

# REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXII

N.º 49. Julio - diciembre 2006

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

**Edición financiada por el Programa de Apoyo a la  
Investigación y el Desarrollo del año 2006  
de la Universidad Politécnica de Valencia**

Publicación semestral de la  
Asociación Española de Derecho Agrario

1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

aedagraria@yahoo.es

Ayala, 20

28001 MADRID

Teléfono: 91 435 96 41

Fax: 91 578 04 15

Maquetación: joaquin.barrero@terra.es

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

Suscripción anual:

España: 60 € (IVA incluido)

Extranjero: 80 € (IVA incluido)

I.S.S.N.: 0213-2915

Depósito legal Z 647-86

**PRESIDENTE DE HONOR:**

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

**CONSEJO DE REDACCIÓN:**

**Presidente:**

Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid.*

**Vicepresidente:**

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

**Consejeros:**

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

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

D. Domingo Bello Janeiro, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de A Coruña. Director de la Escola Galega de Administración Pública.*

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.<sup>a</sup> Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid.*

D.<sup>a</sup> Ana Carretero García, *Profesora ayudante doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha.*

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario.*

D. J. Francisco Delgado de Miguel, *Notario.*

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

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

D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado.*

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

D.<sup>a</sup> 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. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *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.<sup>a</sup> Esther Muñoz Espada, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid.*  
D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.*  
D. Francisco Javier Orduña Moreno, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Valencia.*  
D. Ángel Sánchez Hernández, *Profesor titular de E.U. de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*  
D. Carlos Vattier Fuenzalida, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*  
D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.*  
D. Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros, *Abogado.*

**Secretario:**

D. José M.<sup>a</sup> 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 E.U. de Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*

## ÍNDICE

<b>EDITORIAL.</b> . . . . .	7
-----------------------------	---

### ESTUDIOS

LA DIMENSIÓN JURÍDICO LEGAL DEL GOBIERNO DE LA BIOTECNOLOGÍA AGROALIMENTARIA POR EL DERECHO: PARTICIPACIÓN DEL DERECHO AGRARIO. Pablo Amat Llombart. . . . .	11
INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y GLOBALIZACIÓN. Jacques Audier . . . . .	41
REFLEXIONES SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA. Alberto Ballarín Marcial . . . . .	47
ANÁLISIS DE LA LEY 10/2006, DE 28 DE ABRIL, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES. Ana Isabel Berrocal Lanzarot. . . . .	55
MEDIDAS LEGALES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA GRIPE AVIAR. Carmen Rodríguez medina y Begoña González Acebes . . . . .	107
NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE VIEJOS TEMAS: ASENTAMIENTO DE COLONOS EN LA REFORMA AGRARIA DE LA REPUBLICA. José Luis Palma Fernández . . . . .	137
. . . . .	

<b>REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA</b> . . . . .	149
---	-----

### LEGISLACIÓN

NORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	157
NORMAS DEL ESTADO . . . . .	160
NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. . . . .	161

**REVISTA DE REVISTAS** . . . . . 175

**BIBLIOGRAFÍA.** . . . . . 179

**NOTICIAS**

XI CONGRESO ESPAÑOL E INTERNACIONAL DE DERECHO  
AGRARIO . . . . . 185

JORNADAS ANUALES SOBRE “EL FUTURO DE LA  
AGRICULTURA” . . . . . 191

XXIV CONGRESO Y COLOQUIO EUROPEO DE DERECHO  
RURAL . . . . . 194

NOTA SOBRE EL COMITÉ EUROPEO DE DERECHO RURAL. . . 202

**LOS NOTARIOS AGRARISTAS** . . . . . 203

## EDITORIAL

El presente número de la Revista va dedicado a la memoria de aquel agrarista extraordinario que fue Juan Francisco Delgado de Miguel, fallecido en acto de servicio al DA, en Berlín, con la dedicatoria que se ha redactado por Alberto Ballarín que le acompañaba en la ocasión.

Por otra parte, este número es muy alimentarista en cuanto contiene dos trabajos importantes en la materia, el primero abarca las medidas legales comunitarias contra la peste aviar que nos da idea de la importancia de este tema y, el segundo, mucho más interesante, nos abre nuevos horizontes: como lo sugiere el mismo título, el gobierno de la biotecnología agroalimentaria y la participación del Derecho Agrario en esa operación novedosa lo que afecta al contenido y al carácter de nuestra asignatura que ya sabemos es la del Derecho agroalimentario, como viene a reconocerlo el autor que es el agrarista valenciano Pablo Amat Llombart. Es cierto que cada día aumenta la importancia de los criterios científicos para el DA. Esto lo vimos en el ámbito de la Seguridad alimentaria, en cuanto el Derecho Comunitario al regular en 2002 los principios generales de aquella y la Agencia Europea, además de las Agencias nacionales para su salvaguarda, previó la existencia, a nivel de los Estados Miembros, de un Comité científico que proporcionara esa base racional a sus decisiones. Ahora mismo, con el cambio climático y sus consecuencias, está ocurriendo lo mismo: cada día será mayor el papel de los Comités científicos que van surgiendo, como el que se ha reunido en el pasado mes de marzo en Berlín con asistencia del español Antonio Ruiz de Elvira, Catedrático de Física de la Universidad de Alcalá de Henares; no creo que tarde mucho el legislador o la Administración en oficializar el Comité español. A veces pensamos que ello tiene la ventaja de proporcionarnos un criterio indiscutible para aplicar la Ley, pero resulta curioso constatar que también en el terreno de las ciencias hay opiniones divergentes en algunas ocasiones —como está ocurriendo ya en cuanto al asunto del cambio climático— y es al político a quien toca decidir, eso sí, con base científica y esto es lo que resulta importante, que el dictamen de los sabios sea obligatorio y previo, en cierto modo determinante del de gobierno.

Ahora bien, ese predominio de lo alimentario se compatibiliza con la referencia a otros temas como el de la reforma agraria, que se ve con perspectiva histórica en el caso de José Luis Palma Fernández, el cual hace gala de realismo cuando señala el fallo de los asentamientos como sistema de asignación de tierras de la Reforma Agraria republicana, a diferencia —podría decirse— de la mayoría de las leyes europeas de idéntico objeto que regulaban la adquisición de la propiedad por parte de los beneficiarios.

Es curiosa la coincidencia en tal tema con Alberto Ballarín que, al ocuparse de la función social de la propiedad distingue su sentido subjetivo: limitaciones, cargas y deberes impuestos al propietario (y también al empresario agrario) por la Ley al regular la relación jurídica en que se sustancia la propiedad y su sentido objetivo, aludiendo a la propiedad como institución básica de la economía y de la sociedad que reclama una distribución que no sea escandalosamente injusta, lo que ha determinado la aparición de leyes de reforma agraria allí donde se ha comprobado esa injusticia, aunque, a veces, se haya recurrido a la misma por pura demagogia o por corrupción incluso, sin observar las reglas fundamentales del Estado de Derecho como lo estamos viendo en la Venezuela de Chávez.

Hay algo importante que se publica en este número, al margen de los estudios, de la legislación y jurisprudencia o de la revista de revisas, —secciones todas ellas que siguen siendo muy cuidadas— como es el caso del Programa de las Jornadas de Talavera de la Reina sobre la Agricultura del futuro con el subtítulo orientador de “una Agricultura para el cambio climático”. Esta indicación reviste hoy gran interés, pues vamos a la consolidación de una agricultura orientada, a la vez que a la producción alimentaria, aspecto tradicional y obligado que no podemos olvidar de ninguna manera, hacia la lucha contra el agujero de ozono, de modo que se logre una emisión de oxígeno por las plantas y un efecto sumidero lo suficientemente importante como para que detengamos los efectos perversos del cambio climático, dando por sentado, como se está dando, que éste nos rodea y nos condiciona ya por todas partes, a la vista de las sequías por un lado y de las torrenceras por otro, del deshielo polar, del cambio de vida de los osos y otros muchos animales, etc, etc. En Talavera se va a situar el estado de la cuestión, a la vez que trataremos de lo que podemos hacer desde el punto de vista práctico. La intervención prevista del gran agrarista italiano Luigi Costato sobre la suficiencia alimentaria mundial nos situará las relaciones entre esa función y la de conservación del medio ambiente dentro de la cual se sitúa esta nueva preocupación por el cambio climático que nos va a traer el ilustre especialista español en la materia profesor Antonio Ruiz de Elvira.

La Dirección de esta Revista tiene el gusto de informar al lector de la creación del Observatorio Nacional de Derecho agrario (Observatorio para el seguimiento de las leyes agrarias), cuya Directora es la Prof. Esther Muñoz Espada, de la Universidad de Valladolid; creado en virtud del Convenio firmado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y La Fundación General de la Universidad de Valladolid, cuya finalidad es el estudio y la difusión del Derecho agrario. En el próximo número pondremos a su disposición toda la información sobre el mencionado instituto y la dirección de su página web.

Don Agustín Luna Serrano, Catedrático de Derecho Civil de Barcelona, ha recibido en el presente mes de Abril el grado de Doctor Honoris causa por la Universidad de Perugia, Italia, donde ha pronunciado el 20 de marzo de 2007,



con tal motivo, una *Lectio Doctoralis* sobre: “Algunas Disfunciones del Sistema Normativo”, cuyo texto se publicara en el próximo número.

Damos la enhorabuena a Agustín Luna por ese merecido reconocimiento de su muy alta cualificación como agrarista.

El agrarista argentino Fernando Brebbia ha fallecido hace unos días. Esta Revista se une al dolor de su familia, de sus amigos y de sus discípulos por tan triste noticia que, como agraristas, lamentamos profundamente, pues Fernando Brebbia era una figura muy destacada del agrarismo argentino, en la línea de los mejores y más ilustres autores de ese país, como Antonino Vivanco, Pérez Llana, Rodolfo Carrera y otros igualmente distinguidos.

En el próximo número se insertará una biografía sobre su figura.



## ESTUDIOS

### **LA DIMENSIÓN JURÍDICO LEGAL DEL GOBIERNO DE LA BIOTECNOLOGÍA AGROALIMENTARIA POR EL DERECHO: PARTICIPACIÓN DEL DERECHO AGRARIO**

DR. PABLO AMAT LLOMBART  
Profesor Titular de Escuela Universitaria. Área de Derecho Civil  
Universidad Politécnica de Valencia

**SUMARIO:** I. Introducción. Aparición y estado actual de la biotecnología aplicada a la agricultura y a la alimentación. II. Hacia el necesario mejor gobierno de la biotecnología por el Derecho y la ley. 1. Alcance de la imprescindible intervención del Derecho en la ordenación de la biotecnología. 2. Legitimidad social y jurídica de la biotecnología agroalimentaria: aplicabilidad del Derecho Agrario al ámbito de la biotecnología y los organismos modificados genéticamente (OMG). III. Referencia al régimen jurídico actual que disciplina la biotecnología y los OMG. 1. Precedentes normativos. Legislación horizontal de ámbito comunitario, estatal y autonómico. 2. La legislación sectorial: nivel comunitario y estatal. IV. La indefectible revisión, actualización y mejora de la normativa sobre OMG.

#### **I. INTRODUCCIÓN. APARICIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA BIOTECNOLOGÍA APLICADA A LA AGRICULTURA Y A LA ALIMENTACIÓN.**

Resulta fácil de apreciar y constatar el hecho de que, si bien a lo largo del siglo XX la innovación científica y biotecnológica se ha desarrollado con una velocidad hasta ahora nunca conocida, habiéndose obtenido resultados inimaginables, sin embargo, han sido sobre todo las últimas décadas del siglo

pasado, indiscutiblemente, las más prolíficas en nuevos avances y técnicas concernientes al ámbito de la biología molecular aplicada a los organismos vivos (vegetales y animales, e incluso al hombre). Por lo que afecta a nuestro interés, de hecho, hemos asistido en los últimos tiempos, sin lugar a dudas, al nacimiento de una *tercera gran revolución verde*, constituida por la “biotecnología moderna o avanzada” aplicada a la agricultura. Esta novedosa tecnología está basada en las llamadas técnicas de “ingeniería genética”, es decir, aquellas que mediante la aplicación de procedimientos técnico-científicos adecuados, poseen la capacidad de alterar, modificar o suprimir uno o varios genes del código genético de la variedad o especie de que se trate, e incluso transferir genes de unas especies a otras, con el fin de obtener unas características o propiedades específicas y deseadas en los individuos pertenecientes a la variedad receptora. Dichas propiedades, después de que la variedad en cuestión haya asumido la mutación genética verificada, son susceptibles de ser transmitidas de forma estable y por vía hereditaria a las posteriores generaciones.

En efecto, como señala LLOMBART BOSCH, la ciencia y la biotecnología en las últimas décadas ha evolucionado en el campo de aplicación de nuevos procedimientos genéticos a las producciones agrícolas causando profundos efectos sobre el sector agroalimentario, revolucionando los sistemas de cultivo tradicionales y los recursos productivos de la tierra, consiguiendo a través de técnicas de manipulación de genes la obtención de productos con nuevas cualidades (los organismos modificados genéticamente o transgénicos), técnicas que, aplicadas a las producciones agrarias, han dado lugar a alimentos con especiales características, ya que su origen (semillas manipuladas genéticamente) o producción (cultivos en invernadero, hidropónicos, etc.) está más vinculado al hacer humano y a la aplicación de métodos científicos que a los cultivos y prácticas convencionales y tradicionales. Los científicos defienden que se está, no ante unos nuevos y distintos alimentos, sino ante un sistema diferente de incidir en el origen de los vegetales típicos, añadiéndoles propiedades beneficiosas para los productores, transformadores y consumidores. Opina, en definitiva, que estamos ante una verdadera revolución verde, al vislumbrarse una realidad descubierta por la innumerable serie de aplicaciones a la agricultura que brinda la biotecnología<sup>1</sup>.

Desde la perspectiva de la tecnología científica, en estos últimos cuarenta años se ha verificado el “paso” de la técnica de la *mejora genética*, como ciencia del desarrollo de las variedades vegetales, a la técnica de la *manipulación genética*, como ciencia de construcción de vegetales que poseen en sí una secuencia de ADN proveniente de otros organismos filogenéticamente próximos o completamente

---

<sup>1</sup> “Impactos de la biotecnología en la agricultura. Manipulación genética”, en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 40, diciembre 2002, pp. 91 y 94.

<sup>2</sup> GERMANÓ, A.: “Biotecnologie in agricultura”, en *Digesto delle discipline privatistiche, Sez. Civile*, T.I, UTET, Turin, 2003, p. 182.

extraños<sup>2</sup>. Aunque se sostenga que las técnicas de modificación genética utilizadas para obtener variedades de plantas con determinadas características constituyen la evolución de las técnicas de hibridación, y que aquellas se usan para alcanzar los mismos fines que los de las técnicas tradicionales, no puede olvidarse el hecho de que la hibridación consiste en un cruce natural entre variedades de la misma especie o de especies afines y en la selección de la progenie que presenta las características deseadas, mientras las técnicas de ADN recombinante comportan el aislamiento y la posterior introducción, en una planta receptora o huésped, de segmentos diferentes de ADN que contienen el gen que interesa de otro organismo vivo. Entre técnicas de mejora genética y técnicas de manipulación genética, entre la ciencia del *desarrollo* y la ciencia de *construcción* de variedades vegetales no parece que pueda decirse que no existan diferencias<sup>3</sup>.

Ahora bien, también debemos tener en cuenta, junto con CARA FUENTES, que aunque las técnicas de mejora vegetal tradicionales habían logrado aumentar el rendimiento o generar variedades más resistentes a las plagas, estos métodos, basados en la hibridación y la selección, eran lentos: junto al gen beneficioso entraban otros no deseados, con lo cual se empleaban años en un mismo proceso. Ahora, mediante la biotecnología, es posible insertar en una variedad determinada un solo gen, con una definición precisa<sup>4</sup>. La bioingeniería actual, que para algunos se inserta dentro de la “tercera generación” de las biotecnologías, permite obtener de manera rápida y precisa —lo cual no quiere decir, evidentemente, inocua o totalmente segura— mejoras en productos vegetales y animales, habitualmente obtenidos hasta ahora mediante los métodos clásicos de selección genética y cruzamiento selectivo<sup>5</sup>.

De todas formas, y pese a los avances producidos, el objetivo esencial continúa siendo el mismo que hace siglos: la mejor satisfacción de las necesidades humanas en materias tales como agricultura, alimentación, sanidad, medicina, producción industrial e, incluso, protección del medio ambiente.

Por eso resulta lógico —para MARÍN PALMA— que si esos objetivos descritos de alcanzar mejores rendimientos en el sector agrario son los mismos que marcaron el actuar humano en el periodo señalado por el sedentarismo de los primeros pobladores de la Tierra, con la creación de los sistemas de cultivo y ganadería que han llegado hasta nuestros días y, posteriormente, en la llamada “Revolución Verde”, con la introducción a gran escala de cultivos de alta

---

<sup>3</sup> GERMANÒ: “Gli aspetti giuridici dell’agricoltura biotecnologica”, *Il Ponte*, 10-11, 2002, p. 195.

<sup>4</sup> “Riesgo y derecho comunitario: modificaciones genéticas en el ámbito de lo agrícola”, en HERRERA CAMPOS (Dir.-Coord.), *Derecho agrario ante el tercer milenio*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 207.

<sup>5</sup> MELLADO RUIZ, L.: *Bioseguridad y derecho. La Administración ante los riesgos de la tecnología de la vida*, Comares, Granada, 2004, p. 76.

productividad a partir de los años cincuenta, la Agrobiotecnología constituiría el último avance en la historia de la agricultura y la ganadería que el hombre ha desarrollado para proveerse de alimentos y mejorar sus condiciones de vida y sus hábitos alimentarios<sup>6</sup>.

Por cuanto se refiere a los principales hitos en la evolución de la ingeniería genética aplicada al sector agrario, hubo que esperar hasta 1982 para que en la Universidad de Gante (Bélgica) se consiguiera por vez primera resolver el problema de la introducción de genes foráneos en plantas: la patente de dicha invención se solicitó a principios de 1983. Tras las investigaciones confinadas a nivel de laboratorio, los primeros cultivos comerciales de semillas modificadas genéticamente tuvieron lugar en 1994, y el inicio del cultivo a gran escala —fundamentalmente en Estados Unidos, además de otros países— se sitúa a partir de 1996.

La panorámica más actualizada sobre la evolución de los cultivos transgénicos en el año 2006 nos la ofrece el Informe del *Servicio Internacional para las Adquisiciones de Aplicaciones Agro-biotecnológicas*<sup>7</sup> —conocido usualmente bajo las siglas en inglés ISAAA—, que proporciona los siguientes datos a escala mundial, teniendo en cuenta que en el 2005 se cumplió el décimo aniversario del inicio de la comercialización de cultivos genéticamente modificados, siendo el 2006 el primer año de la segunda década de la comercialización de los mismos (2006 - 2015).

Dicho informe señala que durante los once años transcurridos entre 1996 y 2006, la superficie total mundial de cultivos transgénicos se ha multiplicado por 60, pasando de 1,7 millones de hectáreas por año (MHa) en 1996 a 102 MHa en 2006, cifra que representa cerca del 7% de la superficie cultivable del globo terráqueo (1.500 MHa). La superficie acumulada de cultivos entre los años 1996 y 2006 excede del medio billón de hectáreas (577 MHa), convirtiendo a esta tecnología agrícola en la que más rápidamente ha sido adoptada en la historia reciente.

En el año 2006, unos 10,3 millones de agricultores de 22 países del mundo cultivaron una superficie total de 102 MHa, frente a los 90 MHa de los 8,5 millones de agricultores de 21 países del año 2005, lo que supone un incremento absoluto de 12 MHa, que equivale a un aumento de superficie cultivada del 13% frente al 11% de incremento en 2006 sobre 2005. Es importante señalar que el 90% de los agricultores (9,3 millones) que cultivan plantas transgénicas pertenecen a países

---

<sup>6</sup> “Propuesta de reforma agraria en relación con la agrobiotecnología”, en *Operación Jovellanos. Propuestas de reforma para la agricultura española*, Consejo General del Notariado y MAPA, Madrid, 2000, p. 329.

<sup>7</sup> Vid. el informe dado a conocer el 18 de enero de 2007 y cuyo autor es el Dr. Clive JAMES, fundador y presidente del *International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications* (ISAAA). JAMES, C.: *Global status of commercialized biotech / GM crops: 2006*, ISAAA Brief n.º. 35, Ithaca, New York, 2006.

en vías de desarrollo.

El informe apunta que en el año 2006, un 40% de la superficie mundial total de cultivos biotecnológicos (40,9 MHa) correspondió a países en vías de desarrollo. El porcentaje de crecimiento de los cultivos transgénicos en estos países en 2006 fue de un 21% (7 MHa) frente al 9% de los países industrializados (5 MHa). Por tercera vez consecutiva el incremento de la superficie cultivada fue mayor en los países en vías de desarrollo que en los industrializados. El número total de países en el mundo donde se cultivan plantas transgénicas ha ido creciendo gradualmente: 6 en 1996, 9 en 1998, 13 en 2001, 16 en 2002, 18 en 2003, 17 en 2004, 21 en 2005 y 22 en 2006. En este último año, el número de países en vías de desarrollo con cultivos transgénicos (11) es igual que el de países industrializados (11).

En 2006, de los 22 países productores de cultivos transgénicos, 14 de ellos superaban las 50.000 hectáreas, habiendo cultivado los 8 primeros más de un millón de hectáreas: Estados Unidos (54,6 MHa, que supone el 53,5% de la superficie mundial), Argentina (18 MHa, 17,6% del total), Brasil (11,5 MHa, 11,2%), Canadá (6,1 MHa, 5,9%), India (3,8 MHa, 3,7%), China (3,5 MHa, 3,4%), Paraguay (2 MHa, 1,9%), Sudáfrica (1,4 MHa, 1,3%), Uruguay (0,4 MHa), Filipinas (0,2 MHa), Australia (0,2 MHa), Rumania (0,1 MHa), Méjico (0,1 MHa), España (0,1 MHa), seguidos de Colombia, Francia, Irán, Honduras, República Checa, Portugal, Alemania y Eslovaquia, todos ellos con menos de 0,1 MHa.

Asimismo, hay que tener en cuenta el hecho de que otros 29 países adicionales han aprobado desde 1996 la regularización de cultivos biotecnológicos para su importación con el fin de usarlos como alimentos humanos y para animales, así como para su liberación en el medio ambiente.

Por especies, los tres cultivos transgénicos más importantes en 2006 han sido la soja (58,6 MHa, que supone el 57% de la superficie sembrada con los cultivos transgénicos), el maíz (25,2 MHa, 13%) y el algodón (13,4 MHa, 5%). En 2006, un nuevo cultivo biotecnológico, la alfalfa con tolerancia a herbicida, fue comercializado por vez primera en Estados Unidos, habiendo sido cultivado en 80.000 hectáreas.

El valor global comercial en el año 2006 de los cultivos transgénicos fue de 6,15 billones de dólares, estimándose que dicho valor superará en el año 2007 los 6,8 billones de dólares.

