

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXX

N.º 64. Enero-Junio 2014

**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

Seguridad alimentaria: dificultades y oportunidades

Leticia A. Bourges
Begoña González Acebes
Esther Muñiz Espada 7

Explotaciones agrarias de titularidad compartida y compensación económica por colaboración efectiva del cónyuge o pareja de hecho en los supuestos de extinción de la relación

Dra. Ana Carretero García 33

Desequilibrios del mercado mundial que afectan a la seguridad alimentaria. Algunas propuestas

Pilar Gil Adrados 73

Intervención administrativa sobre los seguros agrarios

José Luis Palma Fernández..... 95

El mercado asistido de tierras y las zonas de reserva campesina en Colombia. Un análisis a partir de los Derechos de propiedad

Felipe Alberto Pineda Trujillo 115

La reforma de la política agrícola común y la crisis económica

Giuseppe Spoto 143

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA 157

REVISTA DE REVISTAS 167

BIBLIOGRAFÍA

Introducción al Derecho alimentario en China.

Luis González Vaqué

Por: Francisco Millán Salas 175

SEGURIDAD ALIMENTARIA: DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES

LETICIA A. BOURGES

Doctor en Derecho
Secretaria General del Comité Europeo de Derecho Rural

BEGOÑA GONZALEZ ACEBES

Profesora Contratado Doctor. Universidad de Valladolid

ESTHER MUÑIZ ESPADA

Catedrática de Derecho civil. Universidad de Valladolid

RESUMEN: La seguridad alimentaria se presenta como concepto amplio e interdisciplinar, y adolece de una cierta imprecisión en su definición en lengua castellana. Esta es quizás una de las principales dificultades con que se encuentra el legislador español, quién, en su última intervención, ha establecido un derecho a la seguridad alimentaria, referido especialmente a su aspecto sanitario así como numerosos mecanismos de control de los alimentos, sin haber llegado por esta vía a garantizar suficientemente el reto que el reconocimiento de este derecho supone. Una adecuada protección de la seguridad alimentaria precisa reconocer su naturaleza transversal e implica moverse en un ámbito de complementariedades. El enfoque a adoptar debe tener presente la realización de los postulados de la bioeconomía, particularmente el uso sostenible de los recursos renovables, la protección del medio ambiente, su implicación con las políticas comunes agrarias y pesqueras, y la articulación de diferentes políticas (de industria, empleo, energética y sanitaria), así como también debe integrarse un adecuado reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial agrícola o alimentario.

ABSTRACT: The Spanish concept of *seguridad alimentaria* is a broad and interdisciplinary and it suffers from a great imprecision. This is perhaps one of the main difficulties with which the Spanish legislator has to deal, in the latest law on food security, he has established a right to food safety as well as several mechanisms of control, without having achieved to ensure enough the challenge that the recognition of this right supposed. The adequate protection

of food safety needs to recognize its transversal nature and involves moving in a field of complementarities. This approach must incorporate the principles of bioeconomy, particularly the sustainable use of renewable resources and the protection of environment, their influence on common agricultural and fishin-policies, as well as the coordination of different policies (industry, employment, health and energy,), and it should also take into consideration a proper recognition of the intangible cultural heritage in relation to food and agriculture.

PALABRAS CLAVES: Seguridad alimentaria, Calidad de los alimentos, Análisis del riesgo, Higiene alimentaria, Etiquetado, Bioeconomía, Medio ambiente.

KEY WORDS: Food security, Food quality, Analysis of risk, Food safety, Labelling, Bioeconomy, Environment.

SUMARIO: I. Premisa: indefiniciones de la noción en español de “seguridad alimentaria”. II. Seguridad alimentaria en la Unión Europea. III. Seguridad alimentaria en España. 1 La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición. IV. Perspectivas a integrar respecto a la seguridad alimentaria. 1 La bioeconomía. 2. Los valores culturales o la Convención sobre la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. V. Consideraciones finales.

I. PREMISA: INDEFINICIONES DE LA NOCIÓN EN ESPAÑOL DE “SEGURIDAD ALIMENTARIA”

La seguridad alimentaria tiene un significado ambiguo en español, pudiendo referirse a la seguridad alimentaria (*food security*) en términos cuantitativos y corresponder a la noción política de seguridad alimentaria establecida en orden internacional, como así también a la seguridad alimentaria (*food safety*) en términos sanitarios, llamada también calidad sanitaria o seguridad sanitaria de los alimentos.

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas (*food security*) tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”¹. Se trata aquí de una noción política que implica un *carrefour* de problemáticas que exigen una acción decidida y global desde los ámbitos de decisión política. Esta noción ha dado lugar a otras nociones más jurídicas como la soberanía alimentaria y al derecho a la alimentación adecuada².

1 Plan de acción de la Cumbre mundial de la alimentación, 1996, www.fao.org.

2 La Declaración universal de derechos del hombre de 1948 estableció el derecho a un nivel de vida adecuado, del cual derivara luego el derecho a la alimentación adecuada. Pacto

La mencionada definición ha sido comúnmente aceptada y pone de manifiesto los elementos constitutivos de la seguridad alimentaria que incluyen las características básicas de los alimentos:

b) **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Esta característica exige una acción positiva del Estado y también negativa. En la dimensión positiva, entran una cantidad innumerable de variables, la mayoría correspondientes a políticas económicas y comerciales del Estado en cuestión, pues la obligación positiva ordinaria del Estado es incluir al individuo en condiciones de ejercer sus derechos, comprendiendo las condiciones físicas y económicas. Se trata fundamentalmente de facilitar y extender las condiciones de acceso y substituirse en caso de necesidad. En la dimensión negativa, es necesario que el Estado respete el acceso existente y no ejecute ni acciones ni políticas ni cometa omisiones que puedan afectar el acceso existente³.

a) **Disponibilidad** de alimentos: la disponibilidad de los alimentos contribuye a concretar el acceso a ellos. Los alimentos deben existir en cantidades suficientes, se trata de una posibilidad física que exige un aprovisionamiento regular y durable. Esta característica se relaciona con la satisfacción de las necesidades diarias de una persona de acuerdo a las distintas etapas de su vida, su género y su actividad y con ciertas políticas del Estado. En términos generales, no se exige que exista autosuficiencia, sino regularidad en los aprovisionamientos, a lo cual contribuyen las políticas agrarias así como las políticas comerciales y las acciones en caso de urgencias.

Si la población tiene posibilidades de acceder a alimentos que son disponibles, éstos deben responder a su vez a los criterios de **seguridad sanitaria** y de **aceptabilidad** por parte del individuo. El alimento debe ser sano, para lo cual la acción reglamentaria se ha multiplicado en los últimos decenios siguiendo los dictámenes de la ciencia para establecer los umbrales de tolerancia de ciertas sustancias. En última instancia, el alimento disponible en el mercado, el alimento debe ser aceptado por el consumidor, lo que implica la intervención de diversos criterios de orden subjetivo y, en particular, culturales.

internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales del 16 de diciembre de 1966, art. 11 menciona la alimentación adecuada. Luego, el Comentario general n°12 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales adoptado en 1999 hizo una interpretación auténtica del derecho a la alimentación adecuada.

3 BOURGES, L., *La distinction du produit agricole et du produit agroalimentaire dans la dynamique du droit rural*, Tesis, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p. 570 et s. : para un análisis sobre las nociones de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación adecuada y la alimentación en este marco.

Las iniciativas internacionales sobre el tema han tenido origen en la demanda de los países en vías de desarrollo y el objetivo de acentuar el comercio. Sin embargo, las últimas décadas han visto el reclamo de la soberanía alimentaria y de la autonomía en la determinación de las políticas agrarias.

La **seguridad sanitaria** (*food safety*) de los alimentos no ha recibido un concepto único a nivel internacional. Sin embargo, tanto la definición de seguridad alimentaria (*food security*) así como el derecho a la alimentación adecuado ponen el producto en el centro de la cuestión. Este, como dice la definición de seguridad alimentaria, debe ser sano y nutritivo. La seguridad sanitaria de los productos hacen referencia a la primera característica, que los franceses han llamado también calidad umbral (*qualité seuil*) y que permite la comercialización del producto. Sin cumplir los requisitos sanitarios mínimos un producto no puede ser introducido en el mercado; en otros términos, esos requisitos determinan la adecuación de un producto al consumo o la ausencia de riesgo para la salud del consumidor y, en consecuencia, su existencia mercantil. Vale la salvedad, que existen ciertos grupos de consumidores que pueden tener características propias que los ponen potencialmente a riesgo frente a ciertos alimentos, lo cual no significa que el alimento no sea sano. Para preservar esta categoría de consumidores de riesgo individual se han intentado establecer estrictas reglas de etiquetado.

Esta aclaración del concepto es necesaria para analizar la ley española de Seguridad alimentaria 17/2011, donde se plantea como objetivo principal el reconocimiento y la protección efectiva del *derecho a la seguridad alimentaria*. En este mismo sentido, en marzo de 2013, en nuestro país, se ha aprobado el Libro Blanco de la Nutrición donde se pone de manifiesto que la misión de la seguridad alimentaria ha sido adecuar los productos alimenticios y sus procesos de elaboración a un marco de referencia que exige una alta protección de la salud de los ciudadanos.

Esta legislación nacional tiene su fuente, sin dudas, en la reglamentación de la Unión europea. Si bien, la legislación comunitaria sobre dosis diarias y límites admisibles de ciertos productos tiene larga tradición, las crisis alimentarias que se presentaron a partir de los años 1980 generaron un encuadre legislativo más claro. Sin embargo, no fue hasta este siglo que la legislación alimentaria de la Unión europea comenzó a sistematizarse.

Un panorama de la evolución del marco regulatorio europeo, para ubicar luego las bases nacionales, es imprescindible a los efectos de probar la lenta evolución de una legislación que ha paulatinamente incrementado sus niveles

de protección y que siempre se muestra necesitada de nuevas dosis de renovación⁴.

II. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

La evolución de las reglas de la Unión europea respecto a los alimentos es relativamente reciente. Hasta los años ochenta, la legislación era de carácter sectorial, fragmentaria y vertical, es decir, dictada en relación a cuestiones específicas. La materia se caracterizaba por la dicotomía salud-traba comercial. Las iniciativas de armonización eran relativamente insatisfactorias y reinaba el principio de reconocimiento mutuo⁵ para el mercado de productos alimenticios sanos.

Diversas crisis alimentarias⁶ desde la década de los ochenta pusieron de manifiesto las deficiencias y terminaron revolucionando la legislación europea. A su vez, las demandas de los consumidores llevaron a una revisión completa de las prescripciones comunitarias en el ámbito alimentario. Así, se dio lugar a un período de sobreabundancia de directivas horizontales sobre etiquetado, publicidad y controles. El objetivo fue establecer reglas sanitarias específicas para la producción y la introducción en el mercado de productos sanos. La sanidad de los alimentos se convirtió en un objetivo fundamental. El Tratado de Ámsterdam consolidó el interés comunitario respecto de la salud pública y de los derechos del consumidor. A partir de ese tratado, y en particular del de Lisboa, las medidas en el ámbito veterinario y fitosanitario tienen por objetivo la protección de la salud pública y forman parte de la política común de salud pública (introducida por el Tratado de Maastricht).

El Libro verde sobre los principios generales de la legislación comunitaria fue seguido del Libro blanco sobre la seguridad alimentaria y de la Comunicación de la Comisión sobre la salud del consumidor y la seguridad alimentaria (COM(97)183) y sobre el principio de precaución (COM(2000)1). Estos

4 MANTECA VALDELANDE, V. “Fundamentos del Derecho alimentario (I)”, *Desarrollo rural y sostenible*, 2010, n° 4, ps. 79 y ss.; COSTATO, L. “Seguridad alimentaria en la perspectiva del Derecho agroalimentario”, *Economia e diritto agroalimentare*, 2010, xv, 1, ps.179-188; VAN DER MEULEN, B. “Función del Derecho Alimentario”, *European food and feed law review*, 2010, n° 3, ps.83 y ss. GRASSI NETO, R., *Segurança alimentar*, Sao Paulo, 2013.

5 CJ, sentencia del 11 de julio de 1974, *Dassonville*, aff.C-8/74.

6 Esas crisis pusieron de manifiesto la necesidad de afrontar la materia alimentaria de manera global ; surgió entonces el principio “de la granja a la mesa”, así como la trazabilidad como concepto clave que exige registrar todas las fases de producción, transformación y distribución de los alimentos para poder detectar rápidamente el momento del proceso en el que se haya planteado el problema.

textos de *soft law* implicaron una nueva etapa de la legislación alimentaria y la adopción de un enfoque global integrando todas las etapas de la cadena (*filière*).

Se advirtió la necesidad de definir a escala de la Unión Europea una base común para las medidas que regulaban los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria: producción, transformación, transporte y distribución. Este nuevo enfoque quedó plasmado en el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, texto que diseña la concepción comunitaria de la regulación alimentaria, describiendo un conjunto de acciones necesarias para completar y modernizar la legislación de la Unión Europea. A partir de este momento, la Comisión Europea identificó la seguridad alimentaria, en su acepción sanitaria, como una de sus máximas prioridades.

Con este propósito, y como actuación del Libro Blanco, se dictó la primera regulación europea que determinó el marco de la legislación alimentaria: el Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la cual constituye una innovación fundamental. Dicha autoridad está destinada a aumentar la confianza del consumidor y a substituirse a los comités científicos. Ella se basa en los principios de excelencia, independencia, transparencia y exhaustividad. En caso de crisis, asiste a la Comisión y constituye un elemento clave en el proceso de análisis de riesgo. Tiene un rol consultivo a moción de la Comisión o de un Estado miembro, pero puede también actuar oficiosamente; cuestionándose que personas privadas, en particular cierto tipo de asociaciones, no estén capacitadas para activar el interés de la Autoridad.

La base jurídica del reglamento mencionado es múltiple, lo que evidencia la voluntad política de introducir disposiciones basadas en el interés común y la necesidad de que esas medidas sean compatibles con las exigencias sanitarias y las reglas de mercado, siempre en tensión. A pesar de que la legislación alimentaria encuentra su apoyo en la protección de la salud y del consumidor, se le reconoce al reglamento marco una naturaleza transversal.

Los principios fundamentales de la legislación alimentaria de la Unión europea son:

- abarcar toda la cadena alimentaria: “del campo a la mesa”;
- responsabilidad de todos los actores (incluso el sector primario);
- trazabilidad;
- aplicación del análisis de riesgo y del principio de precaución;
- sistema de monitoreo y alerta rápida.

Tanto el reglamento como el “paquete higiene” (reglamentos (CE) n°852, 853, 854 y 882 del 2004, y la directiva (CE) 2002/99) indican un fortalecimiento y una unificación del poder comunitario con el fin de dictar reglas sanitarias de los productos alimentarios, sin que por el momento ello constituya una política autónoma. Son las particularidades del objeto (el alimento) y del objetivo (la seguridad sanitaria de los alimentos) de la legislación alimentaria que hicieron tomar consciencia al legislador de la necesidad de elaborar una legislación integral, capaz de incorporar los sujetos en razón de su participación en la cadena de acciones que van desde la producción a la distribución⁷.

El objetivo de ese reglamento marco fue una cierta armonización y una simplificación de disposiciones complicadas y detallistas, instaurando una política única en materia de higiene alimentaria⁸. La construcción sistemática de la legislación alimentaria comprende el establecimiento o la revisión de reglas de seguridad alimentaria, en particular respecto de los contaminantes, los residuos admitidos, los nuevos alimentos, los aditivos e ingredientes, y diversos métodos que se utilizan a lo largo de la cadena alimentaria como la irradiación, las medidas de salvaguardia, además de un procedimiento rápido para toma de decisiones y el mejoramiento del etiquetado.

Sin embargo, debe recordarse que la simplificación de reglas tiene el objetivo de asegurar un alto nivel de protección en materia de salubridad alimentaria y, a su vez, asegurar un buen funcionamiento del mercado interior⁹.

Evidentemente, con este enfoque se vió reforzada la obligación de información al consumidor, que se ha desarrollado ampliamente en la legislación sobre etiquetado. El reglamento (UE) 1169/2011, aplicable desde el 1 de diciembre de 2014, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, ha fortalecido el derecho de los consumidores a la información y ha prohibido inducirlo a error. Al establecer los procedimientos para facilitar la información, el texto ha reconocido la flexibilidad suficiente para responder a los futuros avances y

7 BERND MJ. VAN DER MEULEN, B. y SANHUEZA MARTÍN, A. *La estructura del Derecho alimentario europeo*, REDECO, *Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación*, 2013, n° 34, ps. 3-41.

8 MATTERA, P., “Seguridad alimentaria (el paquete legislativo en materia de salubridad animal y vegetal)”, *Revue du droit de l’union européenne*, 2013, n° 2, ps. 325-333.

9 MATTERA, P., “Salud y Derechos de los consumidores. El nuevo enfoque de la Comisión Europea sobre los OGM”, *Revue de droit de l’Union européenne*, 2010, n 3, ps.625 y ss.. RODRÍGUEZ LÓPEZ, B. “El cuidado debido. Organismos genéticamente modificados y principio de precaución”, *DILEMATA*, 2013, n° 11, ps. 61-81. CARRETERO GARCÍA, A., “Prevención de riesgos y reparación de daños por organismos modificados genéticamente en el Derecho español y comunitario”, *Revista arazandi de Derecho patrimonial*, 2013, n° 30, ps. 131-167.

a los nuevos requisitos de información, con el reparo de que la información contenida en la etiqueta resulte entendible al consumidor¹⁰.

La estrategia de la UE es consolidar una normativa exhaustiva sobre la seguridad de los alimentos y sobre la higiene alimentaria, asegurar que el asesoramiento científico sólido sea la base de las decisiones y que exista una aplicación y un control efectivos¹¹.

III. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ESPAÑA

En España, la preocupación pública por la relación existente entre el consumo de alimentos y la aparición de enfermedades puede remontarse al siglo XIII¹² con la regulación de los mataderos públicos, primeras normas dirigidas a impedir las adulteraciones de los alimentos. A finales del siglo XV, encontramos reglamentaciones sobre qué partes de los animales se pueden vender, en qué forma y en qué sitios; reglamentaciones para los molineros imponiendo medidas higiénicas (que no haya cerdos en los molinos) así como el control de pesos y medidas en el transporte¹³.

Desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX podemos ya hablar de auténticas normas de policía sanitaria de los alimentos¹⁴.

El primer intento de poner al día las técnicas de intervención pública en los problemas de salud de la colectividad¹⁵ lo constituyó el proyecto de Código Sa-

10 CELMA ALONSO, P., La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 26, 2014, ps. 191-224.

11 GARCÍA MONTORO, L., “Seguridad de productos y vigilancia del mercado en la Unión Europea”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 8, 2013. CARRETERO GARCÍA, A., “La información alimentaria que debe ser facilitada al consumidor a partir de 2014 en la Unión Europea”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 8, 2013.

12 Una panorámica de esta evolución desde los inicios de la humanidad puede verse en AMARO LÓPEZ, M.A. “Higiene, Inspección y control de los alimentos. Historia, presente y futuro”, en <http://www.uco.es/organiza/departamentos/bromatologia>.

13 GÓMEZ DÍAZ, D. y GÓMEZ DÍAZ, M. J. “Control y fraude de los alimentos: un viaje por la ciudad de Almería, 1788-1940”, en J. M. Martínez López (ed.) *Historia de la Alimentación Rural y Tradicional*, Instituto de Estudios Almerienses, Almería, 2003, p.40.

14 Así, podemos citar los Decretos de 23 de junio de 1813 y de 3 de febrero de 1823, y las Leyes Municipales de 20 de agosto de 1870, así como la Ley Orgánica Municipal de 2 de octubre de 1877. Vid. ampliamente RODRÍGUEZ PONT, M. *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria*, Madrid-Barcelona, 2007.

15 Aunque desde la Edad Media se conoce la existencia de las Juntas Locales de Sanidad (Juntas del Morbo, o morbería), se trataba de órganos no permanentes, formados por varios de los regidores del municipio y algún médico, cuya función era luchar contra las epidemias. El carácter de estas primeras Juntas era más de policía sanitaria (orden público) que

nitario de 1822, cuya aprobación frustraron en su momento las disputas acerca de la exactitud científica de los medios técnicos de actuación en que pretendía apoyarse. A pesar de ello, dicho proyecto, elaborado por Francisco Fabra en colaboración con la Academia Médica Matritense, estaba basado en una visión global de los problemas de salud y constituyó el primer intento de establecer mecanismos de atención primaria, vigilancia de epidemias y prevención, de conformidad con el espíritu de la Constitución de Cádiz que otorgaba a los ayuntamientos funciones de policía de salubridad.

Con el fracaso de la que hubiera sido la primera ley sanitaria, la consolidación de un órgano ejecutivo bien dotado y flexible, acomodado en cuanto a su organización a las nuevas técnicas de administración que tratan de abrirse camino en España en los primeros años del siglo XIX tuvo que esperar hasta la aprobación de la Ley de 28 de noviembre de 1855 para ver consolidada la Dirección General de Sanidad, creada muy pocos años antes. Esta Ley instituyó también los Jurados Médicos Provinciales de Calificación, que tenían por objeto prevenir, amonestar y calificar las faltas que cometieran los profesionales en el ejercicio de sus facultades, así como regularizar sus honorarios, reprimir los abusos y establecer una severa moral médica.

En definitiva, el primer “código alimentario” no llegará hasta inicio del siglo XX con la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, dónde quedaron reguladas la inspección de carnes, ganado, frutas, verduras y demás subsistencias. También fue considerado un auténtico “código alimentario” el Real Decreto de 17 de septiembre de 1920, que aprobó las condiciones técnicas que habían de servir de base para la calificación de los alimentos, papeles, aparatos, utensilios y vasijas relacionadas con la alimentación.

Seguidamente, la Ley de 10 de marzo de 1939 creó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Este organismo surgió ante la situación de desabastecimiento producida por la Guerra Civil, y por el estado de abandono y destrucción de los medios de producción de productos alimenticios. A través de esa Comisaria se organizó la política intervencionista del Estado para hacer frente a la situación de crisis.

Sin embargo, la primera disposición normativa que consolidó las competencias estatales en materia de sanidad alimentaria fue la Ley de Bases de la Sanidad nacional de 25 de noviembre de 1944. Se recoge aquí el término higiene alimentaria, estableciéndose que corresponde a la Dirección General de Sanidad la reglamentación de cuanto se refiere a la higiene bromatológica, así como la definición de las características sanitarias que deban reunir los alimentos y bebidas; la determinación del mínimo de condiciones que deben

de salud pública (saneamiento), vid. BELTRÁN MOYA, J.L. *Historia de las epidemias en España y sus colonias (1348–1919)*, Madrid, 2006.

tener aquéllos para considerarse como tales y fijar también la de los utensilios relacionados con la preparación y envase de los mismos; fijación del mínimo de condiciones higiénicas de locales, fábricas y almacenes destinados a la elaboración, manipulación, envase, almacenamiento, transporte y venta de los productos alimenticios, condimentos y sus derivados.

Esta misma norma, en su Base 24, recogía la sanidad municipal, entre cuyos fines principales figuraba el de proporcionar agua potable de pureza bacteriológica garantizada; establecer un buen servicio de vigilancia y examen de alimentos y bebidas y mantener los servicios de inspección de fábricas de embutidos, salazones, comercio de alimentos en general, confiterías, panaderías, lecherías, etc.

A partir de los años sesenta los objetivos de abastecimiento habían sido sustituidos por un nuevo objetivo: la calidad de los alimentos, pudiendo señalarse éste como el momento en el que se produce el paso de una política de abastecimientos a una política comercial¹⁶. De esta manera, surgen los primeros esbozos de la política de calidad alimentaria.

La normativa nacional se vio influida por las instancias internacionales y sus decisiones en la materia. Las recomendaciones de la FAO y la OMS se cristalizaron en España en la Orden de 29 de marzo de 1960 por la que se creó la Subcomisión de Expertos dentro de la Comisión Interministerial Técnico-sanitaria, cuyo propósito fue redactar un Código Alimentario español, lo que se consiguió mediante Decreto de 21 de septiembre de 1967, si bien no entró en vigor hasta el 9 de agosto de 1974.

En la última etapa, la Constitución de 1978 reconoce, en su artículo 43, el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

En materia de sanidad e higiene, las CCAA podrán asumir competencias según establece el art. 148.1.21, especialmente en relación con los alimentos. No obstante, deberá respetarse lo relativo a sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad, que son competencia exclusiva del Estado, según establece el art. 149.1.16 CE. Según la doctrina mayoritaria¹⁷, las materias en las que se encuadra la intervención pública respecto a los alimentos por razones de salud son: la sanidad, la defensa del consumidor y el orden público.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio respuesta y desarrollo las previsiones de la Constitución y, en particular, por lo que respecta a la seguridad alimentaria, estableció en su art 18, como una de las actuaciones

16 RODRÍGUEZ FONT, M., *Op. cit.*, p. 44.

17 RODRÍGUEZ FONT, M.m *Op. cit.*, p. 51.

sanitarias del sistema de salud encomendada a las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y los órganos competentes en cada caso, el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas^{18 19}.

Veinticinco años después se constata que se han ido produciendo importantes cambios normativos, influenciados en particular por las reglas europeas, y organizativos, que han dado lugar a un nuevo concepto de la seguridad alimentaria, con el fin de consolidar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. En ningún momento anterior de la historia los ciudadanos han demandado a las autoridades administrativas su intervención en la gestión de riesgos de forma tan intensa como en la actualidad.

1. La Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición

La aprobación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, ha supuesto la creación de un nuevo marco normativo en España en esta materia, en concordancia con el Derecho de la Unión Europea.

Su aprobación coincidió con la crisis de seguridad alimentaria originada en Alemania por la bacteria *Escherichia-coli*, que afectó gravemente a varios países de la Unión Europea, tanto en términos sanitarios como económicos y, particularmente, a los agricultores españoles²⁰. Dicha crisis demostró las deficiencias de los procedimientos y del sistema de alerta en materia de seguridad alimentaria de la Unión Europea, así como la existencia de lagunas respecto a las posibles responsabilidades en que pueden incurrir en este ámbito los diversos sujetos intervinientes (instituciones comunitarias, nacionales, operadores económicos e incluso, los propios consumidores).

La Ley parte de la articulación de un sistema basado en la descentralización política, derivada de la organización territorial del Estado que establece la Constitución de 1978, y en la primacía del Derecho Comunitario respecto

18 ANNUNZIATA, A., MISSO, R., VECCHIO, R., “Alimentos funcionales: aspectos normativos y nuevas oportunidades de mercado”, *Economia e diritto agroalimentare*, 2010, xv, 1, ps. 57-76. RUSSO, L. “La seguridad de los productos tecnológicos”, *Rivista di diritto alimentare*, 2010, nº 1, ps.3-10.

19 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”, *Revista cesco de derecho de consumo*, 2013, nº 6, ps. 234-243.

20 GALLAGHER, M., THOMAS, I. “Fraude alimentario La adulteración deliberada y descripción incorrecta de productos alimenticios”, *European Food and Feed Law Review*, 2010, nº 6, ps. 347-353.

de los ordenamientos nacionales, que exige el respeto de la normativa comunitaria sobre la materia, en la que juega un papel fundamental el citado Reglamento 178/2002. La Ley pretende garantizar la seguridad en toda la cadena alimentaria, como establece gráficamente su Exposición de Motivos siguiendo el lema europeo “desde la granja hasta la mesa”. En la misma línea, reconoce la importancia de que todas las disposiciones y actuaciones en materia de seguridad alimentaria deberán estar fundamentadas en el conocimiento científico, a fin de evitar la arbitrariedad de los poderes públicos. Para ello, se destaca que es necesario que se establezcan mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre todas las administraciones públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible.

La Ley establece cauces de apoyo y cooperación científico-técnicas para llevar a cabo la evaluación del riesgo, y hace referencia a uno de los elementos que más afectan a la seguridad alimentaria, como es la aparición de los riesgos emergentes. En este sentido, tienen una especial importancia entre los instrumentos que diseña la nueva legislación, el establecimiento de Planes Estratégicos de control, con sus correspondientes auditorías, el perfeccionamiento de un Sistema de Información como instrumento de coordinación e intercambio de datos entre entidades profesionales, investigadores y administraciones, y la formación, como elemento fundamental para el buen funcionamiento del sistema. El Capítulo V de la Ley atribuye al Comité Científico de la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición importantes competencias en materia de evaluación de riesgos, así como en relación con la detección de riesgos emergentes, en conexión con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Todos estos instrumentos contribuyen a reforzar el nivel técnico y la eficacia de los controles establecidos. Los avances tecnológicos en la producción y elaboración de alimentos van unidos a mayores riesgos derivados de su transporte y distribución en un mundo globalizado. En este contexto resulta fundamental el intercambio de datos entre profesionales, investigadores y administraciones, que permitan facilitar los conocimientos más avanzados en la materia, a través de un sistema de información homogéneo en materia de seguridad alimentaria, así como la creación de una Red Española de Laboratorios de Control Oficial de Seguridad Alimentaria, que reforzará la vigilancia en todo lo relacionado con los alimentos. Nunca hasta la actualidad se ha tenido un conocimiento tan avanzado de la relación existente entre alimentación y salud, ni se han generado, al mismo tiempo, tantas situaciones de incertidumbre científica, ni

se ha requerido por parte de la ciudadanía una intervención administrativa tan importante para garantizar la gestión de los riesgos.

¿Pero estos mecanismos que introduce la Ley 17/2011 han permitido afrontar el reto de la seguridad alimentaria con mayores garantías?

El legislador español establece en la ley un derecho a la seguridad alimentaria, y por su enunciado se entiende que se refiere exclusivamente al aspecto sanitario. La seguridad sanitaria de los alimentos es una preocupación que se plasma en reglas que buscan asegurar la calidad sanitaria de los alimentos, y por ello la doctrina la denominó “calidad umbral”. Como se concibe a nivel europeo, está prohibido poner en el mercado productos no aptos al consumo, de esta manera el consumidor, supuestamente, sólo tiene acceso a alimentos sanos, al menos éste es el objetivo de toda reglamentación alimentaria. En otras palabras, el producto alimenticio, alimentario o alimento, para ser introducido en el mercado debe ser sano (calidad umbral), sin esta característica, no puede (aunque el riesgo cero no existe) entrar en el mercado y, por tanto, un producto que no sea sano no existe. Por ello, es casi redundante considerar un derecho a un producto sano; en realidad, el producto debe ser sano. La exigencia de inocuidad (sanidad) del producto genera sólo obligaciones para el agente de la cadena alimentaria, que es responsable frente al perjuicio o al incumplimiento de ciertas obligaciones.

Generalmente, los derechos del consumidor se refieren a otros aspectos de los alimentos sanos. Entre esos derechos, la información es esencial por diversas razones, no sólo para responder a las objeciones subjetivas, sino también para responder a características fisiológicas del individuo (alergias, trastornos, intolerancias, etc.).

La defensa de un eventual derecho a la seguridad alimentaria en términos sanitarios estará apoyada en la violación de una obligación del agente económico o de otro derecho como el de información.

Luego, el legislador español se alinea con el resto de legislaciones alimentarias. Del reconocimiento del derecho a la seguridad alimentaria se deriva el establecimiento de normas relativas a los alimentos, aspecto fundamental de la salud pública, en orden a asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas en relación con los alimentos, así como establecer las bases para fomentar hábitos saludables, que permitan luchar contra la obesidad. Se tendrán en cuenta todas las etapas de la producción, transformación y distribución.

Son fines específicos de la ley en análisis:

a) El establecimiento de instrumentos que contribuyan a generar un alto nivel de seguridad de los alimentos y los piensos y la contribución a la prevención de los riesgos para la salud humana derivados del consumo de alimentos.

b) La fijación de las bases para la planificación, coordinación y desarrollo de las estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad²¹.

c) El establecimiento de los medios que propicien la colaboración y coordinación de las administraciones públicas competentes en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

d) La regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias²².

Paralelamente a esto se ha cuestionado²³ la definición de la ley pues ella alude al derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento (información), pero no alude al derecho a no sufrir una lesión o merma en la salud derivada del consumo de alimentos o al derecho a que la salud no sea expuesta a un riesgo inadmisibles (daño real o eventual). El derecho a ser informado podría aparejar la obligación de ser informado en materia científica, lo cual implicaría una obligación de brindar la información pero también el riesgo de que se quiera justificar una cierta responsabilidad por parte de la administración y de los agentes económicos.

21 Vid. Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición y se aprueba su estatuto.

22 PALMA FERNÁNDEZ, J.L., “Chatarra normativa y Derecho alimentario: el caso de las reglamentaciones técnico sanitarias”, *La Ley*, nº 8157, 2013; LLORENTE CACHORRO, J., “Aspectos relevantes sobre Seguridad Alimentaria en la nueva Ley 10/2010 de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León”, *Información Veterinaria*, nº 1, 2011, ps. 33-35. La Ley concreta, además de una ordenación territorial en materia de salud pública más eficaz y eficiente, el reparto de responsabilidades, los mecanismos de intervención, los sistemas de coordinación, las redes de vigilancia, la red de laboratorios y las funciones de los profesionales sanitarios. Incorpora igualmente, la creación de comités de coordinación y científicos en materia de seguridad alimentaria, así como la formación de gabinetes de crisis en caso de producirse estas situaciones. En resumen, una ley comprometida con nuestra sociedad, exigente con los poderes públicos, integradora e innovadora al concebir la salud pública como un servicio público de amplia dimensión, complejo y de carácter transversal a todo el sistema.

23 IZQUIERDO CARRAZCO, M., “La ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad alimentaria y nutrición: de cómo el afán de innovar y crear pretendidos nuevos derechos nubla al legislador”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 30, 2012, pp.3.

El artículo 8 de la Ley de Seguridad Alimentaria no hace referencia a los alimentos nocivos y a los no aptos para el consumo, pero incluye la mención a la “sensibilidad particular de una categoría de consumidores”, lo cual ya es un criterio expresamente recogido en el artículo 14.4 del Reglamento comunitario 178/2002²⁴.

Puede señalarse una desprotección efectiva del consumidor, a pesar de que la LBRL, en su DT 2ª, dispone que los municipios ostentan cuantas competencias de ejecución no estén conferidas por la normativa sectorial en materia de protección de la salubridad pública a otras administraciones públicas; lo cierto es que la mayoría de los municipios carecen de personal específico para estas tareas de control, y en muchos casos, tampoco cuentan con ordenanzas que regulen las actividades de su competencia por lo cual a menudo se registran situaciones de desprotección de los consumidores que no son asumidas por ninguna administración²⁵.

A fin de proteger al consumidor, proporcionándole la información necesaria para que él mismo decida sobre la adquisición de los productos que mejor se adapten a sus necesidades dietéticas individuales, el Reglamento 1169/2011 supone un paso hacia adelante y deja la puerta abierta para progresar en la disponibilidad de la información en función de los avances tecnológicos. Esta norma asegura también al productor en cuanto que si la normativa es clara, concisa o concreta éste será menos vulnerable en lo que se refiere a demandas de responsabilidad por daño²⁶.

24 IZQUIERDO CARRASCO, M., *Op. cit.*, p. 6.

25 FERRER, J.M., “Nueva Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición: un nuevo enfoque en la legislación agroalimentaria”, *Forum calidad*, nº 22, nº 215, 2010, ps. 38-42.

26 LORENZO-REGO, I. “La información alimentaria obligatoria en el Derecho de Daños por productos: Comentarios a la reciente normativa europea”, *Práctica de Derecho de Daños*, nº 108, Sección Estudios, Septiembre 2012, p. 1. AMARILLA MATEU, N., “La publicidad y la promoción de hábitos alimentarios saludables en la ley de seguridad alimentaria y nutrición”, *Actualidad Administrativa*, Nº 5, Sección A Fondo, mayo 2013, ed. La Ley; análisis centrado en la regulación de la publicidad por parte de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y en su interacción con el Reglamento CE 1924/2006, sobre declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos, y con la libre circulación de productos dentro de la Unión Europea. MARTÍNEZ-ZAPORTA ARÉCHAGA, E., “Codex alimentarius, seguridad alimentaria y etiquetado de alimentos”, *Derecho y salud*, vol. 21, nº 1, 2011, ps. 61-73. 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?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 8, 2013. Del mismo autor, Le nouveau règlement sur l'étiquetage des aliments au sein de l'UE, *Revue du droit de l'Union Européenne*, n 2, 2013 , ps. 267-284. “La nueva regulación del etiquetado de los alimentos en la UE: ¿estamos preparados para el día «D»», el 13 de diciembre de 2014?, *Unión Europea Aranzadi*, 4, 2013, ps. 37-55. ARBELOA, E., “La información alimentaria: responsabilidad compartida”, *DERECOM*, 2013, nº 12, ps. 105-112.

Como en otros países desarrollados, muchos problemas proceden ahora del cambio en los hábitos alimentarios y de sus consecuencias (sobrepeso, obesidad, hipertensión, etc.), así como de las secuelas del alcoholismo y del consumo de drogas, más que con problemas sanitarios de los alimentos.

Es claro que la preocupación por la sanidad alimentaria ha sido acompañada por otras cuestiones que han generado un interés en aumento y que han dado lugar a una concepción más omnicompreensiva.

IV. PERSPECTIVAS A INTEGRAR RESPECTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Las múltiples demandas del consumidor y las diversas preocupaciones sociales han generado una cierta movilización de las autoridades nacionales procurando una actualización normativa. Sin embargo, el resultado que más llama la atención es el interés de las comunidades regionales, en nuestro caso de la Unión europea, y en fin de la comunidad internacional, de dar respuesta a esos intereses. En definitiva, estas comunidades supranacionales han querido poner de manifiesto su concienciación del problema a través de distintos tipos de documentos. Estos no sólo constituye una guía de políticas públicas, sino también resultan fuente de nociones o enfoques innovadores y de instrumentos aprovechables.

En ese sentido encontramos dos ejemplos propicios en esta sede: el enfoque bioeconómico y la convención internacional para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. El primero demuestra que la importancia por la salubridad de los alimentos se posiciona paralelamente a otros factores y en particular con una actividad productiva que tenga en cuenta sus consecuencias, potenciando aquellas positivas. La segunda incita a la protección de las producciones agroalimentarias tradicionales que muchas veces exigen una excepción o consideración especial de la legislación sobre la higiene de los mismos.

1. La bioeconomía

Las reglas de la seguridad alimentaria se insertan en un contexto evolutivo que hoy se inspira en la idea de bioeconomía, que implica procurar un ambiente más sano y asumir acciones a favor del medio ambiente que se armonizan con las previsiones que procuran asegurar una producción de alimentos más sana y de acuerdo con la protección medioambiental.

En la Unión europea se dictó *La Estrategia de bioeconomía*, que pretende “mejorar la base de conocimientos y fomentar la innovación a fin de incrementar la productividad garantizando al mismo tiempo el uso sostenible de

los recursos y reduciendo la presión sobre el medio ambiente”. En esta línea, la comunicación de la Comisión, COM(2012) 60 final, bajo la estrategia *La innovación al servicio del crecimiento sostenible*, sugiere un nuevo modelo de desarrollo desde un enfoque interdisciplinar, insertado en un marco internacional, que integre las actividades económicas en los sistemas naturales, una economía inscrita al servicio de la racionalidad instrumental. La idea exige más producción, con una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, adoptando un enfoque integral. Esto implica procurar la complementariedad con otros ámbitos políticos, instrumentos y fuentes de financiación que compartan y abordan los mismos objetivos, tales como las políticas comunes agrícola y pesquera (PAC y PPC), la Política Marítima Integrada (PMI), y las políticas de medio ambiente, industria, empleo, energética y sanitaria.

Este enfoque se centra principalmente en la seguridad alimentaria en términos de cantidad (*food security*), así se presenta— como se reconoce en dicho documento europeo —“la preocupación por el potencial impacto sobre la seguridad alimentaria de la creciente demanda de recursos biológicos renovables por parte de otros sectores, por el uso de los recursos naturales escasos y por el medio ambiente en Europa y terceros países”. Las instancias europeas reconocen la necesidad de elaborar “un planteamiento estratégico y global que implica diferentes políticas”, necesitando una interacción “para promover la coherencia entre las políticas, reducir las duplicidades y mejorar la celeridad y el alcance de la innovación”. “La bioeconomía proporciona una base útil para este enfoque, ya que abarca la producción de recursos biológicos renovables y la conversión de estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido”.

El enfoque bioeconómico tiene, así, una naturaleza trasversal e implica moverse en un ámbito de complementariedades; en otras palabras, se trata de gestionar la escasez de los recursos naturales, la dependencia de los recursos fósiles y la protección del medio ambiente, al mismo tiempo que se pretende un crecimiento económico sostenible.

Por tanto, en agricultura se trata de responder a las exigencias de consumo de alimentos mientras se aumenta la productividad, mientras se tiene que procurar la competitividad económica y ecología, preservando los recursos naturales a través de prácticas de producción sostenible. Las explotaciones agrarias pueden responder a estas exigencias con eficacia, pudiendo ser individualizadas como un instrumento esencial en la política de conservación del paisaje rural²⁷, de lucha contra la pérdida de la biodiversidad y de atenuación del cambio climático, en aras del dinamismo del territorio y el saneamiento a largo plazo de

27 JORDANA BUTTICAZ DE POZAS, J., “*La industria alimentaria y el desarrollo rural*”, *Agrónomos*, 2010, n° 40, ps. 4-13.

la economía. Por ello, se considera fundamental fomentar las prácticas en ese sentido para que se constituyan en ejes de la sostenibilidad, la competitividad y la innovación. La agricultura de la UE tiene el deber de explotar su potencial de productividad como contribución a la estrategia Europea 2020.

Por otro lado, las explotaciones agrícolas se tienen en cuenta por su capacidad de garantizar la seguridad alimentaria, objetivo esencial de su producción, pero se les exige el esfuerzo por mantener la calidad de los alimentos, base de una nutrición sana, así como también por garantiza la salud y respetar el bienestar animal, la sanidad vegetal, mientras prestan atención a las cuestiones fitosanitarias y medioambientales (por ej. una correcta gestión del agua²⁸); teniendo en cuenta que respecto de los nuevos alimentos se debe seguir la pauta de la innovación responsable²⁹.

Los instrumentos jurídicos para el impulso de la competitividad del sector agrícola y del desarrollo rural dejan en claro que la estrategia actual se vincula con los objetivos de procurar la seguridad alimentaria, proteger el medio ambiente y la biodiversidad y de luchar contra el cambio climático. Las cuestiones medioambientales tienen importantes repercusiones sobre la calidad agroalimentaria y están en el centro de las prioridades financieras. En todo caso, cabe señalar que la actual estrategia es el fruto del cumplimiento de los compromisos internacionales y del desenvolvimiento de la multifuncionalidad plasmada en la Agenda 2000, que sirvió de base de la propuesta negociadora de la UE en la Ronda del Milenio, y que tiene una fuerte alusión a los aspectos socio-estructurales y a los aspectos no productivos de la agricultura, como las funciones medioambientales, el equilibrio territorial y el desarrollo rural.

Si bien la noción o el enfoque de bioeconomía puede resultar ajeno a la salubridad de los productos, en realidad, se relaciona íntimamente con ello. Las preocupaciones medioambientales tienen una influencia directa en el carácter sanitario de los productos, siendo que las políticas de calidad influyen tanto en la satisfacción del consumidor y la variabilidad y calidad de los alimentos que

28 FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F., “Marco normativo y técnicas de intervención en materia de ahorro y uso eficiente del agua”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 2010, n° 17, ps. 15-39.

29 Con respecto a los OMG, la clonación y la nanotecnología, lo que se conoce en conjunto como “nuevos alimentos”, la Comisión Europea sigue la pauta de la innovación responsable, que ofrece a los ciudadanos de la UE las mejores garantías de seguridad y el más fuerte impulso al crecimiento económico. En efecto, como señala RODRÍGUEZ LLAMAS, S., “*Régimen de responsabilidad civil por productos defectuosos*”, 2ª ed., Aranzadi, 2002, “los avances en la investigación y la innovación industrial no deben desarrollarse a costa de otros derechos tan importantes como la integridad física o los intereses económicos de los particulares. No se quiere decir con ello que se deba coartar el progreso y desarrollo de un país, pero, en todo caso, los riesgos que de tales fenómenos derivan no deberían imputarse a los perjudicados».

conforman su dieta, como en la viabilidad económica de la explotación agraria, lo cual contribuye con el bienestar y el equilibrio socio-económico de la zona rural. Las políticas de desarrollo rural y de cohesión territorial muestran su utilidad en tanto que refuerzan el sector agrícola de la UE, y ello refuerza su capacidad de respetar los altos parámetros sanitarios.

Así pues, la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el equilibrio territorial resultan en la actualidad íntimamente relacionados exigiendo prácticas agrarias cada vez más sostenibles y productos que respondan a altos niveles de sanidad y a un alto valor nutritivo. Los distintos objetivos deben entonces alcanzarse a través de políticas fuertes que tengan en cuenta la multifuncionalidad y busquen asegurar la sostenibilidad de las distintas actividades, respetando el cumplimiento de los compromisos medioambientales y de desarrollo rural.

En ese contexto de múltiples exigencias, se distingue la defensa de los productos tradicionales, pudiéndose identificar la Convención sobre la salvaguardia del patrimonio cultural como un instrumento apto para contribuir a la preservación de productos agroalimentarios que aun sin poner en riesgo la salud del consumidor exigen una adaptación de la legislación de higiene y que contribuyen no sólo a la variedad en la dieta del consumidor, sino que su producción tiene efectos colaterales positivos que entran en la noción de bioeconomía.

2. Los valores culturales o la Convención sobre la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial

La protección de las tradiciones, sobre todo las relativas a la producción agraria y agroalimentaria, determina que las reglas sanitarias tengan en cuenta sus características particulares por su importancia económica y social.

La Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 17 de octubre de 2003 tiene un valor particular para el ámbito agrario, pues en la agricultura está el origen de los alimentos como de las tradiciones locales y de la identidad social. Las particularidades e instrumentos jurídicos previstos, en especial la Lista del patrimonio inmaterial, tiene repercusiones a favor de la agricultura, de las políticas medioambientales y del desarrollo rural y, en definitiva, de la seguridad alimentaria, por lo que merece valorar la complementariedad del texto.

Ciertamente, el régimen de la Convención no tiene la debida coercitividad, pero no es un instrumento insignificante como conjunto normativo complementario respecto a los objetivos del desarrollo de la agricultura, la alimentación y el medio rural. Tiene en cuenta finalidades desde el punto de vista netamente social del mantenimiento y de la protección de valores naturales,

universales y tradicionales³⁰. Esta protección tendrá inevitablemente una trascendencia económica, que si bien no está en el espíritu de la Convención, será su efecto indirecto en cuanto se promocionará la actividad relacionada con el bien que se haya sido objeto de protección a través de su inclusión en la Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial de la Unesco.

