administración competente de las Ayudas Financieras otorgadas y permitan actuaciones al margen de la fiscalización de la legalidad”. [...] “Tampoco podemos admitir la alegación anulatoria del invocado cambio de criterio de mayor rigor de la Administración respecto de las actuaciones en anualidades anteriores. Pues, la igualdad sólo puede invocarse en la legalidad, y la actuación analizada actualmente resulta conforme a Derecho. Y, finalmente, la oposición a la penalización ha de ser desestimada al resultar de obligado cumplimiento la previsión contenida en el art. 24.2 del Reglamento (CE) 1433/2003”. Lo que la parte argumenta en este recurso de casación es, en lo que llegamos a entender y dicho ahora en síntesis, lo siguiente: De un lado, que la ayuda se redujo al rechazar la cantidad expresada de coste a tanto alzado de personal, y al disminuir, como consecuencia de lo anterior, la cuantía a tanto alzado de los gastos de gestión; ello, pese a encontrarse aprobado en el Programa Operativo, y pese a que las partidas y conceptos que se rechazan sí habían sido efectivamente beneficiados en resoluciones de anualidades anteriores. De otro, que esa admisión en años anteriores creó un estado de confianza legítima acerca de que su solicitud era correcta, siendo doctrina de esta Sala que, en tal estado, no procede penalización; que se excluye también por la normativa comunitaria aplicable [artículos 24.3.b) ii) in fine del Reglamento (CE) 1433/2003, y 119.3, párrafo segundo, del Reglamento (CE) 1580/2007] en los casos en que la solicitud indebida es consecuencia de un error inducido por la Administración. En tercer término, que ese criterio de exclusión de penalización en tales casos es el aplicado en las sentencias que invoca como contradictorias. Éstas son: La de 9 de marzo de 2010, dictada por la Sección Primera de la Sala de Sevilla en un recurso, el 96/2009, en que fue parte actora la aquí recurrente en casación, y que versó sobre ese mismo tipo de ayuda, para el ejercicio 2006. La de 21 de febrero de 2008, dictada por la misma Sección en el recurso 389/2006, referido al ejercicio 2002. Y la de 21 de mayo de 2009, dictada por la Sección Primera

de la Sala de Extremadura en el recurso 964/2007. Y, por fin, entiende que la sentencia recurrida vulnera aquel principio de confianza legítima; aquellos artículos ya citados, pues el segundo es aplicable al ejercicio 2007 por virtud del artículo 1.8).8 del Reglamento (CE) 590/2008; y el 54 de la Ley 30/1992, al haberse procedido a un cambio de criterio sin motivación adecuada. Según el Supremo el escrito de interposición del recurso de casación para la unificación de doctrina no llega a precisar que los conceptos o partidas indebidamente incluidos que, pese a esto, no se consideraron merecedores de penalización en las sentencias invocadas como contradictorias, hubieran sido sustancialmente iguales a los que consideró la que aquí se recurre. Lo cual no es nada irrelevante, sino todo lo contrario, pues el juicio de que la inclusión, pese a ser indebida, no es penalizable por venir inducida por una conducta anterior de la Administración, dependerá, muy mucho, del concreto concepto o de la concreta partida de que se trate, ya que sólo para los que fueran de dudosa inclusión, y no para los que no fuera dudoso que la inclusión era indebida, podría generar la conducta anterior un estado de confianza legítima. Además, si lo que se invoca es ese estado, o un error no responsable, o no merecedor de reproche, parecería exigible que al relacionar circunstanciadamente los “hechos” de los distintos y sucesivos procesos, se precisara que la situación que antes generó el estado o el error seguía siendo igual o la misma en los posteriores ejercicios, pues difícilmente puede mantenerse una determinada creencia sobre la pertinencia de determinadas inclusiones si ya en ejercicios anteriores había sido desautorizada. Debe compartir así, ante la falta de una relación precisa en contrario, las objeciones que el escrito de oposición hace en sus dos últimos párrafos, en los que se lee: “Sin embargo, este mismo planteamiento no puede trasladarse sin más al caso que nos ocupa, en el que lo que se impugnaba era la Resolución correspondiente al ejercicio 2007. Se trataba así del tercer ejercicio que era objeto de control por parte del FAGA, por lo que al tiempo de presentarse la solicitud ya se conocía y se podía conocer por parte de la entidad el criterio, no pudiéndose amparar su actuación, como pretende en la confianza que le inspira no ya la actuación del organismo encargado de controlar sino la actuación anterior de otra Administración que lleva ya tres ejercicios sin intervenir en el asunto. En cualquier caso, hay que poner de relieve que no existía identidad en los conceptos que habían sido excluidos en uno y otro caso, por lo que no existe identidad en cuanto a la actuación administrativa revisada en uno y otro caso, al tiempo que no puede invocarse tampoco el error manifiesto, cuando, como prueban sus propias alegaciones, eran claros y conocidos los criterios de control del FAGA”.