En cuanto a la Unión Europea, es de destacar que en 2006 Eslovaquia se incorporó por primera vez al cultivo de maíz Bt resistente a insectos, uniéndose así a los otros cinco países que ya vienen cultivando dicho producto desde hace años, sumando un total de seis de los 25 Estados miembros actuales. Dejando a España a un lado, por el momento, se estima que la superficie colectiva de maíz Bt en los otros cinco países (Francia, República Checa, Portugal, Alemania y Eslovaquia) aumentó más de cinco veces: de aproximadamente 1.500 hectáreas en 2005 a alrededor de 8.500 hectáreas en 2006. Pese a que se trata de superficies modestas, se estima que el crecimiento en estos países continúe en el 2007.

Por su parte, España continúa siendo el país líder en Europa en cuanto a superficie de cultivos transgénicos sembrados, constituyendo el maíz Bt el único producto objeto de cultivo. Fue el país pionero en la siembra de variedades transgénicas en la Unión Europea, incorporando a la lista nacional de variedades vegetales dos variedades de maíz insecticida Bt en 1998<sup>8</sup>, cinco variedades en 2003, otras siete en 2004, etc. La superficie sembrada de maíz transgénico pasó de 25.000 hectáreas en 2002, a 32.000 hectáreas en 2003, aumentando a 58.000 hectáreas en 2004 y llegando en el año 2006 a las 60.000 hectáreas. En 2003 esta superficie apenas representaba el 7% del total nacional, distribuyéndose de la siguiente forma: Cataluña 13%, Aragón 11%, Castilla la Mancha 9%, Madrid 9%, Navarra 4%, Andalucía 3% y Extremadura 2%.

En una predicción para la próxima década de comercialización de productos transgénicos —de 2006 a 2015, se entiende—, el *International Service for the Acquisition of the Agri-Biotech Applications* (ISAAA) ha estimado que alrededor o más de 20 millones de agricultores de 40 países sembrarán más de 200 millones de hectáreas con cultivos transgénicos antes de 2015. Si a dicha apreciación se sumara la posible comercialización del arroz transgénico, la adopción de cultivos transgénicos podría ir mucho más allá de la conservadora estimación de 20 millones de agricultores, y llegar hasta los 80 millones de agricultores<sup>9</sup>. Se espera que los cultivos modificados genéticamente capaces de desarrollar un cierto grado de tolerancia a la sequía —disponibles probablemente alrededor de 2010 o 2011—, tengan un impacto sustancial, siendo particularmente importantes para los países en vías de desarrollo que sufren más de sequía, el obstáculo más frecuente y más importante al aumento de la productividad agrícola en todo el mundo. Es probable que durante la segunda década se produzca, de forma considerable, un mayor crecimiento en Asia en comparación con la primera década, que fue la década de las Américas. El uso de la biotecnología para aumentar la eficacia de la primera generación de cultivos alimenticios y de forraje, y la segunda generación de cultivos energéticos para su empleo en biocarburantes, tendrá un gran impacto, presentando a la vez oportunidades y desafíos. A modo de recapitulación final, se afirma en el informe que existen motivos para esperar, con moderado optimismo,

---

<sup>8</sup> El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación español, por medio de órdenes ministeriales publicadas en el BOE el 26 de marzo de 1998, autorizó la inscripción en el Registro de Variedades Comerciales de dos tipos de maíz transgénico resistentes a una de las principales plagas del cultivo, el taladro.

<sup>9</sup> En el informe de la ISAAA del año 2005, se destacaba la importancia de la posible extensión del cultivo del arroz transgénico, teniendo en cuenta que el arroz es el cultivo más importante para la alimentación a nivel mundial, sembrado por 250 millones de agricultores y que constituye el alimento principal para una población de 1.300 millones de personas con los mayores índices de pobreza del mundo. Por lo tanto, la comercialización de arroz transgénico tiene implicaciones muy importantes no sólo para los países cultivadores y consumidores de Asia, sino también para todos los cultivos transgénicos y para su aceptación a nivel global.



que el aumento en cultivos transgénicos observado durante la primera década de su comercialización (de 1996 a 2005) continúe y aumente en la segunda década (de 2006 a 2015), incrementándose asimismo el número de países, de agricultores y de superficie dedicada a los mismos. Se añade que los países del Sur serán los mayores productores de cultivos transgénicos durante la próxima década, y que ello podrá contribuir a la consecución del objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, esto es, a la reducción del 50% de la pobreza a nivel mundial antes del 2015. Estamos en un momento emocionante en la adopción de la biotecnología. A medida que miramos hacia el futuro, hacia la segunda década de comercialización, muchos factores están alineados para impulsar el crecimiento sustancial de los cultivos transgénicos, superando significativamente la cantidad de los inicialmente establecidos. Es en esta década cuando los cultivos transgénicos pueden hacer una contribución significativa y afectar de forma positiva a los 1.300 millones de pobres que hay en el mundo.

Para concluir este apartado introductorio, podemos señalar que, en definitiva, los avances e innovaciones de la moderna biotecnología han sido y siguen siendo tantos, se han producido con tanta rapidez y alcanzan tal envergadura, que ya han generado fuertes polémicas y recelos en la sociedad así como en ciertos Estados europeos ante la preocupación por los potenciales riesgos que pudieran derivarse de la puesta en marcha a gran escala de las aplicaciones en el sector agrario y alimentario de una tan novedosa biotecnología, sobre todo por cuanto afecta en particular a las consecuencias de la “ingeniería genética”. Incluso desde el punto de vista ético, se discute en diferentes foros sobre la conveniencia o no de determinar los límites a la investigación científica en esta materia y acerca de la progresiva intromisión de la moderna tecnología artificial en la esencia misma del origen de la vida de seres y organismos de la naturaleza. Esta nueva “revolución biotecnológica”, al principio del siglo XXI, puede estar llamada a exceder con creces los logros y aplicaciones —así como las inquietudes— de otras grandes revoluciones en la historia de la humanidad como la industrial o la informática. Es en este punto donde el Derecho y la regulación jurídica deben intervenir proporcionando una adecuada disciplina capaz de justificar y compatibilizar todos los intereses en juego que tendremos ocasión de analizar en el siguiente apartado.

## **II. HACIA EL NECESARIO MEJOR GOBIERNO DE LA BIOTECNOLOGÍA POR EL DERECHO Y LA LEY.**

### **1. Alcance de la imprescindible intervención del Derecho en la ordenación de la biotecnología.**

La ingeniería genética no ha escapado al debate centrado en la problemática

cuestión acerca de la fijación de límites éticos y jurídicos a la libertad de investigación.

En efecto, se afirma que los propios investigadores, primero, y los poderes públicos nacionales, más tarde, se han cuestionado, desde los primeros momentos de desarrollo de esta nueva revolución científica, la revolución biológica, la conveniencia o no de un autocontrol o de la intervención coactiva del Estado en la regulación pormenorizada de las actividades insitas en el seno de esta nueva forma de entender la vida. Las puertas del debate no se han cerrado aún, y permanecerán abiertas hasta que se vislumbre, en un horizonte de compromiso y concienciación general, la posibilidad de un equilibrio adecuado y estable que, garantizando la inocuidad social de las actividades del hombre, no coarte su avance y desarrollo. Asimismo, la inexistencia de un centro gravitacional de apoyo para la instauración de un equilibrio sostenible entre los beneficios y los riesgos derivados de las nuevas biotecnologías, así como el continuo e imparable incremento de las actividades y ensayos con cultivos transgénicos en todo el mundo, y la potencial irreversibilidad de sus consecuencias, hacen ineludible el predicamento de la conformación, tanto a nivel nacional como doméstico, de un orden jurídico vinculante y formalizado sobre bioseguridad de las actividades y productos derivados de los modernos conocimientos de manipulación genética de plantas y microorganismos. Si es correctamente y honestamente articulada y aplicada, la normativa sobre bioseguridad puede contribuir decididamente a la implantación de un orden social y económico sostenible en el ámbito de la biotecnología, es decir, garante intemporal de la salvaguarda de la salud humana y el medio ambiente, en tanto que bienes jurídicos indisponibles e insustituibles, a la vez que motor del desarrollo y la investigación de los beneficios y posibilidades encerradas aún en su seno<sup>10</sup>.

Así pues, la aplicación y desarrollo en Europa de las innovaciones biotecnológicas a nivel general, y en particular dentro del sector agrario y alimentario, plantea la necesidad de adoptar decisiones de tipo político y jurídico.

Desde la perspectiva estrictamente política, ya desde hace varios años se insiste en la idea de que Europa se encuentra frente a una importante opción política: o bien acepta un papel pasivo y reactivo y carga con las implicaciones del desarrollo de estas tecnologías fuera de la Unión, o bien desarrolla políticas proactivas a fin de explotar estas tecnologías de forma responsable y coherente con los valores y normas europeos. Esta segunda opción será menos realista cuánto más tiempo tardemos en decidírnos. Actualmente, Europa se encuentra

---

<sup>10</sup> MELLADO RUIZ, L.: *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, MAPA e INAP, Madrid, 2002, pp. 251 y 252; 484 y 485.

en una encrucijada: o bien participamos activamente en el desarrollo de políticas responsables desde una perspectiva global y dirigida al futuro, o nos veremos enfrentados a políticas diseñadas por otros, tanto en Europa como a escala mundial. La tecnología y sus aplicaciones se desarrollan rápidamente, y por ello, la Comisión cree que la opción política de Europa no consiste en averiguar si deben abordarse o no los desafíos planteados por los nuevos conocimientos y sus aplicaciones, sino más bien en cómo abordarlos<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, resulta evidente que la opción asumida por la Unión Europea respecto a la biotecnología y los OMG es la decidida intervención: desde hace ya más de quince años viene regulando la materia por medio de diversa legislación comunitaria de armonización<sup>12</sup>. En efecto, las Directivas sobre OMG han abierto un proceso de incorporación al Derecho interno de los diversos Estados miembros —por la vía de la transposición nacional— de las directrices, principios y reglas generales exigidos a nivel comunitario por la Unión Europea<sup>13</sup>.

Por otra parte, también se va abriendo camino la legislación comunitaria

---

<sup>11</sup> Así lo señala la Comisión Europea en el apartado 1 de la Comunicación titulada *Ciencias de la vida y biotecnología. Una estrategia para Europa*, COM (2002) 27, de 23 de enero de 2002, donde se abordan los desafíos estratégicos en materia de biotecnología y ciencias de la vida.

<sup>12</sup> Efectivamente, la “primera generación” de legislación comunitaria básica data de 1990. Así por un lado, la Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DOCE n.º 117, de 8 de mayo de 1990), posteriormente modificada de forma sustancial por la Directiva 98/81/CE del Consejo, de 26 de octubre de 1997 (DOCE n.º 330, de 5 de diciembre de 1998). Y por otro lado, la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DOCE n.º 117, de 8 de mayo de 1990). Esta última ya ha sido derogada por una nueva normativa de “segunda generación”, la vigente Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DOCE n.º 106, de 17 de abril de 2001).

<sup>13</sup> Por cuanto se refiere al ordenamiento jurídico español, la primera normativa reguladora de la materia data de mediados de los años noventa del siglo pasado, donde se recogía en una sola disposición de alto rango normativo —Ley ordinaria— todos los aspectos sobre OMG: la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente (BOE n.º 133, de 4 de junio de 1994). Años después, y con cierto retraso, se publicó el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprobaba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994 (BOE n.º 150, de 3 de junio de 1994). Hoy esta normativa ha sido derogada y superada por nuevas disposiciones de “segunda generación”. El actual régimen jurídico español, ajustado a las Directivas comunitarias en vigor, se integra por la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente (BOE n.º 100, de 26 de abril de 2003), y por el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003 (BOE n.º 27, de 30 de enero de 2004).

sectorial en diferentes ámbitos de las aplicaciones biotecnológicas, como la que ya existe en materia de alimentos y piensos modificados genéticamente, que regula el procedimiento para su autorización, su trazabilidad, etiquetado y los movimientos transfronterizos. La diferencia estriba en que esta vez se viene utilizando la figura del Reglamento, norma directa e inmediatamente aplicable y por igual en todos los Estados miembros, sin necesidad de transposición al Derecho interno<sup>14</sup>.

No cabe la menor duda de que la intervención jurídica resulta imprescindible, si se tiene en consideración la cantidad de cuestiones conflictivas que planean sobre la utilización de la biotecnología en la sociedad actual, así como en atención a la magnitud de sus presentes y futuras implicaciones, tanto negativas o controvertidas como positivas y beneficiosas<sup>15</sup>. Se trata de una regulación que posee un gran interés, no sólo por sus importantes implicaciones sociales, económicas y científicas, sino también por razones estrictamente jurídico-dogmáticas. La regulación del sector ejemplifica perfectamente el papel que corresponde a la Administración Pública y al Derecho Administrativo en el actual mundo globalizado, la creciente europeización del Derecho Administrativo y de sus procedimientos, la forma en que se articulan las competencias de los distintos niveles territoriales en los Estados autonómicos o federales, las complejas relaciones existentes entre la ciencia y la sociedad en la sociedad de la información y las nuevas tecnologías, la importancia adquirida por bienes jurídicos como el medio ambiente y los medios de control de los riesgos generados por las nuevas tecnologías<sup>16</sup>. En efecto, los riesgos potenciales siempre

---

<sup>14</sup> Así, el Reglamento 1829/2003, de 22 de septiembre, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente; también el Reglamento 1830/2003, de 22 de septiembre, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE; y finalmente el Reglamento 1946/2003, de 15 de julio, relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente.

<sup>15</sup> No hay más que revisar los numerosos trabajos y la abundante doctrina existente sobre los *pros* y los *contras* que conlleva la biotecnología aplicada, para convencerse aún más de la necesaria configuración de una meditada y estricta disciplina jurídica sobre la materia (vid., por todos, ALMODÓVAR IÑESTA, M.: *Régimen jurídico de la biotecnología agroalimentaria*, Comares, Granada, 2002). En todo caso, podemos afirmar ahora, junto con BELLO JANEIRO (“Liberalización y comercialización de productos transgénicos”, en *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, Universidad de Almería, 2004, p. 97), que hay mucho en juego en este enfrentamiento. El desarrollo de la ciencia, la defensa de la salud humana y el medio ambiente, la libertad científica y la empresa, la competitividad y la propia estructura del tejido industrial europeo, las convicciones morales de nuestras sociedades o nuestros propios hábitos alimentarios y de consumo dependerán de la solución que finalmente se alcance, y dicha solución se articula y se articulará necesariamente a través del Derecho, sobre todo, del Derecho administrativo y de las Administraciones Públicas que éste regula y que velan por el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

<sup>16</sup> Así BELLO JANEIRO, en “Liberalización y comercialización de productos transgénicos”, *Aspectos legales de la agricultura transgénica*, cit. p. 88.

se deben considerar junto con los beneficios potenciales. Se trata de encontrar el justo equilibrio entre el temor irracional a todo lo nuevo —proscribiendo cualquier tipo de desarrollo de la tecnología— y la esperanza ciega en el progreso —rechazando cualquier tipo de obstáculos a la investigación científica—. La regulación del uso de la biotecnología debe intentar nivelar estos dos sentimientos contradictorios y autoexcluyentes<sup>17</sup>. En conclusión, es necesario que la sociedad reconozca los beneficios y los perjuicios de la nueva biotecnología y su potencial, y el Derecho asuma y reconozca como propio la importancia de ésta y elabore las adecuadas directrices que rijan su desarrollo<sup>18</sup>.

La presencia de una disciplina jurídica europea y nacional desarrollada desde hace cierto tiempo, denota la trascendencia que en la Unión Europea se otorga al problema de la “gobernanza de la ciencia y la biotecnología” por parte del Derecho y la Ley. Admitiendo que la opción “proactiva” planteada al principio (o sea, la opción en pro de la intervención normativa sobre la materia) sea la elegida por las Instituciones comunitarias y los Estados europeos —no sin algunas reticencias en algunos de ellos—, resulta necesario a partir de tal legislación determinar cuál es el camino escogido, es decir, cuáles son las directrices y los principios esenciales de carácter general que a su vez guiarán las disposiciones particulares sobre OMG. Una adecuada aproximación al contenido y extensión de tales principios facilitará la labor de determinar las vigentes condiciones de legitimidad jurídica que se aplican a las innovaciones biotecnológicas en diferentes sectores y, al mismo tiempo, una vez establecido con certeza el marco jurídico, permitirá a los diversos agentes participantes intervenir con seguridad en la defensa de sus legítimos intereses y derechos subjetivos.

Siguiendo la anterior línea argumentativa, se ha dicho que nos encontramos ante un problema de “política del Derecho”, concretamente el problema del “gobierno” de la ciencia en nuestra sociedad contemporánea, ante la necesidad de que sea el Derecho quien se haga cargo de las dudas y de la credibilidad de la ciencia, colmando con valoraciones jurídico-políticas los espacios de incertidumbre que dejan los científicos<sup>19</sup>. Realmente, la biotecnología es una actividad científico-técnica social. Tanto sus presupuestos como sus fines hunden sus raíces en el *substratum* multifacético de la sociedad. Es ésta la que legitima la investigación y la que soporta (disfruta o padece) los resultados de sus aplicaciones. La norma jurídica, en tanto que ordenadora de las relaciones e intereses de dicha sociedad,

---

<sup>17</sup> MELLADO RUIZ, L.: *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, op. cit., p. 262.

<sup>18</sup> MARÍN PALMA, E.: “Propuesta de reforma agraria en relación con la agrobiotecnología”, cit., p. 340.

<sup>19</sup> GERMANÒ, “Gli aspetti giuridici dell’agricoltura biotecnologica”, cit., p. 214.

<sup>20</sup> MELLADO RUIZ, L.: *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, op. cit., pp. 486 y 487.

debe mediatizar sus aplicaciones<sup>20</sup>.

En otro orden de cosas, y atendiendo a la normativa jurídica existente en nuestro país que podría considerarse relacionada, directa o indirectamente, con la materia que venimos estudiando, se ha afirmado que la genética y las nuevas técnicas que ésta comporta son objeto de regulación —expresa o tácita— por parte de las distintas ramas del ordenamiento jurídico español. Así, por ejemplo, corresponde al Derecho Mercantil la regulación de las patentes genéticas y de la información genética que las aseguradoras pueden solicitar a sus asegurados; al Derecho Laboral, las medidas de protección de los trabajadores expuestos a OMG de tipo infeccioso en su lugar de trabajo y la regulación de la información genética que pueda exigirles el empresario; al Derecho Constitucional, la concreción del derecho a la intimidad genética y del principio de no discriminación por razones genéticas; al Derecho Procesal (Penal y Civil), la admisibilidad de la práctica de pruebas genéticas en los distintos procesos judiciales (penales y de determinación de la paternidad, sobre todo); al Derecho Penal, la tipificación de los delitos y faltas relacionados con las nuevas tecnologías genéticas; al Derecho Civil (e Internacional Privado), la responsabilidad contractual y extracontractual derivada de la utilización de dichas técnicas y todo lo relativo a la filiación; al Derecho Internacional Público, la regulación internacional de dicha materia; y al Derecho Financiero, sus aspectos tributarios. Pero el grueso de la regulación pertenece al Derecho Administrativo. Esta rama del Derecho regula con bastante detalle la intervención de la Administración pública en relación con los dos grandes aspectos jurídicamente relevantes de las nuevas tecnologías: la obtención y posesión de información genética acerca de —sobre todo— los seres humanos, y la manipulación genética (y clonación) de microorganismo, plantas, animales y humanos<sup>21</sup>. Ratifica esta última apreciación MELLADO RUIZ al señalar que, tratándose de intereses o fines públicos, que afectan al conjunto de la sociedad y son indisponibles para sus miembros (salud y bienestar físico y social, entorno laboral, ambiente externo, etc.) aquel sector del Derecho que debe encargarse prioritariamente de su protección será el Derecho Administrativo, como conjunto de normas que, desde una óptica objetiva, regulan el total de la función pública de un Estado determinado<sup>22</sup>.

## 2. Legitimidad social y jurídica de la biotecnología agroalimentaria: aplicabilidad del Derecho agrario al ámbito de la biotecnología y los organismos modificados genéticamente (OMG)

---

<sup>21</sup> Así MIR PUIGPELAT, en *Transgénicos y derecho. La nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 35 a 37.

<sup>22</sup> *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, op. cit., p. 487.



Sin perjuicio de la multitud de disciplinas jurídicas desde las que —como hemos podido comprobar en el apartado anterior— resulta posible analizar el fenómeno biotecnológico y sus aplicaciones en los más diversos sectores, a nosotros nos interesa prioritariamente situar el foco de atención sobre la perspectiva de la biotecnología aplicada a la agricultura y a la alimentación, y en particular sobre las reglas y disposiciones específicas que se aplican a dichos ámbitos de la realidad, muchas de las cuales bien pueden formar parte del objeto de una especialidad del Derecho que no aparece recogida en el listado de ramas jurídicas anteriormente apuntado: me refiero al Derecho Agrario.

Pero con carácter previo al análisis estrictamente jurídico de la aplicabilidad del Derecho agrario a nuestro objeto de estudio, y con el fin de despejar todo tipo de dudas posibles respecto a la legitimidad de la utilización de la moderna tecnología transgénica y sus aplicaciones en el sector agrario y agroalimentario, es conveniente someter dicha legitimidad al juicio acerca de su necesidad, oportunidad y viabilidad a largo plazo.

En ese sentido, hay quien sostiene que no se puede plantear la pregunta de si es posible regular legislativamente el uso de la tierra a través del empleo de OMG, si antes no se resuelve —o no se intenta dar una solución— el problema fundamental de la legitimidad del empleo de técnicas de manipulación genética en agricultura. Habida cuenta de los potenciales costes sociales y los beneficios que la agricultura biotecnológica es capaz de generar, es necesario establecer directrices que permitan afrontar e intentar resolver la gran cuestión sobre si conviene, y cómo, proceder en la investigación y aplicación de una agricultura hecha de plantas modificadas genéticamente: cuál sea, en otras palabras, el mejor gobierno de las exigencias de tutela del medio ambiente y de la seguridad alimentaria frente al entusiasta y temible escenario que la ingeniería genética ha abierto de par en par (también) sobre la agricultura<sup>23</sup>.

Si resultan mínimamente acertadas las afirmaciones según las cuales la aplicación de los procesos de ingeniería genética al mundo agrícola representa una de las mayores novedades productivas de los últimos cuarenta años, que dicha transformación —cuyos efectos todavía no se han desplegado del todo— está destinada a medio-largo plazo a cambiar el concepto de agricultura y el de producto agroalimentario, y que las técnicas de producción, el aspecto del producto, las

---

<sup>23</sup> Así GERMANÒ y ROOK BASILE: “Agricultura e scienza. Biotecnologia, diritti proprietari ed ambiente: verso un nuovo ordinamento giuridico?”, en *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica*, IDAIC, Giuffrè, Milán, 2002, p. 3; y GERMANÒ: “Gli aspetti giuridici...”, cit., p. 214.

<sup>24</sup> VALLETTA, M.: “Biotecnologia, agricoltura e sicurezza alimentare: il nuovo regolamento sui cibi e mangimi geneticamente modificati ed il processo di sistematizzazione del quadro giuridico comunitario”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, III, 2003, pp. 1471 y 1472.

relaciones entre el sujeto productor y las entidades industriales que se sitúan arriba y debajo del proceso agrícola, así como la misma relación entre cultivadores serán investidas y redefinidas por la revolución de la bioingeniería, y si a ellas se une la dificultad de encuadrar el fenómeno en las disposiciones normativas existentes, se comprende fácilmente la necesidad de trazar un marco disciplinario capaz de ofrecer una respuesta a las múltiples cuestiones planteadas<sup>24</sup>.