El patrimonio cultural inmaterial viene definido en sus manifestaciones como usos sociales, expresiones o rituales, conocimientos relacionados con la naturaleza y técnicas artesanales tradicionales que aluden a la agricultura y a la alimentación. En la Lista se han incluido: la dieta mediterránea, la gastronomía francesa o la cocina tradicional mexicana; como, de otro lado, a ello se suman ritos o costumbres que redundan en el respeto del medio ambiente, del paisaje y de la biodiversidad, por ello se incluye la feria invernal anual y el mercado de ganado en Sint-Lievens-Houtem de valor eminentemente agrícola. Podría decirse que el 95% de los elementos que están incluidos en la Lista están relacionados con la protección de ecosistemas, con la limitación de la deforestación, conservación de especies arbóreas y respeto al medio ambiente. Mientras que el concepto alimentario es tenido en cuenta en término de conservación de la tradición y de los valores que ella representa, teniendo una trascendencia y rentabilidad social y económica. De otro lado, la Convención también se revela como un instrumento especialmente apto para la defensa de la continuidad de los pueblos indígenas y de su patrimonio, del que se beneficia toda la humanidad, lo que incide una vez más sobre la protección del medio ambiente y la seguridad alimentaria

Su contribución al reconocimiento de ciertos valores tradicionales agroalimentarios se realiza a nivel general y específico, concretamente a través de la incorporación a la Lista de diferentes tradiciones en relación con los alimentos: la cocina tradicional mejicana se define como “un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias y costumbres y modos de comportamiento comunitarios ancestrales. Esto ha llegado a ser posible gracias a la participación de la colectividad en toda la cadena alimentaria tradicional”. A los productos alimentarios básicos se añaden ingredientes autóctonos, de modo que sus conocimientos y técnicas son “una expresión de la identidad comunitaria y permiten fortalecer los vínculos sociales y consolidar el sentimiento de identidad a nivel nacional, regional y local. Los esfuerzos realizados en Michoacán para preservar la cocina tradicional destacan también la importancia que ésta tiene como medio de desarrollo sostenible”.

30 En Europa, la importancia de los elementos locales defendidos en dicha Convención está reconocida en el antes mencionado documento europeo sobre la Bioeconomía (COM(2012) 60 final).

De la misma manera, el mencionado Comité ha acordado que la comida gastronómica de los franceses y la dieta mediterránea cumplen con los criterios de inscripción en la Lista. Como para la cocina mejicana, se reconoce que la dieta mediterránea es “un conjunto de competencias, conocimientos, prácticas y tradiciones relacionadas con la alimentación humana, que van desde la tierra a la mesa, abarcando los cultivos, las cosechas y la pesca, así como la conservación, transformación y preparación de los alimentos y, en particular, el consumo de éstos. ... La dieta mediterránea – cuyo nombre viene de la palabra griega *diaita*, que quiere decir modo de vida – no comprende solamente la alimentación, ya que es un elemento cultural que propicia la interacción social... . Asimismo, está arraigada en una actitud de respeto hacia la tierra y la biodiversidad y garantiza la conservación y el desarrollo de actividades tradicionales y artesanales vinculadas a la agricultura y la pesca en muchas comunidades de países del Mediterráneo, ...”.

Es indudable que de este reconocimiento derivan importantes consecuencias económicas. Aunque la finalidad de la Convención sea el reconocimiento de las tradiciones o el respeto a los usos de las comunidades relacionados con la naturaleza o con determinadas técnicas, es decir, su finalidad sea una protección de valores en sí mismos considerados, como cuestión de interés general o expresión de un interés colectivo, la forma en la que se materializa su salvaguardia tiene una importante trascendencia económica; revelándose la Convención como un sistema complementario o como un instrumento coadyuvante, aunque sea esencialmente un instrumento más político que jurídico. Las repercusiones económicas de esta Convención Unesco sobre la agricultura y el desarrollo rural se verifican en la forma de protección de los bienes declarados como protegidos, pues consiste en la conservación, promoción, puesta en valor, transmisión y revitalización de ese bien, pudiendo entenderse revitalización como sinónimo de restablecimiento. Respecto de un producto agroalimentario, estas acciones pueden dar notoriedad que redunde en un efecto económico positivo. Por su especial consideración y por sus repercusiones para la colectividad y la sociedad estos bienes reciben la calificación de patrimonio, patrimonio en el sentido de herencia cultural –*intangible cultural heritage*-. Siendo objeto específico de la Convención de 2003 la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, correspondiendo a otros convenios internacionales la tutela de sus manifestaciones concretas. Téngase en cuenta que los bienes inmateriales pueden estar asociados a bienes declarados patrimonio mundial a través de la respectiva Convención.

Cada Estado Parte de la Convención intentará por todos los medios oportunos: asegurar el reconocimiento, el respeto y la valorización del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad, en particular mediante: programas educa-

tivos, de sensibilización y de difusión de información dirigidos al público, y en especial a los jóvenes; programas educativos y de formación específicos en las comunidades y grupos interesados; actividades de fortalecimiento de capacidades en materia de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, y especialmente de gestión y de investigación científica; y medios no formales de transmisión del saber; mantener al público informado de las amenazas que pesan sobre ese patrimonio y de las actividades realizadas en cumplimiento de la presente Convención; promover la educación sobre la protección de espacios naturales y lugares importantes para la memoria colectiva, cuya existencia es indispensable para que el patrimonio cultural inmaterial pueda expresarse -art. 14 de dicho Convenio-.

Es valorable, así mismo, la compatibilidad prevista de la Convención con otros instrumentos internacionales, además de su complementariedad, en cuanto ninguna de sus disposiciones podrá ser interpretada de tal manera que “afecte los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual o a la utilización de los recursos biológicos y ecológicos de los que sean parte”; y la cooperación con otras instituciones internacionales (así declarado en su art. 19), manifiesta a través de la formulación de sus objetivos, sus respectivas formas y requisitos para la prestación de esta asistencia.

La transcendencia económica derivada de la Convención surge, en efecto, de la promoción de las actividades relacionadas con bienes de carácter agrario o rural tradicional, que generan una rentabilidad económica. En realidad la Convención no lo menciona de un modo directo, puesto que su finalidad es el imperativo ético de la diversidad cultural; pero en las Directrices Operativas de la Convención no se obvia las actividades comerciales relacionadas con el patrimonio inmaterial, en buena parte las relacionadas con lo agroalimentario, debe reconocerse la implementación que significa la protección o la defensa de los valores de la Convención respecto de las denominaciones de origen, con su respectiva rentabilidad económica, y respecto de las actividades comerciales que se derivan del tráfico de bienes y servicios culturales relacionados que coadyuvan a la mayor concienciación de la importancia de ese patrimonio.

No obstante, las consecuencias comerciales de la Convención no pueden afectar a la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, es decir las prácticas sociales y económicas tienen que desenvolverse en el mismo ámbito que está valorando la propia Convención; por tanto, se deberá evitar el uso comercial indebido, buscando un equilibrio adecuado entre los intereses de la parte comercial, la administración pública y los agentes culturales, sin que se distorsione el significado del patrimonio cultural inmaterial ni su finalidad para

la comunidad. Sin embargo, no se establece un marco concreto de sanciones efectivas para el caso de contravención.

La finalidad intrínseca de la Convención es la salvaguarda de la tradición para mantener viva la herencia cultural. Las previsiones tienen una repercusión directa sobre el respeto al territorio, a la diversidad y al medio ambiente, pero generan indirectamente una rentabilidad económica sobre todos los elementos que son promovidos. Sin embargo, la Convención no está dirigida a la protección de la naturaleza y no podría clasificarse entre los tratados relativos al medio ambiente³¹. El objetivo de la Convención es proteger la creatividad humana y la diversidad cultural y, en consecuencia, las diferentes maneras por las que el hombre es capaz de comprender, interpretar, inventar, crear y recrear un cierto contexto. La inclusión en la Lista da lugar a una notoriedad y a la promoción de esos bienes a los que se les aporta con ello un valor añadido, lo que genera beneficios económicos generales para las localidades o regiones, en particular las rurales³².

Claro está que la inscripción en la Lista no implica automáticamente el reconocimiento de derechos de propiedad intelectual sobre el elemento inscrito, ni resuelve los conflictos que puedan surgir a este respecto. Las condiciones y el régimen jurídico para la protección de este patrimonio por vía de la Convención difieren de otros organismos internacionales, como el Organismo mundial de la propiedad intelectual (OMPI), o de las reglas del ADPIC. El régimen jurídico de la Convención es un sistema complementario; ya advertido en la Recomendación para la salvaguardia de la cultura tradicional popular de 1989, puesto que la cultura tradicional y popular es una manifestación de la creatividad intelectual, personal o colectiva.

De esta manera, podemos considerar que la Convención es un instrumento más para el fortalecimiento de la economía local y de cohesión social, como así se reconoce en el párr. 116 de las Directrices Operativas para la aplicación

31 Como insiste SCOVAZZI, T., *La notion de patrimoine culturel de l'humanité dans les instruments internationaux*, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l'humanité*, Leiden, 2008; “La definizione di patrimonio culturale intangibile”, *Nuove forme di valorizzazione e promozione delle aree rurali italiane- Il sistema UNESCO*, a cura di G. Golinelli, M. Montella, S. Barile, e P.L. Petrillo, Padova, 2011; “La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immateriel”, B. Vukas and T.M. Sosic (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts—Continuing Dilemmas; Liber Amicorum Bozidar Bakotic*, Leiden, 2010, ps. 301-317; TOSHIYUKI, K., “The Basic Principles of the Convention for Safeguarding of Intangible Heritage: A Comparative Analysis with the Convention for Protection of World Natural and Cultural Heritage and Japanese Law”, en www.jpff.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report05.pdf.

32 BOURGES, L.-MUÑIZ, E., “La tradición en los productos agroalimentarios: su valor multifuncional en la estrategia europea e internacional”, *Homenaje a C. Vattier Fuenzalida, Aranzadi*, Navarra, 2013, ps. 171 y ss.

de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobadas por la Asamblea General de los Estados Partes de la Convención en su segunda reunión de París de 16 de junio de 2008, enmendadas en su tercera reunión de París de 22 de junio de 2010.

La aplicación de la Convención, así, puede resultar eficiente al permitir la difusión de prácticas ejemplares que pueden contribuir al progreso económico y social, y ser objeto de cooperación internacional a favor de una debida sostenibilidad, pues la Convención promueve el reconocimiento de habilidades, competencias, expresiones o conocimientos tradicionales de los que se pretende facilitar su transmisión a las futuras generaciones, que tienen un especial significado por su interacción con la naturaleza, por formar parte de la idiosincrasia o de la historia de una determinada comunidad, con un sentido particular de la identidad que justifica la necesidad de su continuidad.^{33 34}

V. CONSIDERACIONES FINALES

El avance de la influencia del reavivamiento de las cuestiones ambientales, en particular la protección de la biodiversidad y la emergencia de problemáticas que se tiñen de una fuerte consciencia social, entre las cuales podemos mencionar el desarrollo sostenible, el comercio equitativo, la protección de los derechos de los pueblos autóctonos y de las tradiciones, ha dado lugar a incorporar estos conceptos a la idea de seguridad alimentaria en su sentido de *food safety*, y la realización de ellos es determinante para la “calidad” – como conjunto de exigencias – del producto requerida por el consumidor o el mercado.

La demanda de información sobre la vida del producto aumenta constantemente, sea que se base en la difusión masiva de noticias o en las mismas estrategias comerciales como en la experiencia personal de cada sujeto. Consecuentemente, la noción y las problemáticas entorno a la seguridad alimen-

33 SOLA, A. “Quelques réflexions à propos de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel”, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l’humanité*, Leiden, 2008, ps. 488 y ss., señala la dificultad, a causa de la diversidad de elementos que pueden entenderse protegidos por la Convención, de dar a través de ella una protección adecuada, que se adapte a las necesidades de todas las formas posibles.

34 FERCHICHI, W., “La Convention de l’UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel”, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (dir.), *Le patrimoine culturel de l’humanité*, Leiden, 2008, ps. 455-486 ; ZAGATO, L., “La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale intangibile”, *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco, Un approccio nuovo alla costruzione della pace?*, a cura di L. Zagato, Padova, 2008, ps. 27-70, también destaca como punto central la dimensión política del patrimonio cultural.

taria se han multiplicado alrededor de su objeto, el producto alimentario, y la ambigüedad de la noción en español puede ser reivindicada positivamente.

La legislación sobre la seguridad alimentaria, en cuanto referida al producto alimentario, abarca un espectro cada vez más amplio, que queda lejos de limitarse a la calidad sanitaria del producto en cuestión. El análisis de la seguridad alimentaria, por tanto, exige un enfoque bipolar, que tenga en cuenta los intereses especiales de protección de la salud, del medio ambiente, de la bioseguridad y biodiversidad y, por otro lado, los intereses económicos, derechos de propiedad intelectual, circulación de mercaderías y desarrollo industrial. En la actualidad, cada una de estas áreas está en pleno desarrollo y sus objetivos para encontrar una implementación adecuada requerirán una integración e interconexión transversal.

EXPLOTACIONES AGRARIAS DE TITULARIDAD COMPARTIDA Y COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR COLABORACIÓN EFECTIVA DEL CÓNYUGE O PAREJA DE HECHO EN LOS SUPUESTOS DE EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN¹

ANA CARRETERO GARCÍA

Profesora Titular de Derecho civil
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN: A pesar de que en teoría todas las políticas deben promover el principio de igualdad entre hombres y mujeres y de que existen avances legislativos a nivel internacional, comunitario y nacional, lo cierto es que la situación de desigualdad se mantiene en la realidad. La producción agraria está garantizada principalmente por explotaciones de carácter familiar, pero el trabajo de la mujer en ellas carece de suficiente reconocimiento jurídico, valor económico y reflejo social, lo que las empuja a abandonar un medio rural cada vez más envejecido y despoblado (de hecho existe un alto porcentaje de mujeres que trabajan en el sector agrario sin ningún tipo de salario ni cobertura social). Desde el sector y desde las administraciones se insiste en que son necesarias medidas de incentivo, pero lo cierto es que son escasas las soluciones que los textos normativos dan a los problemas específicos de la mujer rural en general y de las que trabajan en el sector agrario en particular. Una excepción la constituye la Ley 35/2011, que regula la titularidad compartida de las explotaciones y la compensación económica por colaboración del cónyuge o pareja de hecho en la explotación agraria. Pero, incluso cuando se identifican los problemas, cuestión distinta es que las soluciones aportadas puedan resultar o no

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

lo suficientemente eficaces. Nuestro objetivo es analizar los textos normativos que reconocen la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos internacional, comunitario y nacional, para centrarnos después en las cuestiones que plantea el reconocimiento jurídico y económico de la participación de la mujer en la actividad agraria a través de la creación de explotaciones de titularidad compartida y de la compensación económica por colaboración efectiva en la explotación agraria.

ABSTRACT: In theory, the principle of equality of treatment between women and men has been guaranteed in the International, European and Spanish legal systems, but not enough in practice. The exercise of agriculture is mainly guaranteed by family enterprises, but women have yet an inequality treatment which explains their exodus, the demographic ageing and the rural depopulation (for example, there is a very important percentage of female working without any kind of wage). Governments consider necessary to introduce incentive measures and positive actions for women, but there are not many solutions for their specific problems in the regulation. At the national level, Spain has introduced a new rule in order to govern the legal status of cohabitantes in the agricultural enterprises. But there are numerous questions about whether the current regulation is appropriate for solving the problems relating to non-discrimination. The purpose of this paper is to tackle these controversial subjects through the examination of the International, European and Spanish regulations about the situation of women in the rural areas and through analysis of the shared ownership enterprises and the financial compensation for the collaboration of the married or unmarried couples in the agricultural enterprises.

PALABRAS CLAVE: Igualdad, medio rural, explotación agraria, régimen de titularidad compartida, compensación económica, regímenes económicos matrimoniales, parejas de hecho.

KEYWORDS: Equality, rural areas, agricultural enterprise, shared ownership enterprises, financial compensation, economical settlements, unmarried couples.

SUMARIO: I. Introducción. II. El reconocimiento a la igualdad entre hombres y mujeres. 1. Ámbito internacional. 2. Ámbito comunitario. 3. Ámbito nacional. III. El régimen de titularidad compartida de la explotación agraria y la compensación económica por colaboración del cónyuge o pareja de hecho en el Derecho español. 1. Explotaciones agrarias de titularidad compartida. 2. Compensación económica por colaboración efectiva en la explotación agraria. 3. Constitución de sociedades de responsabilidad limitada.

I. INTRODUCCIÓN

El motor económico fundamental del medio rural es el sector agrario. Y, aunque la producción agraria reposa en gran parte sobre las explotaciones de carácter familiar, son éstas las que tienen mayores dificultades para continuar en el sector y para que sus titulares alcancen un nivel de rentas adecuado.

La evolución rápida de la técnica, la ecuación industria-distribución, las tendencias de los mercados, las necesidades de la población rural, la aparición de una agricultura cada vez más industrializada, etc. han puesto en peligro la supervivencia de este tipo de explotaciones en la Unión Europea, ya que existe un número importante de ellas que no son o no serán rentables en términos de mercado.

Sin embargo, la agricultura familiar es un agente de importancia estratégica, ya que de su supervivencia en un número suficiente depende, en gran medida, la propia supervivencia de su entorno frente a la alternativa de la despoblación irreversible².

La referencia a la explotación agraria de estructura familiar es inevitable en el análisis del sector agrario a nivel comunitario. Este modelo de explotación se caracteriza porque el trabajo es desarrollado por la unidad familiar, que ha demostrado siempre un nivel de productividad excepcional y una enorme capacidad de adaptación a los progresos técnicos y a las exigencias de las distintas transformaciones políticas, económicas y sociales.

La familia constituye en gran medida el elemento central de la organización social en el medio rural (unidad de decisión) y se configura como unidad de producción que agrupa a individuos ligados por relaciones de naturaleza familiar y no por asalariados.

La explotación familiar cuenta con el carácter formal de explotación individual y en ella es posible distinguir entre un sujeto titular, que es el que ejerce la actividad agraria en la explotación, y otros sujetos, sus familiares (es decir, aquellos individuos unidos al titular por lazos de consanguinidad y afinidad), que colaboran en la misma.

Dentro de esos familiares, la mujer participa muchas veces en el trabajo que se desarrolla en la explotación agraria, se ocupa del cuidado de la familia (no

2 Así lo señala el propio Libro Verde que la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo bajo el título *Perspectives de la politique agricole commune* (COM (85) 333 final). A pesar de ello, como señala SAN JUAN MESONADA, en "El futuro de la explotación familiar en Europa ante la evolución de la PAC", *REAS*, nº148, 1989, pp.99, 100 y 109, "la agricultura familiar corre el riesgo de ser ensalzada en las exposiciones de motivos y defenestrada en las disposiciones transitorias". Y "existe la sospecha de que una parte no pequeña de las medidas adoptadas para proteger a la agricultura familiar ha beneficiado a las explotaciones más competitivas, a veces incluso de forma casi exclusiva".

sólo de los hijos y de la pareja, sino también de otros familiares dependientes) y por supuesto realiza también el trabajo de la casa. Pero no sólo eso, en una familia hay que construir además una red de afectos y de comunicación entre las personas que la componen que también requiere tiempo y esfuerzo (hay que escuchar a los demás, comprender sus problemas, apoyarlos cuando hay dificultades, leer cuentos, jugar, charlar, compartir, generar estabilidad emocional...). Y, a pesar de hacer todas esas cosas, la mujer normalmente no computa como trabajadora en activo³.

Pero el trabajo en el hogar no es algo que pueda dejar de hacerse, así que las mujeres que también trabajan fuera asumen una doble tarea. Culturalmente, en muchos casos los hombres consideran que deben recibir cuidados a lo largo de todas las fases de su vida (a través de madres, esposas e hijas), sin considerarse a sí mismos responsables de cuidar.

Esto significa que, a pesar de que en teoría todas las políticas públicas deben promover el principio de igualdad entre hombres y mujeres e introducir factores correctores y de que existen algunos avances a nivel legislativo, lo cierto es que la situación de desigualdad se mantiene en la realidad.

Sin embargo, sólo la permanencia de mujeres en las zonas rurales puede garantizar el relevo generacional, frenar la masculinización del sector agrario y evitar el abandono de nuestros pueblos. Desde el sector y desde las administraciones se insiste en que son necesarias medidas de incentivo dirigidas a fijar población en el medio rural bien a través de ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, bien a través de políticas de igualdad.

Pero lo cierto es que son escasas las soluciones que los textos normativos dan a los problemas específicos de la mujer rural en general y de las que trabajan en el sector agrario en particular.

Una excepción a esta regla la constituye la Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias, una Ley a través de la que se pretende actuar sobre las mujeres que ya están trabajando en las explotaciones agrarias y que, a su vez, son cónyuges o parejas de hecho de los titulares de la explotación agraria. Pero, incluso cuando se identifican los problemas, cuestión distinta es que las soluciones aportadas puedan resultar o no lo suficientemente eficaces.

3 El propio Ministerio de Agricultura reconoce en el documento “Panorama sociolaboral de las mujeres en el medio rural y en la agricultura” (www.mapa.es/es/desarrollo/pags/mujer/sociolaboral.htm) que existe un número muy alto de mujeres, por encima de medio millón, que se encuentran “vinculadas” a explotaciones agrarias familiares en calidad de cónyuges, hijas de titulares u otras, las cuales no suelen cotizar a la Seguridad Social, lo que origina un menor reflejo de su papel en la agricultura (invisibilidad).

II. EL RECONOCIMIENTO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

1. **Ámbito internacional**

El derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley y a la protección contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Y en esa misma dirección es necesario mencionar también las Conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la Mujer de México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y fundamentalmente la IV Conferencia Mundial de Beijing 1995, en la que se aprueba la Plataforma de Acción para garantizar los derechos de la mujer⁴.

Por su parte, la Resolución 66/132, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas y publicada el 19 de marzo de 2012, señala que la incorporación de la perspectiva de género es una estrategia universalmente aceptada para promover el empoderamiento de la mujer y lograr la igualdad entre los géneros mediante la transformación de las estructuras de desigualdad y también el compromiso de fomentar activamente la incorporación de la perspectiva de género en la preparación, aplicación, supervisión y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales, así como el compromiso de reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en materia de igualdad entre sexos. Y reafirma que los gobiernos tienen la responsabilidad primordial de lograr la igualdad entre los géneros, así como que la cooperación internacional desempeña una función fundamental para ayudar a los países en desarrollo a avanzar hacia la plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

4 La Plataforma de Acción de Beijing estableció doce esferas de preocupación críticas: Derechos Humanos; Pobreza; Educación; Salud; Violencia contra la mujer; Conflictos armados; Oportunidades económicas; Acceso a todos los niveles de toma de decisión en las esferas pública, privada y social; Mecanismos para promover el adelanto de la mujer; Medios de comunicación; Medio Ambiente; Discriminación contra las niñas. La aplicación de programas que se concentren en estas doce esferas mejoraría la situación de la mujer en los ámbitos económico, social y político. Con posterioridad a la IV Conferencia Mundial sobre la mujer se han celebrado tres revisiones cada cinco años con el fin de hacer un seguimiento sobre los avances en la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Como señala ESPÍN ALBA, la aplicación de la perspectiva de género en materia de desarrollo rural tuvo su inicio en los programas de cooperación internacional para la erradicación de la pobreza y el hambre en el mundo a través de la constatación de que los proyectos asumidos por las mujeres de una comunidad proporcionaban resultados tangibles y extensibles al núcleo familiar y a todo el ámbito comunitario. En medio de una inicial visión asistencialista de la ayuda a las mujeres en los países en desarrollo, empieza a predominar la convicción de que un análisis de los proyectos desde la perspectiva de género proporcionaba mayores cuotas de éxito en las políticas y programas de desarrollo⁵.

El enfoque MED (Mujer en el Desarrollo) de la década de los 70 intenta corregir la desigualdad a través de intervenciones y ayudas dirigidas a desarrollar actividades específicas para las mujeres, pero en ese momento todavía no se cuestionan las estructuras sociales origen de la desigualdad entre hombres y mujeres. Mientras que, a partir de la década de los 90, el enfoque GYD (Género y Desarrollo) pretende superar las situaciones de desigualdad a través de intervenciones tanto en el ámbito público como en el privado con el objetivo de reconocer el papel de la mujer en la sociedad y en sus relaciones interpersonales. Aparecen así en escena los conceptos de empoderamiento⁶ y transversalidad⁷.

De acuerdo con el Estudio de la FAO “Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en el desarrollo”, Roma 2010-2011, las mujeres representan, por término medio, el 43% de la fuerza laboral agraria en los países en desarrollo, dentro de un intervalo que va desde alrededor del 20% en América Latina hasta casi el 50% en el Asia oriental y sudoriental y en el África subsahariana. Sin embargo, las agricultoras tienen menos acceso a los recursos productivos y servicios, menos probabilidades que los hombres de poseer tierras o ganado y menos posibilidades de recurrir al crédito y de recibir capacitación. Y, aunque algunos gobiernos intentan fortalecer el derecho a la tenencia de la tierra de las mujeres a través de las leyes del suelo y de ciertos cambios en el derecho de familia y de sucesiones, el peso de las costumbres sigue favoreciendo a los hombres y frustrando esos esfuerzos.

5 ESPÍN ALBA, Isabel, “Políticas de Igualdad en el desarrollo rural”, en *El Desarrollo Sostenible en el Ámbito Rural*, Carlos Vattier Fuenzalida (Dir.), Aranzadi, 2009, p.68.

6 El empoderamiento de las mujeres implica la lucha tanto por un cambio individual, como por un cambio social en las relaciones, instituciones y estructuras que reproducen la situación de desigualdad y subordinación de las mujeres.

7 El enfoque integrado de género o “mainstreaming” se refiere a la responsabilidad de todos los poderes públicos en el avance de la igualdad entre mujeres y hombres y a la necesidad de que la perspectiva de género se incorpore en todas las políticas y en todos los ámbitos de actuación.

Es necesario, por tanto, un cambio profundo en las mentalidades que no puede proceder de otro lugar que de la educación y la lucha contra los estereotipos de género que perpetúan la discriminación contra la mujer⁸. Si no se logra eso, no podrá producirse un replanteamiento de las relaciones entre hombres y mujeres que haga posible conseguir la igualdad real de oportunidades, algo que beneficia no sólo a los individuos de uno u otro sexo, sino a la sociedad en su conjunto⁹.

2. Ámbito comunitario

Dentro de la Unión Europea (UE) contamos con importantes referencias normativas como punto de partida. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece en su art.23 que “La igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”. Así como que “El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado” (principio de discriminación positiva)¹⁰.

Por su parte, el art.8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹¹ dispone que, en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Asimismo, el art.10 del TFUE establece que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Mientras que el art.157 del TFUE se refiere a la

8 Asimismo, los hombres deben asumir responsabilidades tanto respecto a su comportamiento sexual y reproductivo, como en sus funciones dentro del ámbito social y familiar tal y como señala la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994.

9 En este sentido, señala VELASCO ARRANZ, Ana, en “La igualdad de género y su alcance en el sector agrario”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 59, 2011, p.135, que no ha habido un cambio sustancial de actitudes en las instituciones educativas y en la actualidad se siguen, tanto en la escuela como en la familia, modelos de socialización diferentes para niños y niñas. También en el lenguaje, que es el símbolo que mejor representa el cambio de mentalidades, persiste una discriminación sexista. Y en el tercer mundo la situación aún es más preocupante porque todavía hay países en los que las niñas ni siquiera tienen derecho a la escolarización. Sin embargo, como apunta CAZORLA GONZÁLEZ, M^a José, en “La mujer como agente para la cooperación y el desarrollo rural”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº60, 2012, p.44, existe un vínculo directo entre el acceso de las mujeres a los recursos y al control sobre ellos y la mejora de la nutrición familiar y la seguridad alimentaria. Y ese nexo combinado con el incremento de la productividad debe ser una de las preocupaciones centrales de las políticas dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria.

10 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). DOCE C 364 de 18 de diciembre de 2000.

11 DOUE C 83 de 30 de marzo de 2010.

igualdad de retribuciones y la igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

Por otro lado, hay que destacar también dos importantes Directivas: la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo¹². Y la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios de suministro¹³.

En virtud de ellas, los Estados miembros deben tener en cuenta de manera activa el objetivo y el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al elaborar y aplicar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas. A priori, por tanto, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres debe introducirse en todas las políticas y en todos los programas comunitarios¹⁴.

Y, como señala ESPÍN ALBA, a ello se van añadiendo otros elementos como la promoción de la igualdad en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos de la política, la economía, la ciencia y la tecnología, la lucha contra la violencia de género y el tráfico de seres humanos, la lucha contra los estereotipos de género en la sociedad, en la educación, la formación, la cultura, el mercado de trabajo y los medios de comunicación, las exigencias de la UE a los países candidatos y en proceso de adhesión y la promoción de la igualdad de género también en las políticas exterior y de desarrollo de la UE¹⁵.

¿Pero contamos con normas específicas en ese sentido dentro de la política agraria? Que dicho sea de paso es la política común por excelencia y la que absorbe la mayor parte del presupuesto de la UE. Veamos algunos datos extraídos precisamente de documentos comunitarios.

Tal y como señala el Dictamen del Comité de las Regiones (NAT) “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”¹⁶, la agricultura reviste gran importancia para el desarrollo de las zonas rurales de Europa, ya que proporciona empleo a casi 30 millones de personas. Las zonas rurales representan el 90% del territorio de la UE y en ellas vive el 60% de los ciudadanos europeos. La

12 DOCE L 269 de 5 de octubre de 2002.

13 DOCE L 373 de 21 de diciembre de 2004.

14 Ver también la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma (DOUE L 180 de 15 de julio de 2010).

15 ESPÍN ALBA, *op.cit.*, p.72.

16 C 192 de 1 de julio de 2011.

agricultura permite garantizar el suministro de alimentos a los europeos, crea circuitos económicos y empleo, y contribuye también a crear espacios naturales de alta calidad y a conservar la estructura hidrogeológica del territorio y los paisajes y costumbres tradicionales. Sin la agricultura no puede concebirse un desarrollo sostenible y multifuncional de las zonas rurales en Europa.

Pero lo cierto es que el presupuesto comunitario sigue estando destinado fundamentalmente al primer pilar de la Política Agraria Común (pagos directos y medidas de mercado), lo que significa que, con las restricciones presupuestarias fijadas por la UE, la política de desarrollo rural (segundo pilar) continúa en un lejano segundo plano. En este sentido hay que señalar que, del total del 42,9 por 100 de media para el periodo 2007-2013 asignado a la partida “Conservación y gestión de los recursos naturales”, un 33,9 por 100 de media corresponde a la política de mercados y pagos directos financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y sólo un 8 por 100 de media corresponde a la política de desarrollo rural financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

De acuerdo con el actual Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER¹⁷, las ayudas en materia de desarrollo rural se articulan en torno a cuatro ejes: 1. Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal. 2. Mejora del medio ambiente y del entorno rural. 3. Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural. 4. Leader (estrategias de desarrollo local por zonas)¹⁸.

Dentro del Eje 1, relativo al aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, se hace alusión a la concesión de ayudas dirigidas, por ejemplo, a la instalación de jóvenes agricultores, a la utilización de servicios de asesoramiento por parte de los agricultores y silvicultores o a aquellos agricultores que participen en programas relativos a la calidad de los alimentos (lógicamente, esas ayudas pueden ser solicitadas también por mujeres agricultoras).

17 DO L 277 de 21 de octubre de 2005.

18 El enfoque Leader se basa en una iniciativa comunitaria anterior cuyo objetivo es diversificar las actividades económicas de las zonas rurales a través de la puesta en práctica de estrategias innovadoras de desarrollo territorial, integradas y participativas en las que las mujeres han tenido un importante papel. Transcurridos tres periodos de programación, el enfoque Leader se aplica ahora en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural. También otras iniciativas comunitarias han intentado contribuir a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por ejemplo, la iniciativa comunitaria EQUAL está dirigida a promover nuevas prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo en un contexto de cooperación nacional y facilitar la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo. Mientras que la iniciativa Empleo-NOW tiene por objeto reducir el desempleo entre las mujeres y mejorar su situación profesional, sus cualificaciones y sus perspectivas profesionales.

Y dentro del Eje 4 (arts.61 y 62 del Reglamento), el enfoque Leader se basa en estrategias de desarrollo local por zonas a través de partenariados locales entre los sectores público y privado (grupos de acción local). Los agentes deben pertenecer a los sectores socioeconómicos locales del territorio en cuestión y, a efectos de la adopción de decisiones, los agentes económicos y sociales, así como otros representantes de la sociedad civil, como agricultores, mujeres rurales y jóvenes, deberán representar como mínimo el 50% de las asociaciones locales.

Pero no existe una política específica dirigida a las mujeres agricultoras en el actual Reglamento de Desarrollo Rural.

Ante este panorama, la resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2008, sobre la situación de la mujer en las zonas rurales de la Unión Europea (2007/2117 (INI))¹⁹, lleva a cabo un importante diagnóstico.

Para aumentar el atractivo de las zonas rurales es necesario promover un crecimiento sostenible e integrado y crear nuevas oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres y los jóvenes, así como servicios sanitarios y sociales de calidad. Sin embargo, 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. Por otro lado, sólo un número reducido de mujeres son propietarias de explotaciones agropecuarias, normalmente de dimensiones económicas reducidas y escasa rentabilidad, de modo que la mayoría de las mujeres de las zonas rurales trabajan junto con sus compañeros varones (padres, hermanos o cónyuges), que son quienes detentan la propiedad exclusiva de la explotación agrícola o ganadera. Y, aunque la contribución de las mujeres al desarrollo local y de la comunidad es significativa, ésta no queda reflejada suficientemente en su participación en los correspondientes procesos de toma de decisiones.

El éxodo de mujeres de grupos de edad activos económicamente provoca cierto grado de “masculinización” de la población rural, lo que se suma al envejecimiento de la población, la escasa densidad de población e incluso, en algunas regiones, a la despoblación.

El Parlamento Europeo considera que se debería prestar mayor atención a la dimensión de género al elaborar los presupuestos para lograr una gestión más eficaz de los programas de desarrollo rural y, en particular, una mejor adecuación de los recursos a las necesidades específicas de las mujeres en estas regiones. Así como que deberían elaborarse estrategias destinadas a frenar el éxodo de mujeres de las zonas rurales.

19 DOUE C 66 E/04 de 20 de marzo de 2009.

Asimismo, 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 (PYMES), 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 los derechos de pensión, al acceso a la seguridad social y en los casos de divorcio.

Pide a los Estados miembros que desarrollen la figura jurídica de la **titularidad compartida** para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección en materia de seguridad social y el reconocimiento de su trabajo. Y pide a la Comisión que, en el marco de la revisión de los programas de desarrollo rural, haga un cuidadoso seguimiento de la integración de la perspectiva de género en los programas presentados por los Estados miembros.

Pone de manifiesto que se han hecho progresos mínimos en el reconocimiento del trabajo y en la prestación de una protección adecuada a los cónyuges colaboradores de personas que trabajan por cuenta propia o en la actividad agraria en los Estados miembros. Pide de nuevo a la Comisión que presente una propuesta de directiva revisada que ofrezca derechos sociales y de pensión independientes para las mujeres colaboradoras en explotaciones agrícolas y en PYMES. Y lamenta que la Comisión no haya dado hasta ahora respuesta alguna a las anteriores resoluciones del Parlamento sobre la situación de los cónyuges colaboradores de personas que trabajan en actividades por cuenta propia, y en las que se pide: el registro obligatorio de los cónyuges colaboradores para que dejen de ser trabajadores invisibles; el cumplimiento de la obligación que incumbe a los Estados miembros de adoptar medidas necesarias para garantizar que los cónyuges colaboradores puedan obtener cobertura del seguro para asistencia sanitaria, pensiones de jubilación, servicios de prestaciones y sustituciones por maternidad y prestaciones por discapacidad.

Y de nuevo el Parlamento Europeo, en su Resolución de 5 de abril de 2011 sobre el papel de las mujeres en la agricultura y las zonas rurales²⁰, señala que la promoción de la igualdad de género es un objetivo fundamental de la UE y de sus Estados miembros, por lo que subraya la importancia de incorporar este principio en la PAC y de que el nuevo Reglamento FEADER establezca medidas específicas a favor de las mujeres en el periodo de programación 2014-2020²¹.

20 2010/2054 (INI).

21 Cosa que no sucede en la nueva Propuesta de Reglamento relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER (COM (2011) 627 final de 12 de octubre de 2011). La Pro-

Por otro lado, la Comunicación titulada “La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”²², cuando se refiere al equilibrio territorial, destaca que la agricultura sigue siendo un motor esencial de la economía rural en gran parte de la UE. La vitalidad y el potencial de muchas zonas rurales siguen estando estrechamente ligados a la existencia de un sector agrícola competitivo y dinámico, con capacidad de atraer a agricultores jóvenes. Este es el caso de las zonas predominantemente rurales, en donde el sector primario representa alrededor del 5% del valor añadido y el 16% del empleo, así como en los nuevos Estados miembros en los que es importante consolidar los recientes aumentos de productividad y aprovechar plenamente el potencial de la agricultura. Además, la agricultura desempeña un papel importante en las zonas rurales a través de la creación de actividades económicas adicionales, relacionadas muy estrechamente con la industria agroalimentaria, el turismo y el comercio, y en muchas regiones la agricultura está en el origen de tradiciones locales y de la identidad social.

Mientras que el Informe del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2011, sobre “La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”²³ señala que son necesarias medidas para un relevo generacional en el sector agrario, dado que sólo un 6% de los agricultores europeos tiene una edad inferior a los 35 años, mientras que, al mismo tiempo, 4,5 millones se jubilarán en los próximos diez años. Reconoce que los agricultores jóvenes se encuentran con obstáculos a la hora de emprender su actividad, como elevados costes de inversión y acceso reducido a tierras y créditos y que las medidas para ayudar a los jóvenes agricultores establecidas en el marco del segundo pilar no han sido suficientes para detener el rápido envejecimiento de la población en el sector agrario, por lo

puesta elimina el sistema de ejes y establece seis prioridades para toda la UE: promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y el sector silvícola y en las zonas rurales; fomentar la competitividad de todos los tipos de agricultura y la viabilidad de las explotaciones agrarias; mejorar la organización de la cadena de distribución de alimentos y la gestión de riesgos en el sector agrario; restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la agricultura y la silvicultura; promover la eficiencia de los recursos y alentar el paso a una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos en el sector agrario, el de los alimentos y el forestal; y fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales. Por su parte, el art.8 de la Propuesta permite a los Estados incluir en sus programas de desarrollo rural subprogramas temáticos dirigidos a resolver necesidades específicas, pero sólo respecto a jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, zonas de montaña y cadenas de distribución cortas.

22 COM (2010) 672/5.

23 2011/2051(INI).

que es necesario presentar propuestas capaces de invertir esa tendencia²⁴. Y subraya, además, que la PAC no debe ser discriminatoria en términos de género y que a los dos cónyuges que trabajan en una explotación se les deben garantizar los mismos derechos. Alrededor del 42% de los 26,7 millones de personas que trabajan regularmente en la agricultura en la UE son mujeres, pero sólo una explotación de cada cinco (alrededor del 29%) es gestionada por una mujer.

Por su parte, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El papel de la mujer como promotora de un modelo de desarrollo e innovación en la agricultura y las zonas rurales” (dictamen de iniciativa)²⁵ señala que la reforma de la PAC y las políticas de desarrollo rural deben contribuir a fomentar el trabajo y la actividad de las mujeres, en especial, mediante programas temáticos reservados a las mujeres (segundo pilar) puesto que no han mejorado sus condiciones²⁶. Y añade que convendría definir normas sobre la titularidad compartida en el marco de un estatuto europeo de la mujer en el medio agrario y rural.

Como vemos, a la Unión Europea todavía le queda camino por recorrer. Pero centrémonos ahora en analizar si, ante esta preocupación por parte de las instituciones comunitarias a través de innumerables documentos, España ha tomado medidas de incentivo a la titularidad compartida.

24 En este sentido, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre “El futuro de los jóvenes agricultores en Europa” (dictamen de iniciativa), DOUE C 376/04 de 22 de diciembre de 2011, pone de manifiesto la disminución generalizada del número de jóvenes agricultores y el proceso de abandono de la actividad agraria. A nivel europeo hay un agricultor menor de 35 años por cada 9 agricultores que superan la edad de 55 años. En algunos Estados miembros como Portugal, España, Italia, Reino Unido o Bulgaria la proporción de jóvenes agricultores es realmente baja (sólo 1 joven agricultor por cada 20 mayores de 55 años). Sin embargo, países como Polonia, Austria o Alemania muestran otra cara, 1 joven agricultor por cada 3 mayores de 55 años. Estas diferencias se explican fundamentalmente gracias a la existencia en algunos países de marcos legislativos favorables que han sabido fomentar el relevo generacional en el campo a través de incentivos para la transmisión de las explotaciones. El CESE considera que la política a favor de los jóvenes agricultores debe convertirse en una prioridad real de las instituciones europeas y nacionales y que la UE debe utilizar los fondos de las diferentes políticas comunitarias para, en primer lugar, crear un marco atractivo de vida en el campo y, en segundo lugar, facilitar la consolidación de actividades económicas que como la agricultura vertebran el tejido socio-económico de las zonas rurales.

25 DOUE 2012/C 299/06 de 4 de octubre de 2012.

26 Gran parte de la producción agraria sigue utilizando de modo informal la mano de obra femenina, que ya padece grandes desventajas en el trabajo tanto a tiempo completo (el 26% de las mujeres frente al 52% de los hombres) como a tiempo parcial (el 9,7% de los hombres frente al 11,8% de las mujeres); además de estos datos, se registra trabajo temporal (el cual representa un porcentaje enorme de trabajadores frente a una reducción porcentual de trabajadores a tiempo indefinido), trabajo informal y trabajo ilegal, lo que supone una amplia realidad invisible sin cuantificar.

3. **Ámbito nacional**

La Constitución española de 1978 proclama en su art.14 el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Además, el art.9.2 de la Constitución establece un mandato a los poderes públicos: promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI)²⁷, emplaza a los poderes públicos a conseguir que esta igualdad sea real y efectiva en todos los ámbitos sociales y económicos, mediante la adopción de acciones positivas que contribuyan a garantizar el mencionado derecho fundamental²⁸.

Además, en su art.30 contempla la figura jurídica de la titularidad compartida como medida dirigida a hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en el sector agrario y conseguir el pleno reconocimiento del trabajo de las mujeres en el ámbito rural, a cuyos efectos encomienda a los Ministerios correspondientes a acometer el desarrollo normativo preciso.

La LOI pretende fomentar la titularidad compartida con el fin de que se reconozcan los derechos de las mujeres en el sector agrario, la correspondiente protección de la Seguridad Social y el reconocimiento de su trabajo. Su art.17 incluye la obligación para el Gobierno de “aprobar periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo”.

Así, el “Plan para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres en el medio rural” elaborado por el Ministerio de Agricultura el 27 de septiembre de 2007 puede considerarse como parte de este Plan Estratégico. Sin embargo, éste señala que el progreso reconocido en las leyes no ha ido acompañado de una evolución paralela en la sociedad, que camina a un ritmo más lento del necesario para llegar a la igualdad real, por lo que las mujeres siguen siendo objeto de discriminación en muchas áreas. También resalta la baja densidad de población de las zonas rurales, el mayor aislamiento y la menor existencia de servicios generales; de modo que los condicionantes sociales y económicos

27 BOE nº 71 de 23 de marzo de 2007.

28 Esta Ley Orgánica se basa en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2002/73/CE, de 23 de septiembre, y en la Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre, antes mencionadas.

han llevado a que las mujeres hayan emigrado de las zonas rurales a las ciudades en mayor medida que los hombres²⁹.

Por ello dispone que, cuando se estime que la aplicación directa de la norma general no es suficiente, se apliquen medidas de acción positiva dentro del marco de la Ley de Igualdad. Estas medidas de acción positiva pueden consistir en incentivos económicos suplementarios, puntos adicionales a recibir para la valoración de actividades susceptibles de ayuda, establecimiento de cupos o cuotas, etc., siempre dirigidas a situar a las mujeres en igualdad de oportunidades con el hombre y eliminar discriminaciones dentro del marco legal vigente.

Y en esa línea se han dado algunos pasos. Por ejemplo, en el baremo de puntuación para la valoración de las solicitudes de asignación de cuota láctea, tendrán un punto adicional las solicitudes presentadas en el caso de que el titular o cotitular de la explotación sea mujer. Y, si se trata de una explotación asociativa, cuando al menos el 50% de los socios que la integran sean mujeres.

Asimismo, se resalta la necesidad de la incorporación de las mujeres a los órganos de dirección de empresas y asociaciones como un elemento fundamental para hacer efectiva la igualdad entre sexos en el medio rural, por lo que en los programas de formación tienen prioridad aquellos que incorporen mayoritariamente a mujeres. O se prevén algunas ayudas a proyectos que contribuyan a la promoción de las mujeres en el medio rural.

Por lo que respecta al Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural (2007-2013), el art.9 del Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER³⁰, prevé que se adopten a escala comunitaria directrices estratégicas de desarrollo rural con el fin de fijar una serie de prioridades. Nace así la Decisión del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007-2013)³¹.

Cada Orientación Estratégica Comunitaria contiene una serie de actuaciones básicas que los Estados pueden utilizar para acometer las prioridades establecidas. Basándose en estas directrices estratégicas, cada Estado miembro debe preparar su Plan Estratégico Nacional (PEN) como marco de referencia para la elaboración de los programas de desarrollo rural. Y simplemente se menciona que en todos los ejes de la programación se tendrá en cuenta la igualdad de

29 Como señala VELASCO ARRANZ, *op. cit.*, p.144, según un estudio realizado en 2006, el 62% de la mujeres empleadas en el sector agrario tienen jornadas laborales semanales de más de 60 horas, dedicando más de la mitad de ese tiempo al trabajo en la explotación sin obtener ninguna remuneración económica por ello y, consecuentemente, sin haber generado derechos sociales para su futuro.

30 DOCE L 277 de 21 de octubre de 2005.

31 DOUE L 55 de 25 de febrero de 2006.

oportunidades, considerando, con un enfoque transversal, el efecto de las medidas sobre las mujeres.

Por otro lado, y de acuerdo con el marco competencial español, el desarrollo normativo y la gestión de las medidas de desarrollo rural corresponderá íntegramente a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, y con el fin de incorporar elementos comunes a todos los programas, se ha elaborado un Marco Nacional aprobado por decisión comunitaria. Dicho documento incluye un apartado específico denominado “Igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación”, en el que lo único que se hace es resaltar el principio general de favorecer la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La elección de las medidas horizontales incluidas en el Marco Nacional es el resultado del diagnóstico económico, social y medioambiental realizado en el Plan Estratégico Nacional³². De modo que, dentro del eje 1, existen cuatro medidas horizontales de obligada implantación en todo el territorio nacional: gestión de los recursos hídricos; aumento del valor añadido de las producciones agrícolas y forestales; la puesta en marcha de los servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias; y la instalación de jóvenes agricultores. Y dentro del eje 2 existen dos medidas horizontales de obligada implantación en todo el territorio nacional: la conservación de la Red Natura 2000 en el medio forestal y la prevención de incendios forestales.