AUDIENCIA PROVINCIAL

Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra, sección 1ª, de 17 de enero de 2013. Recurso de Apelación. 748/2012. Ponente. Ilmo. Sr. D. Celso Joaquín Montenegro Vieitez (JUR 2013/55293). Arrendamiento rústico histórico. Acceso a la propiedad: exclusión de una porción de monte y la franja de terreno destinado a sendero privado que discurre por encima de la heredad. Los actos posesorios pueden ser tomados como actos de mera tolerancia de la propiedad.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Teruel, sección 1ª, de 5 de febrero de 2013. Recurso de Apelación. 165/2012. Ponente. Ilma. Sra. Dª. María de los Desamparados Cerdá Miralles (JUR 2013/130190). Terminación de los arrendamientos rústicos. Duración inicial de seis años y sucesivas prórrogas- El plazo ha de computarse desde la fecha de perfección del contrato, sin tomar como referencia el vencimiento del año agrícola.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, sección 4ª, de 7 de febrero de 2013. Recurso de Apelación. 702/2012. Ponente. Ilmo. Sr. D. Pilar Aragón Ramírez (JUR 2013/317016). Extinción del plazo. Agotamiento de las prórrogas, no permitiendo la tácita reconducción. Esta requiere de la aquiescencia del arrendador como un presupuesto indispensable para que se produzca en la medida en que equivale a un nuevo contrato, al menos en lo que se refiere a la dimensión temporal de su eficacia y aunque persistan otras de las condiciones del anterior, lo que presupone un consentimiento, expresa o tácitamente inferido de un determinado comportamiento, como elemento esencial del mismo.

Como señalan las sentencias de esta misma Sección de 23 de septiembre de 2002 o 9 de junio de 2.010, para la aplicación del artículo 1566 CC “es preciso que, terminado el contrato, haya estado disfrutando el arrendador de la cosa arrendada con la aquiescencia del arrendador durante tal plazo -quince días-, de manera que si éste muestra su voluntad contraria a tal posibilidad bien antes de la terminación del contrato bien dentro de esos quince días una vez terminado (pues entonces no se agota ese plazo con aquiescencia por su parte), habrá que entender que no hay tácita reconducción por la falta de consentimiento de una de las partes al respecto”.

El plazo a que hace referencia la recurrente, con base en el art. 26 LAR de 1.980, es el que debe respetar el arrendador que quiera oponerse a las prórrogas previstas en el anterior art. 25 (una primera de seis años y sucesivas de tres, con máximo de quince) cuando “se comprometa a cultivar directamente la finca arrendada durante seis años (...), oposición que debe notificar fehacientemente al arrendatario con antelación mínima de un año al comienzo de