La ponderación entre las ventajas e inconvenientes que presentan en la actualidad los OMG arroja un saldo claramente positivo. Sus aplicaciones son (y serán cada vez más) extraordinarias. Pueden ayudar en gran medida a resolver los graves problemas alimentarios (hambre y malnutrición), sanitarios (producción insuficiente de medicamentos para tratar enfermedades curables; subsistencia de muchas enfermedades incurables) y medioambientales (cambio climático, agujero de la capa de ozono, deforestación, contaminación del agua y el aire...) de la humanidad, y contribuir de forma importante a la consecución del imprescindible e inaplazable *desarrollo sostenible* de nuestras sociedades. El papel del Derecho y de los poderes públicos es crucial en el correcto desarrollo de los OMG: al Derecho le corresponde establecer las normas que permitan aprovechar al máximo todo su potencial e impedir, al mismo tiempo, que se realicen los riesgos y objeciones éticas que comportan. A la Administración pública le corresponde velar por su estricto cumplimiento<sup>25</sup>.

Concretando el anterior argumento, se afirma que el gran número, variedad e importancia de las aplicaciones de los OMG aconseja que permitamos su desarrollo, pero con dos condiciones fundamentales: que dicho desarrollo se produzca bajo una *regulación jurídica estricta*, elaborada por las instancias políticas democráticamente elegidas por los ciudadanos, que minimice los riesgos y objeciones éticas existentes; y que la observancia de dicha regulación sea férreamente *controlada* por los poderes públicos, en general y por la *Administración pública*, en particular. Ello significa que debe rechazarse que la materia de los OMG quede sujeta únicamente a la *autorregulación* y al *autocontrol* efectuados por el propio sector, esto es, por los centros de investigación y las empresas alimentarias, que crean y/o utilizan este tipo de organismos en sus investigaciones, productos o procesos productivos. La razón del rechazo se basa en que tales mecanismos no permiten garantizar que se adopten las muchas *medidas de seguridad* necesarias para evitar que se realicen los importantes riesgos sanitarios y medioambientales derivados de los OMG, ni, por tanto, asegurar el alto nivel de protección razonablemente exigido por la ciudadanía<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Vid. MIR PUIGPELAT, en *Transgénicos y derecho. La nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*, cit., pp. 96 a 98.

<sup>26</sup> MIR PUIGPELAT, cit., pp. 99 y 100.



Se considera indispensable, por consiguiente, la elaboración de reglas racionales y aceptables sobre la materia, capaces de proporcionar marcos de referencia estables para los investigadores, las empresas, las autoridades competentes, y sobre todo, para los ciudadanos consumidores, porque el necesario presupuesto del ordenado y ventajoso desarrollo de la biotecnología agroalimentaria no puede sino estar constituido por la certeza de los derechos de tales sujetos, cuya definición y tutela se plantea, a nivel comunitario, como una primaria y urgente necesidad<sup>27</sup>.

Abundando en la cuestión de la normativa biotecnológica *sectorial agraria*, si analizamos los contenidos materiales concretos a los cuales deberá dar oportuna respuesta jurídica la disciplina jurídica en materia de biotecnología agraria y agroalimentaria —que se augura relevante y fructífera en un futuro próximo—, es fácil concluir que buena parte de dicha disciplina penetra directamente en el núcleo del Derecho Agrario, bien comunitario o bien nacional<sup>28</sup>.

Los argumentos a favor de dicha afirmación son diversos.

En primer lugar y como argumento de índole general, hay que aceptar la

---

<sup>27</sup> MARINI, L.: “Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1, 2004, p. 22.

<sup>28</sup> Al respecto, VALLETTA defiende la imprescindible implicación del Derecho comunitario en esta materia, no sólo por la extensión del fenómeno, difícilmente confinable dentro de las angostas fronteras de los derechos nacionales, sino, sobre todo, por su relación con la agricultura, la seguridad alimentaria y el mercado, materias ya sólidamente incorporadas en el marco de competencias de la Comunidad europea (“Biotecnología, agricultura e sicurezza alimentare: il nuovo regolamento sui cibi e mangimi geneticamente modificati ed il processo di sistematizzazione del quadro giuridico comunitario”, op. cit., p. 1472).

<sup>29</sup> Sobre esta espinosa cuestión, a nivel europeo, el artículo 26 bis de la Directiva 2001/18 tan sólo establecía que *los Estados miembros podrán adoptar las medidas adecuadas para impedir la presencia accidental de OMG en otros productos*. Por otra parte se encomendaba a la Comisión Europea una labor fundamental en dicho proceso, pues la misma *recogerá y coordinará la información basada en estudios a escala comunitaria y nacional, observará la evolución relativa a la coexistencia de cultivos en los Estados miembros, y, sobre la base de dicha información y observación, elaborará orientaciones sobre la coexistencia de cultivos modificados genéticamente, cultivos convencionales y cultivos biológicos*. Dos años más tarde, en cumplimiento del mandato normativo que le había sido asignado, el 23 de julio de 2003 la Comisión aprobó la *Recomendación 2003/556/CE sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica*. En España, pese a que desde 1998 se cultiva maíz transgénico, sin embargo sólo desde principios del año 2004 se está intentando aprobar una normativa que regule la coexistencia entre cultivos. De hecho ya en febrero de 2004 el gobierno del Partido Popular trabajaba en un borrador de Orden Ministerial. En la actual legislatura, bajo el mandato socialista, ya se han presentado tres borradores de Real Decreto sobre la materia, lo que es indicativo del elevado nivel de debate y de las dificultades con que se están encontrando los actores políticos, representantes del sector y demás interesados, para llegar a un acuerdo definitivo en la materia: borrador de 4 de noviembre de 2004; borrador de 19 de julio de 2005; y el último de 20 de abril de 2006, que contiene el “Reglamento sobre coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos”.

evidencia de que uno de los principales campos de desarrollo de las aplicaciones biotecnológicas es el sector agrario: la ingeniería genética, que provee a la agricultura de nuevas o mejoradas variedades vegetales, está afectando al sistema primario de producción agrícola, incluso de tal forma que ya resulta ineludible reflexionar acerca de la articulación de normas que permitan la coexistencia entre la agricultura convencional, la ecológica y la transgénica<sup>29</sup>.

En segundo lugar y más en concreto, la biotecnología se aplica a organismos vivos reproducibles (en el ámbito agrario a plantas, vegetales, semillas...), es decir, actúa sobre el ciclo biológico de ciertas especies y cultivos agrícolas que finaliza con la obtención de productos aptos para el consumo humano o animal, bien directamente o previa su transformación. Ello supone, en definitiva, una concreta aplicación del criterio agrobiológico caracterizador del Derecho Agrario (principio de la *agrarietà*) establecido por CARROZZA hace varias décadas<sup>30</sup>.

En tercer lugar, una de las aplicaciones biotecnológicas que mayor trascendencia —y controversia, como es sabido— ha alcanzado en los últimos tiempos, se refiere a la posibilidad de obtener alimentos genéticamente modificados (transgénicos) o producidos a partir de materias primas agrícolas que consistan en OMG. Pues bien, si admitimos las modernas tendencias del Derecho Agrario que abogan por la extensión de su ámbito de conocimiento no solo a las producciones agrarias

---

<sup>30</sup> Vid. al respecto CARROZZA, A.: “La noción de lo agrario (*agrarietà*). Fundamento y extensión”, en *Jornadas italo-españolas de Derecho agrario* (Salamanca-Valladolid 1972), 1976, pp. 305 y ss. También del mismo autor vid. *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975.

<sup>31</sup> Alberto BALLARÍN MARCIAL fue uno de los precursores de esta tendencia, expuesta en su ponencia al Congreso de Ferrara celebrado en 1983 y publicada bajo el título: “Dal Diritto agrario al Diritto agro-alimentare” en la *Rivista di Diritto Agrario*, 1984, pp. 204 a 223. En dicho artículo concebía al Derecho agro-alimentario como un sistema de normas que regulan la actividad pública y privada relativa a la agricultura y a la alimentación, a la conservación de la naturaleza y a la mejora de las condiciones del medio rural (p. 208). Vid. también su trabajo “Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1, Julio-Septiembre 1985, pp. 7 y ss. Y en la doctrina italiana, afirma BORGHI que en el ámbito del Derecho comunitario que tiene por objeto los productos biotecnológicos, la cuestión de los OMG es sólo uno de los temas clave: ciertamente, para el Derecho agrario de la CE —que no está llamado a ocuparse de la ingeniería genética o de la *biotech* en todos sus ámbitos, sino sólo de los productos agrícolas y agroalimentarios (*ex* Anexo I) que tengan tal origen— los productos llamados «transgénicos» representan el sector de investigación más importante en el ámbito de la materia biotecnológica (“Biotecnologie, tutela dell’ambiente e tutela del consumatore nel quadro normativo internazionale e nel diritto comunitario”, cit., p. 382).

destinadas a servir de alimento al hombre, sino también al producto alimenticio final, al alimento —fundamento del llamado Derecho Agroalimentario—, es fácil llegar a aceptar la conclusión de que el Derecho Agrario también se aplicará a los productos de la biotecnología que puedan calificarse como “alimentos”<sup>31</sup>.

### **III. REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL QUE DISCIPLINA LA BIOTECNOLOGÍA Y LOS OMG.**

1. Precedentes normativos. Legislación horizontal de ámbito comunitario, estatal y autonómico.

En 1988, cuando en Europa se llega a la resolución de que era necesario ante todo elaborar una disciplina específica y transversal para la biotecnología avanzada, dejando para una segunda fase la adopción de normativas “de producto”, aparece como prioritario afrontar los problemas de la seguridad del uso en laboratorio, de la experimentación a campo abierto y de la circulación en el mercado de productos constituidos por o que contuvieran OMG<sup>32</sup>.

Así pues, en el ámbito de la Unión Europea, la normativa que inicialmente se ocupó de reglamentar la disciplina jurídica de los microorganismos y organismos modificados genéticamente supera ya los quince años de experiencia, y continúa hoy día en constante adaptación y modificación. Como hemos visto, nos hallamos en presencia de una materia objeto de regulación no sólo extremadamente novedosa, sino caracterizada a su vez por una vertiginosa carrera de innovación y mejora técnico científica que influye directamente en las disposiciones reguladoras de su régimen legal.

En efecto, las primeras disposiciones se remontan al 23 de abril de 1990, fecha en que se aprobó, por un lado, la Directiva 90/219, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, y por otro, la Directiva 90/220, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

Posteriormente, y tras varias modificaciones operadas con el fin de adaptar la normativa al progreso técnico, la Directiva 90/219 fue objeto de una profunda reforma llevada a cabo por la Directiva 98/81, de 26 de octubre de 1997. De hecho, tras su entrada en vigor, sólo quedaron unos pocos artículos originarios de la redacción de 1990. Por lo que respecta a la Directiva 90/220, ha sido derogada y sustituida por la Directiva 2001/18, de 12 de marzo.

Por cuanto se refiere al régimen jurídico existente en España, con la finalidad

---

<sup>32</sup> SIRSI: “Le norme sull’etichettatura degli organismi geneticamente modificati”, en *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, CEDAM, Padova, 2003, p. 688.

de incorporar las obligaciones impuestas por las Directivas comunitarias de 1990, esencialmente en lo que atañe a la transposición de su contenido al ámbito de la legislación nacional, se dictó la Ley 15/1994, de 3 de junio, primera en este país en establecer un régimen jurídico para la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de OMG. A los pocos años, mediante el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio se aprobó el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la citada ley.

Actualmente, y después de casi nueve años en vigor, la mencionada Ley de 1994 ha sido derogada y sustituida por la vigente Ley 9/2003, de 25 de abril,

---

<sup>33</sup> En ese sentido, MIR PUIGPELAT (vid. *Transgénicos y derecho. La nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*, cit., pp. 116 a 122) critica el retraso en la transposición efectuada. Podría pensarse que este retraso obedece a la complejidad de la materia y a la voluntad de las Cortes Generales de aprovechar la obligación de transposición del Derecho comunitario para regular de forma completa y detallada todo lo relativo a los OMG y a su utilización confinada y liberación voluntaria en el medio ambiente, recabando la opinión de los distintos interlocutores sociales en un tema tan polémico como este. Nada más lejos de la realidad. A la vista del resultado, el retraso es absolutamente injustificable. Ni se ha dedicado tiempo a pulsar el sentir social en esta materia (el Proyecto de Ley se ha tramitado de espaldas a la sociedad, sin que haya trascendido ni suscitado debate alguno en la opinión pública —ni siquiera entre los grupos especialmente afectados: organizaciones ecologistas y de consumidores, científicos, empresas farmacéuticas y agroalimentarias...—), ni se ha regulado de forma detallada la materia, completando lo dispuesto por las Directivas comunitarias. Es más: la Ley no sólo no concreta lo establecido por las normas comunitarias que pretende transponer (como debería hacer toda transposición; las Directivas, por definición, sólo establecen los resultados a alcanzar, dejando —esto es, obligando a— que los Estados miembros las *desarrollen* para que sean operativas), sino que resulta *mucho más escueta y genérica* que ellas. Esta concisión de la Ley no es fruto de una extraordinaria capacidad de síntesis de nuestro legislador, sino de su *constante remisión al desarrollo reglamentario*. La Ley 9/2003 viene así a *deslegalizar* esta materia, rebajando de rango normativo la mayor parte de sus preceptos y permitiendo que puedan ser objeto de reforma por una simple norma reglamentaria. Esta deslegalización, realizada para evitar que el Parlamento tenga que modificar la Ley cada vez que lo requiera el cambiante Derecho comunitario (se prefiere que lo haga el Gobierno, al que se considera mejor preparado para afrontar la desbocada regulación comunitaria), plantea serias dudas de constitucionalidad. Dicha deslegalización es criticada también desde una perspectiva de política jurídica. No creo acertado sustraer del debate parlamentario y entregar al Gobierno aspectos tan relevantes de una materia tan importante y socialmente tan controvertida como la ordenación de los organismos y productos transgénicos. Esta es una materia polémica y estratégica, clave en el desarrollo de nuestras sociedades y en los hábitos cotidianos de los ciudadanos, y en la que están en juego valores y bienes jurídicos de la mayor relevancia. Una materia de tanto calado merece ser debatida y regulada por el órgano constitucional que ostenta la representación de todos los españoles, y no por un Gobierno que sólo tiene legitimación democrática indirecta y elabora las normas sin la publicidad y la pluralidad propias de la discusión parlamentaria. Si se pretende que cambie la percepción social de los productos transgénicos, debe primar la transparencia, la información y el debate, no ayudando en absoluto la deslegalización operada por la Ley 9/2003. Por su parte ALMODÓVAR IÑESTA (así en “Nuevo régimen jurídico de las actividades con organismos modificados genéticamente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 4, 2003, p. 265) opina que la nueva Ley acomete una importante labor de actualización de la normativa relativa a actividades con OMGs, y aunque en principio el balance puede ser positivo, entiende que se ha diferido la regulación de cuestiones fundamentales y poco esclarecidas hasta el momento como son el etiquetado o la precisión en cuanto a las reglas por las que se van a regir la renovación de autorizaciones de comercialización y la específica duración de las mismas.

por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, cuya aprobación se fundamenta en la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico español a la nueva normativa comunitaria, sobre todo a las novedades introducidas por las Directivas de 1998 y 2001.

Sin embargo, la aprobación de esta nueva ley no ha quedado exenta de críticas por parte de la doctrina<sup>33</sup>.

Respecto a la legislación de desarrollo, por virtud de la disposición transitoria tercera de la nueva ley, el Real Decreto 951/1997 continuó siendo aplicable en todo aquello que no se opusiera a lo previsto por la propia ley 9/2003, si bien sólo durante un plazo de seis meses tras la entrada en vigor de ésta última, término que finalizó el 16 de noviembre de 2003 y dentro del cual el Gobierno tenía el deber de dictar un nuevo Reglamento de aplicación, haciendo uso de la facultad atribuida por la disposición final quinta. Finalmente, pero con algo de retraso, se dictó el Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, por el que se aprobó el nuevo Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la ley 9/2003, quedando derogado definitivamente el anterior RD. 951/1997 según expresamente se establece en su Disposición Derogatoria única. Parece que el nuevo reglamento ha recibido mejores valoraciones que la Ley que desarrolla, aunque no ha dejado de

---

<sup>34</sup> El desarrollo gubernamental era, en España, imprescindible para transponer de forma completa las Directivas comunitarias y disciplinar de modo adecuado esta materia, teniendo en cuenta la magra regulación y las amplísimas remisiones reglamentarias de la Ley 9/2003. En líneas generales, puede considerarse que lleva a cabo una buena regulación de la materia de los OMG, porque buena es la completa y detallada regulación contenida en las normas comunitarias que transpone. Además de reproducir —a menudo literalmente— dichas normas comunitarias, el RD. 178/2004 establece las previsiones procedimentales y organizativas necesarias para implementarlas debidamente en nuestro país, y desarrolla algunos aspectos de la distribución de competencias y del régimen sancionador, de responsabilidad y de control e inspección contenidos en la Ley 9/2003 (Así MIR PUIGPELAT, op. cit., p. 292). Por otra parte, hay quien sostiene que el acierto temporal y la necesidad práctica del Reglamento general —aparte de su indiscutible mejor estructuración interna— no pueden ocultar sin embargo, algunas deficiencias y errores graves de carácter sustancial. En primer lugar, el Reglamento no sólo se limita a desarrollar la Ley, sino a incorporar, directamente, algunas modificaciones comunitarias recaídas con posterioridad a la aparición de aquella. Y no son sólo adaptaciones singulares de la normativa anterior, sino incluso el núcleo material del nuevo grupo normativo comunitario. En diversos preceptos existe una probable infracción de la reserva de ley. El segundo defecto, de carácter formal esta vez, es el barroquismo máximo con que se configuran los distintos procedimientos administrativos de control de los riesgos. No es sólo la extrema complejidad para su estudio y comprensión —y en el caso de los responsables, para su cumplimiento—, sino incluso la falta de transparencia y claridad expositivas y conceptuales. En último lugar, y en cuanto a las garantías de protección que desarrolla el Reglamento, destaca la oportunidad perdida en el mismo de haber fortalecido aún más la línea de seguridad jurídica y de transparencia iniciada en la nueva Ley de Bioseguridad. Más allá están las lagunas heredadas de la norma legal, como la ausencia de previsiones específicas sobre el régimen de responsabilidad pública y privada, derivada de las operaciones con OMG (así MELLADO RUIZ, *Bioseguridad y derecho. La Administración ante los riesgos de la tecnología de la vida*, cit., pp. 8 a 10).

ser criticado en algunos aspectos en particular<sup>34</sup>.

Asimismo, hay que citar el Real Decreto 1697/2003, de 12 de diciembre, por el que se crea la Comisión Nacional de Biovigilancia, cuya función principal es la de asesorar en materia de organismos modificados genéticamente al Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación — dentro del ámbito de sus competencias— y particularmente, en todo lo relativo a los planes de seguimiento de variedades vegetales modificadas genéticamente, exigidos por la normativa reguladora del Registro de variedades comerciales para que dicho Ministerio pueda inscribirlas en él, debiendo prestar una especial atención a los efectos que se deriven de la coexistencia entre cultivos transgénicos y los cultivos convencionales y ecológicos.

No hay que olvidar tampoco, habida cuenta de la peculiar distribución competencial operada en España tras la configuración territorial del Estado en Comunidades Autónomas surgida de la Constitución de 1978, la normativa autonómica que éstas han venido aprobando para la ejecución de sus competencias sobre la materia, tanto bajo la vigencia de la Ley 15/1994, como con la nueva Ley 9/2003, normas que expresamente les han reconocido diversas facultades en orden a la autorización, control e inspección de OMG, así como funciones sancionadoras dentro de su ámbito geográfico.

En efecto, frente a la posición centralista del Proyecto de Ley de 1994, tanto la Ley 15/1994 como la actual Ley 9/2003 asumen el planteamiento constitucional en la materia y colocan a las Comunidades Autónomas en un primer plano competencial del control efectivo de la revolución biotecnológica en el Estado español. La distribución de competencias sobre biotecnología, fundamentalmente ejecutivas, ente las distintas Administraciones territoriales la efectúa la Ley 9/2003 en sus artículos 3 y 4 (que integran el Capítulo II de su Título I), y se sitúa en la misma línea de la Ley de 1994. Para desarrollar las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas es precisa, además de la ineludible capacidad técnica, una normativa de referencia. Así, distintas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en las materias de sanidad y medio ambiente, han dictado normas específicas, de naturaleza fundamentalmente organizativa, en materia de organismos modificados genéticamente. Se trata de una normativa que, además de tener en cuenta los parámetros competenciales expuestos, debe respetar las competencias del Estado de los artículos 149.1.16 (sanidad) y 23 (medio ambiente)<sup>35</sup>.

Consecuentemente, las Comunidades Autónomas que poseen normativa

---

<sup>35</sup> GUTIÉRREZ BARRENENGOA, A. y MONJE BALMASEDA, O.: “La competencia de las Comunidades Autónomas en relación con los productos transgénicos: autorización, vigilancia, control e imposición de sanciones”, en *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica*, HERRERA CAMPOS, R. y CAZORLA GONZÁLEZ, M.J. (Eds.), Universidad de Almería, 2006, pp. 319 y 322.



propia sobre la materia en cuestión son las siguientes:

Andalucía (Decreto 178/1999, de 7 septiembre, que regula los órganos competentes en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente); Aragón (Decreto 65/2006, de 7 marzo, que determina los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y por el que se establecen reglas de procedimiento en materia de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de los organismos modificados genéticamente); Asturias (Decreto 55/2004, de 18 junio, que establece la organización y atribuye competencias para el ejercicio de las funciones relacionadas con las actuaciones de utilización confinada y de liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente); Canarias (Decreto 20/2004, de 2 marzo, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial); Castilla La Mancha (Decreto 1/2000, de 11 enero, que atribuye competencias en materia de organismos modificados genéticamente o de productos que los contengan); Castilla-León (Decreto 42/1999, de 8 marzo, que aprueba el Reglamento del procedimiento y la potestad sancionadora en materia de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente); Cataluña (Decreto 152/2003, de 23 junio, que establece el régimen jurídico para las actuaciones de utilización confinada, y de liberación voluntaria de organismos vegetales genéticamente modificados en Cataluña); Extremadura (Ley 8/1998, de 26 junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales); Madrid (Decreto 109/2000, de 1 junio, por el que se crea la Oficina Regional de Control de Organismos Modificados Genéticamente y la Comisión Regional de Bioseguridad); Navarra (Decreto Foral 204/1998, de 22 junio, de asignación de funciones relacionadas con la utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente; y Orden Foral 6/2000, de 12 enero, que establece normas de organización y funcionamiento de la Comisión Foral de Bioseguridad); País Vasco (Decreto 340/2005, de 25 octubre, que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio); Valencia (Decreto 69/2006, de 19 mayo, por el que se Crea el Comité Valenciano de Control de Organismos Modificados Genéticamente).