Dentro de esas medidas horizontales se incluyen algunas acciones positivas. Por ejemplo, pueden incrementarse un 10% las ayudas a la primera instalación cuando el beneficiario sea mujer, agricultora joven, que se instale en una explotación agraria como titular o cotitular, o como socia de una entidad asociativa titular de una explotación agraria. Se da prioridad en el acceso a los servicios de asesoramiento e incremento en el importe de las ayudas a la contratación de técnicos y administrativos cuando los contratados sean mujeres. Y el Ministerio insta a las Comunidades Autónomas para que dentro de sus Programas de Desarrollo Rural favorezcan la participación de las mujeres en la metodología Leader por considerar que estos programas pueden favorecer la incorporación de las mujeres a la actividad económica en el medio rural (en particular a actividades no agrarias).

En definitiva, y por lo visto hasta ahora, aunque son muchas las buenas intenciones, no son muchas las medidas concretas dirigidas a reforzar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el medio rural.

Por su parte, también la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR)³³, persigue la mejora de la situación socioeconómica de la población de las zonas rurales y el acceso a unos servicios

32 Ambos documentos pueden consultarse en la página www.mapa.es

33 BOE nº 299 de 14 de diciembre de 2007.

públicos suficientes y de calidad. En particular, reconoce que es necesario conceder una atención preferente a las mujeres y los jóvenes, de los cuales se dice depende en gran medida el futuro del medio rural³⁴.

El objeto básico de la Ley es regular y establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural. El Programa de Desarrollo Rural Sostenible se configura como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural y se elabora en coordinación con las Comunidades Autónomas. De acuerdo con los arts. 7 y 8, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible incluirá medidas destinadas a satisfacer necesidades y demandas sociales de grupos de población que requieran una atención prioritaria, en particular, las mujeres, los jóvenes, los mayores y las personas con discapacidad. Y sus medidas deberán respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural. Asimismo, podrán contemplarse medidas de acción positiva a favor de las mujeres en el medio rural, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación de hecho por razón de sexo.

En este sentido, el art. 16, relativo al apoyo a la agricultura territorial, establece en su apartado b) que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el mantenimiento y la mejora de una actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural, en particular en las zonas rurales prioritarias o calificadas como de agricultura de montaña, mediante 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 territoriales³⁵. La aplicación prioritaria de estas medidas se extenderá a los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones calificadas como ecológicas. Estas medidas se aplicarán con los niveles de apoyo máximos posibles cuando el beneficiario sea una mujer o un joven agricultor,

34 Como señala GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Yolanda, en “El sector agrario español desde la perspectiva de género”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº60, 2012, p.77, según el Ministerio de Agricultura las principales características sociodemográficas del medio rural en 2011 son: envejecimiento, masculinización y sobrecualificación femenina. La falta de trabajo en el medio rural para las mujeres ha fomentado la mejora de su nivel de formación y ha favorecido su marcha. Al mismo tiempo, el medio rural se transforma en un territorio mayoritariamente masculino y con una población envejecida.

35 La LDSMR define a la explotación territorial como la explotación agrícola, ganadera o forestal que posea una dimensión económica inferior a 40 Unidades de Dimensión Económica europea (UDE) cuando la titularidad corresponda a una persona física y se encuentre localizada en una zona rural prioritaria o en una zona calificada como de agricultura de montaña. El Instituto Nacional de Estadística establece que una UDE equivale a 1200 euros de margen bruto estándar, con lo cual hablamos de explotaciones con una dimensión económica inferior a 48.000 euros.

titular o cotitular de una explotación; a los profesionales de la agricultura, personas físicas que obtengan al menos el 50 por ciento de su renta de actividades agrarias; o cuando se trate de cooperativas y sociedades agrarias de transformación de explotación comunitaria de la tierra o ganado.

De acuerdo con su art.28, para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, el Programa podrá incluir medidas que tengan por objeto: c) la potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.

Y, de acuerdo con su art.32, con el fin de mejorar la protección social de los ciudadanos que residen en el medio rural, el Programa podrá contener medidas que tengan como objeto: c) apoyar y asesorar a la mujer rural y a los jóvenes para facilitar su inserción laboral.

Asimismo, la Ley 45/2007 establece en su Disposición final cuarta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Gobierno promoverá y desarrollará el régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social.

III. EL RÉGIMEN DE TITULARIDAD COMPARTIDA DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA Y LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR COLABORACIÓN DEL CÓNYUGE O PAREJA DE HECHO EN EL DERECHO ESPAÑOL

Como este mandato dirigido al Gobierno puede implicar consecuencias en el ámbito del Derecho privado, en principio se opta por diseñar la titularidad compartida en el ámbito del Derecho administrativo a través del Real Decreto 297/2009, de 6 de marzo, sobre titularidad compartida en las explotaciones agrarias³⁶.

Esta norma señala que la mujer, principalmente en el ámbito de la explotación familiar, comparte con el hombre las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, esta labor carece de suficiente reconocimiento jurídico, valor económico y reflejo social, por cuanto no trasciende del ámbito familiar. Ello se debe normalmente a que, en esos casos, figura sólo una persona física como titular por explotación agraria, lo que dificulta que se valore adecuadamente su participación en

36 BOE nº 73 de 26 de marzo de 2009.

los derechos y obligaciones derivados de la explotación agraria en condiciones de igualdad.

El Real Decreto opera en el campo de la regulación meramente administrativa de las explotaciones agrarias, creando una figura adicional preferencial a las ya previstas en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (LMEA)³⁷, y ampliando el régimen de reducción de cuotas a favor de determinados familiares del titular de la explotación agraria, en este caso mujeres cónyuges cotitulares de la explotación que cumplan con los requisitos establecidos en la disposición adicional primera de la Ley 18/2007 (reducción aplicable también al miembro de la pareja de hecho que se constituya en cotitular de la explotación agraria)³⁸.

A efectos del Real Decreto 297/2009, se entenderá como titularidad compartida 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 art.4.1 de la LMEA de 1995³⁹ 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 art.5⁴⁰.

Las ayudas, pagos, derechos de producción, primas, cuotas u otras medidas de efecto equivalente que correspondan al titular de la explotación se atribuirán conjuntamente a los cotitulares que hayan comunicado a la administración competente la existencia de dicha cotitularidad (para ello es preciso señalar la cuenta bancaria conjunta en la que deben hacerse efectivos los correspondientes ingresos).

37 BOE nº 159 de 5 de julio de 1995.

38 Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (BOE nº 160 de 5 de julio de 2007).

39 Ser agricultor profesional; poseer un nivel de capacitación agraria suficiente, para cuya determinación se conjugarán criterios de formación lectiva y experiencia profesional; haber cumplido 18 años y no haber cumplido 65 años; estar dado de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en su caso, en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en dicho Régimen (las agricultoras y los agricultores profesionales que no estén encuadrados en el régimen anterior deberán cumplir los requisitos indicativos de su profesionalidad agraria establecidos a estos efectos por las Comunidades Autónomas); y residir en la comarca en donde radique la explotación o en las comarcas limítrofes.

40 Dicho Registro deberá contener, al menos, la identificación de los cotitulares y, en su caso, del representante designado por éstos, así como la identificación de la explotación y su número de identificación fiscal. Las Comunidades Autónomas comunicarán mensualmente al Ministerio de Agricultura los datos facilitados por los cotitulares, así como sus variaciones, a los efectos de su constancia en el Registro.

Y las Administraciones Públicas (si tienen y quieren destinar recursos a ello) podrán establecer ayudas, subvenciones, preferencias en apoyos y otras medidas incentivadoras con el fin de promover el acceso y permanencia de las mujeres a la titularidad compartida de las explotaciones agrarias⁴¹.

Lo sorprendente es que, sólo dos años después, en lugar de un Real Decreto tenemos una Ley: la **Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias**⁴².

Subraya la propia Ley que pretende ir más allá de una regulación de efectos administrativos y que su objetivo es promover una acción positiva que logre dar visibilidad a las mujeres y que éstas puedan ejercer y disfrutar de todos los derechos derivados de su trabajo en las explotaciones agrarias en términos de igualdad con respecto a los hombres, favoreciendo la asunción de decisiones gerenciales y los riesgos y responsabilidades derivados de ellas.

Como ya hemos señalado, dentro del sector agrario muchas mujeres comparten con los hombres las tareas agrarias, aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, es sólo el hombre el que figura como titular de la explotación agraria. Según el propio Preámbulo de la Ley, en España, más del 70 por ciento de los titulares de explotación agraria son hombres y, cuando son mujeres, normalmente se trata de explotaciones de dimensiones económicas reducidas y de baja rentabilidad.

El trabajo de las mujeres en la explotación se considera una especie de “ayuda familiar” que complementa a la renta principal del marido y no como una aportación económica efectiva. Así que el trabajo dentro de la explotación sumado a las responsabilidades domésticas no compartidas casi nunca; el cuidado prácticamente exclusivo de los hijos y de otros familiares dependientes; y la falta de reconocimiento económico, profesional y social del trabajo de las mujeres tanto fuera como dentro del hogar constituyen algunos de los motivos que las empujan a abandonar el campo.

41 Sobre el Real Decreto de 2009 ver más ampliamente AMAT LLOMBART, Pablo, “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias y su “nuevo” régimen legal”, en *Estudios de Derecho Agrario*, Ángel Sánchez Hernández (Coord.), Logroño, 2010, pp.11 a 31.

42 BOE nº 240 de 5 de octubre de 2011. En su Informe de 14 de abril de 2010, el Consejo de Estado proponía no sólo una regulación jurídico-privada de la titularidad compartida, sino también la creación de una figura específica que permitiera separar el patrimonio personal del patrimonio profesional. Sin embargo, no ha sido así, por lo que en sentido crítico se apunta que ni la Ley consigue reforzar la unidad económica y jurídica de la explotación como bien inmaterial propio y susceptible de tráfico jurídico unitario, ni aprovecha para diseñar normas de Derecho sucesorio dirigidas a garantizar la continuidad de la explotación agraria. Sobre estos aspectos ver más ampliamente BELTRÁN SÁNCHEZ, Emilio, PLAZA PENEDÉS, Javier y MUÑIZ ESPADA, Esther, “Contribuciones para el desarrollo de la titularidad compartida”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 60, 2012, pp.7 a 31.

El fin de esta Ley es favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria. Y pretende hacerlo a través de **tres fórmulas** diferentes: la creación de explotaciones agrarias de titularidad compartida; la compensación económica por colaboración efectiva en la explotación agraria; y la constitución de sociedades de responsabilidad limitada.

IV. EXPLOTACIONES AGRARIAS DE TITULARIDAD COMPARTIDA

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

Pero la posibilidad de crear una explotación agraria de titularidad compartida es voluntaria, como ya lo era en la LMEA para las explotaciones prioritarias⁴³ y como ya lo era en el Real Decreto de 2009 antes mencionado. Y la propia Ley insiste en que la constitución de la titularidad compartida de una explotación agraria no alterará el régimen jurídico civil de los bienes y derechos que la conforman ni el régimen jurídico matrimonial o pactos patrimoniales de las parejas de hecho ni el régimen sucesorio, sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV (referido a la compensación económica por razón de colaboración efectiva en la explotación agraria).

Respecto a los **requisitos** (art.3), las personas titulares de la explotación agraria en régimen de titularidad compartida deberán:

1) Estar dadas de alta en la Seguridad Social (algo muy complicado si tenemos en cuenta los escasos niveles de rentabilidad de muchas explotaciones agrarias y la larga etapa de crisis económica que el país atraviesa). Si bien es cierto que se establece algún beneficio en la cotización a la Seguridad Social como después veremos.

2) Ejercer la actividad agraria y trabajar en la misma de *modo directo y personal*⁴⁴ tal y como está definido en la Ley 19/1995 (aunque en realidad se introduce un concepto ajeno a la LMEA).

43 El art.4.2 de la LMEA establece inicialmente que, en caso de matrimonio (no se refería expresamente a las parejas de hecho), la titularidad de la explotación podía recaer en ambos cónyuges, siendo suficiente con que uno de ellos reuniera los requisitos indicados. Bastaba entonces con que uno de los dos fuera titular de las fincas (bien como propietario o por cualquier otro título que le permitiera realizar la actividad de explotación) y reuniera los requisitos exigidos por el art.4.1 para que la titularidad de la explotación prioritaria pudiera recaer sobre ambos cónyuges.

44 La cursiva es nuestra.

El concepto de “cultivador directo y personal” procede de la legislación de arrendamientos rústicos⁴⁵, no de la LMEA, ya que esta última define al titular de la explotación como la persona física, *ya sea en régimen de titularidad única, ya sea en régimen de titularidad compartida inscrita en el registro correspondiente*, o la persona jurídica, que ejerce la actividad agraria organizando los bienes y derechos integrantes de la explotación con criterios empresariales y asumiendo los riesgos y responsabilidades civil, social y fiscal que puedan derivarse de la gestión de la explotación⁴⁶.

La jurisprudencia tendrá que determinar si es posible entender el requisito de “ejercer la actividad agraria y trabajar en la misma de modo directo y personal” sin tener que identificarlo con la realización física de las tareas agrarias. Y si ese requisito podría incluir o no dos posibles formas de llevar la explotación: de forma inmediata, es decir, realizando por sí mismos las labores agrarias; o bien de forma mediata, es decir, cuando el trabajo realizado en la explotación no consiste en el desarrollo de la tareas agrarias propiamente dichas, sino en actividades de dirección, gestión, etc.⁴⁷

45 Concretamente de la Ley de 23 de julio de 1942 de Arrendamientos Rústicos (BOE nº 213 de 1 de agosto de 1942). Las operaciones agrarias debían realizarse materialmente por el arrendatario o por familiares que convivieran con él bajo su dependencia económica, no utilizando asalariados más que circunstancialmente por exigencias estacionales del cultivo. Aunque también lo recupera la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de Contratos de Cultivo de Cataluña (BOE nº 84 de 7 de abril de 2008), al establecer en su art.6 que se entiende por cultivador directo y personal la persona física que, sola con la colaboración de personas que conviven con ella o, si no hay convivencia, de descendientes o de ascendientes, lleva a cabo efectivamente la actividad agraria y asume los riesgos de la explotación, si el 50% de su renta total se obtiene de actividades agrarias u otras complementarias, siempre que la parte de la renta procedente directamente de la actividad agraria efectuada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el tiempo de trabajo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea superior a la mitad de su tiempo de trabajo total, sin perjuicio de que pueda contratar personal auxiliar.

46 La cursiva es nuestra porque es lo único que la Disposición final segunda de la Ley 35/2011 añade a la anterior definición de titular de la explotación del art.2.4 de la LMEA de 1995. Y sigue sin explicarse ni antes ni ahora el motivo por el que el precepto no se refiere a cualquier tipo de responsabilidad.

47 Aunque en opinión de CABALLERO LOZANO, José María, en “La unificación del concepto jurídico de profesionalidad agraria: otra ocasión perdida con la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias”, *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*, Carlos Vattier Fuenzalida (Dir.), Aranzadi, 2012, p.140, la expresión analizada lleva a concluir que los cotitulares de la explotación han de realizar materialmente las tareas de cultivo, ganadería o silvicultura, y también llevar la dirección y gerencia de la explotación.

3) Y residir en el ámbito territorial rural en que radique la explotación. Una exigencia lógica si tenemos en cuenta el objetivo de mantener población en el medio rural, por lo que habrá que intentar evitar fraudes en este sentido⁴⁸.

En cuanto al régimen de la titularidad compartida, la **administración** de la explotación agraria corresponderá a ambas personas titulares conjuntamente. La **representación** de la explotación de titularidad compartida será solidaria, salvo para los actos que supongan disposición, enajenación o gravamen de la misma, en cuyo caso la representación será mancomunada. Y la **responsabilidad** será directa, personal, solidaria e ilimitada por parte de las dos personas titulares.

Por otro lado, los **rendimientos** generados por la explotación se repartirán al 50 por ciento entre ambas personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida. Y, una vez repartidos, estos rendimientos se regirán por lo dispuesto en el régimen económico matrimonial de ambos cónyuges o los pactos patrimoniales que, en su caso, hayan suscrito las parejas de hecho.

Para que la titularidad compartida de las explotaciones agrarias produzca todos sus efectos jurídicos será precisa su inscripción previa en el **Registro** constituido al efecto por la correspondiente Comunidad Autónoma. Lo que significa que la inscripción en el Registro de las Comunidades Autónomas tiene carácter constitutivo (art.6)⁴⁹. A su vez, en el Ministerio de Agricultura existirá un Registro en el que se reflejarán las declaraciones de titularidad compartida, y sus variaciones, recibidas en el órgano competente de cada Comunidad Autónoma⁵⁰.

48 No se hace ninguna alusión al resto de requisitos incluidos en el art.4.1 de la LMEA.

49 La inscripción se realizará mediante la presentación de una declaración conjunta en la que se hagan constar los datos de identificación personal; los datos de identificación de la explotación; los datos de los bienes y derechos que conforman la explotación agraria de titularidad compartida; el número de Identificación Fiscal asignado por la Administración tributaria competente; los datos identificativos de la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida; los datos identificativos del representante, en su caso, de la titularidad compartida; y el certificado de matrimonio o certificado de inscripción de pareja de hecho, o aseveración de vinculación de análoga relación de afectividad incluida en la declaración conjunta.

50 De acuerdo con lo dispuesto por la Disposición transitoria única de la Ley 35/2011, la Orden AAA/1408/2012, de 26 de junio, regula el Registro de explotaciones agrarias de titularidad compartida (BOE nº 155 de 29 de junio de 2012) y deroga la anterior Orden ARM/2763/2009, de 5 de octubre (BOE nº 248 de 14 de octubre de 2009). Aunque está pendiente de resolverse el recurso de inconstitucionalidad número 76-2012 promovido por el Gobierno de Canarias contra el art.6 de la Ley, ya que, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución española, no considera que sea el Estado quien deba dictar la legislación que imponga a las Comunidades Autónomas la constitución y gestión del Registro de titularidad compartida.

Por su parte, el art.8 de la Ley se refiere a las causas de **extinción** de la titularidad compartida:

- a) Nulidad, separación o disolución del matrimonio.
- b) Ruptura de la pareja de hecho, muerte o declaración de fallecimiento de uno de sus miembros.
- c) Pérdida de la titularidad de la explotación agraria por cualquier causa legalmente establecida.
- d) Que alguna de las dos personas titulares deje de cumplir los requisitos previstos en el art.3.
- e) Por acuerdo entre las personas titulares de la explotación agraria de titularidad compartida manifestado mediante comparecencia personal o firma electrónica ante el registro de titularidad compartida.

Desde el punto de vista fiscal, la titularidad compartida de explotaciones agrarias tendrá a efectos tributarios la consideración de entidad, de acuerdo con el art.35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria⁵¹, y como tal dispondrá de un número de identificación fiscal para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria.

Por otro lado, el ejercicio de una actividad agraria por parte de las personas titulares de una explotación agraria de titularidad compartida determina la inclusión en el sistema de la **Seguridad Social**. A través de la Disposición final tercera de la Ley 35/2011 se da nueva redacción a la Disposición adicional primera de la Ley 18/2007, de modo que el cónyuge de la persona titular de una explotación agraria, que se constituya en titular de la explotación agraria de titularidad compartida, tendrá derecho a beneficios en la cotización a la Seguridad Social (si se cumplen las condiciones establecidas es posible la reducción de un 30 por 100 en la cuota)⁵². Y, de acuerdo con la disposición

51 BOE nº 302 de 18 de diciembre de 2003. Tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición.

52 Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (BOE nº 160 de 5 de julio de 2007). Establece la Disposición adicional primera que en el supuesto de personas incorporadas a la actividad agraria a partir de 1 de enero de 2008 que queden incluidas en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos a través del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, que tengan cuarenta o menos años de edad en el momento de dicha incorporación y sean cónyuges o descendientes del titular de la explotación agraria, siempre que éste se encuentre dado de alta en los citados régimen y sistema especiales, se aplicará, sobre la cotización por contingencias comunes de cobertura obligatoria, una reducción equivalente al 30 por 100 de la cuota que resulte de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo del 18,75 por 100.

adicional segunda de la Ley 18/2007, esa reducción también será aplicable al miembro de la pareja de hecho que se constituya en titular de la explotación agraria en régimen de titularidad compartida una vez que se regulen este tipo de situaciones.

Por lo que respecta al **régimen de las ayudas** agrarias, las subvenciones, las ayudas directas y las ayudas al desarrollo rural asociadas a la explotación agraria de titularidad compartida (ya procedan de fuentes de financiación europeas, estatales o autonómicas), éstas corresponderán por mitades iguales a favor de cada uno de los cónyuges o miembros de la pareja de hecho titulares de las explotaciones agrarias de titularidad compartida. La solicitud de las citadas ayudas se realizará a nombre de la entidad que constituye la explotación agraria de titularidad compartida, efectuándose el pago correspondiente en la cuenta bancaria asociada a la titularidad compartida. Y cada una de las personas titulares de la explotación agraria tendrá la consideración de beneficiaria directa de las ayudas correspondientes al régimen de pago único de la PAC (quedando exenta de retención de derechos la cesión de los mismos que una de las personas titulares deba realizar a favor de la unidad económica).

En cuanto a las **medidas de fomento y ayudas públicas**, la explotación agraria de titularidad compartida tendrá la consideración de explotación prioritaria a los efectos previstos en la LMEA (orden preferente en la obtención de beneficios, ayudas y medidas de fomento impulsadas por las Administraciones Públicas). Pero, para acceder a esos beneficios, ayudas y medidas de fomento, es necesario que se cumplan dos requisitos más (a sumar a los ya previstos en el art.3):

1) Que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación no supere en un 50 por 100 el máximo de lo establecido para las explotaciones prioritarias (es decir, 50.232,60 euros).

Para que una explotación agraria tenga la consideración de prioritaria, se requiere que la explotación posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario (trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria) y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta (es decir, que el rendimiento económico que se obtenga de la mismas se sitúe dentro de la banda comprendida entre el mínimo del 35 por 100 (9.897,30 euros) y el máximo del 120 por 100 (33.933,60

La reducción de cuotas tendrá una duración de cinco años y será incompatible con la reducción y bonificación para los nuevos trabajadores incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos en la disposición adicional trigésima quinta del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

euros) de la renta de referencia, o lo que es lo mismo, del indicador relativo a los salarios brutos no agrarios en España (28.278 euros)⁵³.

2) Que uno de los dos titulares sea agricultor profesional conforme a la LMEA (art.2.5). La definición de agricultor profesional de la LMEA se modificó con la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural y vuelve a cambiar con la entrada en vigor de la Ley sobre titularidad compartida. De acuerdo con su Disposición final segunda, el art.2.5 de la LMEA queda ahora redactado de la siguiente manera: es “agricultor profesional, la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos el 50% de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria de su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la **mitad de una Unidad de Trabajo Agrario**.”

Se plantea entonces la siguiente cuestión: ¿para que la explotación agraria de titularidad compartida sea calificada como prioritaria tiene que posibilitar la ocupación de una unidad de trabajo agrario tal y como establece la LMEA o basta con que ocupe media unidad de trabajo agrario de acuerdo con la nueva definición de agricultor profesional?⁵⁴.

Parece posible deducir que, para acceder a la condición de explotaciones prioritarias se flexibilizan los requisitos en el caso de las explotaciones en régimen de cotitularidad. Por un lado, pueden ocupar un volumen de empleo igual o superior sólo a media unidad de trabajo agrario⁵⁵ y, por otro, la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la explotación puede alcanzar hasta el 180 por 100 de la renta de referencia (no hasta el 120 por 100).

Por último, el art.12 establece que las bases reguladoras de las subvenciones financiadas por la Administración General del Estado incorporarán para beneficiar a las explotaciones agrarias de titularidad compartida un trato preferente. Dicho trato preferente consistirá, a igualdad de requisitos para las explotaciones y para cada nivel de apoyo, en el incremento de la ponderación o puntuación en los criterios objetivos de otorgamiento de subvenciones y ayudas públicas establecidas en las referidas bases reguladoras, adicionalmente a otras

53 Cantidades calculadas de acuerdo con la Orden AAA/2606/2012, de 26 de noviembre, por la que se fija para el año 2013 la renta de referencia (BOE nº 295 de 8 de diciembre de 2012).

54 Figura que, dicho sea de paso, se parece cada vez más a un agricultor a tiempo parcial.

55 Salvo que entendamos que la modificación de la definición de agricultor profesional también supone la modificación de la exigencia de que, para que cualquier explotación sea calificada como prioritaria, ésta tenga que ocupar media unidad de trabajo agrario en lugar de una unidad de trabajo agrario para salvar la contradicción y la falta de técnica legislativa.

situaciones de preferencia y prioridad establecidas en el resto del ordenamiento jurídico⁵⁶.

Además, las personas titulares de explotaciones agrarias de titularidad compartida tendrán un derecho preferente en las actividades de formación y asesoramiento en materia de agricultura.

Y se añade la declaración de intenciones de que todas las disposiciones, planes y programas elaborados por la Administración General del Estado en materia de agricultura, medio rural y medio ambiente deberán tomar en consideración las medidas incentivadoras y de fomento de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias previstas en esta Ley⁵⁷.

1. Compensación económica por colaboración efectiva en la explotación agraria

De acuerdo con el art.13.1 de la Ley 35/2011, las personas casadas o unidas por análoga relación de afectividad que participen de manera efectiva y regular en la actividad agraria de la explotación sin recibir pago o contraprestación alguna por el trabajo realizado, ni haberse acogido al régimen de titularidad compartida, tendrán derecho a una compensación económica en los supuestos tanto de transmisión de la explotación como de extinción del matrimonio o pareja de hecho.

Como vemos, se regula un derecho de compensación económica en los casos en los que uno de los cónyuges o convivientes haya venido realizando un trabajo no remunerado en la explotación agraria. ¿Pero de acuerdo con el espíritu y objetivos de la Ley sería posible afirmar que se refiere a cónyuges o convivientes únicamente “mujeres”?

Es lógico que se plantee la duda de si la figura sería también aplicable a un cónyuge o conviviente “hombre” al que no se reconozca su trabajo en la explotación cuando la titular de la misma sea una mujer o a los casos en los que ambos cónyuges o convivientes sean del mismo sexo. Ya que, si bien es cierto que la situación más frecuente en el medio rural es que no se reconozca el trabajo de la mujer en la explotación agraria dentro del ámbito de una pareja

56 Por su parte, la Disposición adicional sexta de la Ley 35/2011 dispone que los poderes públicos fomentarán la titularidad compartida en cuanto a su presencia en los órganos rectores de las entidades asociativas agrarias.

57 Aunque lo cierto es que por el momento la Ley no ha tenido mucho éxito (de acuerdo con los datos suministrados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, hasta finales de septiembre de 2013 sólo se han constituido 51 explotaciones en régimen de titularidad compartida).

heterosexual en la que el titular es el hombre, eso no significa que no puedan plantearse situaciones de desigualdad en otros supuestos menos habituales⁵⁸.

En nuestra opinión, la compensación económica reconocida por el art.13 tiene naturaleza remuneratoria y está destinada al cónyuge o conviviente que haya participado efectiva y regularmente en la actividad agraria de la explotación sin pago o contraprestación alguna por su trabajo con el objetivo de evitar que se produzca un enriquecimiento injusto.

La acreditación del trabajo efectivo podrá hacerse a través de cualquier medio de prueba admitido en derecho. Aunque, curiosamente, la Ley establece la presunción *iuris tantum* de que ese trabajo efectivo existe en el caso de los matrimonios cuyo régimen económico sea el de gananciales (lo que significa que será el cónyuge titular el que tendrá que probar que no es así y que, o no ha habido trabajo, o que sí ha habido contraprestación). Presunción que no existe en el caso de los otros regímenes económicos matrimoniales⁵⁹ ni cuando se trata de parejas de hecho.

En cualquier caso, el problema es que muchas veces no será fácil probar ni ese trabajo efectivo ni el periodo temporal durante el cual éste se ha desarrollado. En este sentido, señala POVEDA BERNAL que el formalismo del matrimonio conlleva una total certidumbre tanto en lo referente a la fecha de inicio como de fin de la relación de pareja (el matrimonio existe desde que formalmente se contrae hasta el fallecimiento de uno de los cónyuges o hasta que recae una resolución judicial sobre separación, nulidad o divorcio)⁶⁰. Sin embargo, en las relaciones estables de pareja, la ausencia de formalidades conlleva una gran inseguridad respecto al momento de inicio y fin de las mismas. En algunas Comunidades Autónomas en las que existe regulación específica sobre parejas de hecho se han establecido diversos mecanismos de control y presunciones, tales como la creación de unos Registros especiales en los que

58 Por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de 20 de enero de 2010 (JUR\2010\246920) concedió al marido una pensión compensatoria temporal (4 años) por desequilibrio económico (art.97 C.c.) tras haber colaborado en tareas de administración en una explotación agraria cuya titularidad correspondía a su mujer. Sobre estos aspectos, CABALLERO LOZANO, *op. cit.*, p.131, también sostiene que un matrimonio o pareja integrada por dos personas del mismo sexo pueda obtener la calificación de titularidad compartida.

59 A pesar de que en determinadas zonas de España (territorios de Derecho foral) es precisamente el régimen de separación de bienes el régimen económico matrimonial de primer grado y no el de gananciales.

60 Ciertamente, la separación, hoy ya casi inexistente después de la reforma de 2005 no supone la disolución del vínculo matrimonial, pero sí la del régimen económico matrimonial y conlleva ya las consecuencias jurídicas derivadas del fin de la convivencia: atribución del uso de la vivienda, pensiones de alimentos a los hijos, pensión compensatoria al cónyuge, posibilidad de instar el procedimiento de liquidación del régimen económico matrimonial, etc.

se debería inscribir la pareja conviviente, tiempo determinado de convivencia previa a la aplicación de la legislación, o presunción de convivencia en el caso de hijos comunes. Pero la dificultad probatoria será más complicada en los territorios que todavía no tienen regulación al respecto y que carecen de Registros públicos donde consten inscritas estas uniones, algo que sólo podría evitarse con un sistema de cobertura legal que, a nivel estatal, regulara mecanismos fiables que suplieran otros medios probatorios para acreditar la existencia, inicio y término de estas relaciones estables de pareja⁶¹.

En cuanto a los supuestos de hecho que dan lugar a percibir la compensación económica, el art.13.2 establece que en los casos de transmisión de la explotación agraria; de nulidad o disolución del matrimonio por cualquiera de las causas previstas en el art.85 del Código Civil (C.c.)⁶²; o de disolución de la análoga relación de afectividad por separación, nulidad, o muerte; o en los supuestos de liquidación del régimen económico del matrimonio o de las relaciones patrimoniales establecidas por la pareja de hecho, las personas que hayan trabajado en la explotación sin contraprestación tendrán derecho a exigir una compensación económica “al otro titular” de la explotación agraria o a sus herederos⁶³.

Para el cálculo de la compensación se tendrá en cuenta el valor real de la explotación agraria, el tiempo efectivo y real de colaboración en la actividad agraria y la valoración de la actividad en el mercado, extremos que se probarán con los medios de prueba admitidos en derecho⁶⁴.

La compensación se satisfará preferentemente en un solo pago, sin perjuicio de lo que las partes puedan pactar sobre la cuantía, forma, plazos y garantía

61 POVEDA BERNAL, Margarita Isabel, “La nueva ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. Incidencia en el derecho de familia”, en *El Desarrollo Rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*, Carlos Vattier Fuenzalida (Dir.), Aranzadi, 2012, p.196.

62 De acuerdo con el art.85 del C.c., el matrimonio se disuelve, sea cual fuere la forma y el tiempo de su celebración, por la muerte o la declaración de fallecimiento de uno de los cónyuges y por el divorcio.

63 En la redacción de esta última parte del texto sobraría la referencia “al otro titular” de la explotación, puesto que para que nazca este derecho se requiere precisamente que quien esté realizando el trabajo no sea cotitular de la explotación. Tendrán, por tanto, derecho a exigir una compensación económica “al titular” de la explotación agraria o a sus herederos.

64 Como señala MUÑIZ ESPADA, en “El nuevo estatuto jurídico de la coparticipación en la actividad agraria”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 61, 2012, pp.124 y 125, esos criterios son una referencia y tienen carácter enunciativo, de modo que también pueden tenerse en cuenta otros parámetros. En realidad, el precepto no ofrece un método de cálculo, sino que enumera aspectos a tener en cuenta, y constituirá una dificultad añadida el hecho de que haya habido años en los que el trabajo haya sido exclusivo y años en los que haya sido a tiempo parcial, ya que no será fácil probar el tiempo efectivamente dedicado en cada periodo al servicio de la explotación.

para el pago de la compensación. Y la acción para reclamar el pago de la compensación prescribirá a los cinco años desde que se produzca alguno de los supuestos antes mencionados.

Pero especialmente relevante es el art.14.2 cuando establece que 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, lo cual puede plantear algunas dudas interpretativas respecto a los derechos previstos por los arts.97 y 98 C.c. (casos de separación, divorcio y nulidad) y por el art.1438 C.c. (relativo a la liquidación del régimen económico matrimonial de separación de bienes)⁶⁵.

Si nos centramos en los casos de separación, divorcio o nulidad, es preciso señalar que las cuestiones importantes que hay que resolver en estas circunstancias se refieren al régimen de custodia y visita de hijos; la fijación económica del montante de los alimentos debidos a los hijos; el régimen de atribución del uso de la vivienda habitual; la liquidación del régimen económico matrimonial; y el establecimiento de la compensación a favor del cónyuge que como consecuencia de la separación o divorcio sufre un empeoramiento económico frente a la situación de la que disfrutaba en el matrimonio (siempre que este empeoramiento comporte, *además*, un desequilibrio con la situación económica que resulta de la separación o divorcio para el otro cónyuge, art.97 C.c.)⁶⁶. O el establecimiento de la indemnización que en los casos de nulidad corresponda al cónyuge que de buena fe ve anulado su matrimonio (art.98 C.c.).

En nuestra opinión, no se excluye el derecho a la compensación económica de la Ley 35/2011 por el trabajo aportado a la explotación en los casos en los que corresponda la pensión compensatoria por separación o divorcio o la indemnización por mala fe en la nulidad, puesto que son diferentes tanto la naturaleza jurídica como los fundamentos de cada uno de los derechos, si bien es cierto que deberán tenerse en cuenta para determinar sus respectivas cuantías.

En los casos de separación y divorcio, el art.97 C.c. establece que el cónyuge al que la separación o el divorcio produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio, tendrá derecho a una compensación que podrá

65 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, en “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, 2011, pp.348 y 349, advierte sobre la necesidad de evitar que se compense dos veces por el mismo concepto.

66 Como señala CARRASCO PERERA, Ángel, *Derecho de Familia. Casos, reglas, argumentos*, Ed. Dilex, Madrid, 2006, p.128, no habrá pensión compensatoria si ambos cónyuges son restituidos con la separación o divorcio a un nivel de pobreza equivalente.

consistir en una pensión temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única, según se determine en el convenio regulador o en la sentencia⁶⁷.

De acuerdo con el art.97, tiene entonces derecho a una compensación el cónyuge que tras la separación o divorcio pasa a peor situación económica respecto a la que tenía en el matrimonio y de la que sigue disfrutando el otro cónyuge. Debe ser solicitada por el cónyuge afectado (pues tiene carácter dispositivo) y puede pactarse en convenio regulador o ser establecida por el juez en la sentencia⁶⁸.

A la hora de determinar la naturaleza jurídica de esta compensación, es preciso aclarar que no nos encontramos ni ante una especie de indemnización por la ruptura del matrimonio, ni ante una prestación de alimentos, sino que lo que se pretende es situar al cónyuge que ha sufrido el desequilibrio económico, es decir, al cónyuge perjudicado por la ruptura del vínculo matrimonial en una situación de potencial igualdad de oportunidades –singularmente laborales y económicas- a la que habría tenido de no haber mediado tal matrimonio⁶⁹.

Como señala MARÍN LÓPEZ, la compensación procede por una sola cuestión: la existencia de un desequilibrio económico negativo en relación al modo de vida de que disfrutaba ese cónyuge durante el matrimonio, siempre y cuando el otro cónyuge mantenga el nivel de vida anterior. Este empeoramiento sólo puede afectar a uno de los cónyuges, puesto que si se produce idéntico

67 A falta de acuerdo de los cónyuges, el Juez, en sentencia, determinará su importe teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: 1ª Los acuerdos a que hubieran llegado los cónyuges. 2ª La edad y el estado de salud. 3ª La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo. 4ª La dedicación pasada y futura a la familia. 5ª La colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge. 6ª La duración del matrimonio y de la convivencia conyugal. 7ª La pérdida eventual de un derecho de pensión. 8ª El caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge. 9ª Cualquier otra circunstancia relevante. En la resolución judicial se fijarán las bases para actualizar la pensión y las garantías para su efectividad. De acuerdo con la jurisprudencia (ver por ejemplo STS de 19 de enero de 2010, RJ 2010\417), las circunstancias que recoge el art.97 C.c. deben integrar el propio concepto de desequilibrio, por lo que deben de tenerse en cuenta tanto para la determinación de su procedencia como para la cuantificación de la pensión.

68 Debe reclamarse en el proceso, de modo que no cabe solicitarla una vez dictada sentencia firme y se trata de un derecho de crédito personalísimo e intransmisible, lo que implica que no pueda cederse a un tercero el derecho a cobrar pensiones futuras ni reclamarse por los acreedores del cónyuge acreedor por medio de la acción subrogatoria.

69 Ver en este sentido la STS de 10 de febrero de 2005 (RJ 2005, 1133). Cabe plantearse también si son compatibles la pensión compensatoria y la pensión de alimentos entre cónyuges. La cuestión se suscita únicamente en los casos de separación, pues entre divorciados no cabe solicitud de alimentos. Debe entenderse que, en principio, son compatibles, pues el fundamento de una y otra prestación son diferentes; aunque la mayor parte de las veces la pensión compensatoria implicará la desaparición del requisito de necesidad, que es el presupuesto imprescindible de la prestación alimenticia.

perjuicio en los dos, no hay desequilibrio y, por tanto, no habría compensación. El desequilibrio ha de referirse al momento de producirse la ruptura de la convivencia y ha de tener su origen o causa precisamente en la separación o en el divorcio, sin que las circunstancias sobrevenidas o las alteraciones posteriores den derecho a la compensación⁷⁰.

Por otra parte, en caso de ruptura de una pareja de hecho, aquel de los dos que pase a una peor situación económica puede exigir al otro la compensación, basándose bien en la doctrina que veda el enriquecimiento injusto o bien en la aplicación analógica del art.97. El desequilibrio debe ser real y probado por la parte que lo alega.

Por lo que respecta a los casos de nulidad, y de acuerdo con el art.98 C.c., el cónyuge de buena fe cuyo matrimonio haya sido declarado nulo tendrá derecho a una indemnización si ha existido convivencia conyugal, atendidas las circunstancias previstas en el artículo 97 C.c. En estos supuestos no es necesario probar la existencia de ningún tipo de daño, sino la existencia de mala fe por parte del otro cónyuge. Cabría decir entonces que la naturaleza jurídica de esta indemnización no es de carácter resarcitorio, sino más bien de carácter sancionador.

De acuerdo con MARÍN LÓPEZ, son varios los requisitos que deben concurrir para que proceda esta indemnización. En primer lugar, es preciso que exista una sentencia que declare la nulidad del matrimonio⁷¹. El segundo requisito es la existencia de una convivencia entre los cónyuges, creadora de una apariencia de matrimonio, sin que se exija un tiempo mínimo al respecto. El tercer requisito es la existencia de buena fe en uno de los cónyuges, por lo que no se aplica el art.98 cuando los dos cónyuges son de mala fe. La mala fe debe venir afirmada en la sentencia de nulidad y no puede ser objeto de discusión posterior. Si no se establece la mala fe en la sentencia de nulidad canónica, el juez civil que procede a su homologación no puede decidir sobre este extremo⁷².

Sin embargo, no se exige que la nulidad haya causado un desequilibrio económico en el cónyuge de buena fe. La remisión del art.98 al art.97 se hace, no para exigir el supuesto de hecho de éste (desequilibrio económico) y aplicarlo al caso de la nulidad matrimonial, sino para que la cuantía de la indemnización se determine teniendo en cuenta las circunstancias mencionadas en ese precep-

70 MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús, “De los efectos comunes a la nulidad, separación y divorcio”, en *Comentarios al Código Civil*, Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), Thomson Aranzadi, 2ª ed., 2006, pp.227 y 228.

71 Si la sentencia es canónica, debe ser homologada por los trámites del art.80 C.c. No se aplica el art.98 a las decisiones pontificias sobre matrimonio rato y no consumado, puesto que no son verdaderos supuestos de nulidad.

72 MARÍN LÓPEZ, *op. cit.*, pp. 229 y 230.

to. No especifica el C.c. si la indemnización ha de pagarse de una sola vez o si puede hacerse a través de pagos periódicos. De acuerdo con su naturaleza y finalidad, la primera solución parece la más adecuada, aunque tampoco plantearía inconveniente que los cónyuges acordaran su pago de forma fraccionada.

Por otro lado, aunque en España existen tres regímenes económicos matrimoniales distintos regulados por el C.c. (gananciales⁷³, separación de bienes⁷⁴ y participación⁷⁵), de ellos nos centraremos en la liquidación del régimen de separación de bienes por la existencia del art.1438 C.c. y por los precedentes que del actual art.13 sobre la compensación económica de la Ley 35/2011

73 Con el régimen de gananciales se trata de hacer partícipe al cónyuge menos favorecido económicamente (normalmente porque se ha dedicado al cuidado del hogar y de los hijos comunes sin recibir retribución por su trabajo) de las ganancias obtenidas constante matrimonio en caso de disolución del régimen económico matrimonial. En la sociedad de gananciales existen tres masas patrimoniales: el patrimonio ganancial (que se destina al pago de los gastos de la familia) y el privativo de cada uno de los cónyuges. Cuando se disuelve este régimen económico, después de la liquidación, los bienes gananciales son atribuidos por mitad entre los cónyuges.

74 En el régimen de separación pertenecerán a cada cónyuge los bienes que tuviese en el momento inicial del mismo y los que después adquiera por cualquier título. Asimismo, corresponderá a cada uno la administración, goce y libre disposición de tales bienes. Cada cónyuge conserva los bienes que tuviera al iniciar el régimen de separación y los que adquiera durante el matrimonio a título oneroso o gratuito. Aunque, si ambos cónyuges adquieren un bien de forma conjunta, se aplican entonces las reglas de la comunidad ordinaria.

75 Aunque no es muy habitual en España por su complejidad (sobre todo a la hora de proceder a su liquidación), en el régimen de participación (art.1411 C.c.) cada uno de los cónyuges adquiere derecho a participar en las ganancias obtenidas por su consorte durante el tiempo en que dicho régimen haya estado vigente. El derecho a la participación en las ganancias no es sino un derecho eventual que se puede o no materializar en el momento de la extinción del régimen. A cada cónyuge le corresponde la administración, el disfrute y la libre disposición tanto de los bienes que le pertenecían en el momento de contraer matrimonio como de los que pueda adquirir después por cualquier título. Y en todo lo no previsto se aplicarán, durante la vigencia del régimen de participación, las normas relativas al de separación de bienes (art.1413 C.c.). Resulta por tanto también de aplicación el art.1438, que determina el modo de llevarse a cabo la sujeción de los bienes de los cónyuges al levantamiento de las cargas del matrimonio. El modo de contribución a las cargas será el que los cónyuges establezcan en virtud de pacto y, en su defecto, se hará de forma proporcional a sus respectivos recursos económicos. Un modo de satisfacer el deber de contribución a las cargas es el trabajo desempeñado en el hogar por un cónyuge. La compensación por el trabajo en el hogar que el precepto establece en su último inciso será aplicable al régimen de participación en la medida en que la contribución del cónyuge que la ha prestado sea mayor, en su conjunto, que la que le correspondería según la regla de la proporcionalidad, esto es, en la medida en que proceda ajustar “a posteriori” las contribuciones de ambos cónyuges según la citada regla. Los términos de comparación son las ganancias de uno y otro cónyuge, determinadas por la diferencia entre los patrimonios final e inicial de cada uno de ellos. Aquel cónyuge que haya obtenido menores ganancias, cuyo patrimonio haya experimentado un incremento menor, será el cónyuge acreedor del crédito de participación.

suponen en nuestra opinión el anterior art.41 del Código de Familia Catalán⁷⁶ y el actual art.232-5 del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia⁷⁷.

En el régimen económico matrimonial de separación de bienes cada cónyuge obtiene sus ingresos y rentas y los administra individualmente, aunque lógicamente tienen la obligación de contribuir a las cargas del matrimonio⁷⁸.

Pero el deber de contribuir a las cargas del matrimonio no sólo se realiza a través de prestaciones de carácter pecuniario o de la aportación de bienes propios como, por ejemplo, la vivienda, sino que el trabajo en el hogar es también una forma de contribución a las cargas del matrimonio.

De acuerdo con el art.1438, los cónyuges contribuirán al sostenimiento de las cargas del matrimonio. A falta de convenio lo harán proporcionalmente a sus respectivos recursos económicos. El trabajo para la casa será computado como contribución a las cargas y dará derecho a obtener una compensación que el Juez señalará, a falta de acuerdo, a la extinción del régimen de separación⁷⁹.

Como señala ÁLVAREZ OLALLA, especiales modos de prestar la contribución son el trabajo en el hogar y la aportación de bienes propios de un cónyuge para uso y disfrute de la familia. La compensación establecida en el art.1438 es una norma de liquidación del régimen y procede cuando el valor del trabajo en el hogar excede, según la regla de la proporcionalidad, de las aportaciones realizadas por el otro cónyuge, teniendo en cuenta los recursos económicos de ambos⁸⁰. Al ser la compensación una especial forma de liquidación del régimen, en lo que a contribución de cargas se refiere, no debe ser incompatible con la pensión compensatoria, por mucho que el abono de aquélla se deba tener en cuenta a la hora de fijar ésta⁸¹. Pero, en su opinión, la colaboración en la ac-

76 Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia (BOE nº 198 de 19 de agosto de 1998).

77 Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (BOE nº 203 de 21 de agosto de 2010).

78 Determinadas en función del art.1362.1º C.c. (sostenimiento de la familia, alimentación y educación de los hijos comunes y atenciones de previsión acomodadas a los usos y a las circunstancias de la familia) y del art.142 C.c. (sustento, habitación, vestido, asistencia médica y educación).

79 La compensación económica puede realizarse a través de una pensión periódica por tiempo indefinido (lo que no significa vitalicia); a través de una prestación única a tanto alzado; y puede establecerse también con carácter temporal.

80 La renuncia "a priori" a la compensación realizada antes de la liquidación del régimen no es válida, pues podría entrañar vulnerar la regla de la proporcionalidad con carácter vinculante para el futuro.

81 Ver en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 abril de 2000 (RJ 2000, 4125).

tividad comercial o profesional del otro cónyuge debe considerarse al margen del deber de contribución al sostenimiento de las cargas del matrimonio y su compensación debe realizarse acudiendo al principio general de la prohibición del enriquecimiento injusto⁸². Sin embargo, otra parte de la doctrina sostiene la aplicación analógica del art.1438 a la hora de establecer la compensación por la colaboración en la actividad profesional o negocio del otro cónyuge⁸³.

En cualquier caso, consideramos que la compensación económica del 1438 C.c. (trabajo para la casa) es compatible con la compensación por empeoramiento y desequilibrio del art.97 C.c. y también con la compensación por razón de colaboración efectiva en la explotación agraria regulada ahora por la Ley 35/2011 con el fin de evitar situaciones de enriquecimiento injusto⁸⁴.