la prórroga en cuestión. Por tanto no es aplicable a este caso, en aunque, como se ha dicho, las arrendadoras solicitan la extinción del contrato por finalización del término, por haberse agotado las prórrogas legales y no querer dar lugar a un nuevo contrato permitiendo la tácita reconducción”.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Cuenca, sección 1ª, 12 de febrero de 2013. Recurso de Apelación. 401/2012. Ponente. Ilmo. Sr. D Ramón Ruiz Jiménez (JUR 2013/127156). No procede la adquisición de la servidumbre de paso por destino del padre de familia, pues, la apertura del camino no realizada por el causante común a actora y demandado. Prueba del carácter permanente de la servidumbre de paso con base a su propia naturaleza y no temporal. La discrepancia con la sentencia nace que se haya acogido la existencia de una servidumbre con carácter temporal y no permanente como se solicitaba.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 4ª, de 14 de marzo de 2013. Recurso de Apelación. 252/2013. Ponente. Ilmo. Sr. D. Vicente Coca Pérez (AC 2013/1291). Contrato de arrendamiento que devino en precario al dejar de pagar la renta el arrendatario durante más de 20 años y mantener el uso de la finca. Mera tolerancia del arrendador. Pago de la renta como elemento esencial del contrato. Título no apto para ejercitar el retracto.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias, sección 6ª, de 25 de marzo de 2013. Recurso de Apelación. 18/2013. Ponente. Ilma. Sra. Elena Rodríguez-Vigil Rubio (JUR 2013/164493). Servidumbre de paso. No procede la acción negatoria. Falta de propiedad exclusiva y excluyente por el actor sobre la porción de terreno litigiosa. Antojana. Se concluye así en base a todos ellos que de la prueba obrante en autos ha de reputarse acreditada su titularidad sobre el terreno controvertido que los demandados utilizan para acceder a través de una portilla a la finca de su propiedad, así como que no concurren en este caso los requisitos exigidos para la adquisición por los mismos del derecho de servidumbre de paso, que invocaban en forma subsidiaria en su contestación, por la vía del art. 541 del Código Civil, dado que el signo aparente que existe en la realidad extra registral habría sido creado, no por el propietario común de todas ellas, en la fecha en que se procedió a la división, sino por el adquirente de la que hoy es del demandado, el Sr. Rodolfo, que declaró como testigo en estos autos.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, sección 4ª, 27 de marzo de 2013. Recurso de Apelación. 61/2013. Ponente. Ilmo. Sr. D. Carlos Moreno Millán (JUR 2013/188574). Resolución por incumplimiento de la aparcería. Inexistencia de incumplimiento esencial derivado del cese de cultivos de agrarios y el pago de renta a través de pagarés como medio aceptado por las partes.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, sección 4ª, de 4 de abril de 2013. Recurso de Apelación. 119/2013. Ponente. Ilmo. Sr. D. Carlos Moreno Millán (JUR 2013/188919). Servidumbre de aguas. Derecho que ostenta el “Heredamiento” demandante sobre esa denominada zona de servidumbre del canal o conducto de riesgo: el vallado realizado por la demandada no respeta la superficie de servidumbre de paso a dicho canal. Restitución al estado anterior a las obras.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia, sección 4ª, 14 abril de 2013. Recurso de Apelación. 29/2013. Ponente. Ilmo. Sr. D. Carlos Moreno Millán (JUR 2013/162020). Servidumbre de paso. Acción confesoria. Desestimación por inexistencia de signo revelador de servidumbre. Trazado en paralelo a la acequia, lo que es exponente de su condición de “paso de regantes” y por tanto cabría identificarlo como un signo visible de una servidumbre de acueducto, consustancial y accesorio a ella.

REVISTA DE REVISTAS

SEGUNDO SEMESTRE 2013

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Profesora Contratada Doctora
Universidad de Valladolid

ACTUALIDAD JURÍDICA ARANZADI

2013, n.º 871

CALVO VÉRGEZ, J. *La nueva Ley 13/2013 y la creación de la figura de la “entidad asociativa prioritaria”: un paso adelante en la competitividad de las cooperativas agrarias*, págs. 6 y ss.

CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO EUROPEO

2013, n.º 46

BUENO ARNIJO, A. M^a. *Una alternativa al procedimiento de incumplimiento: las correcciones financieras de la política agrícola común*, págs. 29-75.

DIARIO LA LEY

2013, n.º 8087

SOLAR CALVO, M^a P. *PAC y PYMES el horizonte 2020 como respuesta.*

DIRITTO E GUIRSPRUDEENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

2013, n.º 6

CENICOLA, L. *L'interpretazione degli atti soggetti a registrazione.*

JESU, G. *Sulla necessità della forma scritta della denunciatio nella prelazione agraria.*

FERRARA, G. *Gli oneri documentali dell'imprenditore agricolo professionale nell'agevolazione per la formazione della piccola proprietà contadina.*

CASADEI, E. *La nozione giuridica di agricoltura (incisivi mutamenti e nuovi problemi).*

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**2013, n° 213**

VECCHIONE, E. *La science à l'épreuve de la légitimité politique: le lien entre autorité politique et légitimation par la science soulève des questions philosophiques présentées ici à la lumière d'un cas précis: le différend entre Europe et États-Unis, lié aux produits génétiquement modifiés*, págs. 216-220.

2013, n° 215

ETRILLARD, C. *La méthanisation agricole? Champ d'activité nouveau pour l'agriculteur: Traiter la pollution liée aux déchets et aux effluents en produisant de l'énergie renouvelable?*, págs. 296-300.

ECONOMIA E DIRITTO AGROALIMENTARE**2013, n° 3**

MARCHESE, A., BARDUCCI, L., MASOTTI, M. *Il comportamento del consumatore, le politiche di brand management e la responsabilità sociale d'impresa: il caso ViviVerde Coop.* pág. 353-372

EFFL. EUROPEAN FOOD AND FEED LAW REVIEW**2013, n° 6**

AALT BAST et al. *Scientism, Legalism and Precaution – Contending with Regulating Nutrition and Health Claims in Europe*, pág.401-410.