Las Comunidades Autónomas que han regulado esta materia han seguido, para resolver las autorizaciones de su competencia, modelos distintos desde un punto de vista orgánico. Algunas de ellas han optado por la creación de un órgano colegiado interdepartamental. En cambio otras han dejado la cuestión en manos de órganos

---

<sup>36</sup> GUTIÉRREZ BARRENGO, A. y MONJE BALMASEDA, O.: “La competencia de las Comunidades Autónomas en relación con los productos transgénicos: autorización, vigilancia, control e imposición de sanciones”, en *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica*, op. cit., p. 323.

unipersonales. El panorama que conforma la normativa autonómica ciertamente está incompleto, pero no sólo se trata de completarlo sino también de adaptarlo a la Ley 9/2003, de 25 de abril, mediante, por ejemplo, la creación de los Registros de OMG previstos en ella y en su Reglamento de desarrollo, tal y como ha hecho Aragón<sup>36</sup>.

## 2. La legislación sectorial: nivel comunitario y estatal.

Además de la normativa comunitaria, estatal y autonómica recogida en el apartado anterior —que puede calificarse de “horizontal” y “básica” por cuanto afecta al régimen jurídico aplicable en general a cualquier tipo de OMG en relación con la investigación “de laboratorio” en condiciones de confinamiento y aislamiento, así como con la “liberación” de OMG en el medio ambiente con finalidades experimentales, de cultivo, etc., o con fines comerciales<sup>37</sup>— también hay que tener presentes otras disposiciones de naturaleza “sectorial” o particular, que disciplinan ámbitos concretos y productos transgénicos determinados.

Nos referimos, por un lado a la incidencia que sobre el sector alimentario presenta el Reglamento 178/2002, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. El interés surge sobre todo porque tales principios y requisitos son igualmente de aplicación a los productos alimenticios genéticamente modificados.

Y por otro lado, de manera particular resulta de interés citar la importante legislación de la Unión Europea dictada en materia de alimentos y piensos modificados genéticamente. Se trata, en este ámbito, de la normativa básica constituida por: el Reglamento 1829/2003, de 22 de septiembre, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente; el Reglamento 1830/2003, de 22 de septiembre, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE; y finalmente el Reglamento 1946/2003, de 15 de julio, relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente.

Se ha señalado —no sin razón— que estos dos importantes Reglamentos (en alusión al 1829 y 1830 de 2003) constituyen ya la columna vertebral del sistema jurídico biotecnológico comunitario. Cabe esperar que este nuevo conjunto

---

<sup>37</sup> Para MIR PUIGPELAT (*Transgénicos y derecho. La nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*, cit., p. 105) constituyen normas *horizontales* pues regulan las diferentes actividades que pueden ser realizadas con OMG con independencia del producto a que den lugar (ya sea, por ejemplo, un alimento humano o animal, un medicamento humano o veterinario, una planta ornamental, un animal para experimentación médica o un producto industrial).



normativo, complementario de las conflictivas disposiciones anteriores, depure y clarifique el inestable perfil jurídico de la revolución biotecnológica a nivel europeo. La reforma no es sólo colateral, sino que junto al incremento y fortalecimiento de las garantías de credibilidad de esta materia (etiquetado, seguimiento, trazabilidad, información pública, transparencia en la toma de decisiones, control ético, etc.), han aflorado, tras un intenso debate entre las distintas racionalidades implicadas, profundos cambios sustantivos referentes a los propios procedimientos de control y limitación. La aprobación comunitaria de los nuevos alimentos y piensos modificados genéticamente se somete a un nuevo procedimiento de carácter supraestatal, mejor articulado que la normativa anterior, y basado expresamente en una estricta evaluación científica de los riesgos, con un papel preponderante de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, y un seguimiento exhaustivo postcomercialización del uso y consumo de los productos transgénicos. Se trata, en fin, de una reforma integral, de carácter eminentemente proteccionista, que no sólo pretende recuperar la confianza de los consumidores y los Estados miembros, a fin de acabar definitivamente con la moratoria sobre la comercialización de estos productos y alimentos, sino que intenta establecer un marco uniforme y armónico de control científico de las operaciones con OMG a través de su sujeción general a un procedimiento de control preventivo, de carácter supraestatal, y a unos requisitos obligatorios de seguimiento, vigilancia e información recíproca entre todos los sujetos implicados<sup>38</sup>.

Asimismo, ya ha sido aprobada diversa normativa comunitaria que desarrolla o completa los citados Reglamentos básicos. Me refiero al Reglamento 641/2004, de 6 de abril, sobre las normas de desarrollo del Reglamento 1829/2003 en lo relativo a la solicitud de autorización de nuevos alimentos y piensos modificados genéticamente, la notificación de productos existentes y la presencia accidental o técnicamente inevitable de material modificado genéticamente cuya evaluación de riesgo haya sido favorable; así como al Reglamento 65/2004, de 14 de enero, por el que se establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.

La finalidad perseguida con esta legislación sectorial, producto a producto, de los OMG es clara: posibilitar que quienes quieran comercializar un determinado producto transgénico sólo deban solicitar y obtener una única autorización administrativa, sin tener que tramitar dos procedimientos paralelos y obtener dos autorizaciones distintas, la prevista por la normativa sectorial (siempre necesaria porque regula las especialidades de cada producto —más allá de su naturaleza transgénica o no transgénica—) y la requerida por la normativa horizontal sobre

---

<sup>38</sup> Así MELLADO RUIZ, *Bioseguridad y derecho. La Administración ante los riesgos de la tecnología de la vida*, cit., pp. 13, 18 y 19.

<sup>39</sup> MIR PUIGPELAT, op. cit., p. 110.

OMG. Es lo que se denomina principio one door-one key (una sola llave para cada puerta, una sola autorización —no ya dos o más— para cada producto que pretenda comercializarse). Se persigue así agilizar los procedimientos de autorización de nuevos productos, evitando retrasar innecesariamente a los agentes económicos con trámites administrativos duplicados<sup>39</sup>.

En último lugar, por cuanto afecta a la materia relativa a la coexistencia entre cultivos transgénicos, convencionales y ecológicos, destaca ante todo, desde el punto de vista del Derecho comunitario, la publicación de la Recomendación de la Comisión 556/2003, de 23 de julio, sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica, la cual ya ha dado lugar a normativas nacionales específicas en diversos Estados miembros. Sin embargo, en España —más retrasada que otros países en la puesta en marcha de legislación sobre esta materia— se encuentra todavía pendiente de aprobación una disposición ad hoc concreta, por lo que hasta la fecha sólo se dispone del borrador de proyecto de Real Decreto, de 20 de abril de 2006, por el que se aprueba el Reglamento sobre coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos.

Se ha dicho que la evolución, comunitaria e interna, del subsistema normativo biotecnológico denota, por su oscilación, complejidad y ambivalencia, la inestabilidad jurídica propia de una materia y unas prácticas esencialmente técnicas y novedosas, en donde se entremezclan temores y esperanzas, posibilidades y riesgos, futuro y pasado, todo ello aderezado con los ingredientes de la intermediación económica, la falta de claridad y transparencia públicas, las visiones, muchas veces irracionales, de las modernas actividades de manipulación genética directa, etc. El resultado es una normativa en constante evolución y en desesperada búsqueda del equilibrio necesario entre la permisividad de las operaciones seguras y el fomento de la biotecnología y la protección sostenible del entorno y la salud y seguridad humanas susceptibles de verse afectadas, sobre todo, por la liberación intencional en campo de OMG o la comercialización de productos y alimentos transgénicos<sup>40</sup>.

En definitiva, este es el vigente panorama legislativo básico que debe afrontar el estudioso y el interesado por la materia a la hora de abordar el análisis y la aplicación de la normativa sobre productos biotecnológicos, transgénicos u organismos modificados genéticamente.

---

<sup>40</sup> Así MELLADO RUIZ, *Bioseguridad y derecho. La Administración ante los riesgos de la tecnología de la vida*, cit., pp. 11 y 12.

#### **IV. LA INDEFECTIBLE REVISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y MEJORA DE LA NORMATIVA SOBRE OMG.**

Como hemos podido comprobar, el marco reglamentario actual sobre la materia objeto de este trabajo regula aspectos de diversa índole, tales como el derecho de patente o de obtención vegetal sobre los descubrimientos biotecnológicos o nuevas variedades de plantas, el uso confinado de microorganismos modificados genéticamente o, en fin, la liberación experimental en el medio ambiente y la comercialización de productos que contienen OMG, incluidos los productos alimenticios, los piensos y las semillas transgénicas. Este marco reglamentario —a nivel de la Unión Europea— se ha desarrollado y evolucionado sensiblemente en las últimas décadas del siglo pasado, experimentando un importante auge en los primeros años del siglo XXI.

La doctrina se ha esforzado en poner de relieve una serie de carencias fundamentales que afectan a la normativa comunitaria sobre producción y comercialización de productos transgénicos en la Unión Europea, insistiendo en la necesidad de proceder a su subsanación o enmienda<sup>41</sup>.

La primera de las carencias detectadas incide en la insatisfacción que provoca la normativa sobre cultivo de OMG, especialmente en lo relativo a la evaluación de los riesgos, la participación pública y la participación de los Estados miembros en los procesos comunitarios de autorización de los nuevos cultivos. Para mejorar esta regulación, se aprobó una Directiva en el año 2001 sobre liberación de OMG que sustituyó a la Directiva 90/220/CEE.

Otra preocupación importante se centraba en la creciente problemática de la denominada “coexistencia” entre cultivos transgénicos, cultivos convencionales y cultivos orgánicos o ecológicos, la cual está siendo abordada a través de investigaciones sobre el impacto de la coexistencia entre unos y otros cultivos, las medidas técnicas a aplicar a pie de campo, las obligaciones y acuerdos de los productores agrícolas, así como mediante una regulación de la responsabilidad civil por daños que los cultivos de OMG pudieran ocasionar a los cultivos con los que coexistan.

Pero sin duda la carencia normativa que más peso ha tenido en la evolución de la reciente legislación sobre OMG, ha sido la relativa a la necesidad de establecer normas de trazabilidad y etiquetado de los alimentos y piensos que contengan OMG o que estuvieran producidos a partir de OMG. Esta carencia se

---

<sup>41</sup> Vid. ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L.: “Reflexiones constitucionales sobre los alimentos transgénicos: libre competencia, salud pública y derechos de los consumidores”, *La Ley*, 5, 2005, p. 1249.

<sup>42</sup> Así se afirma en el apartado 4.5 de la Estrategia de la Comisión prevista en la Comunicación COM (2002) 27, de 23 de enero de 2002, ya citada.

ha superado con los dos conocidos Reglamentos aprobados en octubre de 2003 y que han entrado en vigor a principios de 2004.

Por otra parte, al objeto de mejorar la coherencia y eficacia de la normativa comunitaria, la Comisión Europea ha establecido como principio rector el de su periódica modernización. A tal fin deberá publicarse regularmente un programa de trabajo evolutivo en el ámbito reglamentario a fin de mejorar la previsibilidad, la transparencia y la calidad de la reglamentación, que debe seguir revisándose y actualizándose con regularidad para adaptarla al progreso científico y tecnológico, evaluar sus repercusiones y adaptarla a los principios actuales<sup>42</sup>. Y precisamente para lograr la consecución de tal objetivo, la Comisión viene publicando periódicamente diversos “informes de situación”, que a la vez proponen orientaciones futuras sobre la estrategia para Europa en materia de ciencias de la vida y biotecnología<sup>43</sup>.

En efecto, existe un general reconocimiento acerca de la esencial importancia que reviste la capacidad de modificar con agilidad la legislación en esta materia, para tener en cuenta el progreso científico y técnico. Incluso desde el punto de vista de la salud pública también es importante adaptar rápidamente la legislación para tener en cuenta los eventuales factores de riesgo que puedan surgir a la luz de nuevas y modernas investigaciones o descubrimientos.

En ese sentido, dicha exigencia ha sido calificada por algún autor como “principio de actualidad”, en base a la constante necesidad de adaptación al “estado de la ciencia y de la técnica”. Aunque mencionado de forma marginal y accesorio en las directivas comunitarias y en nuestro propio ordenamiento interno —para articular fundamentalmente la adaptación de los distintos Anexos al frenético devenir del desarrollo tecnicocientífico—, parece necesario dotar a este principio de la esencialidad e importancia de que goza en otros ordenamientos<sup>44</sup>.

Dentro del marco de la legislación comunitaria se pueden observar algunas alusiones a la exigencia de revisión y de actualización de diversos aspectos

---

<sup>43</sup> El primer informe de situación y orientaciones futuras se publicó mediante la Comunicación COM (2003) 96, de 5 de marzo de 2003; el segundo informe de la Comisión COM (2004) 250, está fechado el 7 de abril de 2004; y el tercer informe de la Comisión COM (2005) 286, data del 29 de junio de 2005. En cuanto a la marcha de la legislación en materia de OMG, la Comisión también viene publicando Informes periódicos orientativos: Informe COM (2004) 575, de 31 de agosto de 2004, sobre la experiencia de los Estados miembros con respecto a los OMG comercializados en virtud de la Directiva 2001/18/CE y que incorpora un informe específico sobre la aplicación de las partes B y C de la Directiva; Informe COM (2006) 197, de 10 de mayo de 2006, sobre la aplicación del Reglamento 1830/2003 relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos; Informe COM (2006) 626, de 25 de octubre de 2006, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente.

<sup>44</sup> Así MELLADO RUIZ, *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, op. cit., p. 504.

relacionados con el avance de la ciencia y el progreso tecnológico, novedades que necesariamente deben influir en una disciplina jurídica caracterizada por elevadas dosis de Anexos técnicos muy especializados y de difícil comprensión para el lector ajeno a la terminología y a la especialidad científica en cuestión.

En esa línea, ya en la propia Directiva 98/81 se reconocía que la Directiva 90/219/CEE no permitió una adaptación suficiente al progreso técnico, siendo necesario adaptar ciertas partes técnicas de la Directiva al citado progreso (Cdo. 11). Sobre la base de tal consideración, prevé en su artículo 20 las modificaciones oportunas en los Anexos II a V. Asimismo, advierte de que las medidas de confinamiento y otras medidas de protección aplicadas a las utilizaciones confinadas deben revisarse periódicamente.

Por su parte, la Directiva 2001/18 constituye en sí misma la actualización de la normativa en materia de liberación y comercialización de OMG, regulada desde hace más de quince años por la Directiva 90/220/CEE. Y así queda patente en el Considerando 1, según el cual, de la revisión de la citada Directiva 90/220 se han puesto de manifiesto algunos aspectos que deben mejorarse. Aparte de los sustanciales cambios que impulsó la nueva Directiva, concretamente en su artículo 27 vuelve a aparecer la necesidad de adaptación de los Anexos a los avances técnicos.

Finalmente, como es sabido, tan sólo dos años después, en el 2003 la reglamentación sectorial sobre transgénicos<sup>45</sup> ha vuelto a introducir algunas modificaciones en la Directiva 2001/18. A su vez, el propio Reglamento 1829/2003 previene de que a la hora de ser aplicado el mismo deben tenerse en cuenta los progresos tecnológicos y los avances científicos (Cdo. 37).

No obstante —añade GONZÁLEZ VAQUÉ—, la experiencia indica que la Comunidad no posee los instrumentos necesarios para responder al acelerado ritmo de innovación y al volumen siempre creciente de conocimientos científicos. Una de las causas de esta situación es la falta de disposición del Consejo y del Parlamento a delegar en la Comisión las competencias de aplicación técnica de la legislación comunitaria. Pone como ejemplo las modificaciones en el ámbito de los aditivos alimentarios, con procedimientos que estima pueden llevar de 5 a 7 años o más. Por el contrario, en la mayoría de los Estados miembros, o incluso en su totalidad, una decisión similar se tomaría rápidamente mediante una orden ministerial, previo dictamen del comité científico consultivo nacional competente, sin que fuera necesaria la adopción de legislación primaria. Es evidente que la adaptación de la

---

<sup>45</sup> Vid. el artículo 43 del Reglamento 1829/2003 y el artículo 7 del Reglamento 1830/2003.

<sup>46</sup> “La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 36, Enero-Junio 2000, p. 75.

legislación comunitaria a la innovación y el progreso técnico en el sector alimentario constituye un problema al que debe prestarse gran atención<sup>46</sup>.

Por cuanto se refiere a la legislación nacional —empleando una fórmula mucho más expresiva que las disposiciones comunitarias—, la Exposición de Motivos de la ley 9/2003 observa que “el constante avance de los conocimientos científicos y la experiencia alcanzada sobre biotecnología, lleva aparejado el que las normas reguladoras de esta materia sean objeto de frecuentes cambios. Así ha ocurrido con la Directiva 90/219/CEE, que ha sido modificada por la Directiva 98/81/CE y con la Directiva 90/220/CEE que ha sido derogada por la Directiva 2001/18. En consecuencia, esta ley tiene por finalidad adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la nueva normativa comunitaria, e incorporar, asimismo, determinados preceptos para afrontar las nuevas demandas en relación con la gestión y el control de las actividades de utilización confinada y liberación voluntaria, incluida la comercialización, de OMG. La ley incorpora las normas sustantivas de las citadas Directivas, dejando para un posterior desarrollo reglamentario aquellas otras de contenido técnico o las que por su carácter coyuntural o estacional puedan estar sometidas a cambios y variaciones frecuentes e inesperadas”.

Una severa crítica ha formulado parte de la doctrina en relación con la falta de respuesta y de implicación del legislador español respecto a la actualización del Derecho estatal a los cambios y reformas del ordenamiento biotecnológico en el seno de la Unión Europea. En efecto, se argumenta que a los pocos meses de aparecer publicada en nuestro país la nueva Ley 9/2003, que desarrolla las Directivas 98/81/CE y 2001/18/CE, se produce la reforma general a nivel comunitario de las mismas. En un ámbito perlado de dinamismo, evolución y contingencia, al albur de los nuevos descubrimientos científicos y de las legítimas demandas de protección, seguridad y ordenación impuestas por la sociedad, la praxis legislativa, sobre todo cuando ha de limitarse, en su mayor parte, a transponer las previsiones ya aprobadas con carácter general y armónico a nivel comunitario, no puede venir caracterizada, ni por las clásicas notas de formalismo y excesiva lentitud, ni mucho menos por la actitud irresponsable y manifiestamente ilegal de prácticas de implementación tardía, incompleta y muchas veces insuficiente. El caso del legislador español es un claro ejemplo. La biotecnología no es una materia más, a desarrollar por las vías clásicas de positivización, con todos sus defectos y disfunciones. Su continua movilidad impone una actitud verdaderamente racional de asunción democrática. Y esto implica responsabilidad en la implementación de las previsiones y reformas comunitarias, cumplimiento estricto de los plazos establecidos en las mismas,

---

<sup>47</sup> Así MELLADO RUIZ, *Bioseguridad y derecho. La Administración ante los riesgos de la tecnología de la vida*, cit., pp. 13 y 14.

verificación de los deberes de información recíproca en torno a las medidas legislativas adoptadas a nivel interno, etc. Desgraciadamente de nada de esto puede presumir, por ahora, el legislador español, con una actuación siempre tardía, y, lo que es peor, ineficaz, dado el dinamismo y la continua adaptación y revisión de las normas a nivel comunitario<sup>47</sup>.

Asimismo, hay quien reconoce que la exigencia del carácter transitorio de las medidas adoptadas en el ámbito del principio de precaución podría resultar una cuestión bizantina ya que, por definición, toda normativa jurídica, se cual sea su jerarquía, es modificable, incluso revocable. De todos modos, parece que no debe renunciarse a tal exigencia por superflua o innecesaria que pueda parecer. No debiera excluirse la posibilidad de invitar a los Estados miembros a que introduzcan en toda normativa preventiva adoptada en virtud del principio de precaución una cláusula de revisión que imponga la verificación de los conocimientos científicos disponibles en un plazo predeterminado<sup>48</sup>.

El riesgo tecnológico es inherente al progreso y ha de ser aceptado (riesgo residual) por el hombre. En esta “paradójica encrucijada”, en donde se hace necesario controlar los riesgos que no pueden, por su consustancialidad, eliminarse, es donde se encuentra actualmente varado, vacilante e indeciso, el Derecho. Las normas son necesarias, pero insuficientes. Se hace necesario, por tanto, una fórmula jurídica que cohesionara la operatividad formal de las mismas con la evanescencia y el desbordamiento producidos por el avance y la complejidad de la técnica. Esa referencia “tenderá a buscarse entonces en lo que, en los peculiares foros de la técnica, se considere adecuado”. Se trata de atrapar el tiempo, de impregnar el estatismo de las normas jurídicas con la celeridad innovadora del progreso científico. “A través de la cláusula (técnica) se opera una remisión abierta y permanente al nivel de desarrollo tecnológico de cada momento y a las exigencias que de él pudieran derivarse para la actividad o instalación anteriormente autorizada”<sup>49</sup>.

Por otra parte, se ha dicho también que el Derecho español no se halla aún preparado para regular las nuevas situaciones en relación con el control legal y vigilancia para prevenir efectos perniciosos sobre la salud humana de los nuevos alimentos OMG o sobre el medio ambiente, o sobre los posibles riesgos que surjan de su comercialización y consumo humano, o también en la asignación a

---

<sup>48</sup> Así GONZÁLEZ VAQUÉ, “La aplicación del principio de precaución en la legislación alimentaria: ¿una nueva frontera de la protección del consumidor?”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 36, Enero-Junio 2000, p. 75.

<sup>49</sup> MELLADO RUIZ, *Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*, op. cit., pp. 504 y 505.

<sup>50</sup> LLOMBART BOSCH, D.: “Impactos de la biotecnología en la agricultura. Manipulación genética”, cit., p. 94.



los creadores e investigadores de la nueva tecnología de una serie de derechos y obligaciones, o en la regulación de los posibles daños que causen en el momento de su liberación y generalización como productos accesibles al mercado, etc. Estamos en un periodo de cierta inseguridad jurídica, en un mundo cambiante en que la naturaleza se ha introducido en los laboratorios, o en que los laboratorios crean y modifican la naturaleza. Se puede planificar y transformar una nueva agricultura para la que no existe ni una regulación exacta ni un control jurídico ajustado a los nuevos problemas que se presentan y ello por la sencilla razón de que es una materia extraña al mundo del Derecho. Las nuevas tecnologías aplicadas a los seres vegetales y animales, basadas en técnicas de manipulación genética no se contemplan en una normativa dictada sobre la base de una agricultura y ganadería tradicional<sup>50</sup>.

En definitiva, la introducción de la agrobiotecnología requerirá un minucioso estudio de la normativa existente aplicable a sus productos, que también requerirá de su simplificación para eliminar obstáculos a la extensión de los cultivos transgénicos y, sobre todo, a una apreciación más positiva de estos productos por parte de la opinión pública<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> MARÍN PALMA, E.: “Propuesta de reforma agraria en relación con la agrobiotecnología”, cit., p. 324.



## INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y GLOBALIZACIÓN

PROFESOR JACQUES AUDIER  
Universidad Paul Cezanne Aix Marseille III

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Las recepciones nacionales del Acuerdo: 1. Los textos nacionales: A) Forma. B) Fondo. 2. Ámbito de aplicación y definiciones: A) Los productos en cuestión. B) Las definiciones nacionales de las indicaciones geográficas. III. Las protecciones nacionales de las indicaciones geográficas: 1. Procedimientos y trámites nacionales. 2. Las protecciones nacionales: A) Titulares de derechos y usuarios de la indicaciones geográficas. B) Los derechos conferidos.

### I. INTRODUCCIÓN.

Hasta ahora la Organización Mundial del Comercio —OMC— cuenta con ciento cincuenta Miembros. Los países desarrollados, desde el 1º de enero de 1995, y los países en desarrollo, desde el 1 de enero de 2000, deben aplicar el Acuerdo comercial multilateral llamado “Acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio”, Acuerdo ADPIC. Ciento dieciocho Miembros de la OMC deben aplicar este Acuerdo. Los treinta y dos países menos adelantados Miembros de la OMC tienen hasta el 1 de julio de dos mil trece para aplicar este Acuerdo.

El Acuerdo ADPIC da una definición mundial de la indicación geográfica, prohíbe algunos ataques a las indicaciones geográficas y prevé una protección adicional para los vinos y bebidas espirituosas. También prevé garantías para las marcas previas, obligaciones relativas a los medios de hacer respetar los derechos de propiedad intelectual, sin olvidar los principios que son el Trato nacional y el Trato de la nación más favorecida.

Este Acuerdo fue objeto de numerosos comentarios e interpretaciones, pero la cuestión actual es saber cómo los Miembros de la OMC aplican este texto en su Derecho nacional.

Es necesario saber que los Miembros son libres de determinar el método conveniente para aplicar el Acuerdo en el marco de sus propios sistemas y prácticas jurídicas (apartado primero del artículo primero). Por otra parte, los Miembros de la OMC pueden exigir como condición de la adquisición y del mantenimiento de los derechos de propiedad intelectual, y por lo tanto de los derechos sobre las

indicaciones geográficas, que se respeten procedimientos y trámites nacionales razonables (apartado dos del artículo sesenta y dos).

Es del mayor interés conocer el derecho nacional de los Miembros de la OMC correspondiendo a las indicaciones geográficas locales y extranjeras.

Por distintos medios, con mucha paciencia y tenacidad, el 1 de octubre de dos mil seis, hemos reunido información significativa sobre ciento ocho Miembros de la OMC, de los ciento dieciocho que deben aplicar el Acuerdo. Las cuestiones jurídicas planteadas por las indicaciones geográficas y la globalización deben examinarse en relación con las aplicaciones nacionales del Acuerdo. Eso permite determinar las situaciones jurídicas nacionales existentes (Primera parte). De estas situaciones resultan las protecciones nacionales de las indicaciones geográficas, objeto de interés para todos los operadores (Segunda parte).

## **II. LAS RECEPCIONES NACIONALES DEL ACUERDO.**

En cada uno de los ciento ocho miembros de la OMC estudiados existen textos nacionales, sobre las indicaciones geográficas, que nos revelan información sobre los productos en cuestión y las definiciones utilizadas.

### **1. Los textos nacionales.**

Generalmente, las recepciones nacionales del Acuerdo fueron realizadas mediante textos legislativos, leyes, en las que pueden detectarse diferencias de forma y de fondo, a veces significativas.

#### **A) Forma.**

Setenta y dos Miembros de los ciento ocho estudiados (el sesenta y seis por ciento) publicaron textos incluyendo el título formal, decidido en las indicaciones geográficas (en particular: Unión Europea; Argentina; Cuba; Georgia; India; México; Omán; Singapur,...). Otros miembros, treinta y seis, (el treinta y tres por ciento) disponen de leyes de propiedad intelectual o de un texto regional común (Mercosur; el Mercado común centroamericano; la Comunidad Andina), o de leyes sobre las marcas en parte consagradas a las indicaciones geográficas.

#### **B) Fondo.**

Generalmente los Miembros no tienen una ley, pero si varios textos nacionales. Esta multiplicidad puede ser de dos tipos. Por una parte puede encontrarse en presencia de una jerarquía nacional de textos: código y/o ley, decretos, decisiones administrativas, pliego de condiciones de los productos, formularios, documentación explicativa, etc...El asunto está entonces hiper regulado, difícil de comprender e interpretar .

Por otra parte la multiplicidad de los textos puede resultar de una fragmentación por categorías de productos designados por indicaciones geográficas: vinos, productos agrícolas y alimenticios y bebidas espirituosas en la Unión europea (vinos y otros productos: los EE.UU y Australia). Cada categoría de productos puede también crear su propia jerarquía de textos.

Las situaciones nacionales legislativas unitarias son raras (Egipto; Jordania; Mauritius; Países del Caribe), y quizá provisionales. ¿Cuál es el ámbito de aplicación de estos textos y qué definiciones se utilizan?

## **2. Ámbito de aplicación y definiciones.**

¿Cuáles son los productos designados por una indicación geográfica que son referidos por los textos nacionales, y cómo se aplica la definición de la indicación geográfica del Acuerdo?

A) Los productos en cuestión.

Según el Acuerdo "...indicaciones geográficas son las que identifiquen un producto..." ("...a good..." "...un produit..." en inglés y francés). De forma consistente los textos nacionales utilizan la palabra "productos", u optan por una lista de productos.

La lista de los productos en cuestión más frecuente es la siguiente: "...los productos naturales, agrícolas, industriales, y de artesanía...". Unos cuarenta Miembros, fuera de la Unión Europea, contemplan expresamente la artesanía (Miembros de la Organización Africana de Propiedad Intelectual —OAPI—; Comunidad andina; India; Malasia; Omán; Turquía).

Se sabe que esta aplicación universal no existe en el Derecho comunitario, pero esta "exclusión" no significa que las normas del Acuerdo no se apliquen a las indicaciones geográficas de algunos productos. Su situación jurídica se somete a normas generales (Directiva en materia de etiquetado; competencia desleal; etc..) y no a normas específicas.

Es necesario observar finalmente que veinte Miembros de la OMC incluyen en su sistema nacional las indicaciones geográficas de los servicios (ejemplos: Brasil; Costa Rica; Hong Kong; Moldavia; Sri Lanka). Estamos en presencia de una extensión del Acuerdo a un tema al que no se refiere. En el vocabulario de la OMC los productos y los servicios son cosas diferentes. Pero puede tratarse de una aplicación lógica para los Miembros que utilizan el "sistema de las marcas" para las indicaciones geográficas.

Esta aplicación puede sorprender, pero ya existen logotipos de organizaciones interprofesionales que contienen indicaciones geográficas o denominaciones de origen, que se registran como marcas comunitarias para servicios (formación; consejo; creación de acontecimientos; etc..). Todos los productos, y a veces los servicios, están afectados por las aplicaciones nacionales del Acuerdo. ¿Cuáles son

las definiciones nacionales de las indicaciones geográficas que designan a estos productos?

B) Las definiciones nacionales de las indicaciones geográficas.

Treinta y siete miembros de los ciento ocho estudiados (treinta y cuatro por ciento) volvieron a copiar en sus textos la definición de la indicación geográfica del Acuerdo.

Cuarenta Miembros (treinta y siete por ciento) tienen dos definiciones: la indicación geográfica y la denominación de origen.

Quince Miembros disponen de la definición de la denominación de origen y de la indicación de procedencia.

Finalmente, diez Miembros tienen sólo la definición de la denominación de origen en sus textos.

Globalmente sorprende que sesenta y siete de los ciento ocho Miembros reconozcan la denominación de origen (Ecuador e Indonesia reconocen la denominación de origen llamándola indicación geográfica).

Es necesario añadirles cinco Miembros del Acuerdo de Lisboa sin texto nacional (cuatro Miembros del OAPI, y Haití).

Setenta y dos Miembros de la OMC de los ciento ocho estudiados (sesenta y siete por ciento) reconocen la denominación de origen .

Estas definiciones, indicaciones geográficas y denominaciones de origen, pueden ser “adaptadas”. Así, para la indicación geográfica, más de una treintena de Miembros añaden a la definición del Acuerdo la necesidad de recoger y/o de transformar dentro de la zona de producción.

Veinte y ocho miembros volvieron a copiar la definición de la denominación de origen del Arreglo de Lisboa, pero treinta y tres Miembros exigen además que la cosecha y la transformación del producto tengan lugar en la zona de producción (Unión Europea para los vinos y otros productos, y ocho otros Miembros).

Finalmente, seis Miembros modificaron la definición del Arreglo de Lisboa suavizándola : “..al medio geográfico comprendidos los factores naturales y los factores humanos.”, se convierte en “..factores naturales o humanos.”, o “..factores naturales y/o humanos”. Modificaciones introducidas seguramente para tener en cuenta los productos extractivos o naturales para los cuales los factores humanos son difíciles de determinar (aguas minerales; piedras de canteras; etc...).

Finalmente, cuarenta y ocho sobre ciento ocho Miembros incluyeron en sus textos lo que el Derecho Comunitario nombra “..denominaciones tradicionales, geográficas o no” (Reglamento n°510/2006, apartado dos del artículo dos).  
¿Cuáles son las protecciones nacionales de estas indicaciones geográficas o denominaciones de origen?

### **III. LAS PROTECCIONES NACIONALES DE LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS.**

Generalmente las protecciones nacionales de las indicaciones geográficas dependen de procedimientos y trámites nacionales.

#### **1. Procedimientos y trámites nacionales.**

Todos los miembros de la OMC que aplican el Acuerdo designaron una, o varias autoridades administrativas nacionales competentes, que para el cincuenta y cuatro por ciento de los Miembros son las oficinas o servicios de propiedad intelectual. A veces se designa a dos autoridades, por ejemplo, según el producto en cuestión.

Sobre todo hay que tener en cuenta que ciento seis de los ciento ochenta y ocho Miembros (98%) consideran que la protección específica de las indicaciones geográficas supone su registro preliminar, como indicación geográfica (setenta y siete Miembros; setenta y uno por ciento) o como marca. El registro nacional conlleva que los solicitantes estén identificados y los trámites precisados. Los solicitantes posibles son los productores o comerciantes, las autoridades públicas o locales, y a veces los consumidores (veintiún Miembros).

Ochenta de los ciento y seis Miembros (setenta y cinco por ciento) exigen un expediente, a menudo exhaustivo y preciso: delimitación de la zona de producción (sesenta y seis por ciento), una traducción, la descripción del producto, la prueba de su reputación, el pago de la tasa de registro, etc.. Naturalmente el coste de estos expedientes puede resultar importante: un expediente por indicación geográfica para cada país... deberán tomarse decisiones estratégicas.

#### **3. Las protecciones nacionales.**

Se confiere una protección nacional a los titulares de los derechos de propiedad intelectual cuya indicación geográfica es el objeto. ¿Quién es el titular de estos derechos? ¿Cuáles son estos derechos?

##### **A) Titulares de derechos y usuarios de las indicaciones geográficas.**

Para las indicaciones geográficas es útil conocer el titular del derecho sobre la indicación geográfica, así como el beneficiario del derecho a la indicación geográfica, que debe decidir el usuario autorizado.

El titular quizá sea el Estado (cinco Miembros), o más generalmente el solicitante al registro, que utiliza el derecho o autoriza el uso. La situación es la misma cuando la indicación geográfica se registra como marca. En la Unión europea son todos los productores de la zona que, cumpliendo las condiciones de producción (el pliego de condiciones), pueden utilizar la indicación geográfica.

La cuestión de la identidad de los titulares del derecho sobre las indicaciones geográficas en la Unión Europea recibe pocas respuestas legales formales, y algunas respuestas variables.

B) Los derechos conferidos.

Los titulares y/o usuarios de las indicaciones geográficas que cumplen las condiciones locales de atribución de los derechos se benefician, naturalmente, de la protección prevista por el Acuerdo ADPIC. Sobre todo, un registro nacional permite beneficiarse de una presunción, la dispensa de la prueba de que la denominación es una indicación geográfica protegida.

La protección es a veces más fuerte que aquella prevista por el Acuerdo (protección contra el uso de la denominación que se aprovecha de la reputación de la denominación protegida, para los productos agrícolas o alimenticios registrados en la Unión europea). A falta de registro nacional, el Derecho común es utilizable, pero con un resultado dudoso y un coste mayor (competencia desleal; “passing off”; normas del etiquetado; etc...).

La conclusión es que, hasta ahora, no existe “protección internacional” para las indicaciones geográficas. Sólo existen criterios internacionales de las protecciones nacionales de las indicaciones geográficas.

Una verdadera protección internacional resultaría del renacimiento del Acuerdo de Lisboa. Un renacimiento en adelante facilitado por las aplicaciones nacionales del Acuerdo ADPIC.

Otra posibilidad sería la negociación de un acuerdo particular sobre la protección internacional de las indicaciones geográficas, en el marco de la Organización mundial de la propiedad intelectual —OMPI—, sobre el fundamento del Convenio de París sobre la protección de la propiedad industrial de 20 de marzo de 1883 (artículo 19).

La “saga” mundial de las indicaciones geográficas no ha hecho más que comenzar.

## REFLEXIONES SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA<sup>1</sup>

ALBERTO BALLARÍN MARCIAL  
Abogado y Notario

“Porque por derecho natural todas las cosas son comunes a todos. A nadie le puede caber duda de que la convención para distinguir la propiedad y estabilizar las posesiones en todo respecto, es lo más necesario para la constitución de una sociedad humana, después de llegar a un acuerdo para fijar y obedecer a esta regla, queda poco o nada que hacer para asegurar una perfecta armonía y concordia.”

David Hume, (Tratado de la naturaleza humana, 1739-1740)

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El pensamiento de Santo Tomás de Aquino. III. La sabiduría de Aristóteles y el Derecho Romano. IV. Los delitos contra la propiedad y la necesaria compensación. V. Platón y su idea de la propiedad. VI. La función social de la propiedad. VII. El estado de extrema necesidad. VIII. Evolución del derecho de propiedad. IX. La función social subjetiva y objetiva de la propiedad privada. X. Conclusión.

### I. INTRODUCCIÓN.

Si partimos de la afirmación del Decreto de Graciano<sup>2</sup> lo primero que estamos obligados a hacer es averiguar si la propiedad privada es legítima porque, de no ser así, cualquier ciudadano podría tomar una cosa ajena, alegando que era para su uso, dado que aquella corresponde a todos. Y no se crea que ésta es una proposición puramente teórica o imaginaria, antes bien se encuentra planteada en la realidad de algún Derecho foral como el aragonés, en la cuestión del *ius usus incocui*, principio en virtud del cual yo puedo usar de lo ajeno siempre que con ello no perjudique a nadie ni siquiera al dueño del bien de que se trate. Un ejemplo práctico aclarará las cosas: si para ir a mi casa desde un camino o carretera pública me es más cómodo hacerlo

---

<sup>1</sup> El presente trabajo fue la contestación de Alberto Ballarín Marcial al Discurso de Ingreso en la Real Academia de Doctores del nuevo académico profesor Ángel Sánchez de la Torre, lo que tuvo lugar el día 11 de abril de 2007.

<sup>2</sup> Decreto de Graciano (1140).

a través de un solar que me separa de aquella, invocaré el principio en cuestión y atravesaré la propiedad ajena en lugar de seguir el camino público existente. Justamente este ejemplo del derecho de paso es el más frecuente. Es cierto que yo no pretendo arrogarme un derecho de propiedad sobre el bien ajeno, ni tampoco me arrego tener una servidumbre legal, la cual requiere que se pruebe su existencia por haberse establecido según la Ley, pero sí que me arrego el derecho de uso no dañino de ese bien que no es mío. De alguna manera esto recuerda la afirmación contenida en el Decreto de Graciano. Por tanto, se ha de resolver si esto es o no es lícito y, ante todo, si el Derecho aragonés lo tiene como lícito y reconocido cosa que quizá no está clara. Aquí es preciso ver el último tratamiento de que ha sido objeto ese asunto en el volumen dirigido por Delgado Echevarría, (con el título de Derecho civil de Aragón, Zaragoza 2006).

## **II. EL PENSAMIENTO DE SANTO TOMÁS DE AQUINO.**

En la luminosa Introducción al pensamiento de Santo Tomás de Aquino, editada recientemente por R. W. Dyson, se nos dice que la disposición del Santo para comprometerse con un espíritu positivo con las instituciones y las prácticas del mundo secular queda ilustrada por su posición sobre la propiedad. Él no abandonó la postura de San Ambrosio y de San Agustín, que, siguiendo a los estoicos romanos, afirmaban que, por naturaleza, todas las cosas son comunes, pero, a diferencia de San Agustín, no asociaba la propiedad privada con una naturaleza humana caída y ambiciosa. Es por obra de la ley humana por la que poseemos bienes en virtud de una serie de proposiciones prácticas que nos aconsejan esa solución como la mejor para la sociedad en general; se trata de desarrollar y completar así la ley natural no de alejarnos de ella. Los particulares cuidarán de las cosas que les pertenecen con mucho mayor cuidado que si se tratase de cosas comunes. Aquí me viene a la memoria el dicho gallego, que de esto saben allí mucho, porque llevan siglos padeciendo el descuido y la falta de adecuado aprovechamiento de los montes en mano común: “lo que es común no es de ninguno”.

## **III. LA SABIDURIA DE ARISTÓTELES Y DEL DERECHO ROMANO.**

Santo Tomás, en este punto de la propiedad privada cita a Aristóteles, según el cual la sociedad ideal para la democracia sería la constituida por una masa de pequeños y medianos propietarios, pero cita también el conocido principio a que había llegado la sabiduría romana: *suum cuique tribuere*, o sea, hay que dar a cada uno lo suyo, de modo que el Derecho Romano reconoció y reglamentó debidamente la propiedad privada, confió los límites de las fincas a la protección del dios Terminus y castigaba con pena de muerte a quien quitase los mojones,



como lo había de hacer mucho más tarde el Fuero de Sepúlveda, para el caso de reincidencia en ese delito. Como lo expresó Rousseau, el día en que uno cercó un trozo de tierra y consiguió que los demás respetaran la cerca, ese día nació la desigualdad humana, pero también podríamos decir nosotros que se dio un gran paso hacia la civilización, en cuando al posible uso de las cosas al servicio de cada persona.

#### **IV. LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD Y LA NECESARIA COMPENSACIÓN.**

Por lo tanto, la propiedad privada es plenamente legítima y su privación secreta, según Santo Tomás, por un tercero es un hurto mientras que si se hace pública y violentamente será un robo (que de tal modo definen y distinguen las dos figuras tanto Aristoteles como su seguidor Santo Tomás). En ambos casos, estamos ante un pecado y un delito y procederá una pena y, por lo tanto, una compensación de lo perdido, de lo robado o hurtado. Y es sumamente curioso cómo Santo Tomás distingue ya la función curativa de la pena de la retributiva, una distinción que ha pervivido y que tiene reflejo en esa finalidad de reinserción social de la que habla nuestra Constitución

#### **V. PLATÓN Y SU IDEA DE LA PROPIEDAD.**

Por su parte, Platón enuncia su idea de la propiedad privada en el siguiente texto que aparece en el Libro V de su gran obra "Las Leyes": "Que nuestros ciudadanos repartan entre ellos la tierra y las habitaciones. Pero que no labren en común, porque ello sería pedir demasiado a hombres nacidos, alimentados y educados como lo son hoy. Pero que en esta distribución cada uno se persuada de que la porción que le corresponda no es menos del Estado que suya". Si comparamos la postura de nuestro Santo con la de Platón, veremos que es mucho más contundente este último cuando, en el texto de las Leyes, reconoce paladinamente la propiedad privada, pero es verdad que lo hace con la particularidad de que el Estado no es menos dueño que el ciudadano, lo que yo he interpretado en el sentido de que puede legítimamente establecer cargas, limitaciones e, incluso, deberes al derecho de propiedad, los cuales entrarán en el seno mismo de la relación jurídica propietaria. Curiosamente, Santo Tomás no alude a limitaciones o deberes a cargo del propietario, pero se puede llegar a un resultado semejante cuando leemos las reflexiones que formula a propósito de la justicia legal que es aquella encargada de llevar al hombre a actuar, cuando ejercite su derecho, no sólo en interés propio sino también en el del bien común, o sea que

de ahí podría haber arrancado la teoría de la función social de la propiedad privada en la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII, el Papa que restauró la validez moderna del tomismo o neo tomismo como, a partir de entonces, se le llama. (Ver el resumen del pensamiento tomista en la ob.cit. editada por Dyson, p.175 y ss. y también se leerá con provecho la estupenda Introducción escrita por ese autor).

## **VI. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.**

Efectivamente, se nos dice que “la voluntad de Santo Tomás por mostrar un espíritu positivo hacia las instituciones y prácticas del mundo secular, queda ilustrada por su posición en cuanto a la propiedad privada y sus detalles (Capítulo V de la obra) donde, sin romper con San Agustín y San Ambrosio, en cuanto también él se inspira en los estoicos romanos, toma distancias, como antes lo dijimos de esos dos santos. Hay un aspecto en que la doctrina del Santo difiere de la moderna concepción de la propiedad privada al afirmar que no tiene el hombre un ilimitado derecho de adquisición y de uso. Esta distinción entre propiedad y uso está ausente en la doctrina moderna, pero es importante para comprenderla. Por otra parte parece ser que el santo propone un límite o tope cuantitativo a la extensión de la propiedad privada, lo que tampoco está de acuerdo con las modernas concepciones del derecho de propiedad. Es cierto que en los países ex comunistas, que ahora han entrado en la UE, encontramos ese límite en algún caso -300 has en Hungría- es cierto que la Reforma agraria italiana de 1950 se caracterizó por admitir un límite a la extensión de la propiedad (en base al artículo 44 de su Constitución, pero, en España, no hay límite alguno.