Por el contrario, esta última sí entraría en concurrencia con la compensación establecida por el art.232-5 del Código civil de Cataluña y con su antecesor, el art.41 del Código de Familia vigente hasta el 1 de enero de 2011 (“compensación económica por razón de trabajo”). Estos preceptos ya abordan de forma específica el problema que ahora pretende resolver el art.13 de la Ley 35/2011 (aunque no exclusivamente dentro del ámbito de la explotación agraria).

Establecía el art.41.1 que en los casos de separación judicial, divorcio o nulidad, el cónyuge que, sin retribución o con una retribución insuficiente, ha trabajado para la casa o para el otro cónyuge tiene derecho a recibir de éste una compensación económica, en caso de que se haya generado, por este motivo, una situación de desigualdad entre el patrimonio de los dos que implique un enriquecimiento injusto (y el art.41.3 que el derecho a esta compensación es compatible con los demás derechos de carácter económico que corresponden

82 ÁLVAREZ OLALLA, Pilar, “Del régimen de separación de bienes”, en *Comentarios al Código Civil*, Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano (Coord.), Thomson Aranzadi, 2ª ed., 2006, p.1696.

83 Ver en ese sentido LACRUZ, SANCHO, LUNA, DELGADO, RIVERO y RAMS, “Familia”, *Elementos de Derecho civil, IV*, Ed. Dykinson, 3ª ed., Madrid, 2008, p.264.

84 Como señala BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, Rodrigo, en “Comentario a la STS de 11 de febrero de 2005”, *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, nº 70, 2006, el art.1438 pretende restablecer el desequilibrio entre los patrimonios de los cónyuges, resultante de no haberse cumplido durante la vigencia del régimen económico matrimonial la regla de la proporcionalidad. La compensación del art.1438 y la pensión compensatoria del art.97 son figuras distintas, que responden a finalidades diferentes, aunque sean compatibles, y sin perjuicio de que lógicamente se encuentren relacionadas. Como puntualiza al respecto la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 8/2000, de 27 de abril (RJ 2000, 4125), primero habrá de procederse, en su caso, a la compensación al liquidar el régimen de separación de bienes; y sólo entonces, restablecido el equilibrio patrimonial entre los cónyuges que deriva de su respectiva aportación proporcional a los gastos familiares, será posible comprobar si procede reconocer a favor de alguno de ellos la pensión compensatoria del art.97, así como su cuantía.

al cónyuge beneficiado, así como que debe ser tenido en cuenta para la fijación de estos otros derechos)⁸⁵.

Por lo que, como señala POVEDA BERNAL, para determinar cuándo concurren los requisitos legales para la aplicación de la compensación económica por razón de colaboración efectiva en la explotación agraria, pueden tenerse en cuenta algunos de los criterios jurisprudenciales ya consagrados y derivados de la interpretación del art.41 del Código de Familia Catalán⁸⁶.

Dentro de esa jurisprudencia, resulta especialmente llamativa la Sentencia de la Audiencia Provincial de Lleida nº 283 de 31 de julio de 2007⁸⁷, ya que nos ofrece un ejemplo sobre cómo los tribunales han compensado en la práctica el trabajo dedicado a una explotación agropecuaria y el trabajo dedicado a la familia y al cuidado de la casa.

Esta sentencia regula el derecho a la compensación económica en un caso de régimen económico de separación de bienes por razón del trabajo prestado por uno de los cónyuges sin remuneración (o cabría también cuando esa remuneración fuera insuficiente), cuando por tal circunstancia, comparando las masas de ambos cónyuges, se haya generado un desequilibrio patrimonial que implique un enriquecimiento injusto. En cuanto a la finalidad de esta compensación, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, obedece a un intento de mitigar los efectos propios del régimen de separación de bienes, que se caracteriza por la nula comunicación patrimonial de los bienes de ambos cónyuges (por ejemplo SSTSJC de 26 de marzo de 2003 y 19 de octubre de 2006 y las que en ella se citan), tratando de equilibrar en lo posible las desigualdades que se puedan generar durante una convivencia

85 El actual art.232-5 del Código civil de Cataluña (sobre el que todavía hay muy poca jurisprudencia puesto que su entrada en vigor es muy reciente) establece que en el régimen de separación de bienes, si un cónyuge ha trabajado para la casa sustancialmente más que el otro, tiene derecho a una compensación económica por esta dedicación siempre y cuando en el momento de la extinción del régimen por separación, divorcio, nulidad o muerte de uno de los cónyuges o, en su caso, el cese efectivo de la convivencia, el otro haya obtenido un incremento patrimonial superior de acuerdo con lo establecido por la presente sección. Tiene derecho a compensación, en los mismos términos, el cónyuge que ha trabajado para el otro sin retribución o con una retribución insuficiente. Para determinar la cuantía de la compensación económica por razón de trabajo, debe tenerse en cuenta la duración e intensidad de la dedicación, los años de convivencia y, concretamente, en caso de trabajo doméstico, si ha incluido la crianza de hijos o la atención personal a otros miembros de la familia que convivan con los cónyuges. Por su parte, el art.232-10 del Código civil de Cataluña establece que el derecho a la compensación económica por razón de trabajo es compatible con los demás derechos de carácter económico que corresponden al cónyuge acreedor y deben tenerse en cuenta para fijar estos derechos y, si procede, para modificarlos.

86 POVEDA BERNAL, *op. cit.*, p.223.

87 JUR\2007\335869.

estable cuando uno de los cónyuges se dedica al cuidado del hogar y de los hijos o ayuda en el negocio, sin percibir remuneración o siendo ésta insuficiente.

Esta compensación por razón del trabajo intenta impedir o limitar que, al cesar la convivencia, quien ha ayudado o propiciado el mantenimiento y desarrollo del negocio quede sin la capitalización de sus esfuerzos, mientras que el otro retiene el activo patrimonial íntegro. Se trata de conseguir un equilibrio patrimonial en el momento en que se produce la crisis de la convivencia, con la vista puesta en la necesidad de retribuir un trabajo y un esfuerzo colateral, pero convergente, no remunerado o remunerado hasta entonces de forma insuficiente.

Y estas circunstancias son las que concurren en el supuesto enjuiciado puesto que el esposo, que en el momento de producirse la crisis conyugal (año 2003) tenía 62 años de edad, durante los 33 años de duración del matrimonio se ha dedicado a las tareas propias de la explotación agrícola y ganadera de la que es propietario, por herencia de su padre, cotizando a la Seguridad Social. Desde el 31 de mayo de 2000 el marido percibe una pensión por incapacidad permanente absoluta que asciende a 519,51 euros, percibiendo igualmente 5.975 euros anuales por el contrato de aparcería de la finca rústica de su propiedad que ya no explota personalmente⁸⁸; mientras que la esposa, con 63 años al tiempo de la ruptura, se ha dedicado exclusivamente al cuidado del hogar y de los cuatro hijos comunes (uno de ellos incapacitado judicialmente como consecuencia de la cofosis bilateral y retraso mental grave que padece), al tiempo que colaboraba en las tareas de dicha explotación agropecuaria de la que es titular el esposo. Durante este periodo de tiempo no ha trabajado por cuenta ajena, ni cotizado a la Seguridad Social. Estas circunstancias fácticas son determinantes para que se genere el derecho a percibir la compensación, porque, como apunta la STSJC de 27 de octubre de 2005⁸⁹, en términos generales, siempre que un cónyuge trabaje sin retribución (ya sea para el hogar o para el negocio, o para ambos) se generará un enriquecimiento injusto a favor del otro.

En cuanto a los ingresos obtenidos de la actividad ganadera, no es sino una más de las actividades propias de la explotación dentro de la economía de subsistencia característica del medio rural en que se ha desarrollado la vida familiar, sin que conste en modo alguno que los rendimientos de tal actividad redundaran en beneficio propio de la esposa ni tuvieran otro destino distinto

88 Sí lo hace su sobrino (aunque resulta extraño que en un contrato de aparcería la contraprestación se haga a través de una cantidad de dinero como si se tratara de un contrato de arrendamiento y no a través de una participación en los frutos obtenidos como correspondería en este tipo de contratos) y se trata de una finca que cuenta con 110 hectáreas (por lo que, con independencia de la discusión sobre la posible naturaleza jurídica del contrato, también sorprende la cuantía en función de la dimensión de la finca).

89 RJ 2006\1010.

al sustento de la familia, junto con los demás rendimientos de la explotación, siendo significativo que el propio marido admitiera en prueba de interrogatorio que era él quien administraba todo sin contar con la esposa, que cuando faltaba dinero ella se lo tenía que pedir y así lo manifiestan también los hijos (hasta el punto de relatar que el padre cobraba las cosechas y administraba, que la madre le pedía dinero para la casa y que hasta tenía que devolverle el cambio).

Para fijar la compensación, la sentencia tiene en cuenta también que, aunque constante matrimonio no se ha generado ningún ahorro y ninguno de los cónyuges ha adquirido nuevos bienes muebles o inmuebles, ello no implica que no exista una desigualdad de patrimonios, pues no puede soslayarse el hecho de que la explotación agrícola y ganadera ha incrementado su valor no sólo por el efecto propio de las plusvalías, sino también por las pequeñas obras y mejoras realizadas constante matrimonio y por la participación y colaboración activa durante todos estos años de la esposa. Y así, mientras el esposo se ha dedicado exclusivamente a trabajar en beneficio de su propio patrimonio, que retiene íntegro al tiempo de la ruptura, la esposa, que carece de cualquier bien, ha destinado todos sus esfuerzos a la familia y a la conservación y explotación de la finca del esposo, sin que durante el prolongado periodo de convivencia conyugal haya podido aumentar su patrimonio.

Cuando se dicta la sentencia en primera instancia la mujer tiene 66 años y, tras un matrimonio de 33 años de duración, la cuantía de la compensación económica queda fijada en 18.000 euros (a pagar en seis años).

La sentencia considera compatibles la compensación del art.41 del Código de Familia Catalán con la pensión compensatoria, aunque tiene en cuenta la fijación y la cuantía de la primera para fijar la segunda⁹⁰. Respecto a la determinación de la cuantía y duración de la pensión compensatoria habrá de valorarse, como indicaba el art.84-2 del Código de Familia, la situación económica resultante para los cónyuges como consecuencia de la ruptura matrimonial y las perspectivas económicas previsibles para uno y otro, la duración de la convivencia conyugal, la edad y salud de ambos cónyuges y, en su caso, la compensación económica regulada en el art.41, así como cualquier otra circunstancia relevante.

En este caso la mujer tiene 66 años, su estado de salud es delicado, carece de estudios y de calificación profesional y experiencia laboral, nunca ha tenido

90 El art.84 del Código de Familia Catalán establecía que el cónyuge que, como consecuencia del divorcio o de la separación judicial, vea más perjudicada su situación económica tiene derecho a recibir del otro una pensión compensatoria, que no exceda del nivel de vida de que disfrutaba durante el matrimonio, ni del que pueda mantener el cónyuge obligado al pago. Se trata en este caso de un derecho distinto al previsto en el art.41, siendo también distintos los presupuestos para la procedencia de uno y otro, lo que a su vez comporta la compatibilidad entre ambos derechos.

ingresos propios por haber trabajado siempre en las labores de la casa y de la explotación agrícola y ganadera del esposo (sin cotizar a la Seguridad Social y sin retribución de ningún tipo). Su situación es de precariedad económica (vive con la ayuda de sus hijos), ya que carece de cualquier tipo de bienes o de ingresos y también de vivienda, puesto que la que era la vivienda familiar pertenece al esposo⁹¹. De modo que, en función de todas esas circunstancias, solicita una pensión vitalicia de 360 euros mensuales.

Finalmente se fija por este concepto la suma de 180 euros mensuales a favor de la esposa. La pensión se fija con carácter vitalicio pues, a diferencia de otros supuestos en los que el desequilibrio es meramente coyuntural porque existen posibilidades reales de reinserción en el mundo laboral, en el supuesto enjuiciado tales posibilidades no se dan, por el obstáculo insalvable que representa para la esposa la edad y su falta de cualificación profesional.

No cabe duda de que para fijar las cuantías los tribunales deberán tener en cuenta los criterios establecidos por las distintas normas aplicables y las circunstancias de cada caso concreto, pero esperemos que las cantidades que se fijen en el futuro a través de la compensación económica establecida por la Ley 35/2011 sean algo menos exiguas (al menos tras 33 años de trabajo y dedicación de una persona a una familia, a un hogar y a una explotación agraria⁹²).

2. Constitución de sociedades de responsabilidad limitada

En cuanto a la tercera fórmula, de acuerdo con la Disposición adicional primera de la Ley 35/2011, existe la posibilidad del acceso a la administración conjunta de la explotación agraria, pero sin crear la figura jurídica de la titularidad compartida, mediante la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de las previstas en el art.5 Dos del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo⁹³. Estas sociedades se ajustarán a los Estatutos-tipo que se aprueben por el Ministerio de Justicia, con las bonificaciones y exenciones fiscales que legalmente se determinen⁹⁴.

91 El hijo dependiente permanece residiendo en esa vivienda, aunque cuenta con ingresos propios suficientes (percibe su pensión y un salario de la asociación Amisol), por lo que no representa carga desde el punto de vista económico para el padre.

92 La diferencia en las cuantías habría sido muy significativa si de algún modo se hubiera tenido en cuenta la valoración en el mercado de las actividades realizadas.

93 BOE nº 293 de 3 de diciembre de 2010.

94 De acuerdo con el art.5 Dos, relativo a medidas para agilizar y simplificar la constitución de sociedades mercantiles de capital, cuando el capital social de las sociedades de responsabilidad limitada no sea superior a 3.100 euros y sus estatutos se adapten a algunos de los aprobados por el Ministerio de Justicia, se seguirán las reglas previstas en el mismo con las siguientes especialidades: a) El notario otorgará la escritura de constitución en el mismo

Aunque lo cierto es que esta fórmula no supone ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico⁹⁵. Como señala la doctrina, la Disposición es tan inútil como confusa. Es inútil porque es obvio que pueden constituir una sociedad limitada, una anónima o una colectiva y porque de ello no se extrae ninguna especialidad. Es confusa porque parece decir que esa sociedad está regulada por el Decreto-Ley 13/2010, cosa que no es cierta porque el Decreto-Ley sólo regula la constitución telemática de sociedades limitadas, algo en lo que se está trabajando en la Comisión de Codificación para todos los tipos de sociedades⁹⁶.

Es conveniente para los agricultores utilizar fórmulas asociativas que les ayuden a crear explotaciones viables y rentables y a hacer frente a las dificultades derivadas no sólo de los factores climáticos, sino también de los ciclos económicos, oscilaciones del mercado, cambios en la PAC, etc., así como a acceder más fácilmente a créditos u otros medios de financiación.

Pero el propio Preámbulo de la Ley señala que, aunque existen desde hace tiempo figuras societarias suficientes en el ordenamiento jurídico civil y mercantil para que las mujeres ostenten los mismos derechos que los hombres, haciéndolos valer en el mercado y en el tráfico jurídico y económico, sin embargo, la realidad social demuestra que las mujeres que trabajan en las explotaciones agrarias no han recurrido a tales figuras societarias (como tampoco lo hace nuestro sector agrario en general).

día en el que, aportados todos los antecedentes necesarios para ello, reciba la certificación negativa de denominación expedida por el Registro Mercantil Central. b) El registrador mercantil procederá a la calificación e inscripción dentro del plazo de las 7 horas hábiles siguientes a la recepción telemática de la escritura, entendiéndose por horas hábiles a estos efectos las que queden comprendidas dentro del horario de apertura fijado para los registros. c) Se aplicarán como aranceles notariales y registrales la cantidad fija de 60 euros para el notario y 40 para el registrador.

95 La única novedad que incluye la Ley 35/2011 respecto a las sociedades es la modificación de la letra b) del art.6 de la LMEA (relativo a las formas jurídicas de las explotaciones asociativas prioritarias), ya que en el caso de sociedades anónimas sus acciones deberán ser nominativas, siempre que más del 50 por 100 del capital social, de existir éste, pertenezca a socios que sean agricultores profesionales. Estas sociedades tendrán por objeto principal (y no por objeto exclusivo como establecía la LMEA) el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares.

96 Ver CABALLERO LOZANO, J.M., DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., MUÑIZ ESPADA, E. y SERRANO ARGÜELLO, N., en “Revisión técnica a propósito de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, nº 60, 2012, p.131.

DESEQUILIBRIOS DEL MERCADO MUNDIAL QUE AFECTAN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. ALGUNAS PROPUESTAS¹

PILAR GIL ADRADOS

Académica correspondiente de la Real Academia de Doctores de España

RESUMEN: En un panorama de dependencia internacional en el que la oferta de alimentos disponibles no se equilibra con la demanda es inevitable que se vea afectada la *seguridad alimentaria*. Situación que suscita un amplio debate que trata de determinar las medidas que deben adoptarse para evitar el desabastecimiento y las graves distorsiones en los mercados internacionales.

La agricultura ha recuperado su papel como sector estratégico para garantizar el suministro de alimentos. Un sistema productivo agrario, en una economía globalizada, no puede ser gobernado con instituciones y políticas nacionales. Las crisis de precios de los productos agrarios han renovado el interés y la preocupación por la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y abre una gran oportunidad para avanzar en la reforma y desarrollo de organizaciones internacionales que ayude a graduar y repartir el coste que la liberalización comercial fruto de la globalización económica supone para la producción agrícola y ganadera.

A su vez, es preciso abordar el desequilibrio entre la oferta insuficiente y la demanda creciente. El aumento de la productividad agraria, debe lograrse mediante sistemas y prácticas agrarias que hagan compatible el aumento de la producción de alimentos con la conservación de recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la sostenibilidad económica y ambiental. Y la única forma de compatibilizar estos objetivos es mediante la adopción de tecnologías agrarias sostenibles económica y ambientalmente

ABSTRACT: At present, the international food dependency situation where the available food supply is not balanced with demand inevitably food security be affected. This situation raises a broad discussion which attempts to

1 Basado en la conferencia de ingreso en la Real Academia de Doctores de España el día 12 de marzo de 2014.

determine the measures to be taken to avoid shortages and severe distortions in international markets.

Agriculture has regained its role as a strategic sector to ensure food supply. An agricultural production system in a globalized economy cannot be governed with national institutions and policies. The crisis in agricultural product prices have renewed interest and concern for the global governance of food security and opens a great opportunity to advance the reform and development of international organizations to help spread the cost graduate and that trade liberalization result of economic globalization means for crop and livestock production.

At the same time, we must address the imbalance between the inadequate supply and increasing demand. Increasing agricultural productivity must be achieved by systems and agricultural practices that do support increased food production with conservation of natural resources, mitigation of climate change and the economic and environmental sustainability. And the only way to reconcile these goals by adopting economically and environmentally sustainable agricultural technologies.

PALABRAS CLAVE: desequilibrio del mercado, agricultura, ganadería, seguridad alimentaria, política agraria, políticas reguladoras, intervencionismo, proteccionismo, desabastecimiento, gobernanza, supranacionalidad, ciencia, tecnología, desarrollo económico, sostenibilidad, organizaciones internacional, sociedad internacional.

KEYWORDS: market imbalance, agriculture, livestock, food security, agricultural policy, regulatory policies, interventionism, protectionism, shortages, governance, supranational, science, technology, economic development, sustainability international organizations, international society.

SUMARIO: I. Introducción. II. Desequilibrio en el mercado mundial de materias primas agrarias. Causas y efectos sobre la seguridad alimentaria. 1. Factores que influyen en la inestabilidad de los precios: A) Factores que afectan a la oferta de alimentos disponibles. B) Factores macroeconómicos sobre la oferta y la demanda. C) Políticas agrarias y comerciales reguladores e intervencionistas. 2. Respuesta internacional para paliar la crisis y su efecto; III. Planteamiento de las propuestas: 1. Desde la ciencia política. 2. Desde la ciencia económica. IV. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La repercusión que sobre la seguridad alimentaria tienen los fallos del mercado de las materias primas agrarias se ha convertido en un tema de actualidad

para el debate científico por las consecuencias económicas, sociales y políticas que de él se derivan en un momento de rápida y continua transformación de la sociedad internacional. Por consiguiente, he considerado necesario presentar desde un enfoque multidisciplinar mi planteamiento partiendo del análisis de una situación en la que el síntoma más evidente es la falta de alimentos para atender a las necesidades de la población mundial.

Para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos de una población, cada vez más numerosa, más urbana y con más renta, debe aumentarse la producción mundial de alimentos. Lo que no es una empresa fácil teniendo en cuenta el efecto negativo sobre la productividad agraria del cambio climático, la limitación de recursos naturales; el empleo de productos agrarios con fines no alimentarios; así como la falta de inversión y desarrollo tecnológico dedicado al sector agrario.

En un panorama de dependencia internacional, favorecida por la liberalización de los mercados y la globalización económica, donde los países no son autosuficientes y donde la oferta de alimentos disponibles no se equilibra con la demanda es inevitable que se provoquen fallos en el mercado, que los precios se vean afectados y que se de lugar a una desigual distribución de la renta entre regiones y países. Si los factores que posee un país son escasamente productivos o poco valorados en el mercado, su precio será bajo y, consecuentemente, el ingreso que reciban puede ser insuficiente para afrontar las necesidades mínimas para abastecer de alimentos a la población. Esta situación provoca, generalmente, que los países buscando a corto plazo su autosuficiencia y la protección de su mercado interior establezcan medidas restrictivas al comercio que agravan la inestabilidad.

En consecuencia, el abastecimiento de la población es un problema que precisa ser abordado desde el punto de vista político encontrando fórmulas de organización internacional que establezcan procedimientos de negociación y compromiso entre los países. Y, desde el punto de vista económico diseñando métodos para aumentar la productividad y la competitividad de la mano de la ciencia y de la tecnología.

II. DESEQUILIBRIO EN EL MERCADO MUNDIAL DE MATERIAS PRIMAS AGRARIAS. CAUSAS Y EFECTO SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

El concepto de seguridad alimentaria que acuñó en los años setenta la FAO, organización de Naciones Unidas ocupada de la alimentación, ha evolucionado. En un principio solo medía la capacidad de almacenar alimentos básicos

para tres meses. En la década de los ochenta se amplía a la autosuficiencia, se trata de conseguir la estabilidad en el país produciendo las necesidades de consumo. Más tarde, en los noventa, en paralelo con la liberalización de los mercados propia de la globalización económica, además de disponer de alimentos hay que procurar que la población pueda acceder a ellos.

En la actualidad, el ámbito en el que trabaja la seguridad alimentaria es un muy amplio y se ocupa tanto de la disponibilidad como de la estabilidad, del acceso al consumo y de la utilización de los alimentos. A este último aspecto se dedica la seguridad alimentaria europea – food safety- en cuanto se refiere a su inocuidad para los consumidores. Nuestro planteamiento desde el fallo del mercado, la volatilidad de los precios y el desabastecimiento se centra en las facetas de la disponibilidad y la estabilidad de la seguridad alimentaria.

Para la economía, el fallo del mercado se manifiesta cuando la provisión de un bien no es eficiente al no estar la oferta y la demanda equilibradas. Los precios son las señales que se obtienen del intercambio comercial entre consumidores y productores, entre oferentes y demandantes, y proporcionan información sobre la escasez o abundancia de los productos en el mercado. Por tanto, que los precios fluctúen es síntoma del buen funcionamiento del mercado de productos agrarios, pero cuando las fluctuaciones son grandes e imprevistas- con carácter volátil e inestable- pueden tener efecto negativo en la seguridad alimentaria. Llegando a este punto, los agentes económicos, incluidos los agricultores y ganaderos, no pueden programar sus operaciones ni calcular sus expectativas sin asumir demasiado riesgo.

Predecir el precio de las materias primas es un ejercicio difícil. A medio y largo plazo hay dudas sobre la evolución de la demanda y de la oferta, de la tecnología disponible, de los costes de producción, de las políticas de los gobiernos y de las negociaciones comerciales, factores todos ellos que influyen sobre la formación del precio. A pesar de ello, durante más de treinta años los precios de las materias agrarias habían sufrido un descenso en términos reales hasta el año 2007 en que la tendencia cambió bruscamente y se registró un fuerte incremento en el precio de muchas materias primas.

Entre finales de 2006 y principios de 2008 los precios mundiales de las materias primas agrarias se incrementaron en un 70%², en particular productos como el trigo, el maíz, el arroz y los lácteos. La pasada campaña, los precios de las materias primas agrarias comenzaron a descender aunque sin alcanzar los niveles previos (aunque ya se han visto afectados por el conflicto de Ucrania).

2 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 Final.

Desconocemos, por el momento, si nos enfrentamos al final de una fase expansiva o a un cambio estructural de la producción agraria de ámbito mundial.

1. Factores que influyen en la inestabilidad de los precios

El desequilibrio y las dificultades del mercado de la campaña 2007/2008 se debieron a una serie de factores que podríamos clasificar en tres grupos: factores que afectan a la oferta de alimentos disponibles, factores macroeconómicos que afectan tanto a la oferta como a la demanda y un tercer grupo que aglutina las políticas reguladoras e intervencionistas en materia agraria y comercial.

A) Factores que afectan a la oferta de alimentos disponibles

Entre los factores que afectan directamente sobre la oferta de productos agrarios y de alimentos nos encontramos con sistemas de producción ineficientes, sistemas intensivos poco sostenibles, circunstancias meteorológicas adversas, enfermedades que disminuyeron la rentabilidad de las explotaciones. Aunque estos factores confluyeron con un problema de base: el bajo nivel de existencias de materias primas.

Entre los años 2000 al 2007 la producción no alcanzó a garantizar las necesidades de consumo y las existencias almacenadas disminuyeron rápidamente hasta niveles extremadamente bajos. Un hecho sin precedentes fue que el almacenamiento de cereales descendiera por debajo del 20%³.

Esta situación tan ajustada entre la oferta y la demanda fue el factor principal de la crisis de precios. Según el DEFRA ⁴ la incertidumbre y la falta de información fiable sobre los stocks internacionales fueron tan decisivas como las pérdidas de producción relacionadas con fenómenos climatológicos adversos en varias zonas del mundo (EEUU, UE, Canadá, Rusia, Ucrania, Australia, entre otros).

Ilustrativo del efecto de la volatilidad de las materias primas agrarias sobre la gestión de las explotaciones agrarias lo recogíamos del testimonio de un directivo de una empresa dedicada a la producción de materias primas agrícolas y ganaderas⁵ en una zona de regadío de la provincia de Toledo en el municipio de Calera y Chozas. El Consejo de administración de la empresa celebraba en verano de 2012 el resultado del negocio de la planta deshidratadora de maíz y alfalfa por los beneficios obtenidos. A la vez, presentaba un resultado pésimo

3 SMIA (Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación) FAO, 2012.

4 UK Government. Global Food Markets Group. The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. 2010. <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/ag-price100105.pdf>

5 Deshidratadora Ribera del Tajo, Calera y Chozas

en la producción de leche y carne debido al alza de los precios de los piensos. La empresa se enfrentaba a dificultades para planificar su estrategia ante el hecho de que la demanda que favorecía la rentabilidad de la planta deshidratadora (en parte, destinada a la especulación) podía en cualquier momento fallar porque había que prever el momento en el que en el mercado especulativo no se encontraran compradores debido al elevado precio. Y, a su vez, el incremento de los precios del pienso encarecía considerablemente los costes de su actividad ganadera mermando la rentabilidad de la empresa.

También nos revela la estrecha relación entre los subsectores agrarios lo ocurrido en Francia entre agricultores y ganaderos en septiembre de 2012. En una carta: “*Rassurez-nous*” en la revista digital de la Asociación nacional de productores de cereales⁶ los agricultores entonan “disculpas públicas” a los ganaderos y les piden que comprendan que deben aprovecharse de la subida de los precios de los cereales. Los agricultores franceses consideran a los ganaderos sus principales clientes y tradicionales colaboradores. En respuesta a las dificultades y graves pérdidas que sufrían los ganaderos constituyeron entre los productores de cebada l’AGPB y los productores de maíz l’AGPM⁷ el “« Fonds de Solidarité Structurel Céréaliers- Eleveurs » con contribuciones voluntarias de los productores de cereales. Fondo destinado a apoyar medidas estructurales que mejorasen la competitividad de los ganaderos, lo que, a su vez, permitiría a los agricultores producir más para vendérselo como alimento para el ganado.

B) Factores macroeconómicos sobre la oferta y la demanda.

En un segundo grupo incluimos factores macroeconómicos que repercuten tanto en la oferta como en la demanda. Los más influyentes son, el aumento de la población mundial y el incremento de renta per cápita en los países emergentes que necesitan mayores cantidades de alimentos. Pero también es conveniente considerar los tipos de cambio del dólar, el incremento de los costes de producción por el aumento del precio del petróleo e inputs derivados y, muy especialmente, las dificultades económicas y financieras de este período.

El aumento demográfico en el mundo se ha ido frenando por las políticas de control de la natalidad en los países más poblados. Aún así, la FAO prevé que en 2050 la población mundial alcanzará 9.200 millones de habitantes lo que supone un aumento del 35% respecto a la actual. Para entonces la población

6 Humeur de blé. “*Rassurez - nous!*” . Lettre d’information de l’A.G.P.B. N° 238 septembre 2012.

7 Association Générale des Producteurs de Blé et autres cereals: “L’AGPB et L’AGPM lancent un fondsstructurel de solidarité céréaliers-éleveurs” Lettre d’information de l’A.G.P.B. N° 238 septembre 2012 www.agpb.fr.

urbana representará el 70% del total, frente al 49% actual, y la renta por habitante aumentará notablemente en los países en desarrollo. El cálculo de la FAO para atender la demanda de alimentos para una población más elevada menos rural y con mayores posibilidades de consumo se ha estimado en un 70% más de la producción actual de aquí a 2050.

Es por tanto, un gran problema que debemos afrontar y donde la ciencia y la tecnología serán tan determinantes como los avances políticos en la sociedad internacional. La presión de la demanda de alimentos se verá agudizada en las próximas décadas por el efecto del cambio climático sobre la productividad agraria al degradarse el medio y afectar a la disponibilidad de recursos naturales. Según conclusiones de los expertos OCDE-FAO, para alcanzar las necesidades, el 90% del incremento de la producción de alimentos debería conseguirse mejorando el rendimiento de las producciones agrarias, ya que tan solo es previsible el aumento del 10% de la superficie cultivada. Siendo esto así, la superficie agraria por habitante habrá disminuido desde 4,3 ha en 1960 a 2,6 ha en 2010 y hasta 1,5 ha en 2050.

Por tanto y puesto que es limitada la posibilidad de aumentar la superficie dedicada a la agricultura y ganadería será necesario aumentar la productividad en un contexto de escasez de recursos en particular de agua y tierra. Por ejemplo la producción de leche, a pesar de la demanda, solo puede experimentar un ligero crecimiento debido al aumento de los costes de producción en las explotaciones intensivas y las extensivas no pueden crecer al estar limitadas por problemas de agua y tierra.

El aumento de la productividad es un objetivo que solo puede alcanzarse incorporando ciencia y tecnología que contribuyan al desarrollo sostenible del ámbito agrario. No es sencillo si consideramos que las tasas medias de crecimiento de la productividad agrícola mundial han pasado del 3% en los años 1960 a tan solo el 1,4% en la primera década del siglo XXI y la FAO estima que estarán por debajo del 1% en 2050.

No obstante, el aumento de la productividad de los sistemas ganaderos y agrícolas para satisfacer la demanda deben lograrse mediante prácticas agrarias que hagan compatible el aumento de la producción de alimentos con la conservación de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático para evitar las consecuencias negativas de “revoluciones tecnológicas” sobre el medioambiente como las del pasado siglo XX. Es preciso adoptar las medidas y tecnologías agrarias sostenibles disponibles y fomentar el desarrollo de todas aquellas que sean necesarias.

No nos olvidamos otros factores macroeconómicos ligados a las políticas económica y monetaria de incuestionable efecto directo e indirecto. Aunque la especulación y los mercados de futuros son instrumentos interesantes para las

empresas agrarias por cuanto les provee de recursos financieros y les asegura frente a riesgos, no lo son tanto cuando los capitales buscan rentabilidades que no pueden obtener en otros sectores. La especulación financiera resultado de políticas monetarias expansivas que permite el acceso a dinero y crédito fácil y barato por parte de ciertos agentes económicos también contribuye al incremento de precios de los bienes primarios.

En 2008, por ejemplo, el fondo más cotizado, el de Goldman Sachs, con casi dos tercios del mercado en este instrumento de inversión, tenía hasta 24 materias primas, de las que el 30% eran agrícolas⁸. En el verano de 2012, las materias primas agrícolas se consideraban una de las mejores inversiones⁹ y los analistas financieros revisaban al alza sus estimaciones de precios para estos productos considerando que, aunque la oferta pudiera debilitarse ese año por la sequía, la demanda estaba garantizada por la escasez. Los productos agrarios actuaban como cobertura ante las expectativas de inflación proporcionando diversificación y mejorando la ratio rentabilidad/riesgo de las carteras de los inversores.

C) Políticas agrarias y comerciales reguladoras e intervencionistas

En último lugar, y no por tener menor efecto, el tercer grupo de factores reuniría la intervención de los Estados en los mercados mediante el establecimiento de políticas reguladoras e intervencionistas del comercio, de la agricultura y de la energía. Estas situaciones proteccionistas y restrictivas agravan la dependencia alimentaria. Prácticamente todos los países adoptan políticas para protegerse del alza de los precios incluidos los países exportadores y cuando prohíben las exportaciones aumentan el incremento de los precios y su volatilidad.

La factura de las importaciones agroalimentarias de los países en desarrollo subió de 2006 a 2007 de 191 a 254 mil millones a causas del alza de los precios¹⁰. Los países en desarrollo que son importadores netos fueron los más afectados al incidir en su balanza de pagos. Son países dependientes de la ayuda alimentaria, con una factura de importación de alimentos cada vez más alta y con una mayor incidencia en la cesta de la compra de los productos alimentarios, lo cual tiene importantes efectos en el crecimiento y desarrollo económico del país, así como en su estabilidad social y política.

Un ejemplo es lo sucedido en México. De 2006 a 2011 se incrementó un 27% el precio del maíz procedente de los EEUU (Indexmundi, 2011). Tuvo

8 SUPPAN, STEVE. IATP, December 2008.

9 “Materias agrícolas: la inversión más rentable del verano” Expansión, 13 de julio de 2012. www.Expansión.Com/2012/07/13/mercados/1342184980.html.

10 IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy), December 2008.

graves consecuencias por ser el maíz el alimento básico de la dieta mejicana, más del 40% del aporte calórico, y por la dependencia de los EEUU al importar el 30% del maíz que consume (USDA, 2009). El coste de la cesta básica subió un 53% (Banco de México, 2011) lo que provocó que la inseguridad alimentaria y el hambre, se incrementará en un 53% (FAO).

El aumento del precio de las importaciones de maíz se cifró en casi 400 millones de dólares, una cantidad veinte veces mayor de lo que México invierte en el programa de mejora agraria MasAgro. A su vez, la producción de carne y leche también se vio afectada por la subida del precio de los cereales y la dependencia de México de los EEUU llegó al 30% para la carne de porcino y al 20% para la carne de ave (USDA, 2011).

Muchos otros países sufrieron situaciones parecidas: En Etiopía el precio del maíz registró una subida del 142% y el sorgo en Níger y Burkina Faso un 75%. El maíz y el sorgo son básicos en la dieta de estos países.

Otras políticas reguladoras e intervencionistas también tienen sus consecuencias sobre este asunto. Podríamos utilizar como ejemplos la política de biocombustibles norteamericana o la de organismos genéticamente modificados europea que encarecen la provisión de alimentos y de piensos.

En los EEUU la legislación *Renewable Fuel Standard* (RFS) obliga a incorporar bioetanol al combustible en una cantidad que fija anualmente la EPA (Environmental Protection Agency). Para la campaña 2011/2012 alcanzó el 40% de la producción de maíz del país¹¹ y las plantas de producción de bioetanol de Denver procesaban al día 7.500 toneladas de maíz, el equivalente a la producción de aproximadamente 700 hectáreas en España¹².

Cuestión que se convirtió en un asunto político delicado en vísperas de elecciones presidenciales por la presión de los lobbies de las grandes petroleras a las que el uso del maíz les resultaba más beneficioso que el crudo de origen fósil.

La OCDE estima que para 2020, el 13% de la producción de grano, el 15% de aceite vegetal y el 30% del azúcar de caña tendrá como destino la fabricación de combustibles, a lo que contribuirá el hecho de que incluso sin ayudas públicas sean más rentables que los derivados del petróleo¹³. Estimándose que se incremente en un 67% la producción de bioetanol y en un porcentaje incluso mayor el biodiesel que parte de volúmenes mucho menores.

11 Producción total de 314 millones de toneladas. "*Dans l'essence: Le debut aux USA.*" Lettre d'information de l'AGPB. N° 238 septembre 2012.

12 La media de producción de una hectárea se estima en 10 toneladas.

13 OECD-FAO. Agricultural Outlook 2011-2020.

No considero inapropiado citar también aquí como ejemplo la política relativa a las energías renovables en España. Desde que se suprimieran las tarifas especiales en 2008, la factura de la luz se ha encarecido debido al déficit de tarifa en una media de más del 80%, con un incremento considerable de los costes fijos. La electricidad supone entre el 35% y el 40% de los costes relacionados con el agua de las explotaciones agrícolas y ganaderas¹⁴.

En el ámbito de la UE, la política sobre organismos genéticamente modificados también tiene su repercusión en los precios. Aunque el desarrollo de nuevos OGM para su uso en alimentación animal en los países exportadores está creciendo a un ritmo muy elevado, el procedimiento para la aprobación de los OGM en la UE difiere significativamente en los países terceros que exportan a la UE y de los que ésta depende para su abastecimiento. La tramitación en la UE supone una media de 2,5 años en comparación con los 15 meses de los EEUU porque el sistema de autorización requiere un proceso complejo por las diferencias de criterio entre los Estados miembros. La dificultad de las importaciones provoca escasez en la oferta de materias primas y la necesidad de cambiar a productos alternativos de características inferiores y, generalmente, a precios más altos con consecuencia desfavorables para la producción ganadera de la UE¹⁵.

También es europea, y en este caso comunitaria, la Política Agrícola Comunitaria (PAC) que desincentiva el aumento de la producción agraria.

Por tanto, la inestabilidad no solo afecta a los países en desarrollo. La ineficiencia del mercado agrario internacional influye en la mayoría de los productores, pequeños y medianos empresarios agrícolas y ganaderos, que no están al tanto de lo que sucede en los mercados internacionales, con acceso limitado a los insumos, a la tecnología y al crédito y con carencia de infraestructuras (regadíos, sanitarias, transporte, etc.) y de instituciones adecuadas (asociaciones, cooperativas, centros de comercialización, etc.).

2. Respuesta internacional para paliar la crisis y su efecto

Para hacer frente a esta situación la sociedad internacional respondió de distintos ámbitos para tratar de paliar los efectos de la crisis de precios de productos agrarios.

Ya hemos mencionado que la reacción inmediata de la mayoría de los países fue la de establecer restricciones para proteger su mercado interno. La prohibición de la exportación en algunos países aumentó los precios de los

14 DEL CAMPO, ANDRES. Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE). CINCO DIAS. 6 de febrero de 2014 http://cincodias.com/m/cincodias/2014/02/06/empresas/1391705209_702948.html.

15 http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic_impactGMOs_en.pdf

productos ya que aunque permitiera, a corto plazo, aislar su mercado nacional del internacional y poner freno a la inflación nacional también reducía la oferta en los mercados mundiales. Se agravaba, de este modo, la volatilidad de los precios y disminuía la confianza en el suministro de los mercados mundiales, provocando, a su vez, que otros países decidieran promover la autosuficiencia alimentaria y la producción nacional.

Dada esta situación se trató en primer lugar de actuar de forma coordinada en el ámbito internacional para abordar en el corto plazo el problema inmediato: los precios elevados, las compras motivadas por el pánico y las restricciones a la exportación. Y en segundo lugar, el problema a largo plazo: como producir, comerciar y disponer de alimentos suficientes en un contexto de crecimiento demográfico, aumento de la demanda y efectos negativos del cambio climático.

Las agencias y organizaciones internacionales dependientes de Naciones Unidas, así como otros directorios, como el G-8 y posteriormente el G-20, dado el carácter mundial del problema le dieron prioridad en sus agendas. En abril de 2008, se convocó un Grupo de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la Seguridad Alimentaria reuniendo a todas las agencias y organizaciones de Naciones Unidas (FIDA, Programa Mundial de Alimentos, FAO y Banco Mundial) para preparar un plan coordinado y compartido. Posteriormente, en L'Aquila en junio de 2009 promovida por el G-8 se desarrolla la Iniciativa de la Seguridad Alimentaria Mundial (AFSI) poniéndose a disposición de estas organizaciones internacionales importantes contribuciones financieras.

También se aborda la reforma, en octubre de 2009, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) para reforzar el sistema de gobernabilidad mundial para la seguridad alimentaria. Se constituye como la principal plataforma internacional e intergubernamental que reúne todas las partes interesadas y comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición¹⁶.

En la OCDE, en la reunión de febrero de 2010 del Comité de Agricultura los Ministros reconocieron: “que se necesita un enfoque integrado de la seguridad alimentaria y que los gobiernos permitan que los mercados de productos agro-alimentarios funcionen de manera eficiente, efectiva, transparente y justa”.

El G-20, ampliación del G-8, surge en este período como foro informal de diálogo entre países industrializados y países emergentes buscando fortalecer la cooperación internacional y la estabilidad económica global. Las economías que integran el G20 representan prácticamente el 90% del PIB y dos tercios de la población mundial y en él se ven representados en igualdad los países en desarrollo, lo que no ocurre en las organizaciones de Naciones Unidas.

16 FAO: “La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria”, noviembre 2009

El grupo defiende, entre otros objetivos, la liberalización del sector agrícola en el marco de la OMC. Entre sus recomendaciones está la formulada en la cumbre de París en 2011 para ajustar los compromisos de producción de biocombustibles cuando los mercados mundiales se encuentren bajo presión y el suministro de alimentos amenazado.

Además, como respuesta inmediata se desarrollaron mecanismos e instrumentos que favorecieran la transparencia del mercado a través de Sistemas de Información y Alerta. Tales como AMIS: *Agricultural Markets Information Systems* creado por el G-20 que facilita las respuestas políticas coordinadas en caso de turbulencias en los mercados. El Índice de la FAO que proporciona una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una cesta de productos alimenticios. Además otros mecanismos más generales como *Global Watch- GIEWS*. Sistema Mundial de Información y Alerta y OICV-IOS-COS (*Organization of Securities Commissions*) que aseguraran la transparencia y la reducción del riesgo con el fin de proteger a los inversores.

III. PLANTEAMIENTO DE LAS PROPUESTAS.

Lo expuesto hasta ahora nos revela que la crisis de los precios agrarios ha provocado un amplio debate, como no podía ser de otro modo, sobre sus causas y acerca de las medidas que deben adoptarse para evitar estas graves distorsiones en los mercados internacionales. Es evidente que el mundo agrario recupera su papel estratégico para garantizar el suministro de alimentos y que en este contexto, la ciencia veterinaria, sus aportaciones prácticas y sus avances científicos y tecnológicos, tiene un papel decisivo para paliar y corregir esta situación.

No es menos cierto que los problemas complejos no tienen planteamiento sencillo pero puede enriquecerse el debate y la solución con aportaciones desde otras ciencias, de acuerdo al espíritu interdisciplinar de esta Real Academia.

Por eso precisa esta exposición un enfoque desde la ciencia económica- puesto que se trata de la administración de recursos que son escasos- y desde la ciencia política- ya que aspiramos a un consenso internacional para establecer medidas efectivas, lo que requiere la reforma de las instituciones existentes para facilitar la convergencia en el diseño de las políticas y en las medidas adoptadas.

1. Desde la Ciencia Política

El enfoque político de este asunto nos muestra que la interdependencia y la globalización abarcan muchos más aspectos que el meramente económico.

Las restricciones comerciales, las barreras no arancelarias, el proteccionismo, el oportunismo, la descoordinación y la falta de liderazgo son, entre otras, consecuencias de la reacción de los Estados ante la amenaza de una crisis alimentaria.

Un sistema productivo agrario, en una economía globalizada, no puede ser gobernado con instituciones y políticas nacionales. Corregir y paliar los fallos del mercado internacional de materias agrarias, que equilibre y distribuya sus efectos entre todos los actores, solo puede conseguirse desde ámbitos de cooperación internacional para reducir estas situaciones.

Por eso, aunque sea una labor de complicada consecución, en un sistema productivo, comercial y financieramente tan dependiente como el actual, los Estados, a pesar de tener diferentes, y en ocasiones contrapuestos, intereses, están condenados a cooperar en la reforma de las instituciones internacionales.

La crisis de precios de los productos agrarios ha renovado el interés y la preocupación por la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, ofreciendo una gran oportunidad para avanzar en su reforma. Se trata de progresar en el desarrollo de las organizaciones internacionales, siguiendo la pauta de otras instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que, aunque no siempre garantiza condiciones de equidad en los intercambios comerciales y siguen generándose numerosas asimetrías, son eficaces a la hora de ayudar a los Estados a graduar y repartir el coste de la liberalización comercial.

Una teoría siempre es más ideal que la realidad deforme que trata de describir y hay que tener en cuenta que las posibles soluciones no son exclusivamente estatales, comunitarias o de mercado, sino que las estrategias adoptadas pueden combinar aspectos de dos o más tipos de soluciones. Omstrom, premio Nobel de Economía en 2009, sostiene que es precisa la implicación de los individuos en las organizaciones para “revertir la tragedia de los bienes comunes y desarrollar instituciones robustas capaces de gestionar los recursos comunes de forma sostenible”. La pérdida de recursos y la falta de alimentos son motivos más que suficientes para persuadir a todos y conseguir el diseño de instituciones sólidas.

La sociedad internacional de nuestros días contempla la interdependencia entre los Estados, en ellos influyen las decisiones que se adoptan fuera de su territorio y, a su vez, sus resoluciones pueden llegar a influir más allá de sus fronteras. Esta dependencia mutua entre los Estados para alcanzar sus objetivos precisa cada vez de mayor cooperación política transfronteriza que se traduce en la gobernanza multinivel.

Ya no hay un único centro de poder e intervienen diferentes actores y niveles de gobierno que se conectan a través de: Relaciones interestatales por medio

de la cooperación en organizaciones intergubernamentales. Relaciones transgubernamentales que conectan los Estados mediante un denso entramado de redes políticas de las distintas unidades de gobierno involucrados en asuntos de dimensión internacional. Por último, las relaciones transnacionales entre individuos, grupos y organizaciones de la sociedad civil incorporando, por tanto, actores no estatales.

Como consecuencia, las organizaciones internacionales actuales tienen carencias que les impiden afrontar los problemas y evitar que los Estados desarrollen posiciones unilaterales: proteccionismo, nacionalismo, oportunismo, etc. que afectan al gobierno internacional de la seguridad alimentaria. Se necesitaría más poder, mayor capacidad para condicionar la conducta de los actores y fijar mejores reglas comunes. Muchas cumbres acaban con resultados vagos, como ha pasado durante años con las negociaciones de la Ronda de Doha, y se va posponiendo a las reuniones siguientes la solución de los problemas porque los países no adquieren ningún compromiso firme y vinculante para llevar a la práctica lo acordado. La clave sigue estando en la definición de nuevas reglas globales en las áreas que sea necesario para lo que se requiere avanzar hacia un modelo en el que los Estados cedieran más soberanía a instituciones supranacionales, la UE es el modelo integración supranacional, o intergubernamentales con acuerdos de carácter vinculante.