LABOREO**2013, n° 525**

ARES, J. *La nueva PAC. España aplicará un modelo uniforme de regionalización de ayudas.*

LA LEY UNIÓN EUROPEA**2013, n° 9**

GUILLEM CARRAU, J. *Nuevas reglas UE para las Denominaciones de Origen (Reglamento CE 1151/2012).*

PESCA Y ACUICULTURA EN EUROPA**2013, nº 8**

Reforma de la Política Pesquera Común: un futuro sostenible para los peces y los pescadores, págs. 4-10.

PRÁCTICA URBANÍSTICA: REVISTA MENSUAL DE URBANISMO**2013, nº 123**

MACHACÓN DÍAZ, F.J. *Construcciones y viviendas agrarias en suelo rural: la “vinculación” al uso natural del suelo como elemento determinante para su autorización*, págs. 28-49.

REDECO (Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación)**2013, nº 36**

VITO RUBINO. *Alcance y aplicación de la protección de las denominaciones geográficas de los productos alimenticios prevista en el Reglamento (UE) nº 1151/2012.*

2013, nº 34

BERND MJ. VAN DER MEULEN, B. y SANHUEZA MARTÍN, A. *La estructura del Derecho alimentario europeo*, págs. 3-41.

REVISTA CESCO DE DERECHO DE CONSUMO**2013, nº 6**

GARCÍA MONTORO, L. *Seguridad alimentaria: impacto del nuevo Real Decreto 176/2013, de 8 de marzo que deroga determinadas reglamentaciones técnico-sanitarias y normas de calidad referidas a productos alimenticios*, págs. 234-243.

2013, nº 7

PALMA FERNÁNDEZ, J.L. *Los nuevos contratos alimentarios: análisis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, págs. 240-245.

2013, nº 8

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *¿Resultan comprensibles para los consumidores las declaraciones relativas a la salud que, en virtud del Reglamento (UE) nº 1924/2006, pueden figurar en las etiquetas de los alimentos?*, págs. 363-374.

CARRETERO VELASCO, A. *La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la unión europea*, págs. 375-420.

REVISTA DE DERECHO CONCURSAL Y PARACONCURSAL

2013, nº 18

CAIAFA, A. *El sobreendeudamiento del empresario agrícola en el Derecho italiano*, págs. 395-417.

REVISTA DE DERECHO DE LA COMPETENCIA Y LA DISTRIBUCIÓN

2013, nº 13

JARNE MUÑOZ, P. *La responsabilidad precontractual en el sector de la distribución comercial*, págs. 51-80.

ARPIO SANTACRUZ, J. *Los acuerdos de fijación de precios en el sector agroalimentario*, págs. 135-182.

GÓMEZ LOZANO, M^a M. *“Marcas y otros distintivos en el sector agroalimentario: de los distintivos de calidad a las marcas de distribuidor*, págs. 205-220.

REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

2013, nº 45

SOBRIDO PRIETO, M. *Los jueces españoles en su papel de jueces comunitarios: el intercambio de cuotas pesqueras en el Golfo de Vizcaya y el principio de estabilidad relativa en las sentencias del Tribunal de Luxemburgo, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo*, págs. 691-718.

REVISTA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2013, nº 33

GONZÁLEZ BOTIJA, F. *Agricultura*.

REVISTA GENERAL DE DERECHO EUROPEO

2013, nº 30

FERNÁNDEZ EGEA, R. M^a. *Un paso más en pos de una pesca responsable en la UE. El Reglamento (UE) 1026/2012*.

REVUE DU DROIT RURAL**2013, n° 414****TAURAN, TH.** *L'impact de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 sur le régime agricole: beaucoup d'agitation pour rien?.***2013, n° 416****GRIMONPREZ, B.** *L'indivisibilité du bail rural.***2013, n° 417****CAYRON, J.** *Le nouveau régime des droits de plantation dans le secteur vitivinicole.***REVUE DE L'UNION EUROPÉENNE****2013, n° 570****LE GOFFIC, C.** *Prior tempore, potior iure? Difficiles relaciones entre indicaciones geográficas y marcas, pág. 423 y ss.***REVUE FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE****2013, n° 5****ANSALONI, M.** *La fabrique du consensus politique: le debat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe, págs. 917-937.***RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO****2013, n° 3****JANNARELLI, A.** *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne del l'“eccezionalità” agricola , p.405***TAMPONI, M.** *Cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari: forma e incertezze legislative, p 439***RIVISTA DI DIRITTO ALIMENTARE****2013, n° 3****COSTATO, L.** *Dai prodotti agricoli primari ai consumatori: I percorsi della storia, pág 3 y ss.***TOMMASINI, A.** *Strategie di competitività nel sistema agroalimentare in funzione della nuova PAC (imprenditori agricoli alla riscoperta della food security), págs. 11 y ss.*

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *El concepto ‘declaración de reducción del riesgo de enfermedad’ prevista en el Reglamento (CE) n° 1924/2006: la sentencia “Green – Swan” de 18 de julio de 2013, págs. 48 y ss.*

TIBERTI, E. *Geographical Indications and Trademarks: space for coexistence as an equitable solution*

BIBLIOGRAFÍA

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis. Derecho Administrativo Agrario. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2013. 270 págs.