## **VII. EL ESTADO DE EXTREMA NECESIDAD.**

Nos resta añadir que también Santo Tomás estima que en el estado de extrema necesidad, el que lo padece puede invocar el Decreto de Graciano sobre el natural destino de todos los bienes de este mundo, un aspecto sobre el que insistió mucho modernamente el Papa Juan Pablo II, por ejemplo en su maravillosa Encíclica *Centesimus Annus*. Es muy interesante a nuestro objeto la postura del Santo en relación con el préstamo con interés, pues es ahí donde se extrema el cuidado en que se devuelvan al deudor los intereses indebidamente percibidos y, si con esas ganancias el prestamista hubiere adquirido un campo o una casa, había autoridades del pensamiento medieval que sostenían la obligación de entregar lo comprado a la víctima, es decir, a quienes habían pagado los intereses del préstamo. Santo Tomás no llega a tanto, pero, en su opinión, el prestamista se quedará con la casa pero deberá venderla y restituir el dinero cobrado abusivamente al deudor. Este tipo de disquisiciones medievales

puede ser muy útil para la teoría moderna de la compensación del daño sufrido por la víctima, ya que seguramente se dará el caso en que el delincuente haya comprado cosas y surge el mismo problema que se planteaban los que combatían la licitud de los intereses, tal como lo hemos visto (en el libro cit- v. 220 y ss). Este es un tema de mucho calado para el problema que nos preocupa de la compensación por la propiedad perdida. Veamos, como siempre, algún ejemplo práctico. En un país tan grande como Brasil se da el caso de que existe el MST, o movimiento de los sin tierra que agrupa a unos 10 millones de asociados. Una de las actividades teóricas de ese Movimiento es la ocupación de fincas que, según ellos, no cumplen la función social de la propiedad. El propietario denuncia que la finca ocupada le ha sido robada, por lo menos el uso de su propiedad y comienza el litigio; la cuestión es ésta: ¿se puede admitir que los ocupantes se hallaban en un estado de necesidad para comer cada día sin disponer de salarios ni de tierra ni de nada productivo, por lo que se vieron obligados a invocar el Decreto de Graciano?. Mi respuesta sería matizada: si el Estado brasileño no llevara a cabo una verdadera Reforma agraria para castigar a quienes no cultivan mediante una expropiación sancionadora, o si haciéndolo así hubiera, de todos modos, muchos campesinos sin tierra a pesar de estar dispuestos a trabajar y si, además, no percibieran un salario de parados aunque fuera modesto, entonces llegaría yo a la conclusión de que podrían alegar estado de necesidad e invocar el Decreto de Graciano; al efecto voy a relatar un caso conocido por mí; un grupo de inversores españoles compró una gran finca en Paraguay cerca de las cataratas de Iguazu, de muy buena tierra y con árboles de maderas preciosas algunos de ellos; esa finca fue ocupada por grileiros, es decir, parados que buscan trabajo ocupando fincas. El Instituto paraguayo de Reforma agraria no quería expulsar a los ocupantes, verdaderos trabajadores de la tierra que de ella derivaban su sustento. Les permitió seguir allí y a los propietarios les compensó con mayor extensión de tierra en El Chaco para compensar la menor calidad y la peor situación de las comunicaciones, etc. Hubo, pues, una retribución compensatoria por aquel acto contra la propiedad. Pero se admitió que estaban aquellos ocupantes en un estado de urgente necesidad.

### **VIII. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD.**

Para seguir la evolución de la propiedad privada a lo largo de la historia, disponemos hoy de un magnífico libro publicado por Nieves San Emeterio Martín con el título “Sobre la propiedad”,(Madrid 2005, con interesante prólogo del sociólogo Salvador Giner). En él podemos ver cómo la doctrina tomista revive en la escuela de juristas escolásticos de Salamanca, con una visión moderna que resplandece sobre todo en Fernando Vázquez de Menchaca, “el cual, junto con Hobbes sería, al decir de Ginés, la generación puente entre una visión teológica de la creación y por ende de la causa de la propiedad y dominio legítimos del hombre

sobre las cosas y la concepción secularizada que le siguió más tarde. Cuando uno piensa que todavía Jhon Locke, en el siglo XVII, fundamentaba sus concepciones sobre una visión religiosa del mundo, nos percatamos de que ni Menchaca ni sus coetáneos eran tan arcaicos...y eso que Locke, al decir de aquella autora citada anteriormente, es el verdadero elaborador de la teoría ortodoxa de los derechos de propiedad” (Ob.cit. p.17).

No me corresponde en este lugar seguir esa evolución a la que acabo de referirme, pero sí diré que de la lectura de ese libro se deduce la importancia básica de la propiedad para la constitución de la sociedad tal como resulta del texto de cabecera de David Hume que hemos transcrito. Uno de los pensadores ingleses dice que la sociedad se constituyó como tal para que los propietarios pudieran dormir tranquilos, sabiendo que la autoridad con todos sus medios vela por conservar el orden de las propiedades y de las posesiones.

## **IX. LA FUNCIÓN SOCIAL SUBJETIVA Y OBJETIVA DE LA PROPIEDAD PRIVADA.**

Lo que yo deduzco de ahí, a los efectos que nos interesan, es la necesidad de valorar debidamente la reparación del daño que pueda sufrir un ciudadano por el hurto o robo de sus bienes, pues ello significa que, en el fondo, no se habrá conseguido la perfección en la vigilancia y protección del dominio de lo cual responde el Estado como la única fuerza legitimada que existe en una sociedad democrática, por lo que tal Estado tiene que compensar a quien sufrió el daño y esto es lo que Ángel Sánchez de la Torre proclama y reclama en su interesante Discurso de ingreso en la Real Academia de Doctores, leído el 11 de abril de 2007. Podemos comprobar en el libro de referencia que la propiedad se concibe sin alejarse mucho de como lo habían hecho Platón, Aristóteles y Santo Tomás, es decir, se trata de la propiedad, considerada como un derecho - yo prefiero verla como una relación jurídica- que incorpora una serie de limitaciones para servir al Bien Común de la Sociedad; la propiedad no es una función social pero sí tiene una función social que cumplir y me voy ahora a tratar de un aspecto muy importante de la propiedad privada. En el estudio que fue mi contribución al libro homenaje a Vallet de Goytisolo sobre la función social de la propiedad. distinguía yo el aspecto subjetivo del objetivo y esta distinción interesa a los efectos del Derecho penal como lo vamos a comprobar sin tardanza. En el aspecto subjetivo, tratándose de la propiedad de la tierra, la función social implica el cultivo eficiente y correcto, porque así lo exige el artículo 2 de la LRDA /Texto Refundido de 12 de enero de 1973) ; quiere ello decir que si alguien no cultiva o no realiza las mejoras de que es susceptible aquella finca, por no llevar a cabo, por ejemplo, la puesta en riego siendo así que podría hacerlo gracias al canal construido por el

Estado, está incumpliendo el deber de cultivar y el de mejorar, en contra de lo dispuesto en aquel precepto legal. Ello puede dar lugar a una expropiación en parte sancionatoria, porque se operará a un precio bajo a cargo del Estado expropiante, tal como está previsto en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979. Pero lo cierto es que ello no constituye delito; se podrá seguramente estimar como un incumplimiento del requisito de la condicionalidad exigida ahora por el artículo 5 del Reglamento 1782/2003 que está en vigor para la percepción de las ayudas PAC, por lo cual éstas le serán negadas o reducidas notablemente, pero-repito- no habrá delito. Si un empresario no da vivienda digna a sus empleados incumple también el artículo citado, en su núm.3 pero, por más que ello merezca la censura social, como lo vemos por las informaciones de prensa que leemos, no constituirá delito. Veamos ahora el otro aspecto mucho más importante que yo llamo el aspecto objetivo de la función social de la propiedad. Se refiere la exigencia en este caso no al propietario sino al Estado como tal. La Propiedad, escrita así, con mayúsculas, es una institución básica de la sociedad. El fallo en este caso sería no del propietario como titular de un derecho subjetivo sino de la autoridad estatal que no cumple un requisito institucional muy importante cual es la distribución adecuada de la propiedad en un momento y en un lugar determinado. A ello se refieren los artículos 3 a 6 de la citada LRDA, cuando hablan de que el Estado ha de proveer a la creación de explotaciones adecuadas, o sea que habrá de llevar a cabo lo que antes se llamaba una Reforma agraria y ahora más bien una Reforma estructural.

## **X. CONCLUSIÓN.**

Establecidas las premisas anteriores veamos su repercusión en el interesante asunto que nos ocupa de la indemnización o compensación a la víctima de un robo con el mismo valor de lo robado y la aplicación, en un caso concreto, del estado de necesidad en relación con la propiedad de la tierra. Si ha existido un delito contra la propiedad, dada la legitimidad actual de ésta, no habrá duda sobre la necesidad de condenar al delincuente a restituir el mismo valor de lo robado o del perjuicio infringido a la persona o a los bienes de la víctima. No cabrá alegar que el propietario moderno sólo tiene la mitad o algo así de la propiedad siendo la otra mitad del Estado, como parece prima facie deducirse del texto platónico. La propiedad moderna es una propiedad, con función social, pero no es una función social, por lo que deberá cubrir la indemnización el valor de mercado de la cosa perdida. Por desgracia, a diario se puede comprobar cómo no es así en la realidad del día a día. De modo especial, en los delitos económicos de guante blanco observamos que el delincuente sale con facilidad de la cárcel para disfrutar de sus yates, de sus fincas de caza, etc. , en lugar de restituir rápidamente

lo estafado a unos y otros incluidos las más de las veces los tributos que se deben al Estado. El delincuente ha echado sus cuentas, unos años en Alcalá Meco -más bien pocos- porque empieza el beneficio penitenciario, comienzan las salidas y las modalidades de cumplir la pena redimida por el trabajo o con arresto domiciliario; el delincuente llega a la conclusión de que aun cuando lo condenen, le compensa pasar mal un tiempo, pero enriquecerse él y dejar enriquecida a su familia por tres o cinco generaciones. En este sentido, hay que citar al premio Nobel de Economía Becker que ha hecho un análisis económico del Derecho Penal, y más concretamente del precio del crimen que se paga por quienes lo cometen, para llegar a la conclusión de que les sale francamente barato, o sea que el imaginario popular en la materia viene a coincidir con los más sesudos estudios científicos. En realidad lo que ocurre es que se siguen las teorías relativas de la pena, en lugar de las absolutas que la conciben como algo independiente o autónomo, quia peccatum est, mientras los otros ven al delito como un acto antisocial y a la pena como una especie de tratamiento de donde derivan, como lo dicen en su "Derecho Penal" Rodríguez Devesa y Serrano, arbitrariedades y la utilización del Derecho penal y de la pena como instrumento político, para conseguir determinados fines propios de la política, no de la Justicia (Parte Especial, p.881). El gran penalista alemán Mayer ha dicho- y con esto termino- que la teoría del Derecho penal no puede basarse en las normas sino en el Derecho político o en la Filosofía del Derecho (cit. Por los dos penalistas citados, ob.cit. p. 883). Pues bien, lo que ha hecho el recpenciario en su contundente y claro Discurso es justamente la elaboración de una teoría de la retribución ética y jurídica en favor de las víctimas, siguiendo a grandes pensadores como ese mismo Mayer y Emanuel Kant, sin olvidar al jesuita P. Antonio Beristain que ha reclamado siempre un Derecho penal centrado en las víctimas y en su retribución, no sólo material sino moral y humana, llegando a propugnar que debe ser el criminal el que acuda a consolar a la víctima, para lo cual ni que decir tiene que habrá de pedir perdón tanto a ella como a la sociedad dañada por el delito.

Ángel Sánchez de la Torre, académico de la Real de Jurisprudencia y Legislación, Catedrático de Madrid, en la Complutense, de Filosofía del Derecho, ha llamado, con este Discurso, la atención sobre un aspecto decisivo de esa rama del Derecho, para, sin ser penalista como yo tampoco lo soy, venir a decir que debe volverse a la teoría de la retribución evitando así toda sospecha de politización y de arbitrariedad, lo cual resulta cada día más pertinente a la vista de ciertos hechos sociales

## **ANÁLISIS DE LA LEY 10/2006, DE 28 DE ABRIL, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES**

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT  
Profesora Contratada Doctor de Derecho Civil  
Universidad Complutense de Madrid

**SUMARIO:** I. Consideraciones generales. II. La Ley 10/2006, de 28 de abril. Estructura, objeto y principios. III. Concepto de monte. IV. Clasificación de los montes. V. Régimen jurídico de los montes: 1. Principios del régimen jurídico del dominio público forestal. 2. Catálogo de montes de utilidad pública. 3. La dinámica del dominio público. La desafectación de montes demaniales. 4. Gestión forestal sostenible: información, planificación y ordenación de montes. 5. Derechos y facultades del titular del monte. A) Aprovechamientos forestales. B) Enajenación de los montes privados. Derechos de adquisición preferente. 6. Límites del derecho de propiedad. Conservación y protección de los montes. 7. Uso social del monte. 8. Medidas de fomento de la gestión sostenible de los montes privados. 9. Formación y educación forestal. 10. Fondo para el patrimonio natural. 11. Estatuto de la Propiedad Forestal. VI. Régimen sancionador en materia forestal.

### **I. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Una nueva regulación en materia de montes tuvo lugar con la aprobación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre<sup>1</sup>. Con esta norma se procedía a actualizar el régimen jurídico regulador de los espacios forestales, de acuerdo con la nueva concepción del medio ambiente consagrada por la Constitución y con los principios de gestión forestal sostenibles que debe informar la ordenación y conservación de los montes españoles. Se trataba de una regulación que se mostraba en consonancia con la realidad social y económica actual, así como con la nueva configuración del Estado autonómico creado al amparo de la Constitución española de 1978.

---

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Estado, número 280, de 22 de noviembre de 2003, pp. 41.422 a 41.442.



Sin perder de vista lo novedoso que representa esta nueva regulación y la importancia de la misma tras medio siglo de vigencia de la anterior Ley de Montes de 8 de junio de 1957, y, pese al poco tiempo transcurrido desde su promulgación, y en un momento aún inicial del proceso social de adaptación de los sistemas de ordenación de los montes a las prescripciones recogidas en este nuevo modelo de gestión forestal sostenible; lo cierto es que se han detectado ciertas deficiencias e insuficiencias concernientes tanto a la correcta definición de las atribuciones que, —de acuerdo con determinados preceptos de la ley, corresponde a diferentes Administraciones públicas—, como en la propia ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes, esencialmente, aquellos que tienen que ver con la prevención y lucha contra los incendios forestales y con la protección que deparan los sistemas administrativos de registro y catálogo de distintos tipos de montes, que han determinado la necesidad de una reforma parcial y muy definida de la actual normativa de montes con objeto de arbitrar mecanismos que vengan a suplir las deficiencias e insuficiencias descritas. Tal reforma parcial ha tenido lugar con la Ley 10/2006, de 28 de abril<sup>2</sup>.

Como novedades de esta Ley han de destacarse la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, al añadirse en la Ley un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores, y con otras figuras de especial protección. Una nueva tipología ésta de montes que pueden ser públicos o privados. Asimismo, la certificación forestal se reconoce como un instrumento voluntario, transparente y no discriminatorio para la gestión forestal sostenible al pretender vincular el comercio de productos forestales con la gestión sostenible de los montes de los que proceden y conseguir que el usuario final se decante por productos procedentes de montes ordenados y gestionados con criterios sostenibles. De ahí, el compromiso de las Administraciones Públicas de promover el consumo responsable de productos forestales en los procedimientos de contratación pública, favoreciendo la adquisición de madera y productos derivados procedentes de bosques certificados y evitando aquellos procedentes de talas ilegales de terceros países. Igualmente, se extiende a los montes privados la obligación de contar con un instrumento de ordenación.

---

<sup>2</sup> Boletín Oficial del Estado, nº. 102, de 29 de abril de 2006, pp. 16830 a 16839.

Al texto del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes 121/000051 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, nº. 51-1, de 26 de agosto de 2005, pp. 1 a 9), se presentaron en el Congreso un total de 158 enmiendas (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, nº. 51-5, de 11 de octubre de 2005, pp. 17 a 62); y un total de 113 en el Senado (BOCG, Senado, Serie II, nº. 46 (d), de 14 de marzo de 2006, pp. 19 a 58).



Por otra parte, ante el hecho constatado de los últimos incendios forestales que han asolado una parte importante del territorio español, se introduce, como aspecto capital, en esta nueva normativa, el tratamiento jurídico de la lucha contra los incendios desde el punto de vista de la regulación del régimen sustantivo de la protección frente a este tipo de siniestros. Para tal fin, y ante el hecho de que varias Comunidades Autónomas ha implantado ya medidas legislativas de acuerdo con las cuales en ningún caso se podrán tramitar expedientes de cambio de uso de montes o terrenos forestales incendiados, se prevé, en la misma dirección y como medida análoga de protección, prohibir el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Asimismo, con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrá acordar excepciones a las citadas prohibiciones cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba ya previsto con anterioridad al incendio. Sobre tales bases, se reconoce la condición de agente de la autoridad a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal (agentes forestales); y que constituyen Policía Judicial en el sentido genérico, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 238 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. También se crea un Fondo para el patrimonio natural, cuya materialización garantizará la estabilidad y continuidad de los recursos económicos en apoyo de los espacios forestales. Tal fondo se concibe como un instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial mediante el apoyo a la gestión forestal sostenible.

Otra importante innovación de esta Ley enlaza con el propósito de garantizar la correcta adecuación al orden constitucional de la distribución de competencias del Estado con las Comunidades Autónomas. Para tal fin se mejora la delimitación de las funciones de competencia estatal. Así, se suprime la competencia del Estado tanto para la gestión de los montes de su titularidad, —justificadas únicamente si la titularidad de ciertos montes está relacionada con el ejercicio de competencias que son estatales—, como para la cogestión de los terrenos de titularidad estatal en los Parques Nacionales; se atribuye al Gobierno la aprobación de las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes y, a las Comunidades Autónomas las competencias para aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de los montes; y, se circunscriben la regulación de los incentivos y subvenciones a los supuestos, que estén financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, dado el carácter de interés colectivo que se predica del medio ambiente y ante los limitados sistemas de protección —sin perjuicio del reforzamiento de la protección penal del medio ambiente—, se considera necesario operar cambios en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con la creación de Secciones de Medio Ambiente específicamente encargadas de la

investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente y los incendios forestales.

Sobre las bases expuestas, el presente análisis se va a centrar en el estudio de esta nueva Ley 10/2006 —si bien, en su condición de modificación parcial de la actual normativa de montes—, y, únicamente, en las novedades contenidas en la misma y descritas en líneas precedentes. Para llevar a cabo tal estudio, fijaremos, en primer lugar, la estructura, principios y objetivo de esta última Ley para, con posterioridad, analizar, sobre los parámetros fijados en la Ley 43/2003, el contenido novedoso de la Ley 10/2006. Así, sobre el alcance que nos ofrece la nueva regulación en su condición, recordemos, de modificación parcial de determinados aspectos de la Ley 43/2003. Se precisará, previamente, cómo se concreta la cuestión a analizar en esta última para, luego, determinar como se materializa la modificación en la actual normativa.

## **II. LA LEY 10/2006, DE 28 DE ABRIL. ESTRUCTURA, OBJETO Y PRINCIPIOS.**

### **1. Estructura.**

Esta Ley se compone de un artículo único donde se especifican las modificaciones en el articulado de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, así como la incorporación de nuevos preceptos a la misma. En concreto, se *redacta de nuevo* el artículo 1; los párrafos c) y g) del apartado 2 y el apartado 3 del artículo 7; el artículo 13, apartado 1 y apartado 4 del artículo 18; el párrafo b) del apartado 1 del artículo 25; apartado 2 del artículo 29; apartado 2 del artículo 30; artículo 32; apartados 2 y 4 del artículo 33; artículo 34; artículo 35; artículo 58; apartados 1 y 3 del artículo 63; apartado 2 del artículo 77; el apartado 3 de la Disposición Adicional 2ª; y, la Disposición Final 3ª; *se añaden* dos nuevas letras j) y k) al artículo 3; un artículo 12 bis; el apartado 7 del artículo 21; un Capítulo IV bis al Título II y, un Capítulo V al Título IV; una letra e) al apartado 1 del artículo 5; artículo 35 bis; párrafo b) del artículo 37; apartado 1 y apartado 3 del artículo 41; apartado 1 del artículo 46; los apartados 1 y 3 del artículo 47; primer párrafo del apartado 3 del artículo 48; apartado 2 del artículo 49; artículo 50 rúbrica y apartado 1; un nuevo párrafo al apartado 2 de la Disposición Adicional 2ª; una disposición adicional nueva; *se modifica* el párrafo q) del artículo 6; el apartado 1 del artículo 20; apartado 3 del artículo 29; *se adiciona* un apartado 3 al artículo 10; un nuevo párrafo al final del apartado 1 del artículo 28; se suprime el apartado 5 del artículo 33.

Complementan el cuerpo normativo central: *dos Disposiciones Adicionales*, la primera, centrada en la creación del Fondo para el patrimonio natural, con el objeto

de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la gestión forestal sostenible, a la prevención estratégica de incendios forestales y a la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participa la Administración General del Estado; y, la segunda, en el marco del Plan de Fomento de Energías Renovables, el Gobierno actualizará las primas e incentivos centrales de producción de energía eléctrica en régimen especial que, utilicen como combustibles biomasa forestal procedente de operaciones de prevención de incendios y planes de gestión forestal sostenible. Tales primas e incentivos serán las que establezcan en el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial; *una Disposición Derogatoria*, concretada en la derogación expresa de los apartados 1.a) y 2.h) del artículo 7 y el apartado 2 del artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; y, *tres Disposiciones Finales*, la primera, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, redactando de nuevo el párrafo 2 del artículo 18.1 y, añadiéndose el artículo 18 quinquies; una segunda, de habilitación competencial; y una tercera, donde se señala como entrada en vigor de la presente Ley, el día siguiente al de su publicación en el Boletín oficial del Estado, en concreto, el día 30 de abril de 2006.

## **2. Carácter normativo básico.**

Se trata de una legislación básica, correspondiendo el desarrollo normativo, respetando lo básico, a las Comunidades Autónomas. A ello se refiere la Exposición de Motivos de la Ley 43/2003 cuando señala que ésta “se dicta en virtud de los artículos 149.1.8ª, 14ª, 15ª, 18ª y 23ª de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil, hacienda general, fomento y coordinación de la investigación, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y legislación básica sobre protección del medio ambiente y montes y aprovechamientos forestales, respectivamente”.

Por su parte, en esta línea, la Disposición Final 2ª de la Ley 10/2006 bajo la rúbrica “Habilitación competencial” prescribe, igualmente, en su apartado 1, el carácter básico de la norma estatal (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente) al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución, precisando que preceptos por dictarse al amparo del artículo 149.1.18ª del texto constitucional, tienen carácter de básico: así, los apartados trece y veintiséis del artículo único, que modifican los artículos 18.4, 21.7 y 47.3 de la Ley 43/2003. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados siguientes, en los que se precisa que preceptos son dictados al amparo de los títulos competenciales exclusivos del Estado en los siguientes términos: a) sobre la base de lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª de la Constitución, el apartado quince también de ese artículo único, modifica el artículo 25.1 b) de la

citada Ley 43/2003, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; b) La Disposición Adicional 1ª, por dictarse al amparo del artículo 149.1.14ª de la Constitución (apartado 4 de la Disposición; c) La Disposición Final 1ª, por dictarse al amparo del artículo 149.1.15ª de la Constitución (apartado 5 de la Disposición)<sup>3</sup>.

Ponderando tal carácter, la Ley 43/2003 dedica, asimismo, el Capítulo II “Competencias de las Administraciones Públicas” del Título I, en concreto los artículos 7 a 10, a reseñar las competencias del Estado; las asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas y aquellas que ejercen las entidades locales, en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Si bien, en la Ley 10/2006, con el propósito de garantizar la correcta adecuación al orden constitucional de la distribución de competencias en esta materia, y de mejorar la delimitación de funciones de competencia estatal, se ha considerado conveniente por el legislador estatal suprimir los apartados 1 a) y 2 h) del artículo 7 y, simplemente, modificar en su contenido el apartado 2 letras c) y g) y el apartado 3 de ese mismo artículo 7. Con ello, se viene a dejar sin base jurídica firme los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 43/2003 planteados por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía<sup>5</sup>.

Desde tal perspectiva, corresponde a la Administración General del

---

<sup>3</sup> Por su parte, la Disposición Final 3ª de la Ley 43/2003, -redactada de nuevo por la Ley 10/2006- dispone al respecto que: “*El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley*”.