En las organizaciones internacionales se trabaja para pulir las diferencias y controversias entre los países. Lógicamente, la dificultad estriba en el interés de la materia a tratar. Siguiendo con el ejemplo de la OMC, esta organización funciona mediante Acuerdos negociados y firmados que comprometen a los países en sus intercambios comerciales. Uno de estos acuerdos es el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que persigue restringir la utilización injustificada de medidas sanitarias y fitosanitarias con fines de protección comercial. En la práctica, las medidas sanitarias y fitosanitarias causan efectos comerciales restrictivos cuando al surgir diferencias entre los países se interponen como barreras no arancelarias.

Para despolitizar estas diferencias y conseguir un procedimiento más eficaz es por lo que se han ido reforzando las características jurisdiccionales del procedimiento en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) en el que todas las partes aceptan lo establecido y normalizado por la Organización Internacional de Epizootias (OIE) y el *Codex Alimentarius*.

Otro foro internacional, el directorio del G-20, desde la Cumbre de Pittsburgh en 2009, contempla esta reforma como la transición desde un multilateralismo informal a otro institucionalizado para poder afrontar de manera más eficaz los desafíos del siglo XXI. El diseño de un nuevo sistema es una de las prioridades de la agenda internacional. El G20 no es la ONU, no es una

institución internacional que pueda obligar a cumplir sus acuerdos, aunque su Asamblea General es el único foro mundial que otorga la misma voz a todos sus integrantes, y sí puede contribuir a impulsar el debate y a tender puentes entre las instituciones e interrelacionar el G20 con Naciones Unidas y con todo el entramado de las instituciones de su entorno.

El papel que ejerce el G20 es el de impulsor político para que las distintas instituciones pongan en marcha y cumplan sus encomiendas. La participación del G-20 en el cierre de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC ha sido definitiva. Negociaciones difíciles por las posturas enfrentadas de los países desarrollados y en desarrollo en materia de política agraria, en particular sobre los subsidios. Aunque la agricultura es un asunto central en el mandato de la Ronda de Doha, no hubiera sido posible lograr los avances que se han registrado sin la creación de un mecanismo negociador capaz de aglutinar las principales fuerzas del mundo en desarrollo y lograr su participación en el comercio agrícola mundial, beneficiándose de sus ventajas comparativas. La legitimidad del G-20 se debe, en primer lugar, al hecho de que sus objetivos están en consonancia con el mandato negociador de Doha y, sobretodo, porque cuenta en su representación con miembros de los tres continentes del mundo en desarrollo lo que trasmite la multipolaridad en las discusiones de la OMC sobre las distorsiones en el comercio agrícola mundial. De este modo, ha comenzado a cambiar la tradicional dinámica de las negociaciones de la OMC, donde las principales potencias comerciales dominaban las negociaciones.

También desde las relaciones políticas internacionales, tendría cabida la provisión y la protección de bienes públicos globales para hacer frente a los riesgos y amenazas sobre la seguridad alimentaria. El proteger como bienes públicos la sanidad, la selección o la genética animal garantizaría su protección y el papel estratégico del sector agrario.

En definitiva, se ha renovado el interés y la preocupación por la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria porque la estabilidad de los mercados depende de la regulación, objetivo que ha de emanar del poder político (Gray, 2000: 250).

2. Desde la Ciencia Económica

Para el enfoque desde la ciencia económica, el desequilibrio entre la oferta insuficiente y la demanda creciente es lo que provoca la inestabilidad de los precios. El aumento de la oferta, el crecimiento económico, solo puede conseguirse bien incrementando la dotación de recursos productivos o bien mejorando la capacidad tecnológica que permita producir más con la misma cantidad de recursos, consiguiendo producciones que con la tecnología disponible son inalcanzables.

Para la producción de alimentos los recursos productivos, en particular el agua y la superficie agraria útil, son limitados. En este contexto de escasez, la Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) solo se desplazará hacia la derecha para aumentar la capacidad de producción y equilibrar con la demanda, si se interviene mediante la ciencia y la tecnología en los sistemas de producción agrarios.

La revolución tecnológica agraria decimonónica hizo fracasar las predicciones de Malthus y acabó con la amenaza que habría supuesto la progresión lineal de la producción de alimentos frente a la progresión geométrica de la población. Falló en su previsión porque la productividad que la tecnología obtuvo de los recursos escasos proveyó de alimentos suficientes a la población.

Hay que remarcar la importancia de la inversión en investigación y en desarrollo tecnológico. Razón por la que en el diseño de las políticas agrarias es conveniente apostar por la estabilización macroeconómica invirtiendo en infraestructuras para apoyar la oferta, mejor que subsidiando para favorecer la demanda. Es el caso de los fondos europeos destinados a cohesión y a desarrollo rural puesto que las inversiones aumentan la oferta eficiente de los factores de producción y en consecuencia mejoran la competitividad y la ventaja comparativa.

La reducción de costes en la gestión económica de las explotaciones agrarias también es un factor decisivo para adecuar la oferta a la demanda de alimentos y no pueden dejar de tenerse en cuenta en el diseño de políticas agrarias. En el ámbito de la UE, es indiscutible que para cumplir los requisitos del modelo de producción agraria europea se imponen costes económicos extras a las explotaciones que no recuperan en el mercado mundial porque los países terceros no se los exigen a sus competidores.

En general, la regulación comunitaria ha carecido de pertinentes análisis coste-beneficio y de eficiencia porque en materia de seguridad alimentaria rige el principio de precaución y prima evitar el riesgo. Esta carencia dificulta la evaluación de las medidas, su seguimiento y la comparación con otras alternativas posibles. Tal y como se contempla en el estudio de la Comisión Europea sobre la evaluación de la política comunitaria de sanidad animal y sus alternativas de futuro¹⁷. El informe publicado en 2006 analiza la aplicación de la política de sanidad animal de 1995 a 2005 y destaca la dificultad de evaluar los programas y medidas sanitarias en ausencia de análisis coste-beneficio y

17 DG SANCO Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future, *Prepared by: Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) Civic Consulting - Bureau van Dijk - Arcadia International - Agra CEAS. Project Leader: Agra CEAS Consulting*, 2006 http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part1_en.pdf.

de indicadores claros y cuantificables que valoren su eficiencia¹⁸. No deja de ser cierto, como resalta el informe, que es difícil realizar este tipo de análisis en sanidad animal, ya que es fácil cuantificar el coste pero no los beneficios cuando el fin es proteger la salud pública. No obstante, sin una definición clara de recursos, objetivos e indicadores cuantificables, no es posible comparar ni estudiar alternativas a los programas establecidos.

A su vez, la UE promueve el bienestar animal por tener un efecto directo e indirecto sobre la seguridad alimentaria y la calidad de los productos de origen animal. Sin embargo, la Comisión reconoce mayores costes de producción para los ganaderos al implicar inversiones y cambios en los sistemas de producción y para evitar la desventaja competitiva en el mercado mundial trata de conseguir desde el año 2000 en la OMC el reconocimiento internacional del apoyo comunitario a las medidas de bienestar animal¹⁹ y a su etiquetado²⁰ como “preferencia no comercial”.

Si descendemos a nuestro entorno más cercano encontramos que la ganadería española ha experimentado un crecimiento rápido y muy notable en censos y producción. Desde los años noventa ha pasado de ser un subsector deficitario a ser claramente exportador y facilitar la salida de las producciones ganaderas constituye un factor estratégico para mantener el equilibrio de los mercados en España y la renta de los ganaderos

Sin embargo, el incremento de las producciones supone una mayor dependencia del exterior en materias primas para la alimentación. Si la UE en su conjunto es deficitaria en materias proteicas se añade que España lo es también de cereales. La importación para equilibrar las raciones de buena parte de los cereales y de casi la totalidad de las materias proteicas, tras la prohibición de las harinas animales en la alimentación de mamíferos, es el factor de debilidad más evidente para la ganadería.

IV. CONCLUSION:

Permítaseme a modo de conclusión y tras esta pequeña reflexión, destacar la relevancia de los avances veterinarios. Es decisiva la aportación de la ciencia veterinaria para abordar el reto al que nos enfrentamos y conseguir que una vez

18 Admitido incluso por los representantes de la DG SANCO, según el informe.

19 En 2000 presento el documento “El bienestar animal y el comercio agrícola” ante la comisión de agricultura de la OMC.

20 Sólo se ha aplicado al huevo ya que el bienestar tiene muchos parámetros y no es tan sencillo establecer indicadores. Hasta 2001, la OIE no incluye al bienestar animal como una prioridad en su Plan estratégico y en 2004 incorpora las primeras recomendaciones sobre bienestar animal en el Código de Animales Terrestres.

más la “profecía malthusiana” fracase por la intervención de la innovación y el desarrollo de la mano de la ciencia y la tecnología, lo que justifica la inversión tanto en investigación básica como aplicada y en la difusión de los resultados entre los productores.

En la situación que dibujamos la ciencia Veterinaria y el profesional veterinario tienen muchos papeles que desempeñar para proveer sistemas sostenibles mediante los progresos obtenidos en sanidad animal, reproducción, genética, alimentación y nutrición humana y animal, y en salud pública entre otros, que han influido a hacer más eficiente y sostenible la producción agraria para abastecer de alimentos a la población. Sería preciso contemplar su conservación y desarrollo como patrimonio, como un bien público que hay que proteger desde una perspectiva internacional.

Sin olvidar su contribución en el ámbito internacional con su trabajo en el seno de las organizaciones internacionales, en la negociación de acuerdos comerciales, en programas de cooperación y desarrollo internacional y en tantos otros.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORIN, CELSO. El G-20 en la ronda de Doha. Revista Economía Exterior número 37, verano 2006
- AREILZA, JOSE MARIA. “El progreso tecnológico y su repercusión en la política”. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1966.
- ACTIONAID: “Biofueling Hunger: How us Corn ethanol Policy Drives up food Prices in Mexico” ActionAid International USA. Report May 2012
- AGPB (Association Générale des Producteurs de Blé et autres cereals). Lettre d’information de l’A.G.P.B. n° 238 Septembre, 2012 www.agpb.fr
- BALBI, LILIANA. *Seguridad Alimentaria Mundial. División de Comercio y Mercados. FAO.* “EL reto de la alimentación mundial en el siglo XXI”. Ciclo de seminarios de análisis y prospectivas. MARGRAMA, 2010.
- Banco Mundial (1997) *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación.*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 Final.
- Comisión Europea. Directorate L. Economic Analysis, perspectives and evaluations, Agricultural trade policy analysis. High prices on agricultural commodity markets: situation and prospects. July 2008. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/high_prices_en.pdf.
- DEFRA UK Government. Global Food Markets Group. The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. 2010 <http://www.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/ag-price100105.pdf>.
- ECHEVARRÍA JESÚS, CARLOS. Relaciones Internacionales III: Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional. UNED, 2011.
- FAO (2009). La situación de los mercados de los productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. 2009. ISBN 978-92-5-306280 <http://www.fao.org/docrep/012/i0854s/i0854s00.htm>.
- FAO (2009) How to feed the world in 250. High-level expert forum 12-13 October. Background document <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en>.
- FAO (2009) “La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria”, noviembre 2009.
- FAO (2010) Price volatility in agricultural markets. Policy Brief 12. <http://www.fao.org/docrep/013/am053e/am053e00.pdf>.
- FAO (2011) The 2007/08 rice price crisis. Policy Brief 13. <http://www.fao.org/docrep/013/am172e/am172e00.pdf>.
- FAO (2011) Food Outlook. Global market analysis. <http://www.fao.org/docrep/014/al978e/al978e00.pdf>
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFD, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF (2011): Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses.
- <http://www.oecd.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf>

- FAO (2013). Proceedings of the Second Ministerial Meeting on International Food Prices. FAO . Roma, 2013. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3519e/i3519e.pdf>.
- GIL ADRADOS, PILAR. “El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria” Simposium de Dret Agroalimentari, Lleida, 6 de maig de 2011.
- GIL ADRADOS, PILAR. “Restricciones veterinarias al libre comercio en la UE y en la OMC”. “Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria” Ángel Sánchez Hernández (dir). Ochoa editores, octubre 2009. (ISBN 978-84-7359-581-0).
- GIL ADRADOS, PILAR. “La calidad y la seguridad alimentaria en la producción ganadera”. *XX Congreso Internacional de Derecho Agrario: Aspectos innovadores en el Régimen Jurídico de la Actividad Agraria*. Logroño 19 y 20 de octubre de 2009.
- HELBLING, THOMAS. Las materias primas en auge. Finanzas & Desarrollo junio de 2012.
- KLEIN, LAURENT, Président de la SAF-agriculteurs de France. “*Pour qui produire demai ?*”
<http://www.agriculteursdefrance.com/fr/Edito.asp?ThemePage=4&Rubrique=1&Num=330>
- KOSACOFF, B. Y CAMPANARIO S. “*La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, 2007.
- LINDE PANIAGUA, E. “Fundamentos de Derecho Administrativo”.
- MOZÓN, AGUSTÍN. “Materias agrícolas: la inversión más rentable del verano”. *Expansión* 13 de julio de 2012.
- MAGRAMA. Ciclo de seminarios de análisis y prospectiva: “*El reto de la alimentación mundial en el siglo XXI*”. Subdirección General de políticas agroalimentarias, desarrollo rural y agua. Madrid, 17 de junio de 2010
- OCDE: “Sustainable agricultural productivity growth and bridging the gap for small-family farms”
Interagency Report to the Mexican G20 Presidency. With contributions by Bioversity, CGIAR Consortium, FAO, IFAD, IFPRI, IICA, OECD, UNCTAD, Coordination team of UN High Level Task Force

on the Food Security Crisis, WFP, World Bank, and WTO. 12 June 2012

- OECD-FAO (2011): Agricultural Outlook 2011-2020
- OLMEDA, J.A., PARRADO, S., COLINO, C. Las administraciones Públicas en España. Editorial Tirant lo Blanch Valencia 2012.
- RUBIO LARA, M^a JOSEFA. La globalización económica y las transformaciones del estado. Teoría del Estado II: las transformaciones contemporáneas del Estado. UNED, 2012.
- SODARO, MICHAEL J. Política y Ciencia Política: Una introducción. Ed. Mc Graw Hill, 2004.
- STEINBERG, FEDERICO “Gobernar el Mundo”, *Foreign Policy*, Abril-Mayo, 2009.
- SUMPSI, JOSÉ MARÍA. Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 229, 2011 (11-35).
- SUPPAN, STEVE. “*Especulación en las bolsas de materias primas: riesgos a la seguridad alimentaria y la agricultura*”. IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) December, 2008
- TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO “La Globalización”. Política y Ciencia Política: Una introducción. Ed Mc Graw Hill, 2004.
- World Resources Institute. Report Creating a sustainable food future. World Resources Report 2013–14: Interim Findings.

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS SEGUROS AGRARIOS

JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ

Doctor en Derecho. Letrado del Consejo de Estado.
Socio de Gómez-Acebo & Pombo Abogados

RESUMEN: El presente trabajo pretende ofrecer una visión sintética y actualizada de las líneas generales del sistema de seguros agrarios en España, una vez vista su evolución histórica. Todo ello se realiza desde la perspectiva de la intervención administrativa del Estado sobre los seguros agrarios, clave en el desarrollo de la agroalimentación en nuestro país.

La Ley 87/1978 de Seguros Agrarios Combinados ha resultado una exitosa norma legal, sobre la que se han registrado muy pocos cambios y que ha permitido consolidar un sistema de aseguramiento útil y progresivamente ampliado a la mayoría de las producciones agroalimentarias.

ABSTRACT: This work aims to provide a synthetic and updated vision of the general lines of the system of agricultural insurance in Spain, once its historical evolution has been viewed. All this is done from the perspective of the administrative intervention of the State on the agricultural insurance, key in the development of the food processing industry in our country.

Law 87/1978 on the Spanish Combined Agricultural Insurance System has proved a successful legal regulation, on which there have been very few changes and which has allowed the consolidation of a useful insuring system and the gradual expansion of the majority of agricultural productions.

PALABRAS CLAVE: Seguros agrarios, seguros agrarios combinados, producciones agroalimentarias.

KEYWORDS: Agricultural insurance, combined agricultural insurance, agricultural productions.

SUMARIO: I. Origen de los seguros agrarios y evolución de la intervención pública en la materia. II. Análisis de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados. Aplicabilidad, evolución y situación actual. 1. Principios del sistema de seguros agrarios. 2. Obligación de fomento del sistema por el Estado. 3. Funcionamiento y objetivos del sistema. 4. El Plan de Seguros Agrarios. 5. El seguro agrario: sus tipos y modos de contratación. El auxilio del Estado. 6. Indemnizaciones, siniestros y peritaciones. 7. Ayuda a la

ayuda: apoyos adicionales al seguro agrario. 8. La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA). 9. Catástrofes o calamidades excepcionales.

I. ORIGEN DE LOS SEGUROS AGRARIOS Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA MATERIA

No parece difícil señalar la actividad agraria como aquella en la que de modo más continuo, imprevisible e irremediable acontecen contingencias que, sin posibilidad alguna de evitación, derivan en siniestros. En definitiva, no parece que pueda haber actividad humana más susceptible de ser sujeto pasivo del seguro que la producción agraria y pecuaria.

Por consiguiente, el aseguramiento de los riesgos innatos a la producción agrícola constituyó siempre una preocupación histórica de la Administración Pública en relación a la sociedad agraria, habida cuenta de las muy importantes alteraciones de la paz social que sobrevenían a consecuencia de la pérdida catastrófica de cosechas y animales derivadas de incendios, pedriscos, heladas o cualesquiera otras incidencias relativamente frecuentes en un país como España donde confluyen climas y regiones productivas completamente diferentes.

Más allá del socorro mutuo entre particulares o de la solicitud de auxilio público con ocasión de catástrofes y calamidades, la historia de la intervención de la Administración Pública en el seguro agrario resulta relativamente reciente, aunque entiendo goza de un acentuado interés histórico atender a su evolución para comprender mejor el sistema actual. Ello resulta así de modo que debe atenderse, como señala PUYALTO FRANCO¹, a la consideración de que la intervención administrativa en el sector no es sino una variante del servicio público, que se presta en este caso atendiendo a la protección de aquéllos instrumentos que han de favorecer el cuidado de los agricultores y ganaderos.

Sería en 1842 cuando se tienen las primeras referencias de la actividad aseguradora agraria en España con la constitución de sociedades mutuales de seguros de pedrisco, incendio y ganado. Parece existir coincidencia en señalar que las primeras sociedades de la que se tiene conocimiento son la Sociedad de Seguros a Prima Fija contra el Granizo y la Piedra “*El Iris*” en 1842. El 24 de diciembre de 1844 la Gazeta da cuenta de que la Caja de Ahorros de Madrid ha creado una sociedad de seguros contra incendios de productos agrícolas.

1 PUYALTO FRANCO, M^o JOSE: Tesis doctoral “*La cooperativización de los seguros agrarios*”. Universidad de Lleida, 1998.

Unos años después constan noticias de la Sociedad Mutua de seguros de cosechas y ganado, con préstamos sobre cereales y creación de capital, en 1846. En 1859 se constituye “*Protección Agrícola*” para el seguro de cosechas².

Dentro del pasado siglo XX la primera iniciativa legal sectorial quedaría constituida por la Ley de 14 de mayo de 1908 de control de la actividad aseguradora, de la que derivaría entre otros extremos un registro donde deberían inscribirse las sociedades mercantiles y Mutualidades dedicadas al seguro agrícola.

Tras la celebración en 1917 de una Conferencia de seguros sobre los riesgos de la agricultura y la ganadería, se publica el Real Decreto de 9 de septiembre de 1919 por el que se crea la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario, datando sus Estatutos de 15 de noviembre del mismo año 1919. El primero de los fines de la Mutualidad queda muy claro: “*Difundir la doctrina y fomentar la práctica de la previsión agropecuaria en todas sus manifestaciones*”.

En su Patronato directivo se encuentran las entidades representativas de los intereses agrarios y ganaderos del momento, dirigidos y ordenados por la Administración, que muestra su acentuado celo en potenciar este ramo de actividad aseguradora especializada. Este Patronato será el que anualmente determine (artículo 21 del Estatuto) los seguros mutuos que ha de poner en marcha la Mutualidad frente a los riesgos del sector. Las contingencias a cubrir las más básicas del mismo: pedrisco, mortalidad o inutilidad del ganado por accidente o enfermedad, incendio de cosecha, plagas del campo y, en último lugar y en similar rango, “*heladas, nieblas, inundaciones y sequía*”.

El seguimiento de las actuaciones de la Mutualidad Nacional del Seguro Agropecuario se realizaba mediante comisiones revisoras bianuales que auditarían las actuaciones del organismo, señalándose en la Real Orden de 28 de enero de 1927 destinada a comprobar dicho funcionamiento que “*ya reunía 1.108 Agencias*” siendo la labor de este centro administrativo “*tanto de administración del seguro como de constante difusión entre los agricultores y ganaderos de la necesidad y de las ventajas de la previsión agrícola y pecuaria.*”

Ya dentro de un intenso movimiento intervencionista del Estado en la materia, cambiaría su nombre por el de Comisaría de Seguros del Campo mediante un Real Decreto Ley de 26 de septiembre de 1929. Su finalidad es muy descriptiva de la política de fomento del seguro por parte de la Administración en la época: potenciar las Mutuas pero sin intervenir en la cobertura de los siniestros. Señala por ello su Exposición de Motivos el “*fervoroso deseo de los gobernantes de que el agricultor, sobre todo el que cultiva sus tierras, fuente de su bienestar, se educara en la práctica del seguro mutualista*”, por ser este el que más adecua-

2 AGUADO MANZANARES, SALOMÓN. Tesis doctoral “*Gestión de riesgos en agricultura: análisis y prospección de seguros de ingresos en España*”. Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Superior de Ingenieros Agrónomos. Madrid, 2009.

damente cumplía con la “*misión impulsora y colaboradora del Estado en estas materias*”. Pese a ese manifiesto deseo de un “*régimen estrictamente mutua*l” por parte de la Administración, no deja esta de darse cuenta de que se trata de un “*ideal irrealizable*” (Exposición de Motivos del Real Decreto Ley).

En este interesante instrumento normativo se señala más adelante que “no ha de ser el Estado el que con sus presupuestos acuda al remedio del daño sufrido, ni al Estado corresponde la calidad de asegurador, ni al Estado puede ni debe exigírsele otra cosa que el impulso y el acicate para fomentar la iniciativa privada”. La Comisaría –con plena personalidad jurídica- pasa de este modo a ser un organismo del Ministerio de Trabajo y Previsión –dependiente de la Inspección General de Previsión- la cual, a propuesta de su Consejo de Administración (en el que se encuentran “las máximas representaciones agropecuarias”, lo que ya será una constante histórica).

Cambiado el sesgo político imperante, un posterior Real Decreto de 23 de abril de 1930 vuelve a intervenir en la materia, viniendo a declarar “*que la acción tutelar, animadora y protectora de la previsión, representada por el seguro de los riesgos de la agricultura y la ganadería, no debe llegar hasta el ejercicio de funciones inadecuadas para el Estado y perturbadoras*” por lo que se suspenden las facultades de la Mutualidad para practicar directamente los seguros agropecuarios, de muerte, robo, hurto o extravío de ganado, granizo, incendio de cosechas, accidentes de trabajo agrícolas o cualquier otro que pudiera referirse a estas actividades.

El Servicio Nacional de Seguros del Campo, organizado mediante Decreto de 11 de enero de 1934, resulta ubicado dentro de la Dirección General del trascendental Instituto de Reforma Agraria y continuaría las tareas de impulso del seguro agrario, bien que en un entorno extraordinariamente adverso por la convulsiones sociales que desembocarían en la guerra civil. En enero de 1935 se unificarían como una única Sección, dentro del referido Instituto de Reforma Agraria, el Servicio Nacional de Crédito Agrícola, el de Pósitos y el de Seguros del Campo.

Recién finalizada la contienda, el Decreto de 10 de febrero de 1940 dictó (según indica la posterior Ley de 1953) “reglas precisas para la protección de los riesgos agrícolas, forestales y pecuarios y estableció ventajas de gran consideración para la práctica de los seguros correspondientes” pese a lo cual no se pudo llegar a un equilibrio entre ingresos y gastos por parte de la Administración, produciéndose continuos déficits que se acentuaron especialmente en los años de 1951 y 1952. Mientras tanto, el Servicio Nacional de Seguros del Campo continuó su labor de intervención y cuidado de los precios de los seguros, clases de estos y régimen de su contratación.

Será por ello la Ley de 3 de diciembre de 1953 de protección a los seguros agrícolas, forestales y pecuarios la que encomendase la protección para los

seguros agrícolas, forestales y pecuarios a las sociedades y mercantiles y Mutualidades incluidas en el Registro creado por la Ley de 14 de mayo de 1908, “*previa aprobación de las tarifas correspondientes a los riesgos que asuman*”, creándose adicionalmente un régimen de consorcio.

El Servicio Nacional de Seguros del Campo del Ministerio de Agricultura quedaba encargado de la formación y estudio de las estadísticas, analizando en cada caso los riesgos que amenazasen a los cultivos y conviniera asegurar. A ello debería añadir estudios y ensayos para prever los remedios para tales riesgos así como las condiciones de póliza más convenientes para su cobertura.

Como señalara RUBIO GONZÁLEZ³ al respecto de esta norma y en este punto preciso de las obligaciones del poder público: “el Estado no abandona a las Entidades privadas la actividad jurídica y económica del seguro, antes al contrario... es patente como el órgano oficial administrativo encuadrado en el Ministerio de Agricultura, tiene, entre otras misiones, las condiciones de las pólizas más prácticas y convenientes para los asegurados”.

No se olvide, de otra parte, que las compañías y mutualidades de referencia que se dediquen al seguro agrario han de inscribirse en el régimen de compensación establecido por la Ley de 16 de diciembre de 1954 para indemnizar los siniestros producidos por causas de naturaleza extraordinaria. El sistema administrativo de intervención pública se complementa con la constitución (artículo 6º) de una Comisión Asesora de Seguros Agrícolas.

Tampoco resulta baladí recordar que a, acentuadamente a partir de los años 60 y en el medio siglo siguiente, el campo español se ha ido despoblando de explotación y agricultores, como bien señala TORTELLA CASARES⁴, pese a lo cual y como veremos, el montante económico del aseguramiento ha ido en crecimiento, señal inequívoca de su trascendencia y profesionalidad.

II. LA LEY 87/1978, DE 28 DE DICIEMBRE, DE SEGUROS AGRARIOS COMBINADOS. APLICABILIDAD, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Con muy escasas modificaciones posteriores⁵ y una inusitada coincidencia temporal con la Constitución Española de 1978, la Ley de Seguros Agrarios

3 RUBIO GONZÁLEZ, JORGE “Leyes Agrarias”. Tomo II. Página 1379 ss. Ediciones Giner, Madrid, 1961.

4 TORTELLA CASARES, G. “Historia del seguro en España”. Fundación MAPFRE, Madrid, 2014. Pp. 332 ss.

5 Solo se han producido alteraciones limitadísimas mediante las Leyes 3/2010, de 10 de marzo (el art. 3.1); Ley 53/2002, de 30 de diciembre (los arts. 3 y 11); y Ley 30/1995, de 8 de noviembre (los arts. 9, 18 y se añade la disposición adicional primera). Igualmente

Combinados es reconocida unánimemente como un hito en la evolución (nacional e internacional) en el campo de los seguros agrícolas.

Nosotros nos encargaremos estrictamente de los aspectos más destacados de la intervención administrativa pública en los seguros agropecuarios, pese a lo cual conviene una aproximación general a la muy interesante norma legal.

La primera virtualidad de la Ley es la de su propia existencia: tras un largo y tortuoso camino en el ámbito del aseguramiento de los riesgos agrarios, la Administración, las compañías aseguradoras y los particulares interesados en el aseguramiento agrario convienen —el pacto y el acuerdo se aprecian de un modo muy intenso en el texto de la norma y, sobre todo, en la aplicabilidad de la misma— en un sistema complejo pero ágil, general pero particularizable y sobre todo, efectivo y sostenible en el tiempo. Su desarrollo se verificó mediante el Real Decreto 2329/1979 de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre seguros agrarios combinados (norma que, al igual que la Ley que desarrolla, ha permanecido prácticamente inalterada en el tiempo).

De esta misma norma reglamentaria en su artículo 41 deriva la creación de AGROSEGURO (Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados S.A.), a la que posteriormente se fueron incorporando las aseguradoras agrarias.

Mediante el Real Decreto 2650/1979, de 11 de octubre, se crea y estructura el Organismo autónomo Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), para lo que se aprovecha la experiencia adquirida por el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) en el campo de los Seguros Agrarios, adscribiéndolo al Ministerio de Agricultura con personalidad jurídica propia y para el desarrollo de las funciones que, por virtud de la Ley de Seguros Agrarios, ha de ejecutar. También se garantiza la participación de las Organizaciones y Asociaciones de Agricultores y Ganaderos legalmente constituidas, que la Ley impone, queda asegurada con la inclusión de sus representantes como miembros de la Comisión General como órgano colegiado del Organismo.

Muy pronto se asimila lo que ha de ser la obligada fórmula de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, producto del nuevo panorama constitucional junto al que nace la Ley de 1978. Por ello se dicta el Real Decreto 388/1998, de 13 de marzo, por el que se modifican la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas, sobre seguros agrarios.

En su virtud, ENESA tiene encomendada la misión de actuar como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para las actividades

se deroga la disposición adicional 1 y se modifica el art. 11.1, por Ley 21/1990, de 19 de diciembre

vinculadas a los seguros agrarios. Y con dicha finalidad se constituyen en ella diversos órganos de participación de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones y asociaciones de agricultores y ganaderos, cuya regulación figura contenida en la Orden de 21 de noviembre de 1996, por la que se reestructura la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y se constituyen Comisiones Territoriales de Seguros Agrarios, estableciéndose su composición y funciones, así como en la Orden de 21 de noviembre de 1996, por la que se constituye la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas, sobre seguros agrarios, y se establecen su composición y funciones.

No debe perderse de vista que el propio Congreso de los Diputados, mediante la aprobación de la proposición no de ley 161/478, había instado al Gobierno a adecuar las disposiciones que venían rigiendo las relaciones con las Comunidades Autónomas en materia de seguros agrarios, en particular las relativas a la coordinación en dicha materia. Consecuentemente con lo anterior el Real Decreto 388/1998 procede llevar a cabo esta adecuación perfeccionando la forma de participación de las Comunidades Autónomas, en el marco de debate y elaboración de las condiciones del seguro, así como la de aquellas otras organizaciones o entidades que contribuyen al desarrollo y aplicación del sistema de seguros agrarios; todo ello de conformidad con lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Lo anterior constituye una de las señas de identidad de la nueva época administrativa: pese a estar sometido a una muy intensa intervención controladora desde el Estado (en la línea histórica más arriba apuntada) los seguros agrarios se abren y proyectan, de la imprescindible mano de las Comunidades Autónomas, sobre una realidad nacional territorializada que deriva de que las competencias en materia de agricultura (con la salvedad del 149.1.13^a que reserva al Estado la planificación de la actividad económica) están reservadas en exclusiva a las Autonomías.

Como señalara la Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2001 "... la competencia estatal de ordenación general de la economía, que se vincula al artº. 149.13 de la CE pued(e) amparar tanto normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, como previsiones de acciones o medidas singulares indispensables para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector".

En la 13/92 y respecto a las subvenciones en materia agrícola como son las ayudas del caso a los seguros agrarios (Fto. Jco. 8) añade "*no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente por un órgano de la Administración General del Estado u organismo de esta de-*

pendiente... Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico específico sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior; a saber, que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector...”.

Entre otros muchos pronunciamientos similares en la STC 86/89 se destaca que “es también claro que el legislador estatal podrá encontrar, en su caso, base competencial para intervenir en el campo de la regulación de la actividad aseguradora en sus diversas manifestaciones en el artº. 149.1.13ª CE ... Es cierto que este Tribunal ha admitido que una competencia ejecutiva puede ser calificada de básica por su trascendencia en todo el territorio nacional y su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo...”.

Por su parte, añade en la 330/94 “se produce junto a este título, la existencia de otros títulos competenciales como el artº. 149.1.13 ...que es la competencia estatal para dictar las bases de ordenación de los seguros, en razón de la materia seguros, la que permite ofrecer y garantizar un tratamiento unitario de esta actividad económica tanto en su conjunto como en aspectos esenciales que incidan directamente en ella...”.

Con el sólido fundamento constitucional indicado (y que no ha sido puesto en tela de juicio con posterioridad a su aclaración en los términos anteriores), el Seguro Agrario Combinado pasa a ser el objeto y elemento central de la regulación, entendiéndose que esa es la opción más ventajosa, por encima de los aseguramientos únicos y de las atenciones casuísticas de la Administración a los fenómenos catastróficos, particulares o generalizados.

1. Principios del sistema de seguros agrarios

Dicho seguro agrario combinado (artículo 2º de la Ley) será de aplicación “a las producciones agrícolas, pecuarias y forestales”, con exclusión de cualesquiera otras (de ahí su especificidad y su carácter único), ajustándose a los principios de territorialidad, profesionalidad, distribución competencial, voluntariedad, participación y solidaridad.

En un somero examen de los mismos podemos apreciar perfectamente su territorialidad (su ámbito de aplicación comprenderá todo el territorio del Estado español), profesionalidad (su gestión y administración se conciben como una apuesta sectorial especializada) y la fijación y gobierno por criterios de competencialidad administrativa. Detengámonos un segundo en este punto.

Aunque la Ley habla de “*descentralización*” de la Administración encargada de la agricultura, ello parece tener que ver mucho más que ver con la nomenclatura administrativa propia del momento histórico en que surge la norma (1978, justo de forma simultánea a la Constitución Española, cuando aún no se ha perfilado legalmente lo que luego habría de ser objeto de grandes controversias doctrinales y legales –al igual que de jurisprudencia constitucional, en lo que sería una batería de sentencias a partir de 1981, piénsese que varios años después) puesto que la cláusula “*sin perjuicio de lo que sobre las mismas dispongan los Estatutos de las comunidades autónomas*” conduce derechamente a la necesaria actuación competencial propia por parte de las Comunidades Autónomas.

En este momento conviene resaltar, ello ya en perspectiva histórica, que el éxito del sistema administrativo de seguros agrarios (no se olvide que nuestra misión doctrinal aquí consiste en evaluar el conjunto del edificio del aseguramiento agrario desde la perspectiva de la intervención administrativa, no indagar sobre tal o cual clase de seguros o pólizas) ha venido en asentarse en una eficiente colaboración entre las Administraciones Públicas involucradas (Estado y Comunidades Autónomas), más allá de conflictos puntuales de orden atributivo (prácticamente superados en la actualidad).

En todo caso existe una cláusula de cierre estatal en favor del sistema (que engarza directamente con la territorialidad más arriba indicada). Señala el artículo 4º que el Estado velará por el control, extensión y aplicación del seguro, disponiendo para este fin de los medios e instrumentos a que se refiere esta Ley.

Respecto, por fin, a la voluntariedad del sistema no cabe olvidar que “*la suscripción será voluntaria por parte de los agricultores, excepto en los supuestos que la propia Ley contempla*” aunque se buscará (artículo 5º) la mayor participación de los agricultores a través de sus propias Asociaciones y Organizaciones profesionales, sindicales, o de cualquier otra forma de agrupación legalmente reconocida.

Complementa la previsión anterior el Reglamento señalando que la suscripción del Seguro es voluntaria para los titulares de las exportaciones agrícolas y pecuarias; si bien, cuando se acojan a los beneficios de este Seguro, deberán asegurar todas las producciones de igual clase que posean en el territorio nacional, conforme dispone el artículo 4.º. En todo caso, el Seguro tendrá carácter obligatorio para los propietarios de montes, de acuerdo con lo establecido en su momento en el artículo 90 del Reglamento de Incendios Forestales.

Por su parte el Gobierno podrá acordar la obligatoriedad del Seguro para el agricultor o el ganadero en los siguientes casos:

a) Cuando para una zona o producción más del 50 por 100 de los que lleven o dirijan directamente las explotaciones agrarias presten su conformidad a suscribirlo, expresada a través de sus Organizaciones y Asociaciones o de las Cámaras Agrarias respectivas y así lo comuniquen a la Entidad estatal

b) Cuando lo considere necesario y en caso grave por falta de solidaridad de los agricultores y ganaderos en la suscripción del Seguro.

Se precisa reglamentariamente que en los Planes anuales se establecerán los mínimos de superficie continua que debe comprender una zona determinada para establecer el Seguro con carácter obligatorio, sin que pueda ser inferior al término municipal. El Ministerio de Agricultura determinará las medidas aplicables a los casos en que se haya incumplido la obligación de asegurar. Se cierra la regulación de la voluntariedad recordándose que en la declaración de obligatoriedad del Seguro, deberán establecerse las producciones y los riesgos combinados o aislados de cobertura obligatoria, y los que se puedan asegurar de modo voluntario, independientemente.

Y en este punto último un apunte adicional y prioritario: el sistema descansa en último término sobre la solidaridad de los agricultores, que son los que en finalmente lo sostienen. Resulta curioso como la norma legal no ha enfatizado este extremo –que entendemos de obligada reseña- cuando sí lo ha hecho el artículo 2.1 de su Reglamento, bien que de un modo no excesivamente destacado. Resulta así una característica de cierre del mecanismo: su imprescindible fundamento social y solidario, al poner en común sus aportaciones todos los partícipes (en definitiva, los agricultores y ganaderos) para permitir la viabilidad y estabilidad del edificio del seguro agrario, bien que sólida y continuamente sustentado (como veremos a continuación) por la intervención del Estado.

2. Obligación de fomento del sistema por el Estado

Si el fomento es una de las líneas históricas de intervención administrativa sobre los particulares, favoreciendo y orientando aquéllas actividades que derivadamente son benéficas y útiles para la generalidad de los ciudadanos, qué duda cabe que este es un nuevo título legitimador administrativo, aquí prioritariamente del Estado.

En la forma indicada, el Estado asume por lo menos tres tareas esenciales respecto a los seguros agrarios:

a) Fomentará prioritariamente la constitución de Entidades Mutuales de los Agricultores para este tipo de seguro y procurará la colaboración de las demás Entidades aseguradoras y de las Cooperativas del Campo (artículo 2.6º)⁶

⁶ En el ámbito de esta actividad puede encuadrarse, por ejemplo, la ORDEN APA/657/2005, de 8 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de sub-

b) Potenciará la investigación estadística y actuarial, la prevención de riesgos y prestará asesoramiento en estos temas a los asegurados en colaboración con los Organismos competentes (artículo 2.7°).

c) Orientará la aplicación de los planes de Seguros Agrarios como instrumento de una política de ordenación agraria (artículo 2.8°).

3. Funcionamiento y objetivos del sistema

Pudiendo pactarse pólizas individuales y colectivas, en la forma que más adelante se indica, los riesgos cuya cobertura atenderán los presentes seguros serán los daños ocasionados en las producciones agrícolas, ganaderas, forestales y acuícolas a causa de variaciones anormales de agentes naturales, siempre y cuando los medios técnicos de lucha preventiva normales no hayan podido ser utilizados por los afectados por causas no imputables a ellos o hayan resultado ineficaces, y serán: pedrisco, incendio, sequía, heladas, inundaciones, viento huracanado o viento cálido, nevadas, escarchas, exceso de humedad, plagas y enfermedades y otras adversidades climáticas.

Podrán atenderse, asimismo, las consecuencias de dichos fenómenos sobre instalaciones y elementos productivos establecidos en la parcela afectada por el siniestro y que resultasen necesarios para el desarrollo de la producción asegurada⁷.

Como reglamentariamente se precisa (artículo 4.1 del Reglamento), el que desee acogerse a los beneficios de este Seguro deberá asegurar todas las producciones de igual clase que posea en el territorio nacional y se encuentren incluidas en el plan de Seguros para la Campaña o ejercicio de que se trate. El incumplimiento de esta obligación, salvo casos debidamente justificados, dará lugar a la pérdida del derecho a la indemnización.

El sistema administrativo claramente apuesta por los riesgos combinados y, solo de forma excepcional, por los riesgos aislados. En dicha declaración se encuentra otro carácter destacable: la combinación de riesgos ha sido el modelo elegido por la Administración Pública para intervenir el mecanismo asegurador, entendiéndolo (y fomentando) que sea ésta la opción aseguradora pública. Podrá haber otras decisiones individuales (de asegurados o de aseguradores) pero lo que interesa a la Administración –bajo la estricta perspectiva

venciones a organizaciones profesionales agrarias y organizaciones de las cooperativas de ámbito estatal, para el fomento de los seguros agrarios.

7 Este Párrafo 2.º del número uno del artículo tercero fue introducido por la disposición final tercera de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas. Lo anterior demuestra que el sistema, pese a ser técnicamente de una gran perfección, está sometido a actualización lógicas derivadas de la experiencia adquirida en la aplicación del mecanismo asegurador estatal.

del servicio público asegurador agrario- es que se combinen los riesgos, no que se opte por ellos uno a uno y por separado.

No obstante, este seguro combinado de los riesgos, a que se refiere la presente Ley, afirma el mismo texto legal que será puesto en práctica de forma progresiva según producciones, zonas y riesgos, hasta su total implantación. Tal prevención de 1978 sigue siendo un deseo, alcanzado en gran medida, pero que pervive casi 40 años después como objetivo a alcanzar.

4. El Plan de Seguros Agrarios

El modo en que se articula la política pública aseguradora agraria consiste en que Gobierno, a propuesta de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, establecerá anualmente el Plan de Seguros Combinados que se regula en la Ley, concretando la aplicación progresiva de la misma en cuanto a clases de riesgos, zonas de producción y ramas del seguro, así como las aportaciones del Estado de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, pudiendo, en su caso, ampliar la relación de los riesgos previstos en el artículo tercero.

En su elaboración del plan anual habrán de participar (decía la norma legal, aunque está desfasada en éste ámbito por haber desaparecido alguno de los referidos) las Cámaras Agrarias y las Organizaciones y Asociaciones, tanto profesionales como sindicales, de los agricultores.

El Ministerio de Agricultura, de acuerdo con el plan establecido por el Gobierno, a propuesta de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, y con los mismos criterios de participación expresados en el artículo anterior, determinará reglamentariamente las fechas de suscripción del seguro para las distintas producciones, así como las condiciones técnicas mínimas de cultivo o explotación exigibles en cada zona o comarca, para que los mismos puedan ser amparados por el seguro.

Si atendemos al modo en que se articula el sistema, este se ha depurado profundamente desde sus orígenes hace más de 30 años, pero viene constituyendo el mecanismo más objetivo de intervención estatal en el sector. Analicemos uno de tales planes y lo comprobaremos.

Dictado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros adoptado más o menos al final de cada ejercicio y para el siguiente⁸, el Plan de Seguros Agrarios Combinados se establece al amparo de lo previsto en el artículo quinto del título II de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de seguros agrarios combinados, cumpliendo actualmente (tras su necesario ajuste con el Derecho de la Unión Europea en lo que respecta a las ayudas de Estado) con lo establecido en el

8 Puede verse al respecto la Resolución de 27 de diciembre de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2013, que aprueba el Plan de Seguros Agrarios Combinados para el ejercicio 2014.

Reglamento (CE) n.º 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas, en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (2006/C 319/01) y tomando en consideración las directrices contenidas en el Acuerdo de Bases para la elaboración de los planes de seguros agrarios combinados, normalmente de carácter trienal.

Fijados los objetivos del Plan (que variarán según cada ejercicio pero que suelen responder a finalidades específicas derivadas de las directrices temporalmente en vigor), se definen luego unas líneas prioritarias de actuación orientadas a objetivos concretos. Para 2014 se fijaron los siguientes:

“a) Revisar los criterios de asignación de subvenciones, adecuándolos a la disponibilidad presupuestaria, optimizando los recursos y facilitando su aplicación, gestión y control.

b) Avanzar en el desarrollo del sistema de seguros agrarios, para mantener o alcanzar, según que casos, un nivel de implantación que permita a los productores agrícolas, ganaderos, forestales y acuícolas, contar, a un coste ajustado y asumible por los productores, con una garantía básica de protección para los riesgos cubiertos, ante las consecuencias que se deriven del acaecimiento del conjunto de los fenómenos naturales no controlables, universalizando las garantías que se ponen a disposición del sector.

c) Perfeccionar los procedimientos de gestión de los seguros y la información que se facilita al asegurado, tanto en la contratación como en el proceso de valoración de los daños.”

Constituyendo su ámbito natural la totalidad de las explotaciones ubicadas en el territorio nacional, no obstante, y para lograr un adecuado desarrollo de cada una de las líneas, en casos debidamente justificados podrá limitarse dicho ámbito atendiendo a criterios climáticos, de disponibilidad de datos estadísticos, de condiciones estructurales y de manejo de la producción asegurable, así como a otros criterios relacionados con el grado de incidencia de los riesgos naturales.

Como ha señalado el Tribunal Supremo (Sentencia de 25 de octubre de 2005, Sala Tercera, Sección 4ª): “...lo que procede, aquí y ahora determinar es, si en el supuesto de autos, había o no razones que justificaran que el Estado, en desarrollo de sus competencias exclusivas para dictar las bases sobre la ordenación de los seguros y de la actividad económica, reconocidas en el artículo 149 de la Constitución, hiciera una regulación pormenorizada, del Seguro Agrario Combinado para el año 2004, que alcanzaría, además a las bases, a su desarrollo y ejecución por parte de una entidad estatal, y para todo el territorio nacional, cual aquí acontece.

Y en ese extremo esta Sala, como en la materia de seguros agrarios combinados, aparecen cuando menos genéricamente imbricados, los temas de seguros, economía, y subvenciones, y, como su regulación, gestión y administración unitarias, resulta la mas adecuada, para mantener los principios de solidaridad e igualdad, y para obtener los mejores resultados, tanto para todos los agricultores y fincas del territorio nacional, como para la economía en general, entre otros, por la compensación de resultados, que permite una mayor cobertura y beneficio para todos los agricultores con una menor inversión o gasto, esta Sala estima, que en el supuesto de autos, concurrían las razones o motivos, que el Tribunal Constitucional define..., para que el Estado pudiera hacer, en desarrollo de sus competencias exclusivas en materia de bases sobre la ordenación de seguros y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que le reconoce el artículo 149 de la Constitución, la regulación unitaria que en relación con el Plan de Seguros Agrarios Combinados para el año 2004 ha hecho, en la resolución que aquí se impugna.”

El Plan establece a continuación cuáles sean los seguros que comprende (acompañando un anexo con las líneas de seguro), previendo las novedades que se incluirán al respecto, según las contingencias del momento. Y se fijan luego las actuaciones a desarrollar para revisar y perfeccionar las líneas de seguro, estableciendo la forma y la fecha en que se verificará la suscripción de los seguros. Tras el establecimiento de las condiciones para la declaración de obligatoriedad del seguro, se determina la subvención a su coste y los criterios para su asignación y subvenciones adicionales.