José Luis Palma Fernández, Letrado del Consejo de Estado y miembro de la Asociación Española de Derecho Agrario, es autor de varias obras sobre Derecho agrario.

El trabajo que nos presenta ahora bajo el título “Derecho Administrativo Agrario”, estudia una serie de temas agrarios desde una visión jurídica-pública, teniendo en cuenta la normativa comunitaria, nacional, autonómica y local.

El libro fue presentado por el Subsecretario de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, D. Jaime Haddad Sánchez de Cueto, en el Ministerio de dicho nombre, el 19 de noviembre de 2013.

La obra está dividida en 34 capítulos.

Los primeros siete capítulos tratan del concepto y caracteres del Derecho administrativo agrario; las funciones de la Administración respecto a la agricultura; la Administración Europea y la Política Agrícola Común, estudian el Mercado Común Agrícola y sus orígenes, los objetivos de la Política Agrícola Común, la Organizaciones Comunes de Mercado y la Política de estructuras: los Fondos agrícola comunitarios; la Administración General del Estado, destacando el papel del Ministerio de Agricultura desde sus orígenes hasta la actualidad; la Administración de las Comunidades Autónomas, el reconocimiento competencial en materia de agricultura y los instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: los órganos de cooperación, la planificación y programación conjunta de actuaciones, los convenios de colaboración, las encomiendas de gestión y la participación en los procesos normativos internos y externos; y la Administración Local y la agricultura, centrándose en la organización y competencias de las corporaciones Locales en materia agraria: bienes de las Corporaciones Locales, montes, concentración parcelaria y medio ambiente.

Un segundo bloque de temas, del VIII al XII, tratan sobre la intervención administrativa sobre tenencia de tierras y propiedad agraria; la reforma agraria; el desarrollo agrario; la función social de la propiedad agraria en la Constitución española de 1978; y la explotación agrícola, los elementos que la in-

tegran, diferenciando la explotación agrícola de la empresa agraria desde la perspectiva del Derecho Público.

Los capítulos XIII a XV estudian la acción administrativa ante los riesgos naturales extraordinarios: sequía, inundaciones, heladas e incendios forestales; la sanidad animal y la sanidad vegetal.

Los capítulos XVI a XX analizan las producciones agrícolas, ganaderas y forestales; el medio ambiente y la agricultura, estudiando el principio de implantación progresiva de la norma ambiental en el ámbito rural, el principio de homogeneización de la penetración de la norma ambiental en el ámbito agrario, el principio de adaptación y el de mutabilidad; la producción agrícola ecológica; el régimen jurídico de modificaciones genéticas de organismos animales y vegetales; las semillas y plantas de vivero.

Los capítulos XXI a XXIII tratan de las industrias agrarias, de la comercialización de productos agrarios; y de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Los capítulos XXIV a XXVI se refieren a las denominaciones de origen; a la seguridad alimentaria y a las infracciones y sanciones en materia agroalimentaria.

A la figura del agricultor le dedica el capítulo XXVII, analizando la figura del agricultor en la Ley de Arrendamientos Rústicos y en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias; y a la Seguridad Social Agraria el capítulo XXVIII, analizando la Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad social en el Régimen General de la Seguridad Social, creando un sistema Especial para Trabajadores por Cuenta ajena Agrarios.

El último bloque de temas, del XXIX al XXIV, estudia el asociacionismo agrícola, las Sociedades Agraria de Transformación, las cooperativas agrarias, los pósitos agrarios; las cámaras agrarias; y las comunidades de regantes en la Ley de Aguas y la modernización de los regadíos.

De lo expuesto se desprende que estamos en presencia de una obra de referencia en la materia, útil para los estudiosos del Derecho agrario desde una perspectiva pública; obra que ha sido fruto de una intensa y diversa labor de investigación. Nuestra felicitación a su autor.

FRANCISCO MILLÁN SALAS
Profesor Contratado Doctor de Derecho civil. UCM