<sup>4</sup> Un estudio más extenso de estas competencias en relación con la Ley 43/2006, lo lleva a cabo, ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ, “La Ley básica de montes y la protección del patrimonio forestal en la Comunidad de Madrid”, Revista de la Comunidad Autónoma de Madrid, nº 18, enero-abril 2004, pp. 84 a 106.

<sup>5</sup> Mediante providencia de 23 de marzo de 2004, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad nº. 1014/2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con los artículos 7.2.h), 46.1 y 47.3 de esta Ley (BOE nº. 83, de 6-04-2004, pp. 14371-14372). Precisamente, el Consejo de Gobierno ha autorizado al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía para retirar este recurso de inconstitucionalidad por las recientes modificaciones introducidas en el artículo 7 por la nueva Ley de montes.

Y, mediante providencia de 23 de marzo de 2004, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 988/2004, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, contra el artículo 7, apartados 1 letra a), 2 letras c), g) y h) y 3 letra b); el art.18, apartado 4 inciso “... excepción de los declarados como de interés general por el Estado”; art. 21, apartados 2, 4 y 7; art. 32; art. 36 apartado 5; art. 37, en cuanto a la regulación del silencio y de la motivación que efectúan sus apartados a) y b); art.42; art.46, apartados 1y2; art. 47, apartados 1y 3; art. 49, apartado 2 último inciso; art. 56, apartado 1; art. 63; la disposición adicional primera; la disposición transitoria tercera; y las disposiciones finales segunda y tercera de esta Ley (BOE núm. 83, de 6-04-2004, p. 14372).

Estado en las materias relacionadas con esta ley las siguientes competencias:

- 1) De forma exclusiva: “b) La representación internacional de España en materia forestal” (artículo 7.1), no así “a) la gestión de los montes de titularidad estatal”<sup>6</sup> que corresponde a las Comunidades Autónomas. Aunque, la mayor parte de los montes han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, quedan aún algunos de titularidad del Estado;
- 2) En régimen de colaboración o coordinación con las Comunidades Autónomas, a ellas se refiere el apartado 2 del citado artículo 7, entre las que podemos destacar: “a) La definición de los objetivos generales de la política forestal española, en particular: 1. La Estrategia Forestal española; 2. El Plan Forestal español. 3. Programa de acción nacional contra la desertificación. 4. Plan Nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal; b) La recopilación, elaboración y sistematización de la información forestal; c) El establecimiento de las directrices comunes para la normalización de los medios materiales y de los equipamientos de personal de extinción de incendios forestales en todo el territorio español, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas, para la cobertura de los montes contra incendios<sup>7</sup>; d) El ejercicio de las funciones necesarias para la adopción de medidas fitosanitarias urgentes, así como velar por la adecuada ejecución, coordinación y seguimiento de las mismas; e) La promoción de planes de formación y empleo del sector forestal; f) La elaboración de programas de mejora genética y conservación de recursos

---

<sup>6</sup> Vid., Disposición Derogatoria única de la Ley 10/2006.

Esta regla se complementa con la Disposición Adicional 2ª de la Ley 43/2003, que en su nueva redacción dada por la Ley 10/2006 ha suprimido la cogestión de los terrenos de titularidad estatal en los Parques Nacionales, para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 4 de enero, sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Recordemos la Disposición Adicional 2ª en su redacción dada por Ley 43/2003, señalaba en su apartado 3 que: “3. *El territorio forestal de titularidad estatal, incluido en los parques nacionales, se administra en el régimen de gestión establecido en la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre*”.

En la nueva redacción dada por la Ley 10/2006 se dispone: “3. *Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de las normas específicas aplicables a los montes afectados al ejercicio de competencias estatales o adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado*”.

<sup>7</sup> La negrita es nuestra.

Señalaba la letra c) del artículo 7 en la redacción dada por la Ley 43/2003 “*La normalización de los medios materiales para la extinción de incendios forestales en todo el territorio español, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas, para completar la cobertura de los montes contra incendios*”.

genéticos forestales de ámbito nacional, así como el establecimiento de las normas básicas sobre procedencia, producción, utilización y comercialización de los materiales forestales de reproducción y, en particular, la determinación de sus regiones de procedencia y el mantenimiento del Registro y del Catálogo Nacional de Materiales de Base; g) La elaboración de directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes<sup>8</sup>; h) Las actuaciones de restauración hidrológico-forestal<sup>9</sup>; i) El fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica en el ámbito forestal”. En esta línea de cooperación y colaboración, el artículo 10 de la Ley 43/2003 ha diseñado los “Órganos de coordinación y consultivos de la política forestal española”, al que la Ley 10/2006 ha adicionado un apartado 3 en los siguientes términos: “3. Tanto el Comité Forestal como el Consejo Nacional de Bosques deberán mantener reuniones con carácter semestral”<sup>10</sup>; se ha proclamado, asimismo, como uno de los principios que la inspiran “la colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones Públicas en la elaboración y ejecución de las políticas forestales” (artículo 3 h) de la Ley). Y, sobre la base de la modificación operada en el artículo 32 por la Ley 10/2006, se ha establecido que, si bien, las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento

---

<sup>8</sup> La negrita es nuestra. Disponía la letra c) del artículo 7 en la redacción dada por la Ley 43/2003 *“La elaboración y aprobación de las instrucciones básicas para la ordenación y aprovechamiento de montes”*.

<sup>9</sup> La negrita es nuestra. *Vid.*, la Disposición Derogatoria Única de la Ley 10/2006. Esta derogación que implica suprimir por completo las competencias de la Administración del Estado en relación con “actuaciones” de restauración hidrológico-forestal no parece muy adecuada. Es cierto que la restauración hidrológico-forestal afecta a competencias de ejecución forestales (que son de las Comunidades Autónomas), e hidráulicas (que son del Estado en las cuencas extracomunitarias), pero esto no es óbice para considerar que este segundo título competencial sólo alcance al estricto dominio público hidráulico. No debemos olvidar, además, que el Estado tiene competencias en relación con las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.24 de la Constitución.)

<sup>10</sup> Dispone el artículo 10 de la Ley 43/2003: *“1. Corresponde a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, asistida por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, la coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la preparación, estudio y desarrollo de las cuestiones propias de la política forestal española. A estos efectos, se constituye en el seno de la Comisión Nacional el Comité Forestal como órgano de trabajo específico en esta materia. 2. El Consejo Nacional de Bosques es el órgano consultivo y asesor de la Administración General del Estado en materia de montes y recursos forestales y sirve como instrumento de participación de todas aquellas partes interesadas en la planificación y organización del sector forestal”*.

de montes corresponden al Gobierno, serán, no obstante, las Comunidades Autónomas las competentes para aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de los montes<sup>11</sup>.

Finalmente, 3) Aquellas cuyo ejercicio le confiere específicamente esta Ley y, en particular: “a) La coordinación de la llevanza del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, así como la del Registro de Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección; b) La colaboración en el diseño de las redes, la recopilación y comunicación de los órganos comunitarios y la comunicación de los órganos comunitarios de los datos obtenidos por las comunidades autónomas en su ámbito territorial, procedentes de las parcelas de las redes europeas para el seguimiento de las interacciones de monte con el medio ambiente” (artículo 7.3)<sup>12</sup>.

Por otra parte, corresponde a las Comunidades Autónomas, tal como se indica, en el artículo 8.1: “ejercer aquellas competencias que en materia de montes y aprovechamientos forestales, y las que en virtud de otros títulos competenciales que inciden en esta Ley, tienen atribuidas en sus Estatutos

---

<sup>11</sup> Señala el artículo 32 en la redacción dada por la Ley 10/2006: “1. Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales, y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural.

2. El Gobierno, previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, aprobará las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes, en relación con los siguientes:

a) La adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte, y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.

b) El contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes, para garantizar su gestión sostenible.

3. Corresponde a las Comunidades autónomas la aprobación de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes”.

<sup>12</sup> La negrita es nuestra.

Señalaba el artículo 7.3 en la redacción dada por la Ley 43/2003 “a) La coordinación de la llevanza del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, así como la del Registro de montes protectores; b) La coordinación en el establecimiento y mantenimiento de las redes europeas de parcelas para el seguimiento de las interacciones del monte con el medio ambiente”.



de autonomía”. De forma que, las concretas competencias a desarrollar por las Comunidades Autónomas son: 1) aquellas que ejercen en régimen de

---

<sup>13</sup> Desde la estructura territorial en que se conforma el Estado español, y teniendo presente la uniformidad en el nivel competencial operada a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias para aquellas Comunidades Autónomas, que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, los diecisiete Estatutos de Autonomía existentes proceden a atribuir a sus respectivas Comunidades Autónomas la competencia en materia forestal. Así, en **algunos se atribuyen como competencia exclusiva**: el artículo 30.9 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (*Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE, núm. 52, 1 de marzo de 2007, pp. 8703 a 8728)*); el artículo 50.1 e) del Estatuto de Autonomía de Navarra (*Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2001*); el artículo 49.1.10<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de Julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*BOE, núm. 86, de 11 de abril de 2006, pp. 13934 a 13954*); el artículo 57 a) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871 a 11909*); y, el artículo 71.20<sup>a</sup> de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (*BOCG, Senado, Serie III B, núm. 20-a, 20 de marzo de 2007, pp. 1 a 28*). En **otros, la competencia compartida**: artículo 116.2 b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE, núm. 172, de 20 de julio de 2006, pp. 27269 a 27310*). En un **tercer grupo la asunción de la competencia exclusiva lo es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución**: así el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (*Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley 19/2002*); el artículo 35.15<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón (*Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1994, 5/1996 y por la Ley 25/2002*); el artículo 9 apartado 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, modificada por la Ley 17/2002*); artículo 27 apartado 10 del Estatuto de Autonomía de Galicia (*Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002*); y, artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (*Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre*). Finalmente, un **cuarto grupo de Estatutos se inclinan por atribuir competencia de desarrollo en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca**: artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (*Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994; 1/1999 y, por la Ley 20/2002*); artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Canarias (*Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996 y por la Ley 27/2002; vid., el artículo 93.2 b) de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias –BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-261-1, de 22 de septiembre de 2006, pp. 1 a 45- que establece, sin embargo, la competencia compartida*); artículo 25.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (*Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991; 2/1994; 11/1998 y, por la Ley 21/2002*); artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (*Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991; 7/1994; 3/1997; y, por la Ley 26/2002; vid., también, el artículo 126 e) de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha –BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-276-1, de 9 de febrero de 2007, pp. 1 a 37- que establece, sin embargo, competencia compartida*); artículo 34.9<sup>a</sup> Estatuto de Autonomía de Castilla-León (*Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 11/1994; 4/1999 y 31/2002; vid., también el artículo 71.9 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León –BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-268-1, de 15 de diciembre de 2006, pp. 1 a 26-*); artículo 27.3 del Estatuto de la Comunidad de Madrid (*Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991; 10/1994; 5/1998; y 30/2002*); artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (*Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por las*



colaboración y cooperación con la Administración General del Estado; 2) las que se atribuyen genéricamente en su condición de “Administración pública”; y, 3) las establecidas de forma específica por la Ley 43/2003<sup>13</sup>.

Respecto de las competencias de las Entidades Locales, la Ley, en beneficio de un medio forestal que, conforme declara su Exposición de Motivos, no entiende de barreras administrativas se refuerza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de las decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello que son las principales propietarias forestales públicas en España y, asimismo, su contribución en la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad. Garantizada su autonomía expresamente en el texto constitucional (artículos 137, 140 y 141), y teniendo presente que la Comunidad Autónoma participa en la gestión de los montes de titularidad local en la medida que las Corporaciones que la ostentan suscriban convenios de cooperación, el

---

*Leyes Orgánicas 5/1991, 8/1994 y 12/1999 y Ley 28/2002); artículo 9 números 1 y 11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994; 2/1999 y; 22/2002); y, el artículo 11.2 y 3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991; 4/1994; 1/1998 y 23/2002).*

De forma diferente, a lo establecido con respecto a los anteriores grupos de Estatutos, señalan el artículo 21.1.6ª y 2 del Estatuto de la Ciudad de Melilla (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla –BOE, núm. 62, de 14 de marzo de 1995-); y el artículo 21.1.6ª y 2 del Estatuto de la Ciudad de Ceuta (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta –BOE, núm. 62, de 14 de marzo de 1995-), que en materia de “montes y aprovechamientos forestales”, la competencia tanto de la Ciudad de Melilla como de la Ciudad de Ceuta comprenderán “las facultades de administración, inspección y sanción, y en los términos que establezcan la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”.

En desarrollo precisamente de la atribución competencial indicada, ha de destacarse que varias Comunidades en la actualidad han llevado a cabo una normativa integral sobre la materia. Así, hemos de destacar: la Ley 6/1988, de 30 de marzo de Ordenación Forestal de Cataluña (en adelante, LOFC); - Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (en adelante, LPFN); Ley 2/1992, de 15 de junio de Ordenación Forestal de Andalucía (en adelante, LOFA); Ley 3/1993, de 9 de diciembre Forestal de la Comunidad de Valencia (en adelante, LFCV); Ley 5/1994, de 16 de mayo de Fomento de montes arbolados de Castilla y León (en adelante LFCyL); Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja (en adelante, LPFR); Ley 16/1995, de 4 de mayo Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (en adelante, LFPCM); Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre de Montes y Ordenación Forestal (en adelante, LMOFPA); Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha cobra los incendios forestales en Extremadura; y Ley 15/2006, de 28 de diciembre de Montes de Aragón (en adelante, LMA –BOE, núm. 44, de 20 de febrero de 2007, pp. 7276 a 7307-).

En el País Vasco la competencia asumida estatutariamente por la Comunidad Autónoma para regular los montes corresponden a los órganos forales de los Territorios Históricos, que han aprobado las siguientes normas: Norma Foral 13/1986, de 4 de julio Reguladora del Régimen de los Montes del Territorio Histórico de Álava; Norma Foral 3/1994, de 2 de junio de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos de Vizcaya; Norma Foral 6/1994, de 8 de julio de Montes de Gipuzkoa.

artículo 9 de la Ley 43/2003 procede a formular un listado de seis competencias específicas a ejercer en el marco de la legislación básica del Estado y la propia de la respectiva Comunidad Autónoma.

Finalmente, la Disposición Adicional 6ª “Administraciones Públicas competentes” hace expresa referencia a los Cabildos Insulares del archipiélago canario y de los Consejos del archipiélago balear, que ostentan la condición de Administraciones públicas con capacidad en materia forestal para gestionar sus propios recursos<sup>14</sup>.

3. Objeto y principios: Como expusimos en líneas precedentes, y se concretiza en el apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, esta norma de reforma parcial de la Ley 43/2003 nace para suplir ciertas deficiencias e insuficiencias contenidas en la misma, concernientes tanto a la correcta definición de las atribuciones como a la propia ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes, en concreto, aquellos que tienen que ver con la lucha contra los incendios forestales y la protección que deparan los sistemas administrativos de registro y catálogos de los distintos tipos de montes. De ahí que, en el artículo 1 se establezca como objeto de esta Ley 10/2006, precisamente, el “garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial”.

---

<sup>14</sup> El tenor literal de la citada Disposición es el siguiente: *“la referencia que se hace en el texto de esta ley a las Comunidades Autónomas se entenderá que incluye también a las Ciudades de Ceuta y Melilla y, en su caso, a los órganos forales de los Territorios históricos del País Vasco y a los Cabildos y Consejos Insulares y otras entidades locales con competencia en materia forestal reconocidas en la normativa autonómica”*.

Especial relevancia en el marco apuntado, tiene el traspaso de competencias operado en la Comunidad Autónoma de Canarias a favor de los Cabildos. La Ley 8/2001, de 3 de diciembre, de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, estableció una nueva redacción de la Disposición Adicional Primera de la citada Ley, de forma que se transfirieron a las Islas, en su ámbito territorial respectivo, entre otras, las competencias administrativas sobre las materias de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y la gestión y conservación de espacios naturales protegidos.

<sup>15</sup> Dispone el artículo 3 que: *“La Ley se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible. A partir de él se pueden deducir los demás: b) el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales; c) la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad; d) el fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados; e) la creación de empleo y el desarrollo del medio rural; f) la conservación y restauración de la biodiversidad forestal; g) la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales; h) la cooperación entre las Administraciones en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal; i) la participación en la política forestal de los sectores sociales y económicos implicados”*.

Desde tal perspectiva se concretizan, asimismo, como nuevos principios a adicionar a los ya contenidos en el artículo 3, en su redacción dada por Ley 43/2003<sup>15</sup>, los siguientes: “j) Principio o enfoque de precaución, en virtud del cual cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo la amenaza; k) Adaptación de los montes al Cambio Climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo”.

### III. CONCEPTO DE MONTE.

Aunque no varía sustancialmente en la Ley 10/2006 —más que en un aspecto concreto— el concepto de monte trazado por la Ley 43/2003, resulta esencial precisar las líneas sobre las que se configura el mismo para la posterior comprensión de otras materias, donde sí se ha operado modificación por la última normativa citada de montes, de la que nos ocuparemos en los siguientes apartados.

BOCANEGRA destaca que el término dominio forestal o propiedad forestal, nos sitúa ante una categoría concreta de bienes: los montes, siendo éste el concepto que habrá que manejar<sup>16</sup>. La definición legal de monte nos ayudará a determinar el objeto sobre el que rigen las políticas públicas en la materia y a delimitar el tipo de propiedad territorial sobre el que ha de recaer la normativa forestal<sup>17</sup>.

La antigua Ley de Montes de 1957 diferenciaba en su artículo 1 entre “terreno forestal o propiedad forestal” y “montes”. Entendía por terreno forestal “la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo” (apartado 2). Bajo la denominación de montes se comprendía “todos los terrenos que cumplían las condiciones que se especificaban en el apartado 2) y aquellos otros que, sin reunirlos, hayan sido o sean objeto de resolución administrativa por aplicación de las leyes que regulan la materia y en virtud de la cual hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados, por lo tanto, en terrenos forestales” (apartado 3). Tal distinción, sin embargo, no se mantiene en el Reglamento de 1962 que viene a declarar sinónimas ambas expresiones<sup>18</sup>. Se entiende por monte o terreno forestal “la tierra en que vegetan especies arbóreas,

---

<sup>16</sup> RICARDO BOCANEGRA SIERRA, “Dominio forestal (Derecho administrativo)”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, p. 2597.

<sup>17</sup> JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA, *Los montes particulares en el Derecho Administrativo español*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, p. 19.

<sup>18</sup> AURELIO GUAITA, *Derecho administrativo. Aguas, montes y minas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 222.

arbusivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo” (artículo 4.1). Se comprende también dentro de este concepto “los terrenos que, aun sin reunir las condiciones determinadas en el párrafo anterior, hayan quedado o queden adscritas a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales como consecuencia de resoluciones administrativas dictadas conforme a las Leyes que regulan esta materia” (apartado 2). Concepto de carácter técnico y descriptivo, en el que la naturaleza rústica de los terrenos y su destino no agrícola configuran los elementos básicos de la definición<sup>19</sup>. El monte es, pues, terreno rústico y no urbano, rústico pero no agrícola.

Del concepto delimitado de forma positiva en ambos instrumentos normativos se excluyen los terrenos que forman parte de una finca fundamentalmente agrícola, y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al ganado de la propia explotación, así como los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico (artículo 1.2 Ley de Montes y 4.3 Reglamento).

En resumen, como indica GUAITA, legalmente ha de entenderse por monte: 1) el terreno rústico no urbano provisto de especies forestales o susceptibles de tenerlas y no destinado de modo permanente a un cultivo agrícola o a prados ni a fines científicos; 2) el terreno dotado de especies forestales, con exclusión de los árboles frutales, los de fines científico (un jardín botánico) o de ornato (los parques urbanos)<sup>20</sup>.

A partir de esta definición, la Ley venía a establecer un criterio tipológico de los montes basado en el doble criterio, el de su titularidad pública o privada, y el de su régimen jurídico, pudiendo los montes públicos ser patrimoniales o de dominio público y catalogados o no catalogados; mientras que los montes particulares podrían ser, protectores, no protectores o en mano común. La protección de los mismos partía de su correcta identificación, articulada a partir de la institución del Catálogo de Montes como registro público administrativo, cuya finalidad consiste en incluir todos los montes que hubieran sido declarados de utilidad pública, comportando tal inclusión el establecimiento de limitaciones a las facultades dispositivas, a la operatividad de un plazo especial de prescripción, la presunción posesoria y la proclamación de su inembargabilidad<sup>21</sup>.

Paralelamente, a esta delimitación conceptual estatal auspiciada desde la

---

<sup>19</sup> JOSÉ FRANCISCO FERNÁNDEZ GARCÍA, *Los montes particulares en el Derecho administrativo...*, op. cit., p. 20. MARTA PÉREZ ESCOLAR, "Definición del concepto jurídico de monte (1)", *Actualidad Civil*, núm. 46, 9 al 15 de diciembre de 2002, pp. 1368-1369.

<sup>20</sup> AURELIO GUAITA, *Últ. Lug. Cit.*.

<sup>21</sup> ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ, *La Ley básica de montes...*, op. cit., p. 60.

Ley de 1957 y su Reglamento, en los últimos años a causa del desarrollo de la legislación autonómica, muchas leyes han dado un concepto de monte más adaptado quizá a la nueva realidad material cuya plasmación en la legislación de montes viene siendo una exigencia y, asimismo, más cercano al contexto económico y social existente.

La definición general de monte que se proporciona desde la mayoría de las legislaciones autonómicas parte de reproducir el genérico concepto de monte de la legislación estatal y, por tanto, terminan excluyendo los cultivos agrícolas (artículo 4 de la LFN; artículo 4 de la LFR; artículo 1 de la LOFA; artículo 2.1 a) LFCyL; y, artículo 2 LFV). Si bien las leyes andaluza, valenciana y aragonesa proceden a sustituir, al final de su conceptualización, la referencia negativa al cultivo agrícola con la relación de funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas que corresponden a los montes, aunque se ven a reglón seguido obligadas a precisar (artículo 1 apartado 3 a) LOFA; artículo 3 b) LFV; y, artículo 6.1 LMA) que se excluye del concepto de monte, los terrenos dedicados a siembras o plantaciones características del cultivo agrícola (artículo 6.6 a) LMA). La Ley de Madrid (artículo 3.1 a)) finaliza más directamente el concepto general de monte indicando que es un terreno “en el que no se pueden efectuar laboreos o remociones de suelo”, es decir, donde no se produce cultivo agrícola.

Conviene resaltar también que en algunas Comunidades se emplea el término “monte” o “terreno forestal” junto a otras categorías análogas o, en ocasiones, en sustitución de éstas. Así, la Ley Forestal de Castilla y León distingue entre terrenos forestales, bosques y montes (artículo 2). La Ley del Principado de Asturias, igualmente, distingue entre montes y bosques o montes arbolados, considerando a éstos como una categoría de montes (artículo 5). En cambio, la Ley Catalana sólo alude a los “terrenos forestales” o a “bosques” no a los montes (artículo 2.1); y la Ley de la Comunidad de Madrid identifica los “montes” con los “terrenos forestales”, diferenciando, a su vez, dentro de dicha categoría entre “bosques”, “montes arbolados” y “dehesas” (artículo 3). Ambas introducen, asimismo, —al igual que la Norma Foral de Vizcaya (artículo 6.2)—, la categoría de terrenos forestales temporales para referirse a “las superficies agrícolas que se dediquen temporalmente al cultivo forestal, mediante plantaciones de especies productoras de maderas o leñas, de turnos cortos y producción intensiva, así como de especies aromáticas y medicinales, y que, por su carácter, forman parte de una rotación con cultivos agrícolas. La consideración de terreno forestal temporal se mantendrá durante un período de tiempo no inferior al turno de la plantación” (artículo 2.3 LOFC; y, artículo 3.2 LFPCM).