Se completa la acción con la determinación de la aportación financiera del Estado al Plan, recordando luego que la Administración General del Estado no concederá ayudas, o beneficios de carácter extraordinario para paliar las consecuencias de los daños ocasionados por los riesgos contemplados en el Plan sobre las producciones asegurables.

Como adicionales mecanismos de fomento se establecen medidas a favor de la promoción y divulgación del seguro y la declaración de que desde ENESA se promoverán actuaciones de colaboración con instituciones internacionales y gobiernos interesados en el desarrollo de modelos de gestión de riesgos agropecuarios en diferentes países del mundo, especialmente en actuaciones encaminadas a favorecer el fortalecimiento institucional, así como el perfeccionamiento, diseño y difusión de modelos de aseguramiento orientados a contribuir a la estabilización de las rentas del sector agrario y “*al fortalecimiento de la resiliencia de las poblaciones rurales tras la ocurrencia de fenómenos naturales no controlables que provocan daños en las producciones agropecuarias, silvícolas y acuícolas*”. Esta última labor de apoyo psicológico parece resultar

de una muy avanzada concepción de lo que sean los mecanismos aseguradores agrarios.

El sistema se cierra con el recordatorio de que para que los asegurados puedan acceder a la subvención adicional por contratación colectiva el tomador deberá estar inscrito en el correspondiente Registro de tomadores establecido al efecto en ENESA, creado por Orden del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 23 de octubre de 1998, por la que se establece el Registro de tomadores para la contratación colectiva de los seguros agrarios combinados. Y se añade a ello que el Ministerio de Economía y Competitividad establecerá el régimen de reaseguro aplicable al Plan, pudiendo asignar a cada grupo de líneas una diferente cobertura atendiendo a su mayor o menor requerimiento de protección financiera. De igual manera, podrá dar un tratamiento individualizado a determinados riesgos.

El control y aplicación del citado plan recae en ENESA, al margen de que los fines macropresupuestarios serán objeto de atención por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

5. El seguro agrario: sus tipos y modos de contratación. El auxilio del Estado

Los contratos de seguro (conforme al artículo 7º de la Ley de 1978) podrán ser de suscripción individual o colectiva. Podrán contratar la segunda modalidad, en la forma que reglamentariamente se determine, las agrupaciones establecidas o que se establezcan para este fin, así como las Organizaciones y Asociaciones de los Agricultores y Ganaderos, y, en su caso, las Cámaras Agrarias (institución vigente en 1978, pero horizontalmente extinta en la actualidad desde la perspectiva del Estado, hallándose en diferente situación según las diferentes Comunidades Autónomas)⁹.

Reiterando una vez más el carácter voluntario del seguro, el Gobierno podrá acordar su obligatoriedad cuando para una zona o producción más del cincuenta por ciento de los que lleven o dirijan directamente las explotaciones agrarias presten su conformidad a suscribirlo, expresada a través de las Organizaciones y Asociaciones de Agricultores o las Cámaras Agrarias, sin perjuicio de que el Gobierno pueda acordarla por sí en casos graves. En tales supuestos en el plan periódico se establecerán los mínimos de superficie continua que deba comprender cada zona para ser considerada a estos efectos. El acuerdo fijará

9 La cuestión relativa a la representatividad de las entidades del sector agrario tras la desaparición de las Cámaras Agrarias como elemento referenciador de todo el Estado ha dado lugar a muy importantes debates jurídicos en sede jurisdiccional vinculada a los seguros agrarios. Como muestra de esta cuestión pueden verse –entre otras muchas– las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2003 (Sala Tercera, Sección 4ª) y 24 de febrero de 2004 (también Sala 3ª, Sección 4ª).

las ramas y los riesgos mínimos de suscripción obligatoria y los que se puedan asegurar de modo voluntario, independientemente.

Por lo que respecta a las pólizas del seguro y el modo en que el Estado interviene en ellas, debe partirse de que las mismas deben contener como declaración las cosechas estimadas a obtener por cada agricultor en todas y cada una de sus explotaciones aseguradas, valoradas a los precios unitarios que determine el Ministerio de Agricultura (otra forma de intervención, determinando tales precios unitarios), oídas las Organizaciones y Asociaciones de Agricultores, para cada campaña. En el caso de que existan campañas de regulación para determinados productos o cosechas, se calculará sobre los precios en ellas definidos.

Los modelos de pólizas, bases técnicas y tarifas de primas de los seguros comprendidos en los Planes Anuales de Seguros Agrarios Combinados –no se olvide que aprobados por el Gobierno- también deberán ajustarse al régimen previsto en el artículo 24, apartado 5, letra c), de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados Final del formulario¹⁰.

Por su parte, los rendimientos estimados que figurarán en la póliza en los seguros obligatorios o a efectos de la aportación del Estado no podrán ser superiores en cada momento a los definidos según el procedimiento a que se refiere más atrás.

El mecanismo tuitivo se completa decisivamente con las aportaciones del Estado al importe global de las primas a satisfacer por los agricultores, las cuales se fijarán atendidas a las circunstancias de cada zona y cultivo.

Interesa detenerse aquí para destacar el hecho de que se trata, dice la Ley en su artículo 11.1 de proteger “en todo caso a los agricultores de economía más modesta y primándose las pólizas colectivas, fijándose el porcentaje de las aportaciones por escalones, según el valor de la producción y excluyéndose aquellas que no requieran por su suficiencia económica”. En todo caso, el importe de la aportación del Estado no podrá ser superior al cincuenta por ciento, ni inferior al veinte por ciento, del total anual de las primas.

Serán los Ministerios de Hacienda y de Agricultura quienes, conjuntamente, establecerán, en cada caso y para cada zona, con la participación de las organizaciones y asociaciones de los agricultores, la parte de prima a pagar por los agricultores y el auxilio que corresponda aportar a la Administración en cumplimiento de esta Ley y de las determinaciones del plan anual de seguros agrícolas, así como de las posibilidades presupuestarias.

10 El retraso en la publicación de las normas reguladoras del seguro agrario también ha sido objeto de reclamación de responsabilidad patrimonial, a cuyo efecto puede verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2003 (Sala 3ª, Sección 6ª).

Entendemos que se encuentra aquí una de las claves más fuertes del mantenimiento y estabilidad en el tiempo del sistema de seguros agrarios español: la capacidad de atender a los más necesitados, la posibilidad de distribuir igualitariamente para el conjunto del Estado español (con independencia de la región, comarca o Comunidad Autónoma) y la posibilidad de auxiliar de forma estable y organizada a un mecanismo colaborativo con los particulares.

6. Indemnizaciones, siniestros y peritaciones

Como muy acertadamente señala la reciente Orden PRE/1425/2014, de 24 de julio, por la que se aprueba la norma sectorial de peritación de daños ocasionados en las producciones ganaderas con registro individual obligatorio que se periten a título individual, amparados por el seguro agrario combinado:

“El desarrollo y revisión de las normas de peritación es uno de los pilares básicos para conseguir el objetivo prioritario del sistema de Seguros Agrarios Combinados de mejora de la calidad así como para contribuir a la estabilidad del mismo. La tasación de los siniestros ocasionados sobre las producciones aseguradas conseguirá su máxima efectividad cuando todas las producciones asegurables en el sistema cuenten con su propia norma de peritación.”¹¹

Es por ello que la Ley 87/1978 atribuye al Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda, la competencia para establecer las normas que han de regir los sistemas de peritación, así como las condiciones que han de reunir los Peritos tasadores. El establecimiento de los sistemas de peritación se realizará con la participación de los representantes de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores y de las Entidades aseguradoras.

Las indemnizaciones a abonar serán evaluadas en base a un porcentaje sobre el valor total de la cosecha, pudiendo llegar al total de la cosecha estimada,

11 Para el concreto caso a que se destina, añade: “Para la consecución de este objetivo, considerando que las producciones ganaderas con registro individual obligatorio que se periten a título individual no cuentan con norma propia para tasar sus daños específicos, se elabora la norma sectorial de peritación de daños ocasionados en las producciones ganaderas con registro individual obligatorio que se periten a título individual amparados por el Seguro Agrario Combinado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, aprobado por Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre; en cumplimiento de la Orden comunicada del Ministerio de Economía y Hacienda, de 27 de diciembre de 1985, por la que se constituye una Comisión para la elaboración de las normas de peritación de siniestros de los Seguros Agrarios Combinados; y de lo dispuesto en el apartado tercero de la Orden PRE/1459/2005, de 18 de mayo, por la que se aprueba la norma general de peritación de los daños ocasionados sobre las producciones ganaderas, amparados por el Seguro Agrario Combinado; visto el proyecto de norma sectorial de peritación de daños ocasionados en las producciones ganaderas con registro individual obligatorio que se periten a título individual, amparados por el Seguro Agrario Combinado, oídas las Organizaciones y Asociaciones de Agricultores, así como las Entidades Aseguradoras.”

según se especifique en cada póliza de acuerdo con lo que reglamentariamente se disponga.

Tales indemnizaciones por los siniestros ocurridos serán abonadas a los agricultores al finalizar la recolección de sus cosechas, a los tres meses en los siniestros ocurridos a la ganadería y a los seis meses en el caso de producciones forestales, no pudiendo percibir cada asegurado más que una sola indemnización por todos los siniestros ocurridos en su cultivo o explotación, como suma de los correspondientes daños sufridos.

7. Ayuda a la ayuda: apoyos adicionales al seguro agrario

Incluso siendo una ventajosa opción, la azarosidad ordinaria del mundo agrario conduce a que no resulta impensable que una temporada de malas cosechas encadenadas conlleve la imposibilidad incluso de atender a las más elementales herramientas de previsión aseguradora por no existir disponibilidad económica para ello. La Ley lo sabe y lo atiende, manifestando una vez más su excepcionalmente intenso propósito universalización y solidaridad. Como señalara la Sentencia de 6 de mayo de 2009 del Tribunal Supremo (Sala 3^a, Sección 4^a): “...debe manifestarse que la Orden aquí impugnada implica el desarrollo puntual, para un determinado momento, del Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre de Seguros Agrarios Combinados, conforme al Plan Anual de Seguros. Esta legislación parte, y así se reconoce en la sentencia recurrida, de un principio de solidaridad entre los agricultores, habida cuenta que parte de la prima del seguro se encuentra subvencionada por el Estado con cargo a fondos públicos (artículos 14 y 54 del citado Real Decreto 2329/1979).”

El artículo 14 de la norma legal instituye Créditos y ayudas vinculados al seguro, para lo que –una vez más en su tándem competencial asegurador agrario– habilita a los Ministerios de Hacienda y Agricultura para establecer líneas de financiación ligadas al seguro. E introduce la lógica salvedad de que, llegado a mejor fortuna, el agricultor damnificado que haya de percibir créditos oficiales garantizados por el seguro, destine el importe de las indemnizaciones en caso de siniestros, directamente y en primer lugar, al reintegro de las anualidades correspondientes del crédito.

La norma, en todo caso, fija una nueva directiva general (respetada y cumplida desde 1978): todos los créditos oficiales que puedan ser otorgados directamente a financiación de la obtención de cosechas determinables, o producciones forestales o ganaderas también determinables, exigirán, para su concesión, la previa contratación del seguro.

8. La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)

Como responsable central del funcionamiento del sistema, el Estado se asegura de la creación de una entidad que se responsabilice de esta política pública. Pudo haber optado por atribuir la competencia a un órgano central incardinado en el seno del Departamento pero no lo hizo. Ha preferido instituir una organización ad hoc y dotarla de medios separados aunque en coordinación con el esfuerzo gubernamental (puesto que de él depende en todo caso).

Nace así la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, adscrita al Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica propia y con participación, junto al Estado de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores y ganaderos.

Su misión resulta clara: debe actuar (artículo 18.1) “como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para las actividades vinculadas a los Seguros Agrarios, realizando los estudios necesarios para ir ampliando, en su caso, las coberturas de riesgos, así como los riesgos a asegurar en cada plan y cuantas funciones le encomiende la Administración en cumplimiento de los preceptos de esta Ley”.

Con posterioridad, el Gobierno ha establecido reglamentariamente las normas para que las Entidades aseguradoras realicen las funciones de suscripción y cobertura de los riesgos contemplados en la presente Ley. Y no se olviden sus trascendentales misiones más arriba recordadas en orden a la aplicación del Plan Nacional de Seguros Agrarios.

Su misión en el marco del sistema ha quedado perfectamente reflejada por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia más reciente (Sentencia de 23 de junio de 2014, Sala 3ª, Sección 4ª):

“ Al respecto cabe deducir lo siguiente en cuanto al régimen jurídico del sistema de los seguros agrarios combinados:

1º Que se está ante un sistema basado en la voluntariedad (artículo 11 del Reglamento para aplicación de la LSAC), si bien con las excepciones previstas en tal precepto.

2º Es un sistema en el que la intervención de la Administración del Estado se basa en criterios de Administración participativa (artículo 5 del Reglamento para aplicación de la LSAC).

3º Que una de las funciones de ENESA es precisamente fomentar y divulgar el sistema de los Seguros Agrarios [artículo 49.2.f) del Reglamento para aplicación de la LSAC].

4º Dentro de ENESA, las funciones de la Comisión General de ENESA no son ejecutivas, sino fundamentalmente de informe y propuesta: propone el Plan Anual de Seguros Agrarios, elabora el proyecto de presupuestos (artículo

8 del Real Decreto 2650/1979 , por el que se regula la estructura y régimen de ENESA).

5º Que las subvenciones de autos se financian con cargo a los fondos procedentes de la modulación, esto es, de las subvenciones destinadas a financiar el coste de las primas de los seguros que abonan los asegurados (cf. artículos 14.1 y 54 a 57 del Reglamento para aplicación de la LSAC en relación con el punto Décimo del Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados para 2010, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 2009).”

9. Catástrofes o calamidades excepcionales

Agotados los mecanismos ordinarios, el sistema se cierra con la previsión excepcional que da entrada a otra figura de intervención pública: el Consorcio de Compensación de Seguros. En la forma expresada, quedan excluidos de la cobertura del Seguro los siniestros que por su extensión e importancia sean calificados por el Gobierno como de «*catástrofe o calamidad nacional*». **Será el Consorcio de Compensación de Seguros, previo informe del Ministerio de Agricultura, quien podrá solicitar la citada declaración, aportando la información adecuada y los datos económicos de que se pueda disponer.**

Si el Gobierno acepta la propuesta, acordará un auxilio económico a favor de los asegurados damnificados teniendo en cuenta las primas recaudadas en el ejercicio y la reserva acumulativa constituida, tanto por las Entidades aseguradoras como por el Consorcio. Dicho auxilio se abonará por tales Entidades y Organismo, dentro de sus disponibilidades y de acuerdo con las tasaciones que se practiquen, aplicando el coeficiente de reducción que a tal efecto se señale.

Esta es la cláusula de cierre de un sistema muy trabajado en el tiempo, muy intenso en su eficacia y ayuda a los particulares y que, sin género de dudas, constituye un éxito legislativo y organizativo que debe ser objeto de recordatorio expreso.

EL MERCADO ASISTIDO DE TIERRAS Y LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA EN COLOMBIA. UN ANALISIS A PARTIR DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD.

FELIPE ALBERTO PINEDA TRUJILLO

Abogado - Universidad de Caldas (Colombia)
Máster en Desarrollo Rural Territorial
Universidad de Córdoba (España)

RESUMEN: En América Latina y Colombia se impulsó desde hace tres décadas la instauración de mercados de tierras como una solución alternativa para democratizar el acceso a los recursos agrarios de la población rural más vulnerable, superando las clásicas visiones de reforma agraria que hacían carrera desde mitad del siglo XX, estas nuevas instituciones respondieron a los parámetros de una economía de mercado que privilegió las relaciones entre particulares y redujo la actuación del Estado.

Se instauraron líneas crediticias y de subsidios para la compra de tierras, con el objetivo de estructurar sistemas de precios y ofertas propias de las zonas rurales, se redujeron las compras directas por parte del estado y se buscó la consolidación de instituciones rurales que redujeran los costos de transacción entre los agentes rurales.

Dos décadas después de que se expidiera la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se instaló el mercado asistido de tierras en Colombia, los resultados no han sido alentadores, ejemplo de ello es que el índice de gini para propietarios en Colombia pasó de 0,85 para el año 2002 al 0,875 en el 2011 siendo una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo.

Diversas distorsiones en la operación del mercado de tierras pueden explicar estos resultados: por una parte las irregularidades en el ejercicio de la propiedad como es la carencia de títulos legítimos de propiedad provenientes de las transacciones informales entre los agentes rurales, la falta de un sistema actualizado de catastro, la escasa oferta de tierras en el mercado y finalmente el desconocimiento de las diversas formas de apropiación o sistemas de propiedad que comunidades étnicas y campesinas ejercen de manera tradicional sobre la

tierra; cerca del 30% del territorio colombiano es habitado por comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes y raizales) bajo un ejercicio de propiedad colectiva, lo cual restringe la posibilidad de aplicar las reglas del mercado sobre estas comunidades.

Precisamente este tipo de ejercicio colectivo de la propiedad ha motivado el reconocimiento de las denominadas Zonas de Reserva Campesina, una institución de ordenamiento territorial inspirada en el enfoque territorial del desarrollo rural, esta figura jurídica busca que los diversos actores del territorio, establezcan de manera consensuada y participativa un plan de desarrollo sostenible; en él que se hace la descripción básica de la zona en términos de localización, de población, de características de la producción, lineamientos básicos de las iniciativas a través de las cuales se busca cumplir estos objetivos y la forma de ejercer los derechos de propiedad sobre los recursos agrarios de producción.

ABSTRACT: Around three decades before, Latin America and Colombia promoted the establishment of land markets as an alternative solution to democratize access to agricultural resource in the most vulnerable rural population, beyond the classical visions of agrarian reform that made race from mid-century XX, these new institutions responded to the parameters of a market economy that privileged relations between farmers and reduced the state action.

Was set credit lines and subsidies for the purchase of land, with the aim of setting pricing systems, also direct purchases by the state were reduced and strengthening rural institutions that would cut costs sought transaction between rural actors.

Two decades after the Law 160 of 1994 was issued, -whereby set the assisted market land in Colombia-, the results have not been as well as they thought, example is the Gini index to owners in Colombia, who increased from 0.85 for 2002 to 0,875 for 2011 being one of the highest inequalities in land ownership in Latin America and the in the world.

Various distortions in the operation of the land market may explain these results: firstly irregularities in the performance of the property like legitimate titles coming from informal transactions between rural actors, the lack of a system updated land registry, the limited offer of land in the market and finally the presence of various forms of ownership of rural resources by rural ethnic communities, who develop a traditionally ownership exercised over the land; about 30% of the territory is inhabited by ethnic communities (indigenous, African descent and island) under an exercise of collective ownership, which restricts the applicability of market rules on these communities.

Precisely this kind of collective exercise of ownership has led to the recognition of Peasant Reserve Zone, an institution inspired on territorial approach to

rural development, legal concept where various actors of the territory – partnership-, made by consensus a sustainable development plan; that includes a basic description of the area in terms of location, population, production characteristics, basic guidelines of the initiatives through which it seeks to meet these objectives and how to exercise property rights over agricultural production resources.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo Rural, mercados de tierras, derechos de propiedad, propiedad colectiva, Zonas de Reserva Campesina, Enfoque territorial del Desarrollo Rural.

KEY WORDS. Rural development, land markets, ownership rights, collective exercise of ownership, Peasant Reserve Zone, territorial approach to rural development.

SUMARIO: I. Las diferentes reformas agrarias en Colombia en el acceso a la tierra. II. El mercado de tierras en Colombia. III. Resultados de la operación de mercados de tierras en Colombia. IV. Superar los modelos tradicionales de apropiación. V. Sistemas ancestrales de tenencia de la tierra. VI. Zonas de reserva campesina. VII. Importancia de la economía campesina. VIII. Conclusiones

I. LAS DIFERENTES REFORMAS AGRARIAS EN COLOMBIA EN EL ACCESO A LA TIERRA.

La mayoría de los países latinoamericanos han reivindicado históricamente un mejor reparto de los recursos agrarios y especialmente el acceso a la tierra de la población campesina, para mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales.

En este contexto, a partir de la consolidación de las democracias en América Latina los textos constitucionales reconocieron de una u otra forma, el derecho a la tierra como un derecho autónomo¹, incluso algunos estados suscribieron instrumentos jurídicos de carácter supranacional reconociendo el derecho a la propiedad, tanto individual como colectiva de la tierra², realzando el papel e

1 La constitución ecuatoriana reconoce el derecho a la tierra en sus artículos 71 y siguientes, la constitución peruana reconoce el derecho “de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa” en su artículo 88, por su parte el artículo 27 de la Constitución mexicana “reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas”.

2 Dentro de este marco, el primer instrumento por considerar es la Declaración Universal de Derechos Humanos.⁸ En el artículo 17, se consagra que “*toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente*”, y que “*nadie será privado arbitrariamente de su propiedad*». Una disposición similar está contenida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que protege, en su artículo XXIII, el derecho que tiene

importancia de este recurso para la subsistencia, seguridad e identidad de las comunidades rurales.

Así pues, las condiciones del acceso a la tierra tienen consecuencias en la seguridad alimentaria, y en la disminución o incremento de la pobreza de dichas poblaciones; en este orden de ideas, la tenencia de la tierra en países con economías no desarrolladas ha mostrado una distribución heterogénea y desigual; Colombia por ejemplo cuenta con una de las más altas concentraciones de la propiedad sobre la tierra reportando índices de Gini de propietarios³ de 0,875 y el de tierras de 0,86 siendo una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo⁴ y consecuentemente reporta uno de los indicadores más altos de pobreza de la región, pese a los avances de las últimas décadas. En el año 2012 Colombia reportaba un 32,9% de pobreza, situación aún más aguda en las zonas rurales donde el índice de pobreza alcanzaba el 46,9%⁵.

Para estos países, como es el caso Colombiano, la tierra no es solo un recurso de producción o un activo de inversión, también constituye una fuente de riqueza y un factor de autoridad y prestigio⁶. Por esas razones, la relación entre el acceso a la tierra y el desarrollo social es multidimensional y complejo, razones que explican la propagación y origen de diversos conflictos y luchas por poseerla, como es el conflicto armado en Colombia que hunde sus raíces en un conflicto por la tierra⁷.

toda persona «a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar».

- 3 El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- calculó el Gini con dos aproximaciones: predial (tierras) y propietarios; el Gini de propietarios se calcula con el área del terreno en poder de cada uno de los propietarios, este Instituto Colombiano obtuvo dos Gini de propietarios, el primero con repeticiones que suma el total del área del predio, y sin repetición que suma la proporción del área del predio. También calculó el Gini de tierras controlando calidad del suelo, para dos Gini de tierras: calidad sin repetición y calidad con repetición. Estos Gini de tierras están controlados con la calidad de la tierra, usando el número de Unidades Agrícolas Familiares por predio (véanse “Gran atlas”, IGAC-CEDE 2010, y su anexo metodológico).
- 4 Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 *Colombia Rural. Razones para la esperanza* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD © INDH 2011 ISBN: 978-958-8447-63-6 <http://www.pnud.org.co> Pag 200
- 5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- CEPALSTAT <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp> consultada el 14 de abril de 2014.
- 6 DE JANVRY, A; SADOULET, E, (2005). *Access to land development. Prepared as an entry for the New Palgrave Dictionary of Economics* (segunda edición). Plagrave, Macmillan. University of California at Berkeley.
- 7 ABSALÓN MACHADO. “*De la estructura agraria al sistema agroindustrial*”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (2003), pág.38.

Así pues, la tenencia de la tierra es quizás el componente más importante de la estructura agraria⁸ y el que más afecta el desarrollo humano de los pobladores rurales; en América Latina y específicamente en Colombia, esta estructura agraria y en especial el sistema de tenencia y distribución de tierra, ha evolucionado desde los postulados iniciales que propugnaban por una reforma agraria, como lo recuerda GRIFFIN, KHAN e ICKOWITZ⁹, tendientes a lograr una clasificación parcelaria sobre evaluaciones de productividad y el posterior sometimiento a procesos de expropiación para su adjudicación entre pequeños y medianos campesinos, hasta las visiones más contemporáneas señaladas por LIPTON¹⁰ y BERRY¹¹ que atribuyen una preponderancia al mercado como institución distribuidora de los recursos de producción y entre ellos la tierra.

Ejemplo de ello, fue el diseño por parte del Estado Colombiano de una serie de reformas agrarias con resultados tímidos y sin que lograra corregir los problemas derivados de la inequitativa tenencia de la tierra. La reforma agraria de los sesenta (ley 135 de 1961, ley 1ª de 1968) fue de carácter eminentemente distribucionista y marginal¹²; concentró esfuerzos en una reparación superficial de la estructura agraria mediante la liberalización de predios baldíos cuyo resultado fue la ampliación de la frontera agrícola.

Posteriormente, se expidió la ley 30 de 1988 que introdujo algunos cambios en el proceso de reforma agraria, sin embargo, conservó los lineamientos de la ley 135 de 1961, limitándose a modificar el procedimiento de adjudicación de los predios sin que se modificara las condiciones de acceso a la tierra¹³; la reforma aunque trata de modificar directamente los últimos vestigios del latifundio tradicional, no tuvo en cuenta la productividad y usos de la tierra, lo que le hizo merecedora de fuertes oposiciones en su implementación.

8 Como la estructura agraria aunque muchas veces se asimila al concepto de tenencia de la tierra, dicha concepción debe superarse dado que la tenencia (relaciones jurídicas con la propiedad) es apenas uno de los componentes o subsistemas constitutivos de las relaciones amplias originadas por la estructura agraria.

9 GRIFFIN, K; KHAN, A, RAHMAN; ICKOWITZ, AMY. (2002). Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change* 2 (3), julio.

10 MICHAEL LIPTON, *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*. Londres, Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group 2009.

11 ALBERT BERRY. The economics of land reform and of small farms in developing countries: implications for post-conflict situations. En: Rodríguez-Garavito, Cesar (editor). *Land reform and distributive justice in the settlement of internal armed conflicts*. 2011. Bogotá: Universidad de los Andes.

12 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) *Colombia Rural. Razones para la esperanza* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – pnud © indh 2011, pág. 185.

13 Idem, pág. 200.

Así, de las preocupaciones permanentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial en cuanto al desarrollo agrario de la región y especialmente sobre el objetivo de alcanzar un acceso más equitativo de los pequeños campesinos a la tierra, se estructuraron corrientes de pensamiento que propugnaban por la modernización del sector agropecuario; preocupación que se tradujo en el interés de desarrollar mercados de tierras para solucionar el problema de una manera más eficaz que los modelos tradicionales de reforma agraria. (CEPAL y GTZ)¹⁴.

Por ello, en las últimas décadas es posible observar cómo se instauraron nuevas reglas de juego respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra, la mayor parte de las veces, con el fin de promover el desarrollo de mercados de tierras, esto es, incentivos a la oferta, ayudas directas para la compra y garantías públicas de respaldo a las transacciones del recurso en el mercado.

Sin embargo, la operación de este tipo de sistemas de transacción ha tenido un desarrollo cuestionado¹⁵ y cuando menos incipiente si se mira la reorganización de los recursos agrarios y su repercusión en los indicadores sociales de los pobladores rurales; razón por la cual la organización campesina en Colombia y otros países de América Latina han puesto su atención en la reformulación de los derechos de propiedad mediante la gestión comunitaria de los territorios agrícolas, como es el caso de las denominadas Zonas de Reserva Campesina –ZRC-, concepto este último que entraña un modelo de desarrollo endógeno y participativo, donde se privilegian las sistemas ancestrales de propiedad de la tierra ejercido por las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas.

Este tipo de figuras que en Colombia tienen ya un desarrollo normativo (Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996), y es parte de la agenda negociadora en los actuales acercamientos entre el gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, dentro del capítulo sobre desarrollo rural, donde se pretende consolidar las 13 ZRC existentes, y las demás que se pretendan impulsar en los territorios campesinos.

II. EL MERCADO DE TIERRAS EN COLOMBIA.

El Estado Colombiano promulgó la Ley 160 de 1994, que puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta y liberalizada, que se impusiera dese la década de los 90s.

14 “*Mercados de Tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*” Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile 2003, pág. 20.

15 ABSALÓN MACHADO. (2003). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Esta buscó sustituir la intervención directa del Estado por la operación de un denominado “*mercado asistido de tierras*”¹⁶, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él, dejando la intervención directa del Estado (expropiaciones y compras directas) para casos muy particulares de conflictos entre colonos o de ubicación de víctimas de la violencia armada.

Con este enfoque, la norma estableció diversas vías para que los pobladores rurales accedieran a tierras, así:

- a. Subsidios para compra de tierras y financiación de proyectos productivos
- b. Adquisición directa de tierras por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-
- c. Titulación de baldíos
- d. Constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

Dentro de estos lineamientos el de mayor preponderancia -según el volumen de personas beneficiadas¹⁷- ha sido la asistencia de compra, para ello la Ley 160 de 1994 buscó la creación de un mercado de tierras en el que los pequeños campesinos pudieran participar mediante la ayuda financiera prestada por el Estado. Se creó así el subsidio de tierras que se otorgaría por una sola vez a pequeños productores agrícolas que no fueran propietarios de tierra o que la tuvieran, pero en extensión insuficiente.

Este tipo de subsidios, aunque ha sufrido algunas modificaciones en su denominación, montos y modo de operación, se encuentra todavía vigente y es la opción que el Gobierno nacional ha privilegiado en materia de acceso a la tierra. El “*Subsidio Integral de Reforma Agraria*”, tal como lo denomina la ley vigente, es administrado y otorgado con cargo al presupuesto del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-¹⁸; puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y los requerimientos financieros del proyecto productivo necesario para su aprovechamiento (artículo 20 y 21 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007).

El subsidio se entrega mediante convocatorias públicas y abiertas, en valor de Unidad Agrícola Familiar (UAF)¹⁹, atendiendo a los proyectos productivos

16 Departamento Nacional de Planeación –DNP- y PNUD (1999). Informe sobre Desarrollo Humano, Bogotá, d.c.: DNP - PNUD.

17 ABSALON MACHADO. “*La reforma rural, una deuda social y política*”. Bogotá D.C. 2009. Según el autor el número de familias beneficiadas con el autor duplica y en algunos casos triplicaba a las personas beneficiadas con los programas de compra directa de tierras.

18 Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (en adelante, INCODER).

19 La Unidad Agrícola Familiar se define como “*la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio*”. Su exten-

inscritos, los cuales son objeto de evaluación según las condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad (artículo 22 de la Ley 160 de 1994). Así mismo, quienes resulten beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento, en el que se consagran sus compromisos y responsabilidades para un período no inferior al definido en el proyecto productivo y, en ningún caso, menor a cinco años, en caso de incumplimiento se producirá el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de los derechos patrimoniales generados dentro del proyecto.

Así pues, como sucedió en muchos países de América Latina, las políticas estatales otorgaron un papel preponderante al mercado al considerarlo el instrumento más apropiado para modernizar la estructura de la tenencia de la tierra y distribución de la propiedad, y los compromisos del Estado se dirigieron a incentivar la participación de los agentes económicos dentro del libre mercado de tierras.

Autores como Lipton²⁰ definen este conjunto de ideas como un nuevo paradigma, cuya premisa fundamental es la existencia de instituciones ruralindógenas que reducen los costos de transacción, en otras palabras, los mercados de tierras intentan privilegiar la movilidad de la tierra mediante la transacción entre actores rurales, con sistemas de precios y ofertas propias de las zonas rurales, para de esta forma impedir que la actuación directa del Estado encarezca o abarate el precio de la tierra castigando al pequeño productor ya sea por la imposibilidad de adquirirla o porque su precio no le permita acceder al crédito.

Sin embargo y como apuntan algunos autores como es el caso de Feder y Feeny²¹ la operatividad de los mercados para asignar equitativa y eficientemente la tierra agrícola, depende de la claridad y legitimidad de los derechos de propiedad ejercidos sobre la misma.

En este sentido, el caso colombiano además de las disfunciones propias de una economía no desarrollada, cuenta con circunstancias que agravan y dificultan aún más la operación de este tipo de mercados, como es la histórica presencia de grupos armados en conflicto por el control de la tierra, así como un defectuoso e incipiente sistema de catastro y registro de la propiedad que privilegia las transacciones informales.

sión es determinada para cada región por el Consejo Directivo del INCODER. La actual definición del tamaño máximo de la UAF por región está dada por el Acuerdo 140 de 2008.

20 MICHAEL LIPTON, "Land reform as commenced business: the evidence against storing", *World Development*, vol. 21, N° 4. (1993), pág.642.

21 FEDER, GERSHON Y DAVID FEENY, "The theory of land tenure and property rights", *The Economics of Rural Organization*, Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (comps.), Nueva York, Oxford University Press. (1993), pág. 242.

En este sentido fuerza señalar que el sistema de registro inmobiliario en Colombia está regulado por la Ley 1579 de 2012, que contiene el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos y en su artículo 4 dispone que todo acto o contrato que implique traslación o gravamen de la propiedad u otro derecho real sobre bienes inmuebles, y toda providencia judicial, administrativa o arbitral que implique adjudicación o gravamen de la propiedad u otro derecho real sobre bienes raíces están sujetos a registro o inscripción, como requisito para su validez.

A pesar de lo anterior, muchas de las transacciones que se hacen sobre inmuebles y, en particular, sobre aquellos ubicados en área rurales no se ajustan a los preceptos del registro inmobiliario. En varias regiones del país, las negociaciones de las tierras continúan realizándose mediante documentos privados (cartas-ventas) o, incluso, de manera verbal. En otros casos, si bien se protocoliza la escritura, posteriormente, no se hace el registro²². Lo mismo sucedió en muchos casos de resoluciones de adjudicación de tierras expedidas por el INCODER, donde los beneficiarios conservaron el título adjudicatario pero nunca realizaron su registro, razón por la cual hoy están siendo objeto de controversia.

Esto muestra una primera disparidad entre las previsiones legales que contienen una serie de formalidades para la tradición de los bienes inmuebles, y las prácticas sociales de las comunidades rurales que aún continúan dando valor a la palabra o a otro tipo de acuerdos privados que no tienen el mismo valor jurídico y que resultan, en muchos casos, del desconocimiento de los procedimientos existentes.

La situación anterior es común en la mayoría de los países Latinoamericanos, los cuales tienen características peculiares, derivadas de múltiples imperfecciones, distorsiones presentes no sólo en los mercados de tierras, sino también en los mercados de capital, de trabajo y de gestión de riesgos (seguros).

Según Janvry, Sadoulet y Thorbecke²³: “... las comunidades rurales se caracterizan por la gran imperfección de los mercados. El costo de las transacciones entre miembros de las comunidades es bajo, pero el de las que se realizan con agentes que no pertenecen a ellas es alto. Además, hay asimetrías de información, oligopolios fragmentados, riesgos covariantes elevados y falta de garantías formales. Debido a ello, las transacciones dentro de la comu-

22 La legislación colombiana no contempla la figura del título traslativo de dominio, con lo cual para que se transfiera la propiedad inmobiliaria es necesario además de un contrato elevado a escritura pública (título) que el mismo se registre en la oficina de Instrumentos Públicos (Modo), momento en el cual se entiende perfeccionada la transferencia de la propiedad.

23 DE JANVRY, A, SADOULET, E; THORBECKE, E. (1993), “Introduction”, *World Development*, vol. 21, N° 4, pág. 169.

nidad son sumamente complejas. Algunas se llevan a cabo entre miembros de la misma familia, sin que exista un precio visible. Otras tienen lugar por medio de acuerdos contractuales entre partes independientes, como las transacciones entrelazadas de tierra por trabajo, de crédito por trabajo o las que adoptan la forma de contratos de aparcería. Otras se realizan entre miembros de organizaciones, como redes de cooperativas. Finalmente, existen las transacciones realizadas mediante el intercambio en los mercados y que pueden adoptar diversas modalidades, las cuales se extienden a la larga a otros mercados, ya sean regulados o informales. La configuración de los intercambios (mercantiles o no mercantiles) depende de las características de los bienes comercializados, de los actores y organizaciones que participan en ellos, y de la estructura del entorno, la cual comprende en forma muy especial la intervención del Estado”.

En consecuencia, puede resultar sumamente engañoso creer que las transacciones en las comunidades rurales tienen lugar como si existiesen mercados perfectos, o creer que las comunidades tienen apropiada las transacciones de mercado, bajo los postulados clásicos de una economía abierta de mercado.

Ésta es una de las posibles razones por las cuales los mercados de tierras no han dado los resultados esperados. En muchos casos, no se tuvo en cuenta la enorme complejidad de la realidad económica en que se llevaban a cabo²⁴. En la actualidad, el problema más importante consiste en determinar si el hecho de que las transacciones se realicen entre agentes económicos, en un marco más o menos libre, permitirá o no procesar toda la información necesaria para tales efectos y, por ende, lograr mejores resultados en las políticas relativas a la tierra.

En general, puede decirse que el desarrollo de este tipo de mercados de tierras en América Latina y el Caribe se han caracterizado por su escaso dinamismo, producto de las restricciones de la demanda y las restricciones de la oferta, como lo ha señalado FRANK VOGELGESANG²⁵, quienes consideran que la dinámica de precios y la heterogeneidad en los recursos económicos y financieros no contribuyen a ofertar los recursos agrarios así como no permiten una efectiva demanda por parte de los trabajadores agrarios.

Los autores mencionan tres tipos de limitaciones en este tipo de mercados:

24 ADRIANA PATRICIA FUENTES, “Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Colombia”. *International Land Coalition*, n° 2. (2011).

25 FRANK VOGELGESANG. “*Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe*” Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile. 2003, pág. 34.

1) Restricciones de la oferta, debidas a la concentración de la propiedad: se supone que la asimetría en la distribución de la tierra se perpetúa a sí misma, porque los grandes terratenientes no muestran, en general, gran propensión a vender sus fincas. Esto se debe, entre otras cosas, a que consideran que la tierra es la mejor manera de almacenar riqueza, constituye una salvaguarda eficaz contra la inflación y es, también, fuente de poder.

2) Restricciones debidas a la inexistencia de títulos de propiedad: en efecto, para compensar la incertidumbre creada por esa situación, las tierras no registradas se mantienen fuera del mercado o se venden a precios inferiores a su valor real;

3) Restricciones jurídicas, administrativas y tributarias: entre éstas figuran, por ejemplo, la gran duración y el elevado costo de los procedimientos de transferencia y registro; las limitaciones que pesan sobre los beneficiarios de los programas de reforma agraria, que muchas veces no pueden vender o arrendar sus tierras durante años, y las obligaciones tributarias, como los impuestos sobre la transferencia de bienes y sobre las ganancias del capital.

III. RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DE MERCADOS DE TIERRAS EN COLOMBIA.

En los primeros cinco años de funcionamiento de la política de redistribución de tierras por medio del mercado (1995-1999), ingresaron 286.939 hectáreas al Fondo Nacional Agrario y se beneficiaron apenas 19.397 familias²⁶, cifras que, en comparación con las del período 1988-1994, muestran una disminución apreciable de los alcances de la política redistributiva.

En el estudio "*Colombia: lecciones de reforma agraria*"²⁷, los autores citados, señalan que la puesta en marcha de los mercados de tierras aparejaron una reducción de la inversión pública destinada a la redistribución de tierras, esto es una reducción en los recursos destinados a compra directa de tierras por parte del Estado.

Así mismo señalan, que no funcionó coordinadamente el crédito complementario a la subvención otorgada para la compra de tierras, siendo importante las fallas de mercado asociadas a los problemas de información que tuvieron

26 BALCÁZAR, ALVARO Y OTROS. "*Del proteccionismo a la apertura: ¿el camino a la modernización agropecuaria y rural? Misión rural*", Bogotá, D.C., (1998) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/TM Editores, pág. 29.

27 ALVARO BALCÁZAR Y OTROS. "*Colombia: lecciones de reforma agraria*" Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile. 2003.

los bancos, a la hora de evaluar los riesgos implícitos en las operaciones crediticias que llevaron a cabo con los campesinos²⁸.

Finalmente el estudio explica que el mayor control ejercido por el INCORA sobre las negociaciones entre propietarios y adquirientes, distorsionó el desenvolvimiento y elevó los costos de transacción, circunstancia que se tradujo a la larga en un alza desmesurada del precio de las tierras vinculadas al programa²⁹.

Como se desprende de lo anterior, la operación de este tipo de mercados ha mostrado un desarrollo desigual e incipiente, ejemplo de ello son los elevados índices de concentración de la propiedad rural en América Latina donde se reportan índices de Gini de propietarios superiores al 0,8 como el caso de Colombia (0,85), Argentina (0,83), Brasil (0,87) y Paraguay (0,93 Gini).

Según FAJARDO³⁰ en el 2000, el 75,7% de la tierra en Colombia estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 el 13,7% de los propietarios controlaron el 77,6% de la tierra cultivable, esto es, un incremento del 2% de tierras en control de un mismo porcentaje de la población, con lo cual antes de disminuir la concentración de la propiedad rural, la operación de mercados rurales ha contribuido a expandir el área controlada por los grandes propietarios.

Estas cifras se entienden con mayor claridad si tenemos en cuenta que la estructura de la propiedad se concentra en propiedades grandes y medianas: 41,7% de esta área está compuesta por propiedades de más de 200 ha; el 40,1% por propiedades medianas entre 20 y 200 ha, y el 18,1% por propiedades menores de 20 ha. Por otro lado, el tamaño promedio de los predios en Colombia es de 15,27 ha, aunque es importante señalar que hay una alta dispersión (la desviación estándar es de 457,46) según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– en su Informe Nacional de Desarrollo Humano para el año 2011.

Una aproximación a la diversidad de tamaños y su homogeneidad en la pequeña, mediana y gran propiedad, indica que la primera está configurada por una gran diversidad de tamaños con desigualdades notorias entre los más ubicados hacia el microfundio y los que se acercan a las 50 hectáreas; por ello el Gini de tierras en la pequeña propiedad es de 0,61. La mediana es más uniforme en su distribución en relación con la pequeña, y muestra signos de menor desigualdad en su interior: su Gini es de 0,21. Y en las grandes propiedades los tamaños son muy similares, y registran un Gini de 0,30.

28 Idem, pág. 16

29 Idem, pág. 23

30 FAJARDO MONTAÑA, D. (2002a). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá, d.c.: Universidad Nacional de Colombia - idea.

Comparando estos datos con los indicadores de desarrollo humano (IDH), que calcula Naciones Unidas ajustados con factores de desigualdad³¹, se logra apreciar que en los países de América Latina los altos Gini de tierras se asocian o corresponden con menores indicadores de desarrollo humano.³²

En buena medida, el problema radica en que el precio de la tierra sigue sin guardar correspondencia con la rentabilidad de las actividades agrícolas ejercidas sobre esta, lo que permite una mayor especulación del recurso y somete a los pequeños propietarios a las dinámicas del mercado, pese a ello, hubo un ingreso progresivo de capital en la agricultura, a veces por medio de la compra de tierras (transacción de los derechos de propiedad) y otras veces por medio de diversas modalidades de contratación, como arrendamiento y formación de compañías³³, en virtud de las cuales sólo se transfieren derechos de uso de los servicios productivos de la tierra, sin traspaso de la propiedad, mayoritariamente de la industria de biocombustibles y de la industria minera, es el caso de la Palma de Cera Colombiana y Brasileira, y el boom mineroenergético de Colombia, Perú, Chile y Ecuador.

En contraste, el mercado de tierras relacionadas con las actividades agropecuarias propiamente dichas, se ha desarrollado mayoritariamente mediante la transacción de los denominados derechos de usos; mercado que ha operado únicamente en lo referente a actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo, hasta ahora ha sido imprescindible la adquisición de la propiedad.³⁴

La pregunta que surge es si el carácter transable de la propiedad privada es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria, cuestionamiento al que algunos autores como Balcázar, López y Otros, responde afirmando que *“No hay ninguna razón, ni teórica ni práctica, sugiere una respuesta afirmativa. El desarrollo de la producción no implica un vínculo de propiedad de la empresa o del productor con los factores de la producción. Comprar la tierra no es conveniente para la empresa agrícola, pues*

31 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) *Colombia Rural. Razones para la esperanza* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – pnud © indh 2011

32 En los países asiáticos no se cumple siempre esa relación, pues tienen índices de concentración de la tierra bajos y los IDH no son necesariamente altos; como tampoco en países europeos como Alemania, Reino Unido, Italia y España con Gini altos en el promedio europeo, e idh por debajo del promedio del continente.

33 FAJARDO MONTAÑA, D. (2002a). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá, d.c.: Universidad Nacional de Colombia - idea.

34 ALVARO BALCÁZAR Y OTROS. *“Colombia: lecciones de reforma agraria”* Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile. 2003.

implica esterilizar grandes sumas de capital y distraer parte del potencial de financiamiento de las actividades creadoras de valor."³⁵

Por ello, modernizar la estructura de la tenencia de la tierra en estas economías ha resultado un reto mayúsculo y dificultoso; no se ha logrado movilizar la tierra como factor productivo hacia los pequeños productores, y mucho menos se ha logrado constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda³⁶; la transformación de terratenientes en empresas agroindustriales, ha hecho que la presión sobre los agentes del mercado conserve la desigual distribución de la propiedad y de la tenencia de la tierra, agravado en países como Colombia por la presencia de conflictos armados que acentuaron mucho más la concentración de la propiedad.

Como se puede apreciar, la transacción de los derechos de propiedad de la tierra ha dejado de ser una condición para desarrollar la producción agrícola, y específicamente para la redistribución de los recursos agrarios, lo cual tiene por explicación las distorsiones del mercado de derechos de propiedad, así como las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de derechos de uso de la tierra, pero adicionalmente la debilidad de las instituciones económicas y jurídicas que garantizan transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en los procesos de intercambio³⁷.

Una mala o precaria definición jurídica de esos derechos impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. En Colombia, por ejemplo, los contratos de arrendamiento a largo plazo son percibidos como una fuente potencial de incertidumbre sobre los derechos de ambas partes, esto es, no sólo sobre los derechos del propietario, sino también del arrendatario. Por tal razón, no se han desarrollado en el contexto de la agricultura de ciclo largo, y por eso se impone la condición de compra de la tierra para establecer cultivos permanentes. Valga señalar que las ventajas comparativas de Colombia en la producción agrícola parecen ser más claras en los cultivos permanentes.

35 ALVARO BALCÁZAR Y OTROS. *"Colombia: lecciones de reforma agraria"* Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile. 2003, pág. 24.

36 Jaramillo, C. F. (1998, diciembre). El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una estrategia. En *bid. Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico env-124*. Washington, D.C.: bid - Departamento de Desarrollo Sostenible.

37 CAZORLA GONZÁLEZ: "Protección de la tierra y de los agricultores activos como forma de potenciar el desarrollo rural". *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. N° 58. 2011, págs. 15 y ss.

IV. SUPERAR LOS MODELOS TRADICIONALES DE APROPIACIÓN.

Frank Vogelgesang citando a Demsetz³⁸ sostiene que una función primaria de los derechos de propiedad es la de orientar los incentivos, a fin de lograr una mayor internalización de las externalidades, para ello recuerda el ejemplo que este autor utiliza a la hora de analizar la importancia de unos y otros regímenes de propiedad.

Demsetz³⁹ analiza el surgimiento de los derechos de propiedad en dos grupos indígenas de América del Norte, uno de ellos establecidos en la península de Labrador, y dedicada a la rentable comercialización de pieles; así pues, según el autor, la caza de los animales en el marco de un régimen de propiedad comunitaria, torna necesario, al cabo de un tiempo, establecer claramente derechos a la propiedad privada, cuando el costo de coordinar la entrada de los usuarios a los terrenos de caza —coordinación que es inevitable en un régimen de libre acceso— se hace muy alto y se corre el riesgo de sobreexplotar el recurso.

El segundo de los grupos estudiados está integrado por indígenas de las llanuras sudoccidentales de Norteamérica, y los cuales desarrollan el pastoreo de animales nativos de la región. Éstos, a diferencia de los animales peleteros del norte, carecen de valor comercial y, además, suelen deambular por grandes extensiones, circunstancias que para el autor, no resultaba muy conveniente o viable el establecimiento de derechos de propiedad privada, y es así, según lo comprobó más tarde, como entre estos indígenas no prevalecía, en contraste con lo que sucedía entre los indígenas de Labrador, una larga tradición de derechos a la propiedad privada.

Así pues, según el autor⁴⁰, la importancia de los derechos de propiedad radica en que ayudan a una persona a definir lo que puede esperar, razonablemente, de su trato con las demás. El mismo autor observa que hay una relación estrecha entre los derechos de propiedad y las externalidades, entendiendo esta última como todos los efectos perjudiciales o beneficiosos que produce la actividad de una persona sobre otra.

El análisis prosigue con la cuestión de la propiedad comunitaria, que Demsetz define como un derecho que puede ser ejercitado por todos los miembros de la comunidad, y que genera externalidades significativas que no son internalizadas por el grupo.

38 FRANK VOGELGESANG. *Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe* Pedro Tejo Compilador. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile, Chile. 2003, pág. 34.

39 DEMSETZ, HAROLD, "Toward a theory of property rights", *American Economic Review*, vol. 57, N° 2, mayo (1967), pág. 347

40 Idem, pág. 352.

Para el autor, los efectos externos pueden ser menos evidentes cuando la comunidad es relativamente pequeña, ya que funciona con cierto grado de coordinación entre sus miembros y excluye a los extraños. En este caso, las externalidades podrían internalizarse mediante negociaciones, las cuales tienen un costo, que será mayor cuanto más alto sea el número de miembros de la comunidad.

Ello lleva a la segunda ventaja de los derechos a la propiedad privada: el costo de las negociaciones es en general mucho menor que el correspondiente a un régimen de propiedad de libre acceso. A partir de ello, Demsetz⁴¹ concluye directamente que:

- 1) los derechos de propiedad internalizan las externalidades;
- 2) los derechos de propiedad surgen cuando los beneficios de la internalización son mayores que los costos asociados;
- 3) esto es precisamente lo que ocurre, por lo general, en el transcurso del proceso de desarrollo económico;
- 4) los derechos de propiedad privada constituyen el mejor mecanismo para la internalización de los efectos externos;
- 5) en consecuencia, parecen ser, en general, condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo; y
- 6) por lo tanto, parece fundamental modificar de tiempo en tiempo el régimen de derechos de propiedad, cuando éste, a causa de la entrada en escena de nuevas tecnologías y mercados, no resulte ya adecuado para la nueva situación.

Sin embargo la visión del autor y de muchos académicos⁴², al relacionar el desarrollo económico, con el aumento de producción, la reducción de los costos de producción y la tecnificación de los sistemas de producción, es una concepción que se opone diametralmente a los planteamientos culturales de las comunidades campesina.

Para entender esta discrepancia, es necesario acudir al análisis del modelo de ocupación de las comunidades indígenas y campesinas en Latinoamérica y en especial en el caso Colombiano, siendo relevante la organización campesina de las sociedades andinas, que se enfrentaron comunitariamente a los retos geográficos de producción.

Esta organización de la población guarda correspondencia con un modelo de ocupación del territorio, que si bien ha cambiado con el paso de los años, se ha

41 DEMSETZ, HAROLD, "Toward a theory of property rights", *American Economic Review*, vol. 57, N° 2, mayo (1967), pág. 361

42 Entre otros pueden mencionarse a Griffin, K; Khan, A, Rahman; Ickowitz, Amy, (2002). Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change* 2 (3); y LIPTON, MI-CHAEL (1993), "Land reform as commenced business: the evidence against sto:ing"

conservado el sentido de responder con organización social al reto de aprovechar un territorio difícil. Los campesinos desde tiempo atrás, han sabido transformar en ventajas las limitaciones geográficas y ecológicas de los Andes. El extremo fraccionamiento de las tierras de cultivo y la gran variación climática facilita que los campesinos mantengan varios ciclos agropecuarios y no estén atados a uno solo⁴³. Así, el campesino andino ocupa su tiempo de modo más intenso que otras sociedades agrícolas que sólo atienden a un cultivo principal.

La producción campesina es capaz de sostener una diversidad de productos, cada uno adaptado a su respectivo micro clima. Esa variedad es fuente de riqueza; sin embargo para realmente superar estos inconvenientes es preciso cooperar entre unidades domésticas, y ello requiere un sistema de gestión de la tierra que permita la consolidación del territorio, mediante la sustracción de estos de las fuerzas del mercado, limitando el ejercicio de la propiedad.

En su momento se consideró un avance por parte del Estado Colombiano, el reconocimiento a los grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes), como sujetos detentadores de un derecho colectivo sobre la tierra y el territorio⁴⁴, así mismo es necesario por la propia supervivencia de la cultura y economía campesina, que se le reconozca a este tipo de comunidades la posibilidad de ejercer un derecho colectivo sobre la tierra.

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional Colombiana ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva⁴⁵, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que existe la misma vinculación con el territorio.

Como es el caso de los campesinos del Catatumbo, del Valle de Cimitarra⁴⁶ donde se logra apreciar una vinculación especial con el territorio y las formas tradicionales de producción que se encuentran en grave peligro ante el vertiginoso avance latifundista y minero-energético.

Es así como los derechos de propiedad privada si bien desempeñan un papel importante en lo concerniente a incentivar el uso eficiente de la tierra y las

43 Jaime, FORERO et al. *“Sistemas de producción rurales en la Región Andina Colombiana. Análisis de su viabilidad económica, ambiental y cultural”*. Bogotá: COLCIENCIAS, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2002.

44 Sentencia Corte Constitucional colombiana C-595/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz, *“El derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre su territorio necesita de una protección especial, debido a la relación especial que aquellos tienen con el espacio físico que habitan; allí ejercen sus usos, costumbres, y sus actividades ancestrales y de supervivencia, generando un fuerte vínculo con su entorno.*

45 Idem.

46 Molano, A. (2001, 5 de agosto). “Yo paro, tú paras, él para”. En *El Espectador*. Bogotá, d.c.

inversiones en el sector rural, porque reducen las asimetrías de la información y facilitan las transacciones en los mercados⁴⁷, desconocen la ocupación tradicional del territorio y los sistemas de producción campesina, con lo cual se pone en riesgo no solo la seguridad y soberanía alimentaria, sino la cultura y tradición campesina, sobre la cual se tiene aún el sesgo urbano que las considera como sociedades subdesarrolladas.

V. SISTEMAS ANCESTRALES DE TENENCIA DE LA TIERRA.

En Colombia hay 1,4 millones de indígenas, equivalentes al 3,36% de la población total, de los cuales el 78,4% vive en zonas rurales y el 21,6% en las ciudades (DANE Censo de Población, 2005); pese a la abundante información sobre la población étnica en Colombia, para el año 2011 no había acuerdo sobre el número de “pueblos indígenas” en el país⁴⁸. El Ministerio de Cultura reconoce 87, el censo del DANE registra 93 y la ONIC (Organización Indígena de Colombia) sostiene que son 102.

La importante presencia de estos grupos étnicos tuvo respuesta en la Constitución de 1991, donde se reconoció las relaciones de estos pobladores con sus territorios ancestrales, consagrando el deber del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural (artículo 7); el artículo 63, más específicamente relacionado con el territorio, establece que *“las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo ostentan el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

En el caso de los indígenas, fue la misma Ley 160 de 1994 quien dedicó un capítulo específico referente a la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, una especie de entidad territorial con autonomía administrativa, presupuestal, legislativa y jurisdiccional⁴⁹.

Para las comunidades afrodescendientes, se expidió la Ley 70 de 1993, cuyo objeto fue *“reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva”* (artículo 1). Esta ley, además, instauró la posibilidad

47 DE JANVRY; SADOULET, E, *Access to land development. Prepared as an entry for the New Palgrave Dictionary of Economics* (segunda edición). (2005). Plagrave, Macmillan. University of California at Berkeley.

48 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). 2005. Censo de Población. Bogotá: DANE

49 Las Entidades Territoriales Indígenas –Resguardos Indígenas- nombran sus autoridades civiles y administrativas según la Ley Indígena respectiva, poseen una participación en el presupuesto General de la Nación y disponen de sus propios sistemas tradicionales de justicia.

de conformación de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, que se constituyen como beneficiarios de la titulación colectiva de los territorios que estas comunidades han habitado tradicionalmente.

Así pues, en Colombia hoy están reconocidos 710 resguardos, localizados en 27 departamentos y 228 municipios del país, que ocupan unas 34 millones de hectáreas, esto es el 29,8% del territorio nacional⁵⁰.

A las comunidades afrocolombianas, la Ley 70 de 2003 les reconoció el derecho a la propiedad colectiva. Por varios antecedentes históricos, las primeras titulaciones colectivas fueron en el municipio chocono de Riosucio, en 1996: 61.000 hectáreas, 217 familias y 1.214 personas⁵¹.

Al año siguiente se le reconoció título colectivo al Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato (Cocomacia), en tres municipios choconos (Quibdó, Bojayá y Atrato) y tres antioqueños (Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao), para 696.000 hectáreas, 7.904 familias y 39.360 personas. Esta ha sido la mayor titulación colectiva en la historia de la Ley 70⁵².

La segunda mayor titulación colectiva fue cuatro años más tarde, también en Chocó, al Consejo Mayor Acadesan (Asociación Campesina del Medio y Bajo San Juan) en los municipios de Istmina, Sipí, Nóvita en el litoral del San Juan: 684.000 hectáreas, 2.577 familias y 15.240 personas. Según el INCODER, entre 1996 y mayo de 2010 se expidieron 162 títulos colectivos, en 5.215.977 hectáreas (4,46% del territorio nacional) a 63.440 familias⁵³.

Para estas comunidades, la vida no tiene sentido sin territorio y la “Madre Tierra” es el corazón de su existencia y de su cultura⁵⁴. Sabido es que existen particularidades sobre el concepto de territorio construido por cada pueblo indígena; sin embargo, desde la dimensión espiritual, el territorio es central en su cultura, posibilita el desarrollo colectivo e individual, y proporciona la fuente de la vida y de la seguridad.

Estas comunidades cuentan con una organización política, administrativa y cultural contrapuestos a los sistemas estatales de propiedad y de las actividades económicas, así como los sistemas de asignación de recursos; el manejo y uso de los bienes y servicios ambientales; a las prácticas de distribución de

50 PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) *Colombia Rural. Razones para la esperanza* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – pnud © indh 2011, pág. 164.

51 ADRIANA PATRICIA FUENTES, “Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Colombia”. *International Land Coalition*, n° 2. (2011), pág. 38.

52 Idem. 42

53 Idem 39.

54 Coronado, Sergio, “El Territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia”, en *Controversia*, No. 187, Bogotá, Cinep, 2007.

los beneficios del desarrollo; y a los estilos, mecanismos e instituciones para la gestión y administración del desarrollo rural.

La Corte Constitucional Colombiana ha protegido *la titularidad colectiva de la propiedad de las comunidades étnicas, y de las connotaciones distintas a la propiedad privada individual, en sentencia T-380 de 1993 con ponencia del Magistrado Jorge Iganacio Pretelt Chaljub* señaló que *“El derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre su territorio necesita de una protección especial, debido a la relación especial que aquellos tienen con el espacio físico que habitan; allí ejercen sus usos, costumbres, y sus actividades ancestrales y de supervivencia, generando un fuerte vínculo con su entorno. Para estos pueblos, la tierra está íntimamente ligada a su existencia y supervivencia desde el punto de vista religioso, político, social y económico; no constituye un objeto de dominio sino un elemento del ecosistema con el que interactúan. De esa forma, la propiedad indígena colectiva no puede ser entendida como una propiedad privada desde la perspectiva meramente occidental, pues todo análisis sobre la materia merece tener en cuenta el especial carácter sensible y ancestral encarnado en el ejercicio de la propiedad colectiva por parte de los miembros de esas comunidades(...) En este orden de ideas, cabe considerar que la concepción territorial de los pueblos indígenas y tribales no concuerda con la visión de ordenamiento espacial que maneja el resto de la nación colombiana, ‘porque para el indígena, la territorialidad no se limita únicamente a una ocupación y apropiación del bosque y sus recursos, pues la trama de las relaciones sociales trasciende el nivel empírico y lleva a que las técnicas y estrategias de manejo del medio ambiente no se puedan entender sin los aspectos simbólicos a los que están asociadas y que se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce”* (sentencia T-009 de 2013, M.P. Jorge Iganacio Pretelt Chaljub).

En este orden de ideas, podemos afirmar que los resguardos, territorios, pueblos y comunidades organizados bajo este tipo de ocupación del territorio, desarrollaron un sistema de relación con los sistemas productivos alterno y en algunas ocasiones, contrario a las pautas del sistema económico de mercado, circunstancias que dificultan aún más el análisis sobre los efectos del mercado asistido de tierras, el cual si bien procura internalizar las externalidades de los intercambios mercantiles sobre la tierra, es incapaz de vincular los nuevos componentes de valor y transarlos eficientemente entre los pobladores rurales.

Por estas razones el movimiento campesino, étnico y popular, desde diversas plataformas⁵⁵ reivindican que las políticas apunten a objetivos múltiples e inte-

55 Las jornadas masivas de movilización y el Paro Nacional Agrario y Popular del año 2013, en el que participaron distintas plataformas de organizaciones agrarias, indígenas, campesinas, afrocolombianas y populares, entre las que se cuenta la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, el Coordinador Nacional Agrario-CNA, la Mesa de Unidad

grales y que se replantee el marco institucional tradicional, donde la inversión pública y privada no se sesguen solo hacia lo productivo. La literatura especializada aboga por mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto desde la base⁵⁶, políticas que no se salgan del contexto, cooperación entre agente públicos y privados, y un nuevo papel del Estado en la provisión de bienes públicos, la construcción de la democracia y la institucionalidad rural adecuada.

Reclamamos que han sido recogidos en la formulación de las denominadas Zonas de Reserva Campesina una figura creada desde 1994, y que privilegia un modelo de ocupación campesino y étnico, a partir de la reformulación de los sistemas de apropiación sobre la base de una gestión colectiva y participativa, con la vinculación de los diversos actores del territorio (Públicos, privados, cooperativos, sindicales y civiles).

VI. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA.

Paradójicamente el mismo texto legal que impulsó el mercado de tierras en Colombia, contemplo la posibilidad de que los pequeños propietarios, trabajadores del campo y en general la población campesina consolidara sus territorios mediante una gestión concertada entre los agentes del territorio; figura jurídica que pasó desapercibida para gran parte de la academia colombiana, hasta que la mesa de negociación entre la guerrilla de las FARC y el gobierno, se ha vuelto a poner en la agenda política del país.

Así pues, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) son áreas geográficas seleccionadas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en regiones donde se adelanten procesos de colonización, predomine la existencia de tierras baldías y cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de terrenos rurales, con el propósito de fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los graves conflictos sociales que las afecten y en general, crear oportunidades de desarrollo para los pobladores rurales marginados y de bajos ingresos⁵⁷.

Agraria-MUA, la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo - MIA, el Congreso de los Pueblos y el Movimiento Político y Social Marcha Patriótica

56 ABSALÓN MACHADO. Las Políticas y el Modelo de Desarrollo Agropecuario. En: Machado, A. (Coordinador). *La Academia y el Sector Rural*. Tomo 5. Bogotá: CID, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Económicas, 2005.

57 Estos son los principales objetivos que consagró la Ley 160 de 1994 en su artículo 80 al estipular las Zonas de Reserva Campesina.

De conformidad con la Ley 160 de 1994, en las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para ello, se contempla que la solicitud de reconocimiento de una ZRC debe estar precedida de un plan de desarrollo *“para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas a intervenir, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.”*

Dentro de dichas áreas, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 160 de 1994, el estatuto de creación de las ZRC regulará las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso⁵⁸.

Ello quiere decir que su constitución dependerá de los representantes y organizaciones que expresen los intereses de pobladores, colonos y campesinos de una región, así como de las entidades oficiales que hagan parte del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental o los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y de Reforma Agraria y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Campesino.

Todos los actores, según el artículo 4º del Acuerdo 024 de 1996 podrán solicitar la selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina, razón por la cual estas ZRC se configuran como un nuevo enfoque del desarrollo rural, gestionado la solución de los problemas del campo con el aporte participativo y decidido de las comunidades y entidades públicas y privadas, teniendo el doble propósito de estabilizar la economía campesina, y con ello buscar la estabilización de la frontera agrícola, y de preservar y conservar los recursos naturales y los ecosistemas al interior y en el entorno de las mismas.

La conformación de una ZRC se entiende como un esfuerzo compartido y coordinado donde es fundamental que la comunidad, de manera concertada y participativa, recoja las ideas de todos sus miembros y presente una propuesta

58 El artículo 80 establece que *“Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.”*

de desarrollo integral para su zona. Para ello es necesario que la comunidad se organice, trabaje junta, logre acuerdos y los cumpla.

El proyecto de constitución de las Zonas de Reserva Campesina, requiere como se señaló anteriormente, de un plan de desarrollo sostenible, así es como el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996 establecen la secuencia de organización de una ZRC, la cual se inicia con la preparación y aprobación, por parte de la comunidad interesada del Plan de Desarrollo Sostenible; en él se hace la descripción básica de la zona en términos de localización, de población, de características de la producción, de los objetivos de la organización como reserva campesina, así como los lineamientos básicos de las iniciativas a través de las cuales se busca cumplir estos objetivos.

Entre otros elementos se define la organización parcelaria, los modos y condiciones del ejercicio de la propiedad, ello dirigido a fomentar la pequeña propiedad rural en comunidades y economías organizadas, con alma campesina – minifundistas y colonos - en territorios con características agroecológicas y socioeconómicas definidas con predominio de baldíos, estén o no en las fronteras agrícolas del país.

Su propósito, no solo es prevenir la descomposición de esas economías y comunidades campesinas, sino también buscar que en esas zonas nazca una clase media rural; territorios no solo para resistir, para no perder el alma, sino para avanzar, para transformar “*lo campesino*”.

Las zonas de reserva campesina, tienen la vocación de asimilarse a los resguardos y a los títulos colectivos afrocolombianos, combinando propiedad colectiva y vivienda y parcela familiar⁵⁹; escenarios para una vida comunitaria activa que sea motor de progreso y de democracia; en ellas la propiedad se mantendría indefinidamente en manos campesinas para abrirse de manera organizada a los mercados.

La idea es sacar ciertas tierras del mercado para entregarlas a comunidades y limitar su enajenación; en palabras del profesor Alfredo Molano⁶⁰ las ZRC limitará la propiedad privada de los campesinos, al condicionar su transacción en el mercado, obligando a que el comprador pertenezca a la comunidad campesina y sometiéndolo al desarrollo de las actividades económicas concertadas en el PDS.

En otras palabras, si bien no se extingue la propiedad privada que ejercen los campesinos sobre su predio, si se someterán a la estructura que se haya concertado en los PDS, en cuanto al desarrollo de actividades económicas,

59 Alfredo Molano, “Zonas de Reserva Campesina” en el diario *El Espectador*. 5 de septiembre de 2010.

60 ALFREDO MOLANO. “*Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*”. Bogotá: El Áncora Editores. (1989), pág. 18.

transferencia de propiedad, número de hectáreas permitidas, y en general, la vigilancia y control de las autoridades civiles y comunitarias.

Así pues, al sacar las tierras del mercado, se intenta reducir sustancialmente los incentivos de despojo que genera la valorización de la tierra. Su entrega a comunidades con títulos firmes e inalienables disminuye, a su vez, los riesgos de pérdida de la tierra generados por la necesidad económica, la posesión precaria y la ausencia de organización del campesinado; de ese modo se busca garantizar que las comunidades campesinas retengan sus tierras y puedan aprovecharlas económicamente.

Adicionalmente, en la creación de una reserva campesina debe tenerse en cuenta la dimensión ambiental -que es crucial en la pretensión de las ZRC de estabilizar la frontera a partir de la estabilización de las comunidades de frontera- en concordancia con los correspondientes planes de ordenamiento ambiental que incorporen la experiencia de las comunidades allí asentadas -campesinas y étnicas- y sean la base o guía para determinar la estrategia de desarrollo productivo de esos territorios⁶¹.

Uno de los principales objetivos de las ZRC es solucionar la falta de recursos para comprar tierras y los elevados costos de transferencia de las operaciones mercantiles a los que se encuentran expuestos la población campesina, así como al imposibilidad en que se encuentran para obtener financiamiento a través de los canales comerciales, por falta de garantías o porque los mercados financieros son imperfectos o sencillamente no existen⁶².

De esta manera se focalizan los recursos de pobladores, empresarios y autoridades civiles y políticas, para sustraer del mercado algunos territorios sobre los cuales se planifica un desarrollo endógeno, respetando las prácticas de sus pobladores y las tradiciones culturales de los que allí habitan, lo que permitiría eliminar la especulación y los factores que provocan un alza efectiva de los precios de la tierra, en estos territorios.

VII. IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA.

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario estimó que en 1951 había 971.000 hogares rurales, equivalentes a 6,9 millones de personas, que para 1988 aumentaron a 1,4 millones de hogares y 9,8 millones de personas, de los cuales 3,5 millones de personas se calculaban correspondía a campesinos⁶³.

61 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, IICA y Banco Mundial. *“Proyecto Piloto, Marco Normativo de las Zonas de Reserva Campesina.”* 2003 director Darío Fajardo Montaña.

62 Idem.

63 ALBERT BERRY. *“Misión de Estudios del sector agropecuario. Estrategias y políticas para el desarrollo agropecuario en Colombia. Informe Final.”* Bogotá: Ministerio de Ag-

Garay, Barberi y Cardona⁶⁴, calcularon para 2005 un total de 1,8 millones de personas como trabajadores independientes o “cuenta propia” ocupados en el sector agropecuario, los que se asocian a los productores campesinos del país. Con un promedio de cuatro miembros por hogar, el campesinado estaría conformado por algo más de 7,1 millones de personas. Es decir el 64,6% de la población “resto” registrada por el censo de población de 2005

Pese a las precarias condiciones de producción, el informe de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo⁶⁵, establece que en la estructura de ingresos familiares el peso de la producción agropecuaria es cerca de un 80% para los países de la Comunidad Andina, incrementándose en la medida que la unidad productiva esté más consolidada.

Ello indica que en la medida que se consolida la gestión de las fincas familiares en forma sostenible, la economía familiar consigue autogestionarse a partir de lo que produce, no sólo para su subsistencia sino también para el intercambio comercial, haciendo de su finca el centro mismo de desarrollo, de generación de ingresos y abastecimiento de la familia.

Entre los beneficios de la Agricultura Familiar Campesina figura la capacidad de generación de empleo debido a su grado de intensificación en el uso de mano de obra.

Asimismo, una capacidad de generación de riqueza, pues según el estudio IAASTD (2009)⁶⁶ se puede generar mucha más riqueza en pequeñas superficies que en grandes superficies. Las grandes superficies en su mayoría están sometidas al modelo de producción agroindustrial, principal causante de los gases invernadero y la expulsión de las poblaciones rurales de su territorio, y en cuanto a la comercialización, los productores agroecológicos logran mejores ingresos siempre que logren articularse a canales de comercialización campesinos que les permita un mejor precio por la valoración de la calidad de sus productos frente a un consumidor sensibilizado.

ricultura, DNP. 1990, pág. 12

64 GARAY, L; BARBERI, F; CARDONA, I. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia”. En: Forero, Jaime (editor). *El campesinado colombiano. Entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana. (2010), pág. 67.

65 FAO/BID. (2007) “Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe ISBN 978-92-5-305780-1

66 International assessment of agricultural knowledge, science and technology for development (IAASTD) synthesis report with executive summary : a synthesis of the global and sub-global IAASTD reports / edited by Beverly D. McIntyre. Washington, DC 20009

Igualmente según el estudio de la Agencia de Cooperación Española⁶⁷ las fincas agroecológicas son energéticamente más eficientes, llegando a producir hasta 20 veces más energía de la que consumen, convirtiéndolas en excelentes transformadoras de energía por basarse en el reciclaje de la materia orgánica (compost, humus, forraje propio, etc.).

El potencial de mitigación en agricultura recae en el cambio de prácticas de cultivo para aumentar el nivel de carbono almacenado en el suelo. Gran parte de este potencial de secuestro de carbono se encuentra en los países en desarrollo.

Las prácticas que pueden ayudar a la captura del carbono son, por ejemplo, evitar que el suelo descansa sin cobertura, intensificar el uso de leguminosas, e incorporación del compost, todas prácticas integrales de la agricultura familiar agroecológica.

VIII. CONCLUSIONES

Realzar el papel de la economía campesina requiere, además de reformular la estructura de la tenencia de la tierra, de la creación de mecanismos y espacios de participación donde los pobladores rurales puedan de manera concertada con empresarios, autoridades civiles y sociales, generar planes y políticas de desarrollo, potencializando los recursos del territorio, sus cultura y costumbres.

En este punto es vital aprovechar las tierras baldías para consolidar una población campesina que desarrolle sus actividades productivas, y gestione medioambientalmente el territorio, como agentes que además de encargarse de la producción de alimentos, contribuyan a consolidar la frontera agrícola tan presionada por colonos sin tierra.

Esta gestión de baldeos que se concreta en las denominadas Zonas de Reserva Campesina, permite generar por primera vez en Colombia proceso de desarrollo con un enfoque territorial, privilegiando la participación, la democracia, la riqueza endógena, la autonomía y la sostenibilidad.

El éxito de este tipo de instrumentos contribuyen a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria en países que como Colombia, continúan teniendo una inmensa cantidad de personas en estado de pobreza, así como a contrarrestar los efectos negativos de la liberalización económica como son la pérdida de

67 AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO (AE-CID). (2011) *"Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad"*

empleos en el sector rural, la incipiente infraestructura rural y la reducida recaudación tributaria de estas regiones.

Cuando el régimen jurídico de protección de la tierra es adecuado al uso y gestión de quien las explota, contribuye al desarrollo del territorio, de las comunidades rurales y de la economía nacional.

Las zonas de reserva campesina, tienen la vocación de asimilarse a los resguardos y a los títulos colectivos afrocolombianos, combinando propiedad colectiva y vivienda y parcela familiar; escenarios para una vida comunitaria activa que sea motor de progreso y de democracia; en ellas la propiedad se mantendría indefinidamente en manos campesinas para abrirse de manera organizada a los mercados.

La idea es sacar ciertas tierras del mercado para entregarlas a comunidades y limitar su enajenación; en palabras del profesor Darío Fajardo⁶⁸, las ZRC limitará la propiedad privada de los campesinos, al condicionar su transacción en el mercado, obligando a que el comprador pertenezca a la comunidad campesina y sometiéndolo al desarrollo de las actividades económicas concertadas en el PDS.

Así pues, al sacar las tierras del mercado, se intenta reducir sustancialmente los incentivos de despojo que genera la valorización de la tierra. Su entrega a comunidades con títulos firmes e inalienables disminuye, a su vez, los riesgos de pérdida de la tierra generados por la necesidad económica, la posesión precaria y la ausencia de organización del campesinado; de ese modo se busca garantizar que las comunidades campesinas retengan sus tierras y puedan aprovecharlas económicamente.

De esta manera consolidar a los productores agrarios como agentes que no sólo tendrán su tradicional función productiva de alimentos y materias primas, sino que podrán satisfacer las nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a generación de riqueza territorial, propósitos que desde larga data, se han encumbrado en la agenda europea y española, como pilares de la política agraria.

Igualmente según el estudio de la Agencia de Cooperación Española (AE-CID) las fincas agroecológicas son energéticamente más eficientes, llegando a producir hasta 20 veces más energía de la que consumen, convirtiéndolas en excelentes transformadoras de energía por basarse en el reciclaje de la materia orgánica (compost, humus, forraje propio, etc.).

El gran déficit de las áreas rurales, es que carecen de inversión pública en servicios sociales básicos, generando déficits en educación, salud y nutrición

68 DARIO FAJARDO, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, IICA y Banco Mundial. *"Proyecto Piloto, Marco Normativo de las Zonas de Reserva Campesina."* 2003 director Darío Fajardo Montaña.

en las familias. Por lo que se requiere una mejor distribución de los recursos públicos en zonas rurales que permitan de esta forma potenciar los beneficios de la agricultura campesina, generando un círculo virtuoso de desarrollo y bienestar integral.

LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y LA CRISIS ECONÓMICA

GIUSEPPE SPOTO

Professore aggregato de Derecho agrario Universidad “Roma Tre”

RESUMEN: El autor examina los principales cambios introducidos por la reforma de la política agrícola de la Unión Europea. El trabajo demuestra como las nuevas reglas contienen numerosos aspectos negativos para los países del Mediterráneo. Por lo tanto, es conveniente introducir los cambios necesarios que tengan en cuenta también las necesidades de la agricultura en el Mediterráneo.

ABSTRACT: The author examines the main changes introduced by the reform of the agricultural policy of the European Union. The essay demonstrates how the new rules contain numerous aspects disadvantageous for the Mediterranean countries. Therefore, it is desirable to introduce the necessary changes that take into account also the needs of agriculture in the Mediterranean.

PALABRAS CLAVE: Política Agrícola Común, Greening, subsidios a los agricultores.

KEY WORDS: Common Agricultural Policy, Greening, subsidies to farmers.

SUMARIO: I. Los actos de preparación de la reforma de la Política Agrícola Común. II. Las principales novedades propuestas, los objetivos a conseguir y las soluciones adoptadas. III. La agricultura mediterránea olvidada: los puntos débiles de la reforma. Bibliografía.

I. LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

En la audiencia de enero de 2010 en la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo, el comisario de agricultura destacaba la necesidad de una reforma de la Política Agrícola Común (PAC), de conformidad con los objetivos de la “Europa 2020”.¹

1 La estrategia Europa 2010 ha sido elaborada por la Unión Europea desde el 2010 para aumentar la competitividad, la productividad, el crecimiento, la cohesión social y la convergencia económica entre los países miembros. Los objetivos de la estrategia son: 1) alcanzar

Unos meses más tarde venía propuesto un debate público *on line* para involucrar a los ciudadanos y la sociedad civil en la realización de dicho proyecto. El debate *on line* se centraba en cuatro temas clave:

- 1) las razones de la fundación de una política agrícola común europea;
- 2) los objetivos que la sociedad asigna a la agricultura en toda su diversidad;
- 3) los motivos de la reforma de la PAC y la posibilidad de hacer que responda a las expectativas de la sociedad;
- 4) cuales habrían sido los instrumentos de la PAC en el futuro.

En la sesión plenaria del 8 de julio de 2010, el Parlamento Europeo aprobaba una resolución sobre el futuro de la PAC después del 2013, en la cual se expresó claramente la exigencia de una política multifuncional y sostenible, y se identificaron cinco objetivos considerados esenciales para el desarrollo de la agricultura europea;

- 1) seguridad del abastecimiento y comercio justo;
- 2) sostenibilidad ambiental y económica;
- 3) mantenimiento de la actividad agrícola en las zonas desfavorecidas y en las regiones ultra periféricas;
- 4) garantías de la calidad de los alimentos;
- 5) tutela de la biodiversidad, protección del medio ambiente y promoción del crecimiento denominado “verde”.

En la resolución sobre el futuro de la PAC se estimó también la oportunidad de complementar los instrumentos financieros tradicionales con nuevos instrumentos con el fin de proporcionar una respuesta rápida a las situaciones de crisis (políticas aseguradoras, fondos de inversión y similares).

El 18 de noviembre de 2010 la Comisión Europea presentó una comunicación titulada “La Política Agrícola Común (PAC) en el horizonte de 2020” - *Responder a los desafíos futuros de la alimentación, de los recursos naturales y del territorio*, y posteriormente, promovió una consulta pública dirigida a todos los interesados del sector para obtener un dictamen sobre el proyecto de la reforma.

una tasa del 75% de ocupación de las personas entre 20 y 64 años; 2) aumentar al 3% del Producto Interior Bruto los niveles de inversión (pública y privada) en el ámbito de la investigación y el desarrollo; 3) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto a los niveles de 1990 y llegar a la cuota del 20% de fuentes de energía renovables; 4) mejorar los niveles de educación luchando contra el abandono escolar (reducirlos por debajo del 10%) y aumentando la proporción de personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años en posesión de una enseñanza superior o equivalente, a una tasa, al menos el 40%; 5) incentivar la inclusión social mediante la reducción de la pobreza.

Estas fueron las etapas preliminares más importantes para la aprobación de la nueva PAC² que han anticipado la decisión del 12 de octubre de 2011 de parte de la Comisión Europea para adoptar una serie de propuestas legislativas durante el período 2014-2020. Después de una larga negociación desarrollada por medio del procedimiento legislativo introducido por el Tratado de Lisboa (art. 294 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea) que ha implicado la participación del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, se ha aprobado finalmente un denso paquete legislativo constituido por los siguientes actos normativos: el Reglamento de la UE n. 1307/2013 relativo a las normas de los pagos directos a los agricultores establecidos en los regímenes de ayuda de PAC³; el Reglamento de la UE n. 1308/2013 sobre la organización común de los mercados de los productos agrícolas; el Reglamento de la UE n. 1305/2013 sobre la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural; el Reglamento de la UE n. 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común; el Reglamento de la UE n. 1370/2013 relativo a las medidas para la fijación de determinadas ayudas y devoluciones conectadas a la organización común de mercados de los productos agrícolas⁴.

Los textos de los Reglamentos ceden a los Estados miembros un papel fundamental reconociendo a cada uno la posibilidad de opciones concretas y específicas para una mejor aplicación de la reforma. A pesar de la necesidad de revisar los objetivos fijados en el pasado, se han confirmado, sin embargo, muchos de los aspectos tradicionalmente considerados como cruciales: la necesidad de asegurar el aprovisionamiento de alimentos a precios asequibles, pero también la necesidad de desalentar la especulación sobre las materias primas, ayudando a los jóvenes a emprender actividades agrícolas y a mantener la productividad y la estabilidad de las zonas rurales.

2 Los puntos clave de la reforma son: 1) la nueva base de cálculo de los pagos directos; 2) la introducción de una “cuota verde” (greening); 3) la introducción de un límite a las ayudas e incentivos (capping); 4) la renovada definición de los agricultores activos; 5) los incentivos para los jóvenes agricultores; 6) el apoyo a los pequeños agricultores; 7) el apoyo a la investigación y la innovación; 8) la abreviación del sector agrícola; 9) los incentivos para las iniciativas agroambientales; 10) la atención a las zonas desfavorecidas.

3 De hecho, conviene precisar que las negociaciones se han llevado a cabo lentamente y esto ha dado como resultado el aplazamiento a 2015 (en vez de a partir del 2014) de la entrada en vigor del Reglamento sobre los pagos directos a los agricultores y de muchas de las medidas previstas en el Reglamento OCM Única. Por esta razón, también se ha aprobado un reglamento transitorio con el fin de continuar las ayudas del 2014 (Reglamento UE n. 1310/2013).

4 En este paquete ha sido después añadido el Reglamento de la UE n. 671/2012 que modificó el Reglamento CE n. 73/2009 concerniente a la aplicación de los pagos directos a los agricultores para el año 2013 y el Reglamento de la UE n. 1028/2012 que modificó el Reglamento CE n. 1234/2007 relacionado con el régimen de pago único y apoyo a los viticultores.

La reforma obliga a la adopción de incentivos para las empresas dirigidas por jóvenes agricultores y a reconocer a los Estados miembros la posibilidad de asignar a los agricultores de hasta 40 años de edad, durante los primeros 5 años de asentamiento, ayudas adicionales que ascienden, generalmente, al 25% del valor medio individual de los títulos o del promedio nacional de los pagos directos⁵ o ayudas por empresa.

Por otra parte, según las estimaciones de los analistas, en los próximos diez años, la UE necesitará 4,5 millones de agricultores, por lo tanto resulta evidente e indispensable que los gobiernos nacionales atraigan los jóvenes hacia tal sector.

Por desgracia, en este sentido, a pesar de las buenas intenciones, ni el régimen precedente ni los cambios introducidos por la reforma pueden ser considerados como medidas efectivamente adecuadas para el reconocimiento de la importancia del papel del agricultor, cuya función ha sido transformada radicalmente con el tiempo, hasta al punto de establecerse hoy, en el ámbito productivo agroindustrial, un modelo de trabajador que ya no controla las fases de la entera producción, sino que se limita a ser sólo una pequeña parte del proceso que consta de fases complejas.

A los problemas relacionados con la pérdida del rol social del agricultor hay que añadir el hallazgo adicional de un declive estructural de la ocupación juvenil que involucra a todo el mercado. Hasta ahora, los incentivos para el desarrollo del empleo en el sector primario han estado fuertemente vinculados con medidas promocionales como primas para instalaciones y tipos de interés reducidos para préstamos, pero, el fortalecimiento de la política agrícola común debe tener en cuenta una mayor cohesión territorial y un mayor equilibrio en la distribución de los recursos entre los Estados miembros.

A pesar de la importancia de los objetivos establecidos, las medidas previstas para alcanzarlos no pueden considerarse idóneas, tanto por la crisis económica, que lleva inevitablemente a revisar la programación a largo plazo, interviniendo “en el curso del trabajo” para hacer frente a los factores negativos no

5 Los pagos directos permiten crear y mantener estables los ingresos de los productores evitando las fluctuaciones de precios y representan un valioso recurso para los agricultores que no logran encontrar una salida en el mercado. Los pagos directos siguen estando subordinados al cumplimiento de las normas medioambientales, de seguridad alimentaria, del cumplimiento de los requisitos fitosanitarios y de la salud y del bienestar de los animales. El régimen de pagos directos está articulado en pagos únicos (ayudas independientes de la producción pagada y calculadas sobre una base histórica de acuerdo con el llamado “desacoplamiento”) y ayudas específicas (ayudas destinadas de forma prioritaria para garantizar el mantenimiento de específicas actividades agrarias que sean importantes para la protección o la mejora del medio ambiente, dirigidas a mejorar la calidad y la comercialización de los productos agrícolas o criterios que afecten al bienestar de los animales, o bien las actividades agrícolas específicas que reporten mayores beneficios agroalimentarios adicionales).

adecuadamente previstos y ponderados, como por las características particulares que distinguen el ejercicio de la actividad agrícola en comparación con otros sectores y que justifican excepciones sensibles a las normas generales de trabajo y la competencia.

II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES PROPUESTAS, LOS OBJETIVOS A CONSEGUIR Y LAS SOLUCIONES APROBADAS.

La libre competencia es uno de los principios cardinales de la Unión Europea, como se evidencia claramente en lo dispuesto en los artículos 101 y 102 del TFUE, que prohíben los convenios, las decisiones, los acuerdos y las prácticas destinados a restringir, suprimir o falsear la competencia, así como el uso abusivo de una posición dominante.

Se sabe, sin embargo, que el art. 42 del TFUE establece que las reglas de competencia son aplicables al sector de la agricultura sólo en respuesta a las disposiciones específicas del Parlamento Europeo y del Consejo. Por esta razón, el Reglamento 1234/2007 establece la posibilidad de acuerdos entre los productores agrícolas para la concentración de su oferta y para la adopción de normas comunes de producción, consintiendo una aplicación más flexible de las normas generales y admitiendo acuerdos y convenios entre agricultores como excepción a las prohibiciones establecidas en las actividades comerciales de las empresas.

En el futuro, sin embargo, podrían ser necesarias medidas más estrictas de coordinación entre los productores nacionales y medidas más proteccionistas con la finalidad de contrarrestar la alta competitividad de los productos agrícolas extracomunitarios.

Si bien es cierto que el derecho agrícola puede entenderse como derecho de mercado, creado del encuentro entre los productores agrícolas y los consumidores, debe ser reconocido tanto la necesidad de pensar en normas específicas adaptadas para satisfacer las exigencias particulares de este sector, como los mecanismos de tutela capaces de controlar la variabilidad de los precios y la diversidad de los recursos en las diferentes regiones de la Unión Europea. Por el contrario, en los últimos años, se ha preferido adoptar modelos demasiado flexibles, más compatibles con la ampliación de la Unión y con los principios del libre mercado.

La excesiva ampliación de la Unión con nuevos países y la velocidad de este cambio han llevado a la política agrícola europea a revisar los retos económicos, ambientales y territoriales progresivamente presupuestados, mientras que el fenómeno de la globalización de la economía ha mostrado la porosidad del

ordenamiento jurídico comunitario y su escasa capacidad para dictar normas exclusivas.

En cuanto a la primera observación, podemos recordar, a título simplificado, el régimen desarticulado del pago único que se calculó por los antiguos Estados miembros exclusivamente sobre una base histórica, a través del “decoupling”⁶ de las ayudas con respecto a la producción, mientras que se ha visto para los nuevos países un régimen más eficaz a través de un pago único por superficie que ha conducido a suministrar cantidades uniformes por hectárea y no sobre una medida obtenida de una base histórica.

Con respecto al segundo punto, hay que decir que la no existencia de una sólida legislación comunitaria supranacional y la prevalencia de la elección de un enfoque normativo fundado en una armonización débil han representado un gran incentivo para la competencia entre los sistemas jurídicos de los países miembros, en lugar de la aplicación de las políticas homogéneas.

La reforma confirma el sistema de pagos y ayudas desconectados que continúan siendo independientes de la cantidad y el tipo de producción agrícola, pero se abandona el cálculo de la “serie histórica” y se introduce un nuevo método basado en los llamados títulos uniformes, proporcionales a la superficie cultivable de la empresa beneficiaria y capaces de garantizar una regionalización de las ayudas a favor de los agricultores activos⁷. El valor de los títulos será, por lo tanto, homogéneo, y prescindirá del valor de las contribuciones obtenidas en el pasado.

La medida innovadora debe ser considerada positiva, dado que el sistema actual de pagos directos se ha revelado inadecuado en varios aspectos, tanto porque ha distribuido los recursos de manera desigual entre los productores de alimentos, como porque el anclaje de los apoyos según criterios “históricos” ha impedido un control más atento de las necesidades del presente, terminando por convertirse en una ventaja, especialmente para algunos grandes productores.

6 Una característica fundamental del “decoupling” es separar la ayuda con respecto a la producción, es decir, aprobar un pago único por explotación, en lugar de los pagos previstos por las distintas organizaciones comunes de mercado. De acuerdo con este mecanismo, el productor recibe independientemente de la producción.

7 Se consideran agricultores activos a aquellos que mantienen un mínimo de actividad agraria en su propia tierra. En la mayoría de los Estados miembros tienen el deber de excluir de los pagos directos a determinados tipos de solicitantes como los clubes deportivos, los gerentes de los campos de golf, sociedades inmobiliarias, sociedades aéreas y ferroviarias (black list), a menos que no venga demostrado que el nivel de los pagos directos recibidos sea al menos igual al 5% de toda la renta. Es posible que los Estados Unidos adopten criterios más restrictivos y más duros, decidiendo no proporcionar los pagos directos a los sujetos cuya actividad agrícola es una parte insignificante de su actividad económica y no la principal.

Otro elemento nuevo es proporcionado por la predisposición de un techo como precio oficial de los pagos suministrados por la Unión con el fin de evitar ayudas a todos sin distinciones o la concentración de los recursos a favor de las empresas de mayor tamaño. La racionalización de las ayudas se traducirá en una mayor cantidad de ayuda para poder dedicar al segundo pilar del desarrollo rural.

Se mantiene la estructura actual que incluye dos pilares. El primer pilar continúa teniendo el objetivo de apoyar los ingresos de los agricultores, la organización común de mercados a favor de determinados sectores y la estabilización de la producción, sujetas a formas especiales de tutela. El segundo pilar, en cambio, sigue teniendo como objetivo el desarrollo rural y las actividades relacionadas que serán financiadas por el FEADR (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

La propuesta original de la Comisión⁸ había sido aquella de la aplicación rígida de una ayuda uniforme (flat rate) a nivel nacional y regional sobre todas las tierras agrícolas. Esta medida, posteriormente atenuada, habría dado lugar a una injustificada y excesiva penalización de los sistemas agrícolas más especializados como el italiano y el español. Posteriormente, por fortuna, se prefirió una mayor flexibilidad que permitirá garantizar el mantenimiento de un adecuado grado de diferenciación en el valor de los títulos, más representativo de los sistemas agrícolas de cada país.

El sistema predispuesto prevé una gradualidad del mecanismo de convergencia, estableciendo un pago mínimo obligatorio por hectárea, pero con la posibilidad para el Estado miembro de limitar las pérdidas para cada empresa individual. Por supuesto, muchas de las medidas predispuestas tienen una acogida positiva, pero, en general, la reforma tiene varios puntos débiles, especialmente, para la agricultura mediterránea. Esta afirmación, como se verá en el apartado siguiente, se demuestra por el hecho de que el modelo de agricultura, que ha sido considerado el centro de la reforma, es el de los países del norte de Europa. A pesar de las numerosas promulgaciones de desaparición de las fronteras y de las barreras a la *libre circulación* de mercancías dentro de la zona europea, como causa de la crisis económica, ha prevalecido en

8 Los puntos esenciales de la propuesta inicial de la Comisión preveían dos modelos de cálculo para el pago básico: la llamada "Flat rate" comprende un valor idéntico para todos los títulos, calculados anualmente dividiendo el límite máximo destinado al pago de base de las zonas subvencionables y el llamado "Modelo de convergencia 40%-60%", que prevé un límite máximo para el pago básico dividido en dos sub-cuotas (importe 40% e importe 60%). Según este mecanismo, la cuota del 40% del pago máximo sería destinada a generar el pago uniforme, mientras que la cuota restante estaría vinculada al valor del título en el año anterior al inicio del nuevo régimen. Durante el período de aplicación, el componente histórico (60%) estaría destinado a reducirse progresivamente a favor del componente "flat" hasta llegar en 2019 a un pago uniforme para todos los títulos (flat rate).

los últimos años la idea de fomentar la competencia entre las jurisdicciones estatales, predisponiendo una forma de armonización débil y consintiendo a los diferentes operadores económicos, de acuerdo con ciertos principios comunes, poder adoptar el sistema de regulación más eficiente, a fin de alentar a otras jurisdicciones a hacer lo mismo para evitar que sus ciudadanos terminen prefiriendo las reglas del país europeo capaces de ofrecer más oportunidades económicas. En el momento de mayor crisis económica habría sido necesaria, sin embargo, una política europea diferente, capaz de tener en cuenta que el debilitamiento económico de algunos países no es un fenómeno limitado, sino un peligro para todos.

III. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA OLVIDADA: LOS PUNTOS DÉBILES DE LA REFORMA.

Un sistema de la libre competencia entre sistemas jurídicos (donde el mecanismo de las normas considerado más eficiente es elegido por los operadores del sector entre los diferentes modelos que se pueden adoptar) que privilegie sólo a quien es más capaz de asegurar respuestas adecuadas a los intereses en juego, arriesga de tener repercusiones desfavorables, especialmente en el ámbito de la política agrícola común.

Podemos decir que las medidas comunitarias a menudo se han demostrado insuficientes frente a la crisis económica, que ha afectado a todos los sectores, incluido el sector agrícola. Desgraciadamente, incluso la nueva PAC sigue presentando numerosos puntos débiles, fundamentalmente para los países del área mediterránea.

En el pasado, la repartición del gasto total agrícola tuvo como los principales beneficiarios a Francia y Alemania, y, en segundo lugar, a España e Italia, pero tal sistema está destinado a ser cambiado, porque la reforma pone demasiado énfasis en la introducción de una “cuota verde” (greening) que premie a los agricultores que reserven parte de sus tierras para la diversificación de cultivos y la protección del medio ambiente.

Entre los objetivos de la reforma está, de hecho, el de prestar gran atención y cuidado al medio ambiente y el cambio climático, vinculando el 30% de la ayuda de los pagos directos al respeto de las normas ambientales y, al menos el 30% de los presupuestos, a programas de desarrollo rural, a las medidas agroambientales, al apoyo a la agricultura ecológica o a otras medidas de innovación consideradas beneficiosas para el medio ambiente.

Las políticas de áreas verdes han sido revisadas a fondo con respecto a las propuestas iniciales y el resultado obtenido, aunque no del todo aceptable, ha

reducido algunos de los aspectos más negativos (sin haberlos eliminado por completo), tratando de responder también a las necesidades de la agricultura mediterránea. Podemos así recordar que está prevista la posibilidad de considerar como medidas “greening” también las medidas agroambientales de los Programas de Desarrollo Rural y las certificaciones ambientales. Las reglas de la diversificación de los cultivos han sido mitigadas y se han vuelto más compatibles en relación a la superficie de la misma empresa y, al mismo tiempo, ha sido previsto que, cuando la superficie resulte inferior a 10 hectáreas, el requisito de diversificación no subsiste, mientras que si la superficie está comprendida entre las 10 y las 30 hectáreas, la diversificación se limitará a dos cultivos. Sin embargo, la diversificación sigue siendo obligatoria, con al menos tres cultivos, para las tierras cultivables de más de 30 hectáreas. Para superficies de más de 15 hectáreas se han hecho obligatorias las áreas de interés ecológico (EFA: Ecological Focus Area), pero están exentos de tal obligación los cultivos permanentes, los supuestos en los cuales la superficie de la explotación está constituida por al menos un 75% con cultivos sumergidos, o las destinadas a los pastos, el forraje o las leguminosas.

Es evidente que la agricultura moderna debe actualizar sus propias metodologías para contrarrestar el calentamiento global, evitando la pérdida de la biodiversidad, pero es igualmente cierto que no hay que caer en el error de un exasperado ecologismo que imponga pesados frenos a la productividad.

El equilibrio entre estas exigencias opuestas sólo puede ser posible con la introducción instrumentos de *greening* que se ajusten a la especificidad de la agricultura de los países miembros del área mediterránea, con el fin de proporcionar un punto de encuentro entre las políticas generales de la llamada “economía verde” y los intereses específicos de los cultivos en las diferentes áreas.

Como ya se ha mencionado, a pesar de las correcciones aportadas hacen más aceptable el resultado, la nueva PAC, sin embargo, parece seguir desatendiendo las necesidades específicas de la agricultura española, italiana⁹ y griega.

En definitiva, habrá, por lo tanto, menos recursos para objetivos estratégicos más amplios y más difíciles de lograr con respecto a la precedente Política

9 Por ejemplo, con los nuevos criterios para la asignación de recursos serán nueve las regiones italianas que sufrirán una reducción de los pagos directos a sus agricultores y será para Italia una disminución total de los pagos con respecto al régimen anterior. Los cambios a peor conciernen a las siguientes regiones de Italia: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piamonte, Campania, Umbría, Apulia, Calabria, Lombardía y Véneto. (Fuente Dossier nº 2: La propuesta de reforma de la política agrícola común, según un estudio elaborado por el Consorcio de la Cámara de Crédito y Finanzas). El nuevo sistema reducirá los fondos asignados a los agricultores italianos en un 4,5% en total entre 2014 y 2020 con una disminución de más de 180 millones de euros.

Agrícola Común (PAC) debido a la crisis económica que afecta a los países de la zona euro.

Los objetivos estratégicos de la reforma son destinados a: la mejora de la competitividad del sector agrícola; combatir el cambio climático; apoyar el empleo, el crecimiento y la cohesión socioeconómica, que necesitarían, en cambio, para ser realizados, no sólo unos mayores recursos, sino también un sistema más flexible y una vigilancia más generalizada con respecto al pasado.

Para entender más detalladamente este aspecto, es importante recordar que la Comisión Europea ha propuesto reservar el 30% de los pagos directos totales para las personas que:

- destinen una porción de la superficie a pastos permanentes;
- exploten al menos tres tipos diferentes de cultivo (cada uno debe constituir una cuota del valor total de la producción no inferior al 5% ni superior al 70%);
- mantengan al menos el 7% de las tierras sin cultivar o destinadas a setos o intervenciones paisajísticas.

No hay duda de que, en un primer examen, estas medidas concebidas para incentivar la adopción de los cultivos intercalados¹⁰ y destinadas a mejorar la retención hídrica, contrarrestando la erosión de los fondos, han sido presentadas como ventajosas, pero se trata de unas medidas, sin embargo, que van a penalizar cultivos perennes tales como olivos, viñedos y cítricos típicos del Mediterráneo.

También debe señalarse, con respecto a los objetivos definidos en las fases de elaboración iniciales, una menor atención a las exigencias de calidad de los productos y de seguridad alimentaria de los consumidores, sin tener en consideración que, históricamente, una de las razones predominantes que hicieron necesaria una planificación común de la política agrícola entre los países miembros, ha sido la tutela de los consumidores, como podemos derivar del art. 39 (actualmente art. 33) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en 1957, que tenía por objeto entre las finalidades de la política agrícola común también “asegurar al consumidor suministros a precios razonables”.

Los problemas que hoy en día la agricultura europea debe gestionar conciernen también a la preocupación de gestionar adecuadamente los residuos de los alimentos y a la disminución de la ocupación a pesar de los incentivos del sector. Otro dato a tener en cuenta atañe al tamaño de las empresas que tienden a ser siempre más grandes para concentrar capital y trabajo con el fin de hacer frente a la competencia de los operadores no europeos.

10 La rotación de cultivos es un método bien conocido desde la antigüedad ya que permite al suelo regenerarse evitando el uso de productos químicos.

El medio ambiente y el clima se han convertido de vital importancia en la nueva PAC, ya que incluso la industria alimentaria puede considerarse uno de los factores determinantes de la contaminación e incidente sobre el aumento de la contaminación, ya que la producción de alimentos y su comercialización consumen energía fósiles como otros sectores empresariales: pensemos en las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades intensivas de ganadería o en los costes asociados con el procesamiento y distribución de alimentos.

Es necesario aumentar la productividad de las empresas agroalimentarias sin perjudicar los recursos naturales y amenazar con desequilibrios climáticos. Esto sólo puede lograrse a través de las prácticas agrícolas llamadas “sostenibles” capaces de hacer frente a los problemas de la contaminación y el cambio climático a través de un uso más racional de los recursos naturales.

Se trata, sin embargo, de entender si las medidas previstas serán realmente eficaces en el logro de estos propósitos. Ninguna programación agrícola podrá prescindir de la cuestión de la energía, sobre todo después de la elección de muchos gobiernos de fomentar la producción de biocombustibles. Se trata de medidas que deben ser analizadas de una manera más prudente, ya que si se aplican mediante operaciones a gran escala se arriesgará a producir un impacto negativo sobre todo el sector agrícola, lo que aumentará las extensiones no cultivables. Sólo con una política de descentralización de las unidades productivas energéticas y sólo con las instalaciones a pequeña escala será posible equilibrar la necesidad de un fortalecimiento de las llamadas “energías renovables” sin una reducción simultánea de la tierra destinada a la agricultura alimentaria.

Desafortunadamente, deben señalarse ulteriores puntos débiles de la reforma y algunas notas contradictorias que han acompañado, de manera más general, a las decisiones políticas en los últimos años con el respaldo de jurisprudencia de la Corte de Justicia. La pérdida de la biodiversidad y la degradación de los ecosistemas no se han abordado suficientemente, debido a la agricultura y la ganadería intensiva.

En fe de lo cual podemos recordar que los estudios científicos alimentarios evidencian que sólo 12 especies vegetales y 5 especies animales proveen más del 70% de lo se señala hoy como la alimentación de las familias en Europa. Esto significa que, frente a las reclamaciones de la protección de la diversidad de cultivos y los animales, la biodiversidad relacionada con los alimentos se ha perdido en los últimos años.

Otro elemento que definitivamente ha inciso en este resultado se refiere al ya mencionado mecanismo de desacoplamiento que, nacido para evitar que las producciones se dirigiesen exclusivamente a algunos productos más requeridos por el mercado con la posibilidad de un desequilibrio del mismo, ha tenido entre los efectos colaterales a largo plazo una caída total de los pagos

con respecto a los productos que ha contribuido a aumentar los problemas mencionados anteriormente.

Además, tenemos que registrar la existencia de numerosos episodios en los cuales los intereses de los productores del área mediterránea han resultado suculumbidos por las disposiciones normativas que han privilegiado la circulación de mercancías de mala calidad. Pensemos en el número cada vez mayor de productos alimenticios elaborados con porcentajes de ingredientes fundamentales cada vez más reducidos o bien con materias primas de origen no europeo para un producto que, una vez terminado, se vende en el mercado comunitario interno.

En estos casos, a pesar de que la seguridad alimentaria y la salud de los consumidores se han considerado una prioridad para los fines de la política agrícola común, encontramos, de hecho, soluciones opuestas que terminan por hacer prevalecer intereses particulares en beneficio de unos y en detrimento de los otros.

Lo cierto es que hasta que prevalecerán tales lógicas particulares no podrán subsistir programas comunes, serán sólo anuncios formales de buenas intenciones sin la posibilidad de tener, al mismo tiempo, respuestas ciertas y efectivas de los objetivos reales individuados.

Así, como dijo Aldo Moro: nadie tiene que elegir entre estar en Europa y estar en el Mediterráneo, ya que la Europa entera se encuentra en el Mediterráneo. Esta observación sigue siendo importante incluso después de un largo tiempo, porque una PAC que no tome en cuenta los recursos agrícolas presentes en el Mediterráneo arriesga de partir con el pie equivocado. Por ello, la comunidad científica tiene hoy la tarea de defender esta idea, tiene el deber de defender tenazmente el objetivo de una reforma de la política agrícola europea que no olvide el Mediterráneo, formulando propuestas adicionales para mejorar aún más las normas ya aprobadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBISINNI F., *“Profili di diritto europeo per l’impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati, Viterbo, 2005;*
- BIANCHI D., *Politica agricola comunitaria, IV Dig.Sez. civ., Aggiornamento, 2009, 338;*
- BROUWER F., LOWE P., *CAP reform and the environment*, in Brouwer, F. – Lowe, P. (eds) *CAP and the rural Environment in Transition: a Panorama of National Perspectives*, Wageningen Pers, Wageningen, 1998, pagg. 13-38;
- BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, 2000;

- CARDWELL M., *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press, 2004, pag. 82;
- CASADEI E., SGARBANTI G., *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Milano, 2004;
- COSTATO L., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, *Agricoltura, Istituzioni, Mercato*, 2004, fasc. 1, 41;
- COSTATO L., *Politica agricola comune e politica mediterranea dell'Europa: una relazione da riscoprire*, *Rivista di Diritto alimentare*, 2010, fasc. 4;
- DE LA CUESTA SAENZ J.M., *Le nuove misure di rafforzamento della politica di sviluppo rurale*, *Il nuovo diritto agrario comunitario*, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 2005, 77;
- FERNÁNDEZ DEL HOYO J. J., *La Política Agraria Común (P.A.C.) y sus reformas*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, pag. 17;
- LAMO DE ESPINOSA J., *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Madrid, Encuentro Ediciones, 1998, pag. 20 ss.;
- RAGIONIERI M.P., *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto dell'ecologia*, *Giur. agr. it.*, 1988, 652;
- ROMERO RODRÍGUEZ J.J., *Los efectos de la Política Agraria Común*, Bilbao, Editorial Desclée De Brouwer, 2002, pag. 40 ss.;
- SHUCKSMITH M., THOMSON K. J., ROBERTS D., *The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*, Cabi Publishing, 2005, pag. 15 ss.

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

Tribunal Supremo. Sentencia de 3 de marzo de 2014. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. N° de Recurso: 4265/2011. Ponente: RAMON TRILLO TORRES. SALINAS AGROTECNOLÓGICAS, S.L., interpone recurso de casación contra una sentencia de la Sección Tercera de la Sala Contencioso-Administrativo de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de mayo de 2011, estimatoria en parte del promovido por aquella entidad contra la resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 13 de octubre de 2005, por la que se había desestimado los recursos de alzada presentados contra los acuerdos de la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria de 10 de septiembre de 2004, correspondientes a los cinco expedientes en los que se resolvían los procedimientos de recuperación de pagos indebidos referentes a las ayudas de producción de aceite y ayuda a la aceituna de mesa de las compañías 1997/98, 1998/99, 1999/2000, 2000/01, 2001/02, habiendo declarado la Sala de instancia la nulidad del acuerdo de reintegro de la subvención de la última de las campañas citadas. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo. Sentencia de 18 de febrero de 2014. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. N° de Recurso: 3657/2011. Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ. Una comunidad de bienes solicitó su inclusión en el régimen de pago único y de derechos a la reserva regional. Una vez transcurrido el plazo legalmente establecido sin obtener respuesta de la Administración, interpusieron recurso contencioso-administrativo por silencio administrativo negativo. Más tarde se dictó la resolución de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 3 de agosto de 2007 por la que se denegó expresamente lo solicitado, siendo ampliado a ésta el recurso contencioso-administrativo. El Supremo rechaza el recurso.

Tribunal Supremo. Sentencia de 18 de febrero de 2014. Sala de lo Contencioso. Sección: 4. N° de Recurso: 3452/2011. Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ. Vinos Atxega S.L. interpone recurso contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1ª) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 11 de abril de 2011. El asunto tiene origen en la sanción impuesta a la recurrente por utilización del término “txacolí” en el etiquetado del vino que comercializaba sin pertenecer a ninguna de las tres denominaciones de origen de chacolí existentes: Txacolí-Alava, Txacolí- Bizkaia y Txacolí-Getaria. La sanción, consistente en una multa de 165.000 euros y el deber de modificar el etiquetado, fue confirmada en alzada por resolución del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco de 9 de diciembre de 2008. El TS rechaza el recurso.

Tribunal Supremo. Sentencia de 4 de febrero de 2014. Sala de lo Contencioso-Administrativo. RECURSO DE CASACIÓN Núm: 2324/2011. Ponente Excmo. Sr. LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ. Se impugna una sentencia que considera que la Orden ARM/2447/2008, de convocatoria de elecciones al Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida “Idiazábal”, adolecía de un vacío o laguna en materia de comunicación previa de coaliciones electorales. Ello habría de ser colmado mediante la aplicación supletoria del art. 44.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). Este precepto legal dispone: “Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación.” El TS estima el recurso al considerar que las recurrentes tienen razón cuando reprochan a la sentencia impugnada haber aplicado preceptos de la LOREG fuera del ámbito de aplicación de dicho cuerpo legal.

Tribunal Supremo. Sentencia de 17 de diciembre de 2013. Sala de lo Contencioso. Sección: 6. N° de Recurso: 4256/2011. Ponente: ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO. La mercantil “Agropecuaria Omega Universal, S.L.”, titular de una explotación ganadera de reses bravas destinadas a la lidia, impugna en recurso de casación la sentencia dictada el día 10 de junio de 2011 por la sección tercera de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en el recurso seguido ante ella con el nº 1296/2006, y su acumulado 267/2007, donde se impugnaban, respectivamente, la Orden de la Consejería de Agricultura de la Junta de Castilla y León de 25 de abril de 2006, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por sacrificio obli-

gatorio de ocho vacas presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería en Salamanca en fecha 4 de noviembre de 2004 (expediente num. RP/37/04/R04-004), y la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación por defectuosa ejecución de las campañas de saneamiento ganadero presentada el 29 de julio de 2005 frente a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León (expediente RP/37/05/R05-003). El TS rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, sección 1ª, de 19 de septiembre de 2013. Recurso de Casación. 769/2011. Ponente. Excmo. Sr. D. Francisco Javier Arroyo Fiesta (RJ 2013/7428). Precario. Procedencia de la acción de desahucio, pues el primitivo contrato de arrendamiento rústico data los últimos recibos de pago del año 1949, y sin constancia que los actuales ocupantes se subrogasen formalmente en él. Existe una relación gratuita por aquiescencia tácita de las partes, no exigiendo renta no pretensión de pagarla. Pérdida de eficacia del contrato por precario sobrevenido.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, sección 1ª, de 19 de septiembre de 2013. Recurso de Casación. 47/2011. Ponente. Excmo. Sr. D. Francisco Javier Arroyo Fiesta (RJ 2013/7046). Extinción del arrendamiento rústico por expiración del plazo. Contrato que se encuentra sometido a la legislación civil común antes de la entrada en vigor de la LAR/2005, que constituye requerimiento para impedir la tácita reconducción, debiendo darse desde ese momento por extinguido temporalmente, sin que pueda estarse a un nuevo contrato. Se aplica la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 2003 que no distingue sobre retroactividad entre contratos anteriores a esta Ley y los sujetos al Código Civil.

AUDIENCIA PROVINCIAL

Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja, sección 1ª, de 24 de mayo de 2013. Recurso de Apelación. 2/2012. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Carmen Araujo García (JUR 2013/247292). Arrendamiento rústico y aparcería. Desestimación de la reclamación de cantidad por falta de prueba de la liquidación de producción y gastos precisa para la concreción de la renta de la aparcería en cuanto a la producción de uva amparada por la denominación de origen calificada La Rioja, ni probado acuerdo alguno de los contratantes respecto de los kilos de uva no amparados por dicha denominación. En cuanto a la calificación del contrato hay que señalar que, en el contrato, aportado como documento nº 1 junto con la demanda, en su cláusula cuarta, se establece una renta variable, del 40% del producto obtenido respecto a los kilos de uva amparados por la denominación calificada rioja, tomando como referencia el

precio medio que la Cooperativa Santa Daria de Cenicero abone a sus asociados en relación con los kilogramos de uva vendimiados, y para los kilos de uva no amparados se remite al acuerdo entre las partes. También se establece, en la cláusula segunda del contrato, que los gastos de fitosanitarios, riegos, abonos y otros de explotación serán en un 60% asumidos por el arrendatario y en un 40% por el arrendador, pactando expresamente que los gastos de vendimia serán asumidos por el arrendatario.

Conforme a los artículos 101 y 107 de La Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980, que es la normativa aplicable al tiempo de celebración del contrato, (ya que la Ley posterior de 26 de noviembre de 2003 no entró en vigor hasta el 27 de mayo de 2004, además de que en su Disposición Transitoria Primera remite a la legislación vigente en el momento de su celebración), aparcería y arrendamiento parciario tienen en común el señalamiento de una participación en proporción a las aportaciones que realicen cedente y cesionario, y se distinguen cuando el cedente, además de aportar la tierra, aporta también elementos de la explotación con la línea divisoria del 25 % del total de éstos, de manera que si la aportación de elementos es inferior o no existe el contrato será de arrendamiento parciario y cuando la aportación de elementos sea igual o superior al 25% el contrato será siempre aparcería. Como establece la STS de 8 de julio de 2002: “No obstante las dificultades que ofrece la determinación neta de la naturaleza jurídica de la aparcería, dada la redacción del artículo 1579 del CC, que la diseña como una especie híbrida entre los contratos de arrendamiento y de sociedad, tanto la doctrina como la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 5 Nov. 1959) atribuye a la misma sustantividad propia, pues la aplicación, en su caso, de reglas de otros contratos, establecidas legalmente, por analogía, no invalida sus diferencias ni con el arrendamiento por las peculiaridades de las prestaciones, ni con la sociedad al no existir en la aparcería un sujeto de imputación, distinto de las partes, ni por tanto, un patrimonio separado. Máxima importancia revisten, en orden a la fijación del contenido del contrato, las estipulaciones que libremente hayan acordado las partes, conforme a lo dispuesto por el artículo 1255 CC, de manera que es, también, opinión aceptada la que considera que el artículo 1579 no establece, en su inciso segundo, un orden de prelación de fuentes normativas, sino una simple enumeración que obliga, según las reglas generales de los contratos, a conceder prioridad en la regulación a los pactos libremente establecidos por voluntad concorde de las partes, lo que, obviamente, según los supuestos, podrá acentuar, en unos, los elementos arrendaticios y, en otros, los societarios, asemejándose, más o menos, a los expresados contratos”. Finalmente, hemos de señalar que, conforme a reiterado criterio jurisprudencial, en cuanto a la calificación jurídica del contrato los juzgadores no están sujetos ni sometidos automáticamente a la denominación que se haga constar respecto

a los contratos que celebran las partes, debiendo valorar lo que resulte de la interpretación del contrato en relación con el resto de la prueba practicada.

Conforme a lo expuesto, la Sala ha de coincidir con la calificación del contrato como un contrato de aparcería que efectúa la juez a quo, atendido el contenido del mismo y la prueba al respecto aportada, en tanto no se establece una renta líquida, al modo de un contrato de arrendamiento rústico, sino un determinado porcentaje de los productos en proporción a las respectivas aportaciones.

En cuanto a la relación de producción de uva tinta y blanca y de gastos fitosanitarios correspondientes a dichas anualidades pero, tal relación no distingue entre Kilogramos de uva amparada y no amparada por la denominación de origen calificada Rioja, siendo que en cuanto a los primeros habría de abonarse a la actora como cedente el 40% del producto obtenido con la referencia del precio medio de los pagos que realice la Cooperativa Santa Daría de Cenicero a sus asociados, y en cuanto a los Kilogramos de uva no amparados, habría de estarse al acuerdo entre las partes, por lo que, ignorando el acuerdo de las partes, como cuales son los Kilos amparados y los no amparados por la denominación de origen calificada Rioja, no puede aceptarse tal relación como la liquidación procedente conforme a lo pactado, ni en ningún caso procedería la condena a la demandada al abono de las cuantías recogidas en tal escrito, como solicita subsidiariamente la actora, ya que de ese total, habría que distinguir los Kilos de uva amparada y los no amparados, una vez precisado aún restaría por concretar el 40% correspondiente, y respecto a los Kilogramos de uva no amparada, la liquidación dependería del acuerdo entre las partes, que no consta haberse producido.

Para determinar el porcentaje correspondiente a la actora es absolutamente necesaria la acreditación de los extremos indicados, que debieran acreditarse en el procedimiento principal sin que resulte posible (artículo 219 LEC) deferirlo al trámite de ejecución de sentencia.

Por tanto, ni cabe estimar procedente la declaración y correlativa condena a la concreta cuantía (124.495,39 euros) establecida en el suplico de la demanda, ni ninguna de las pretensiones subsidiarias introducidas *ex novo* en el escrito de formulación del recurso, en ningún caso acreditados los elementos imprescindibles para la liquidación de producción y gastos precisa para la concreción de la renta de la aparcería en cuanto a la producción de uva amparada por la denominación de origen calificada Rioja, ni probado acuerdo alguno de los contratantes respecto a los Kilos de uva no amparados por dicha denominación.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga, sección 5ª, de 31 de mayo de 2013. Recurso de Apelación. 745/2011. Ponente. Ilmo. Sr. D. Hipólito Hernández Barea (JUR 2013/332044). Arrendamiento rústico. No procede la extinción por expiración del plazo, pues, no se ha cumplido el plazo máximo de arrendamiento de 21 años.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 13ª, de 26 de junio de 2013. Recurso de Apelación. 536/2012. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Isabel Carriedo Mompín (JUR 2013/331682). Arrendamientos rústicos: desestimación de la reclamación de gastos por falta de prueba que el masovero requiriera a la propiedad para la realización de tales obras necesarias y ésta se negara a ello y menos que el masovero obtuviera informe favorable del IRYDA sobre la necesidad e importe de tales obras. Para reclamar por mejoras es menester que hubiese una comunicación escrita del arrendatario o aparcerero sobre la mejora proyectada lo ha dicho, de forma repetida, la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Aunque hay más, citaremos sólo tres sentencias de 4 de diciembre de 2003 (RJ 2003/8637), de 13 de diciembre de 2006 y 18 septiembre 2008 (RJ 2008/5560). Esta última es especialmente significativa, pues se dictó en recurso por interés casacional, ya que la sentencia de la Audiencia se había dictado contraviniendo la doctrina del Tribunal Supremo. Cita distintas resoluciones anteriores y, en definitiva, insiste en la exigencia de que hubiese comunicación escrita previa como requisito para que puedan reclamarse las mejoras al final del arrendamiento. Ya el Decreto 475/1959 establecía en su artículo 22.5 que “se han de realizar con conocimiento o intervención del propietario para fiscalizar los gastos...”. Pues bien en el presente caso no consta tal comunicación escrita por lo que la reclamación no puede prosperar.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 13ª, de 12 de septiembre de 2013. Recurso de Apelación. 642/2011. Ponente. Ilmo. Sr. D. Juan Bautista Cremades Morant (JUR 2013/346959). Arrendamiento rústico. Finalización del mismo por expiración del término y prórroga en su caso, además de la pérdida de la calificación de finca rústica. Por su parte, los terrenos arrendados perdieron su condición de rústicos, siendo calificados como urbanizables, y se denegó la segregación de la edificación del resto de la finca, constatándose la imposibilidad de cumplimiento de la condición suspensiva de la que dependía el eventual derecho de la arrendataria sobre la referida porción; la actora es titular registral de toda la finca desde su adquisición en 2002, con la presunción del art. 38 en relación con el 41 LH (y pretendida la rectificación registral por la demandada, fue desestimada), y por ello, más allá de un “propietario fiduciario”, dependiente de una condición suspensiva de la adquisición de la arrendataria, que ha resultado imposible; y el arrendamiento se extinguió en 31.12.2006, según el mismo contrato. Concorre pues, manifiestamente, la legitimación activa que - en sentido amplio - se deduce del artículo 250.1.1º LEC (“..... dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer una finca ...urbana”). Conforme al art. 7 LAR, ésta no se aplica a los arrendamientos que tengan por objeto, “inicial o posteriormente, fincas que constituyan, conforme a la legislación específica, “suelo urbano o suelo urbanizable programado”: es decir, la pérdida de la calificación de

“rústica” supone la exclusión de la normativa especial. Ciertamente, el art. 83.2 LAR resulta de aplicación (preaviso e indemnización), pero solo si el arrendador pretende dar por finalizado el contrato por superveniencia de cualquiera de las dos circunstancias mencionadas por el art. 7 (resolución “anticipada” por pérdida del carácter de rústica de la finca), pero no, como es el caso, si se insta el desahucio por expiración del término contractual (con el cambio de calificación, no se instó la resolución, sino que se mantuvo la vigencia del contrato hasta la llegada de la fecha de su vencimiento, y, en este sentido las SSTs citadas en la resolución recurrida). Por ello, no pueden prosperar ninguno de los dos motivos del recurso. Consecuentemente, por aplicación del art. 1569 en relación con el 1565 CC, el arrendamiento “concluye” llegada la referida fecha. Con independencia de ello, existieron requerimientos previos comunicando la finalización del contrato e interesando el desalojo de la finca, a la expiración del término contractual.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Toledo, sección 2ª, de 18 de septiembre de 2013. Recurso de Apelación. 431/2011. Ponente. Ilmo. Sr. D. Juan Manuel de la Cruz Mora (JUR 2013/322099). Desestimación de la posición a la prórroga del contrato de arrendamiento rústico por ausencia de una notificación del arrendador al arrendatario denegatoria de la prórroga con una antelación mínima de un año.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén, sección 1ª, de 14 de marzo de 2014. Recurso de Apelación: 176/2014. Ponente. Ilmo. Sr. D. Rafael Morales Ortega (JUR 2014/130943). Comunidad de bienes: División de la cosa común. Desestimación, pues, la división de finca rústica no es válida por cuanto da lugar a parcelas de extensión inferior a una unidad mínima de cultivo, al devenir la finca jurídicamente indivisible. A tal efecto, los apartados 1 y 2 del artículo 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias bajo la rúbrica de “indivisión”, establece en su primer apartado que, “la división o segregación de una finca rústica solo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo”, añadiendo su segundo apartado que “serán nulos y no producirán efecto entre las partes, ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior”. Consecuentemente, es patente e indiscutible el carácter prohibitivo de la norma, al igual que su naturaleza imperativa, por cuanto que sanciona con el efecto de la nulidad radical o absoluta (es decir, sin que produzca efecto alguno) a los contratos en virtud de los cuales se dividan o segreguen fincas rústicas dando lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. Son claras y contundentes al respecto las SSTs de 19 de noviembre de 2008 y de 18 de marzo de 2009,

pues, de las mismas se infiere que el incumplimiento de la normativa urbanística tiene una repercusión civil evidente, pues, no es posible otorgar escritura pública, ni inscribir en el Registro. Es más, aun en el supuesto hipotético de entender que la división pudiera obedecer sólo a fijar los linderos del terreno cuyo uso y disfrute se quiere atribuir entre los copropietarios, también sería necesaria la licencia de parcelación en estos casos de adjudicación en propiedad de cuotas indivisas de un terreno con derecho de uso privativo exclusivo, y es así que el artículo 66 –modificado por el artículo 25 de la Ley 13/2005, de 11 de diciembre– de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, prohíbe dicha parcelación en suelo no urbanizable.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid, sección 1ª, de 21 de abril de 2014. Recurso de Apelación: 54/2014. Ponente. Ilmo. Sr. D. José Ramón Alonso-Mañero Pardo. Retracto legal entre colindantes. Se estima, pues, la finca sobre la que se ejercita el retracto es una finca considerada como un todo, que configura una unidad registral independiente a tenor de los artículos 24 y 25 de la Ley de Explotaciones Agrarias. En estos preceptos se da validez a las operaciones de división o segregación de fincas, cuando den lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo. En consecuencia, la segregación en las dos fincas resultantes constituyendo dos fincas física y registralmente distintas adjudicadas además a propietarios diferentes, no procede cuestionar ahora la validez y eficacia material y registral de una división que consta anotada en el Registro de la Propiedad sin controversia ni cuestionamiento alguno, pues, no existe razón objetiva alguna que permita asegurar que no se diera alguna de las excepciones que el propio artículo 25 de la Ley 19/1995 permite. Por ello, no sirve a juicio de esta Sala el argumento del Juez de instancia para negar el derecho de retracto al actor-apelante, ya que su acción se dirige frente a una finca considerada como un todo, que configura una unidad registral independiente, y no como sostiene el Juez “a quo”, sobre lo que solamente sería “... una porción de una finca indebidamente segregada”.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva, sección 1ª, de 23 de abril de 2014. Recurso de Apelación: 54/2014. Ponente. Ilmo. Sr. D. Francisco Bellido Soria (JUR 2014/191062). Arrendamientos rústicos. Retracto. Improcedencia por falta de acreditación que el arrendatario fuese cultivador personal de la finca. Una finca abandonada desde hace años. En este sentido, se viene manteniendo por el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de febrero de 2008 que “resulta ineludible recoger las líneas de la jurisprudencia de esta Sala que, tal y como se indica en la sentencia de 20 de abril de 2007, ha ido elaborando un cuerpo de doctrina en torno a la caracterización de la condición de cultivador personal, en cuanto requisito para el ejercicio del derecho a acceder a la propiedad de la finca rústica arrendada, que se resume, entre otras, en

la sentencia de 31 de enero de 2007, con cita de otras anteriores, conforme al cual, para reconocer la indicada condición es precisa la dedicación en exclusiva a las labores agrícolas, por sí o con la ayuda de familiares que convivan con el arrendatario, sin utilizar asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales de la explotación agraria, no perdiéndose, sin embargo, la condición de cultivador personal aunque se utilicen uno o dos asalariados, en caso de enfermedad sobrevenida, o de otra justa causa que impida continuar el cultivo persona, distingüendo esta misma doctrina entre el profesional de la agricultura que, desempeña las actividades de tal orden con el carácter de preferente que resulta de los presupuestos establecidos en el artículo 2.5 de la Ley 19/1995, y el cultivador personal, que las realizar con dedicación exclusiva. En rigor, ciertamente, ha sido objeto de alguna modulación, al considerar que la edad avanzada, por si misma, no era conceptualmente incompatible con la condición de cultivador personal y al admitirse la compatibilidad de las labores agrícolas con el desarrollo de una pequeña industria, o con otras actividades de distinta naturaleza, pero siempre se ha destacado la necesidad de que la actividad preferente sea agrícola. De ahí que, la misma doctrina jurisprudencial haya declarado que no cabe prescindir de la dedicación a la explotación agrícola y de que lo decisivo a los efectos de apreciar la condición de cultivador personal, es la dedicación del arrendatario a la explotación de la finca como modo de subsistencia, aunque se valga de ayuda familiar por causas justificadas, pero manteniendo, en todo caso, el control y la dirección propia, la continuidad al frente de la explotación y la responsabilidad sobre la misma, la dedicación del labrador que vive del campo y para el campo, permanencia en contrato con la tierra que cultiva, de suerte que no pierde la condición de cultivador personal en tanto se mantenga en la explotación y aunque no realice todos los trabajos materiales que la misma puede exigir, o en supuestos de imposibilidad física, se mantiene la permanencia al frente de la explotación responsabilizándose de la misma, en relación directa con el trabajo al ostentar la dirección de las actividades agrícolas. Aplicando lo anterior al caso, entendiendo la Audiencia que, no ha quedado acreditado que el arrendatario fuese cultivador personal de la finca en el sentido requerido y, a pesar de estar jubilado, y, en consecuencia, los requisitos exigidos legalmente para el ejercicio y la prosperabilidad de la acción de retracto en relación a que en el momento de la venta no era cultivador personal, lo que impide que pueda acceder a la propiedad de la finca arrendada a través del derecho de retracto.

REVISTA DE REVISTAS

PRIMER SEMESTRE 2014

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Profesora Contratada Doctora
Universidad de Valladolid

ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL

2014, nº 4

ZAMORA ROSELLÓ, M^ªR. *“La “economía azul” de la Unión Europea y la seguridad marítima.*

2014, nº 5

CASTILLA GUERRA, J. *OGM en Francia: el camino hacia una nueva moratoria.*

ACTUALIDAD JURÍDICA ARANZADI

2014, nº 884

BERGES ANGÓS, I. *“Fusión de cooperativas y entidades asociativas agro-alimentarias: Ley 13/2013”, pp. 7-10.*

AGRICULTURA Y COOPERACIÓN

2014, nº 340

“La renta agraria”, p. 3

AMBIENTA

2014, nº 1

LÓPEZ RAMON, F. *“Trayectoria del régimen jurídico de los parques nacionales en España”.*

BOLETÍN DIGITAL ALIMENTACIÓN-CONSUMO

2014, nº 6

MARTÍNEZ PORRERA, E. *“El Codex Alimentarios y el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC: ¿Matrimonio de conveniencia o divorcia a la italiana?”*, pp. 13-22.

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

2014, n° 3

RAUSEO, N. *“Il canone di affitto dei fondi rustici: la Cassazione ci ripensa?”*.

DIRITTO FALLIMENTARE E DELLE SOCIETA COMMERCIALI.

2014, n° 1-2

MASINI, S. *“Agricoltura di comunità e servizi di «cura» alle persone”*

GARBAGNATI, L. *“La prelazione del confinante nell'interpretazione della giurisprudenza”*.

2014, n° 3-4

RAUSEO, N. *“Il canone di affitto dei fondi rustici: la Cassazione ci ripensa?”*

GARBAGNATI, L. *“La prelazione del confinante nell'interpretazione della giurisprudenza (Parte II)”*.

DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO

2014, n° 131

HERRERO VELASCO, J.M. *“Ley de medidas para mejora el funcionamiento de la cadena alimentaria. Un hito histórico para el sector agroalimentario español”*, p. 23.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

2014, n° 220

“L'agriculture durable: un rêve de droit”, pp. 63-69

“L'interdiction programmée du recours: Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national”, pp. 7680.

ECONOMIA E DIRITTO AGROALIMENTARE

2014, n° 1

CARDILLO, C., PERITO, M^a A., RUSSO, C., *“The efficiency of a threshold approach based on farm size to exclude farmers from the benefit of direct payments”*

EFFL. EUROPEAN FOOD AN FEED LAAW**2014, n° 1**

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “Authorized Health Claims: The Difficulty of Producer-Consumer”, p. 2.

HUIZING EDINGER, W.W., “A Legal Perspective on EU Competence to regulate the “healthiness of Food”, p. 11.

2014, n° 2

HIRSCHAUER, N., BAVOROVÁ, M. *Advancing Consumer Protection through Smart Food Safety Regulation*, pp. 91-105.

SUSANN STEHFEST, S., HENNING, K.J., *Legal Structures of Food Safety in Europe*, pp. 114-120.

2014, n° 3

HOLLE, M., TOGNI, E., VETTOREL, A. “*The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*”, pp. 148-161.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “*The Proposed EU Consumer Product Safety Regulation and its potential conflict with Food Legislation*”, pp. 161-171.

EUROPEAN REVIEW OF AGRICULTURAL ECONOMICS**2014, n° 41**

ROOSEN ,J. “*Agri-Food and rural Innovations for Healthier societies*”, p. 353.

FORUM CALIDAD**2014, n° 249**

VERANO CAÑAVERAS,D. , “*Correcta gestión en toda la cadena alimentaria: De la UNE- EN ISO 22000 al esquema FSSC 22000*”, pp. 12-19.

JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND TRADE POLICY**2014, n° 13**

HASEEB ANSARI, A., WARTINI,S., “*Application of precautionary principle in international trade law and international environmental law: A comparative assessment*”, pp.19 – 43

JOURNAL OF THE SCIENCE OF FOOD AND AGRICULTURE**2014, n° 94****BÁNÁTI, D.**, “*European Perspectives of Food Safety*”. *Journal of the Science of Food and Agriculture*”, pp. 1941-1953.**LABOREO****2014, n° 530****ARES, J.** “*Arrendamiento rústico: el canon medio bajó un 2,4% en 2012, hasta 153 euros/hectárea*”, pp. 30-32.**2014, n° 531**“*La nueva PAC. Pagos directos, distribución de las ayudas y reparto territorial*”. *Laboreo*, pp. 26-30.**PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA****2014, n° 139****GAGO ROGRÍGUEZ, A., LABANDEIRA VILLOT, X.** “*La imposición ambiental como opción para España*”, pp. 142-152.**QUESTIONE AGRARIA****2014, n° 1****MATTHEWS, A.** “*Doha negotiations on agriculture and future of the WTO multilateral Trade System*”, pp. 31-71.**RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL****2014, n° 3****MARTÍNEZ ARROYO, F.** “*La PAC en otros EEMM; ¿Política común?*”**REDECO, REVISTA ELECTRÓNICA DEL DERECHO DEL CONSUMO Y LA ALIMENTACIÓN****2014, n° 36****GONZÁLEZ VAQUÉ, L.** *El futuro Reglamento (UE) relativo a la seguridad de los productos de consumo y su potencial conflictividad por lo que se refiere a la aplicación de la legislación alimentaria*, págs. 3-23.

REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL**2014, n° 27**

BESSA, A. *“La protección de los conocimientos tradicionales y su relación con los derechos a la tierra y a los recursos naturales”*, pp.

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO**2014, n° 742**

DONADO VARA, A. *“Información contractual y características de los bienes y productos farmacéuticos: responsabilidad civil por daños a consumidores y usuarios y modificación del contenido de un prospecto en ciertas áreas de distribución comercial”*, pp.- 715-747.

2014, n° 743

MUÑOZ BENAVENTE, F. *“Responsabilidad civil del fabricante análisis de casos limítrofes y aplicabilidad de la noción técnica de productos a otros agentes económicos”*, pp. 1465-1489.

REVISTA DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**2014, N° 26**

CELMA ALONSO, P., *La seguridad alimentaria y el comercio de productos agrícolas de la Unión Europea*, , n° 26, 2014, ps. 191-224.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO EUROPEO**2014, n° 49**

FERNÁNDEZ ALLES, J.J.; FERÁNDEZ ALLES, M^a T. *“El Derecho europeo sobre las autopistas del mar y su incorporación al ordenamiento español (2010-2013)”*, pp. 55-89.

REVUE DE DROIT RURAL**2014, n° 420**

BORGHETTI, J-S. *“La responsabilité civile des exploitants agroalimentaires”*.

2014, n° 421

TAURAN, TH. *“La réforme des retraites issue de la loi du 20 janvier 2014: principales incidences en agriculture”*.

2014, n° 422

ETRILLARD INRA, E. *“L’agriculteur, acteur de la politique environnementale : le cas de l’épandage des boues d’épuration”*.

LOCHOUARN, D. *“L’usage des chemins d’exploitation”*.

REVISTA DE ECONOMÍA E SOCIOLOGÍA RURAL

2014, n° 51

CRAVIOTTI, C. PALACIOS Y.P. *“La diversificación de los mercados como estrategia de la agricultura familiar”*

REVISTA PENAL

2014, n° 33

CASTRONUOVO, D. *Los desafíos de la política criminal frente a las generaciones futuras y al principio de precaución: el caso de los OGM*, pp. 66-79.

REVUE DU DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE

2014, n° 5

CUDENNEC, A., BOILLET, N, et al. *“Maritime Chronicle”*, p. 305.

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L’UNION EUROPÉENNE

2014, n°574

HERMON, C. *“Agriculture et environnement. Un nouveau projet pour la PAC?”*, pp. 52-63.

RIVISTA DI DIRITTO ALIMENTARE

2014, n° 1

COSTATO, L. *“Delocalizzazione e produzione alimentare”*, p. 1

RUSSO, L. *“La responsabilità del produttore e del distributore”*, p. 34.

MINELLI, M. *«L’uso dei prodotti DOP e IGP come componenti»*, p. 43.

QUESTIONE AGRARIA

2014, N° 1

ARZENI, A., SOTTE, F. *“Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole?”*, pp. 75-100.

UNIÓN EUROPEA ARANZADI

2014, nº 4

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. *“La clonación con fines ganaderos de los animales en la UE: de la Ética del Derecho agroalimentario”*, pp. 39-59.

VIDA RURAL

2014, nº 373

LÓPEZ, A. *“Consenso sobre aspectos clave de la aplicación de la nueva PAC”*, pp. 10-12.

GONZÁLEZ VAQUÉ, LUIS (Coord.). *Introducción al Derecho alimentario en China*. ARANZADI 2014, ISBN: 978-84-9059-274-8. 249 págs.

La obra que se reseña tiene un carácter primordialmente informativo, destacando los principales aspectos del Derecho alimentario en China. Su contenido pretende ser de utilidad para orientar a juristas y empresarios interesados en dicho Derecho.

El libro está dividido en dos partes. La primera parte, titulada *Introducción al Derecho Alimentario en China*, es obra de Nicola Aporti, con la colaboración de Valentín de le Court. La segunda parte, titulada *Globalización e internacionalización de la legislación relativa a los productos alimenticios*, ha sido escrita por varios autores.

La primera parte está dividida en siete capítulos:

En el capítulo I, se pone de relieve, por un lado, la excesiva legislación del sector alimentario, así como la poca coordinación y su no fácil interpretación y aplicación, y, por otro, siendo China el mayor productor de productos alimenticios falsificados, se ha experimentado una evolución progresiva de las exigencias del consumidor chino, que ante el temor al fraude alimentario, desconfía de los productos chinos y busca productos de importación.

En los capítulos II y III se centra en el sistema normativo chino relativo a la seguridad alimentaria: Ley de Seguridad Alimentaria y su Reglamento de Aplicación, y en las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria.

El capítulo IV trata la producción, distribución y suministro de alimentos, en especial a los alimentos prohibidos, a las categorías de alimentos aceptados, a los aditivos alimentarios autorizados, nuevos aditivos alimentarios, nuevos alimentos, alimentos con propiedades beneficiosas para la salud, licencias de actividad en el sector alimentario: de producción, de distribución y de suministro, etiquetado de alimentos preenvasados, etiquetado nutricional, alimentos para uso dietético, etc.

El capítulo V se refiere a la importación de productos alimenticios, al control de los alimentos importados, a la trazabilidad y su etiquetado y a los procedimientos de importación.

En el capítulo VI se estudia, por una parte, los controles e inspecciones destinados a garantizar la seguridad alimentaria por las autoridades públicas, entre dichos controles están: el libre acceso a los establecimientos de producción y manipulación de los productos alimenticios, analizar muestras de todos los alimentos, decomisar alimentos no conformes a las normas de seguridad o precintar los locales

destinados a la producción o manipulación de alimentos ilegales; y, por otra, la retirada de alimentos del mercado bien por los productores, distribuidores, suministradores y por las autoridades competentes. Dichos alimentos retirados serán destruidos o sometidos a un proceso que elimine su efecto nocivo, pero si la anomalía se ha debido a defectos en etiquetado, en los prospectos o en las marcas, una vez corregidas las anomalías, serán reintroducidos en el mercado.

El capítulo VII trata de la protección de los derechos de propiedad intelectual del envasado, incluyendo el envoltorio, el etiquetado y cualquier otra información que figure en él, tema de gran transcendencia debido a las falsificaciones del envase y la información que contiene. La protección la estudia desde la Ley de Marcas, desde la Ley de Patentes, desde la Ley de Copyright y desde la Ley para la Represión de la Competencia Desleal. También estudia en este capítulo la protección relativa al origen geográfico de los productos como marca colectiva o de garantía y como indicación geográfica.

La segunda parte contiene ocho trabajos de distintos autores. Un primer trabajo, titulado “Ventajas e inconvenientes de la internacionalización del Derecho desde la perspectiva de un abogado y de un consumidor” es de Isabel Segura Roda.

El segundo trabajo titulado “La inevitable y/o deseable internacionalización del Derecho Alimentario” es de Silvia Bañares Vilella.

“La incidencia de la globalización en la producción, distribución y consumo de alimentos” es el trabajo realizado por Ana Carretero García.

“Unión Europea: la protección otorgada por los Reglamentos nº 510/2006 y nº 1151/2012 a las indicaciones geográficas de terceros países” es de Cristina Vidreras Pérez.

Un quinto trabajo, “Las relaciones China-Latinoamérica en el sector agroalimentario: potencial y leva para el desarrollo”, es de Leticia A. Bourges.

“El mundo (de los alimentos) es un pañuelo” de Paolo Borghi.

El séptimo trabajo, “Aspectos de interés práctico para el sector alimentario en China: defensa de las marcas registradas y estructuras societarias para la distribución de alimentos” es de Joan Mier Albert.

Y finalmente, “Resolviendo dudas... Preguntas habituales sobre el Derecho alimentario en China por parte de los exportadores españoles de alimentos” es de Pablo Recio Gracia.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