Ahora bien, como destaca ESTEVE PARDO<sup>22</sup>, la legislación autonómica

---

<sup>22</sup> JOSÉ ESTEVE PARDO, *Realidades y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 146-147.

en determinados casos “invierte” los criterios de delimitación empleados por la Ley de Montes de 1957 en relación precisamente a: 1) los terrenos que tienen la consideración de agrícolas imponen su condición sobre los enclaves arbolados y resultan excluidos del concepto jurídico de monte; y 2) no se consideran montes a los prados. Respecto al primer criterio señalado, Comunidades como La Rioja, Navarra y Vizcaya imponen a los enclaves agrícolas situados en el interior de los montes la condición de tales (artículo 4.1 b) LPFR; artículo 4.1 b) LPFN; y artículo 6.1 b) Norma Foral de Vizcaya), en clara contradicción con lo dispuesto en la Ley de Montes de 1957. Más directo y tajante en su redacción, son las Comunidades de Andalucía y Valencia, pues entienden incluidos dentro del concepto legal de montes, los enclaves forestales en terrenos agrícolas (artículo 1.2 LOFA; y, artículo 2 a) LFV). Por su parte, la ley aragonesa alude dentro del concepto de monte, a “los enclaves forestales cuya superficie no sea inferior a mil metros cuadrados” (artículo 6.3 b) LMA).

Con relación al segundo, Cataluña, Navarra y Vizcaya consideran montes a los prados y pastizales de regeneración natural (artículo 2.2 LOFC; artículo 4.1 d) LPFN; artículo 6.1 e) Norma Foral).

En otros casos, amplían el concepto de monte, lo que resulta congruente con los objetivos marcados en las diferentes legislaciones autonómicas que no se limitan a la defensa de lo que constituye la función ecológica del monte. Así se incluyen expresamente como terrenos forestales o montes: a) Los marjales, las rasas pobladas anteriormente y transformadas sin la correspondiente autorización y las pistas y los caminos forestales (artículo 2.2 LOFC); b) Los yermos situados en los límites de los bosques que sean necesarios para la protección de los mismos; y, los que, por sus características, sean adecuados para la forestación o reforestación de árboles (artículo 2.1 a) y b) LOFC; artículo 5.1 c) de la Ley del Principado); c) Los humedales y las tuberías y los terrenos ocupados por infraestructuras forestales (artículo 4.1 d) LPFN; artículo 4.1 f) LPFR)); d) Los sotos naturales y masas arboladas ubicadas en las riberas y zonas de policía de los cauces públicos (artículo 4.1 b) LPFR); e) las pistas y caminos forestales (artículo 2 c) LFV); f) Los terrenos rústicos afectados por proyectos de corrección de la erosión (artículo 4.1 c) LPFN; artículo 4.1 d) LPFR); g) Las superficies cubiertas de especies arbóreas de origen natural o procedentes de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ecológicas, de protección, de paisaje o recreativas (artículo 2 apartado 1 LFV; artículo 1 LOFA); h) Las pistas forestales, instalaciones contra incendios y otras construcciones e infraestructuras ubicadas en el monte y destinadas a su gestión (artículo 6.2 c) LMA); i) Los terrenos agrícolas abandonados que no hayan sido objeto de laboreo por plazo superior a diez años y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal (artículo 6.3 a) LMA); y, j) Los neveros, los glaciales y las cumbres;



y, los humedales, sotos y masas forestales de las riberas de los ríos (artículo 6.4 b) y c) LMA).

Al margen de lo anterior, en Leyes como la Catalana, Andaluza, Valenciana, Asturiana, Madrileña y Aragonesa se aclara el concepto de monte con una delimitación negativa a través de expresas exclusiones<sup>23</sup>, así, junto a los terrenos agrícolas (artículo 3.1 b) LFV; artículo 4.1 b) LFPCM; y, artículo 5.2 a) Ley del Principado), quedan excluidos: los terrenos clasificados como urbanos o urbanizables programados (artículo 1.3 b) LOFA; artículo 3.1 a) LFV; artículo 3.1 a) LOFC; artículo 4.1 a) LFPCM; artículo 5.2 b) Ley del Principado; y, artículo 6.6 b) LMA); o de plantaciones lineales (artículo 3.1 b) LFV; artículo 3.1 b) LOFC; artículo 4.1 c) LFPCM; y artículo 5.2 c) Ley del Principado); o, las superficies dedicadas al cultivo o producción de árboles ornamentales y viveros forestales (artículo 1.3 c) LOFA; artículo 3.1 c) LFV; artículo 3.1 c) LOFC; y, artículo 4.1 d) LFPCM)); o, en fin, los terrenos cubiertos con vegetación no arbórea cuya superficie continua sea inferior a mil metros cuadrados, y los terrenos que, previa resolución administrativa que así lo autorice, cambien de uso y se destinen a un uso distinto del forestal (artículo 6.6 c) y d) LMA)

En este contexto, la Ley estatal 43/2003 ofrece un concepto jurídico de monte en el que se observa cierta influencia de la línea evolutiva que en torno al mismo se ha establecido por el legislador autonómico, por estar más adaptadas las normas desarrolladas por tal legislador, quizá a cómo se indica en su Exposición de Motivos al “marco político e institucional, al contexto económico y social y al nuevo paradigma ambiental marcado especialmente por las tendencias internacionales, en un mundo intensamente globalizado, que tiene muy poco que ver con los imperantes en los años 50 del pasado siglo”. Se ofrece, por tanto, por la normativa estatal un concepto más adaptado a las exigencias de la Constitución y a la nueva realidad forestal basada en el principio esencial de “gestión forestal sostenible” al que se unen otros que se deducen del mismo, de los que hemos hecho oportuna referencia en líneas precedentes, reforzados, a su vez, en su alcance por la Ley 10/2006. Se dota, en esencia, con la fórmula empleada por el legislador en esta nueva norma (Ley 43/2003), de un carácter más abierto, positivo y realista en la configuración del concepto de monte<sup>24</sup>; y, asimismo, desde una doble perspectiva forestal y social, se reconoce de forma expresa el cumplimiento de las diversas funciones que desempeña el territorio forestal (ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajistas o recreativas), a la par que se posibilita un cierto margen de actuación en la regulación de los territorios agrícolas abandonados,

---

<sup>23</sup> La Ley Foral de Navarra en su artículo 4 como la Ley de Patrimonio Forestal de La Rioja en su artículo 4 y la Ley de Fomento de montes arbolados de Castilla y León en su artículo 2 sólo emplean para definir monte una conceptualización positiva.

<sup>24</sup> ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ, "La ley básica de montes y la protección forestal...", op. cit., p. 72.

suelos urbanos y urbanizables y la determinación de la dimensión de la unidad mínima que será considerada monte a los efectos de aplicación de esta Ley.

Ahora bien, con el objeto de garantizar la correcta adecuación del orden constitucional de distribución de competencias, tal como precisa la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, se modifica el concepto de montes de la Ley 43/2003, en un aspecto concreto, mediante la adición de una letra e) al apartado 1 del artículo 5 relativa a los enclaves forestales.

En este contexto, manteniendo la forma de definición empleada antaño, en el artículo 5 de la Ley 43/2003 se ofrece una conceptualización positiva y negativa de montes. Así, se establece en el apartado 1 que se entiende por monte “todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”. A reglón seguido, el párrafo segundo precisa que “tienen también la consideración de monte: a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales; b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en que se ubican<sup>25</sup>; c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazo que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal; d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable; e) Los enclaves forestales de en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma”<sup>26</sup>.

Pese a las dos reformas operadas se sigue sin hacer referencia de forma explícita en la definición de montes, como tales, a los terrenos forestales temporales.

Por vía de exclusión —delimitación negativa—, el apartado 2 del citado precepto señala que “no tienen la consideración de monte: a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola; b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística”.

Cierra la definición legal el apartado 3 en los siguientes términos “Las comunidades autónomas, de acuerdo con las características de su territorio, podrán determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte a los efectos de la aplicación de esta Ley”.

ROMERO precisa que la doctrina acompaña al concepto de monte de dos notas: “- Que el monte es un terreno no urbanizable y no urbano, de tal manera

---

<sup>25</sup> Una enumeración de infraestructuras forestales se encuentra en el artículo 3 a) del Reglamento CE 2152/2003, que incluye en la definición de bosque “*los viveros forestales y los huertos semilleros que constituyan parte integral del bosque, los caminos forestales, las zonas desbrozadas, los cortafuegos y otras áreas abiertas de superficie reducida dentro del bosque*”.

<sup>26</sup> La negrita es nuestra.



que no son montes, por ejemplo, los parques y jardines municipales, así como los solares.

- Que está dotado de espacios forestales, quedando excluidos, por tanto, los árboles frutales, los de fines científicos y los de ornato<sup>27</sup>.

De las normativas autonómicas, las más similares en redacción a la definición estatal, son las que ofrece la Ley del Principado de Asturias y la Ley aragonesa, quizá por ser ambas de fecha posterior a la entrada en vigor de esta Ley básica 43/2003. No obstante, y con independencia del margen de actuación que las propias Leyes (43/2003 y 10/2006) ofrecen en la actualidad a las Comunidades autónomas en la conceptualización jurídica de monte; como bien señala LÓPEZ RAMÓN que, pese a la aparente amplitud de la potestad autonómica para excluir determinados terrenos de su consideración como monte, no cabe reconocer a las Comunidades capacidad para disminuir el concepto básico de monte, debido a la íntima conexión que existe entre el concepto de monte y la función legislativa básica estatal consistente en garantizar la conservación y protección de los montes. Lo que no prejuzga la posibilidad de ampliarlo, si bien lo harán las Comunidades a costa del ámbito de sus propias competencias territoriales, urbanísticas o agrícolas<sup>28</sup> y sin afectar los elementos esenciales que lo conforman en atención a que la fijación del concepto jurídico de monte debe competir necesariamente al Estado<sup>29</sup>.

Ahora bien, el citado artículo 5 se encuentra ubicado dentro del Capítulo I "Objeto y conceptos generales", de forma que relacionándolo con el artículo 2 incluido en el mismo Capítulo, y referido al ámbito de aplicación de la Ley, habrá que entender que el concepto de monte se aplica a todos los montes españoles. Y, en consecuencia, se extenderá, asimismo, tal regulación: a) A los montes vecinales en mano común, sin perjuicio de lo establecido en su legislación especial. Se le aplica el régimen establecido para los montes privados; b) A los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral y, en particular, a las dehesas; si bien será de aplicación esta Ley en lo relativo a las características y aprovechamientos forestales, sin perjuicio de la aplicación de la normativa que les corresponda por sus características agropecuarias; c) A los montes que sean espacios naturales protegidos o formen parte de ellos; d) Y, a las vías pecuarias que atraviesen o linden con montes.

---

<sup>27</sup> CARLOS ROMERO REY, "Aproximación al nuevo régimen forestal español: la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes", *La Ley*, núm. 6080, de 7 de septiembre de 2004, p. 2.

<sup>28</sup> FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, *Principios de Derecho Forestal*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 39-40.

<sup>29</sup> Señala LÓPEZ RAMÓN que "el concepto de monte, entendido como objeto mínimo de protección, debe formar parte de las bases del Derecho estatal en la materia (artículo 149.1.23ª de la CE)", *Principios de Derecho forestal*, op. cit., p. 39.

Precisa, no obstante, la Disposición Adicional 2ª unos “Regímenes especiales” con relación a los montes del Estado que pertenecen al dominio público por afectación al patrimonio Nacional; al territorio forestal del dominio público forestal de titularidad estatal adscrito al Ministerio de Defensa; y al territorio forestal de titularidad estatal incluidos en los parques naturales en orden a la aplicación de esta Ley 43/2003<sup>30</sup>.

Finaliza, el Capítulo con una serie de definiciones de un total de 18 términos jurídicos empleados a lo largo del cuerpo legal, necesarias para un adecuado entendimiento de lo que representa el régimen jurídico atribuible a los montes. Entre otras, se ofrece definición de términos como: gestión, repoblación forestal; aprovechamientos forestales; plan de aprovechamiento; instrumento de gestión forestal; plan dasocrático o plan técnico; y, monte ordenado (artículo 6).

#### IV. CLASIFICACIÓN DE LOS MONTES.

El Título II de la Ley 43/2003 se dedica a la “Clasificación y régimen jurídico de los montes” de los artículos 11 a 27. Si bien a este Título la Ley 10/2006 añade un artículo 12 bis sobre “Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección”, modifica el artículo 13 relativo a los “Montes catalogados de utilidad pública”; y, el apartado 1 del artículo 18; y añade un Capítulo IV Bis relativo al “Régimen de los montes protectores y montes con otras figuras de especial protección”, en el que se contiene los artículos 24, 24

---

<sup>30</sup> Modificada esta Disposición por Ley 10/2006, simplemente con la adición de un nuevo párrafo al apartado 2, referido al territorio forestal de dominio público forestal de titularidad estatal adscrito al Ministerio de Defensa, al objeto de precisar la no aplicabilidad a los mismos de lo dispuesto en el artículo 58.3. Reformado, a su vez, por esta Ley 10/2006, en los siguientes términos: “Extensión, policía y guardería forestal”. 3. “Los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, por atribución legal o por delegación, tienen la condición de agentes de la autoridad y los hechos constatados y formalizados por ellos en las correspondientes actas de inspección y denuncia tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

Asimismo, están facultados para: a) Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respecto, en todo caso, a la inviolabilidad de domicilio. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación puede perjudicar el éxito de sus funciones; b) Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesarias para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente; c) Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabaciones de imágenes y levantar croquis y planos, siempre que se notifique al titular o a su representante, salvo casos de urgencia, en los que la notificación podrá efectuarse con posterioridad”.

bis, 24 ter y 24 quáter”.

Se mantiene, aunque no sin alguna dificultad por la reforma operada por Ley 10/2006, un doble criterio para proceder a la clasificación de los montes en función de la titularidad y del régimen jurídico aplicable a su gestión

Respecto del primero indicado, el artículo 11 procede a clasificar los montes en públicos y privados, según pertenezcan a una entidad pública —el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y otras Entidades de Derecho público—; o pertenezcan a una persona física o jurídica de Derecho Privado —ya sea individualmente o en régimen de copropiedad—, articulando a partir de dicha distinción su régimen jurídico.

En función precisamente del mismo, los montes públicos son, a su vez, de dominio público o patrimoniales (artículo 12). Entre los montes de dominio público o demaniales, la categoría de mayor relevancia es la de los montes catalogados de utilidad pública, que la mayoría de la doctrina ya consideraba antes de la reforma demaniales, y que ahora la nueva Ley incluye expresamente entre los bienes que integran el dominio público. Corresponde precisamente a las Comunidades Autónomas la inclusión o exclusión de los montes en el Catálogo, así como la llevanza del mismo. No obstante, las mismas habrán de dar traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que se practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el mismo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general, supongan la revisión y actualización de los montes catalogados (artículo 16). Se consideran incluidos en el Catálogo todos los montes declarados de utilidad pública con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (Disposición Transitoria 4ª). El dominio forestal, por tanto, se conforma con estos montes, además de con los montes comunales de titularidad local cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos; y, a los restantes montes afectados a un uso o servicio público (artículo 12.1). Se caracteriza tal dominio por las notas de inalienabilidad, la imprescriptibilidad, la inembargabilidad y la exención tributaria de su titularidad, disponiendo, asimismo, la Disposición Transitoria 1ª que las Administraciones gestoras de los mismos revisarán, en el plazo de diez años, las servidumbres y otros gravámenes que afecten a estos montes, para garantizar su compatibilidad con el carácter demanial. Su utilización por los ciudadanos tendrá lugar respecto de aquellos usos que respeten el medio natural, siempre que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente (artículo 15). Y, en fin, las Administraciones titulares de tales montes demaniales ostentan, respecto de éstos, las potestades de investigación y recuperación posesoria, junto con la de deslinde (artículo 20 y 21), así como regularán el procedimiento de desafectación de los montes demaniales (artículo 17.3).

Por su parte, los “montes patrimoniales” son definidos por vía de

exclusión, pues son “los de propiedad pública que no sean demaniales” (artículo 12.2), precisándose que la usucapión o prescripción adquisitiva de los mismos sólo se dará mediante posesión en concepto de dueño, pacífica y no interrumpida durante 30 años, entendiéndose interrumpida por la realización de aprovechamientos forestales, por la iniciación de expedientes sancionadores o por cualquier acto posesorio realizado por la Administración propietaria del monte (artículo 19)<sup>31</sup>.

Atendiendo a sus especiales características, el artículo 12 bis clasifica a los montes en protectores y montes con otras figuras de especial protección, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV Bis de la Ley 10/2006. Siendo los primeros, los montes que protegen el suelo o el medio ambiente; y los segundos, aquellos que deben ser protegidos porque ellos mismos contienen valores ambientales de alto interés, diversidad biológica, genética, valores de la Red Natura 2000, riqueza forestal o sensibilidad frente a los incendios.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los “montes privados”—Capítulo IV, artículos 22 a 23—, desde la propia conceptualización con anterioridad trazada de su pertenencia a una persona física o jurídica de Derecho Privado se consolida el criterio, en buena lógica, de que su gestión corresponde a su titular, quien podrá contratarla con personas físicas o jurídicas de Derecho Público o Privado, así como con los órganos forestales de las Comunidades Autónomas donde el monte radique, ajustándose la misma, en todo caso, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal (artículo 23). La aplicación de dichos instrumentos será supervisada por el órgano forestal de la Comunidad autónoma.

Forma parte, por lo demás de este Capítulo IV, y, en lo relativo al régimen jurídico de dichos montes, el artículo 22 que disciplina los “asientos registrales de los montes privados”. Al respecto se indica que “toda inmatriculación o inscripción de exceso de cabida en el Registro de la Propiedad o de una finca colindante con monte demanial o ubicado en un término municipal en el que existan montes demaniales requerirá el previo informe favorable de los titulares de dichos montes, y, para los montes catalogados el del órgano forestal de la Comunidad Autónoma”<sup>32</sup>. Tales informes se entenderán favorables si desde que

---

<sup>31</sup> Recordemos que la Disposición Final Segunda apartado 3 letra a) de la Ley señala que esta disposición se dicta al amparo de una competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.8ª de la Constitución).

<sup>32</sup> *Vid.*, artículos 7; 198 y 199 de la Ley Hipotecaria con respecto a la inmatriculación de fincas; y artículo 298.3 del Reglamento Hipotecario en relación con la inscripción de los excesos de cabida, en la que se hará constar expresamente en el acta de inscripción, con referencia al artículo 205 de la Ley y al supuesto reglamentario en que se ampara, con la limitación de su artículo 207. Véase, asimismo, con relación a la normativa autonómica, el artículo 13 LPFR; artículo 54.3 LMA; y, artículo 10 LFF que habla de “certificado expedido por la Administración Forestal”.

se solicitan por el Registrador de la Propiedad ha transcurrido un plazo de tres meses sin que se haya recibido contestación alguna. Al efecto, la nota marginal de presentación tendrá una validez de cuatro meses. Ahora bien, tratándose de montes catalogados, los informes favorables o el silencio administrativo positivo no impedirán el ejercicio de las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral llevadas a cabo por la Administración. Estos montes se inscribirán en el Registro de la Propiedad, a favor de la entidad a la que corresponda el dominio, según el Catálogo, incluyéndose en éste último, precisamente, los datos registrales<sup>33</sup>. De igual modo serán inscritos todos los actos y contratos inscribibles que tengan por objeto un monte catalogado.

Ahora bien, en esta determinación legal de los montes que lleva a cabo la actual regulación (Ley 10/2006), en el nuevo Capítulo IV Bis, se ha de destacar la especial atención que se presta a los “montes protectores” considerándolos al efecto como aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos —bastante heterogéneos, pues no sólo son los que protegen los ríos, sino también los que se encuentren en perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, y los que se encuentren en áreas forestales declaradas de protección dentro de un PORN o un PORF—: “a) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivo o infraestructuras; b) Que se encuentran en las áreas de actuación prioritarias para los trabajos de conservación de suelos frente a procesos de erosión y corrección hidrológico-forestal y, en especial, las dunas continentales; c) Que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento; d) Que se encuentran en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua; e) Que se encuentran formando parte de aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuencas; f) Aquello otros que se determinen por la legislación autonómica; g) Que estén situados en áreas forestales declaradas de protección de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley”<sup>34</sup>.

La declaración, como tales, corresponde a la Administración de las

---

<sup>33</sup> *Vid.*, en este mismo sentido, el artículo 12 LPFR; y, artículo 11 LPFN.

<sup>34</sup> La legislación autonómica ha ampliado los supuestos de montes protectores, *vid.*, artículo 17 LPFN; y, artículo 18 LPFR.

<sup>35</sup> *Vid.*, artículo 27 de la LMA.

Comunidades Autónomas, —eso sí, siempre que tengan las características recogidas en el artículo 24—, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido (artículos 24.2 y 63.1)<sup>35</sup>. Las Comunidades Autónomas podrán, al efecto, crear registros públicos de montes protectores de carácter administrativo (artículo 24 ter)<sup>36</sup>. En todo caso, no se debe olvidar que la Disposición Transitoria 5ª de la Ley 43/2003 reputaba ya incluidos en el Registro de Montes protectores a todos los montes declarados como tales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley; y que la inclusión en el Catálogo de utilidad pública de tales montes protectores o especialmente protegidos los convierte en demaniales (artículo 13 a) Ley 10/2006).

En este contexto lo cierto es que la incorporación de un nuevo significado del término “monte protector”, —que, como hemos señalado, alcanza también a los montes públicos— puede dar lugar a confusión, pues dicho concepto ya existía en nuestra legislación, tanto estatal como autonómica, coincidiendo siempre con los montes de propiedad privada que reúnen determinadas características que los hacen merecedores de un régimen más intervencionista. Considerarlos ahora como una categoría aplicable indistintamente a los montes públicos y privados modifica sustancialmente la clasificación tradicional de los montes, y, puede colisionar con lo dispuesto al respecto en alguna legislación autonómica<sup>37</sup>.

Ahora bien, sobre la base del mandato contenido en el artículo 24 bis dentro del citado Capítulo IV Bis, las Comunidades Autónomas podrán establecer otras figuras de especial protección de los montes de titularidad pública o privada que presenten, entre otras, las características siguientes: “a) Que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética; b) Que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección, o se encuentran en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje; c) Que estén incluidos dentro de las zonas de alto riesgo de incendio conforme a lo establecido en el artículo 48; d) Por la especial significación de sus valores forestales; e) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica”.

---

<sup>36</sup> La previsión de un Registro de Montes Protectores se establece en: el artículo 11.4 LOFC; artículo 12.1 LPFR; artículo 18.2 LPFN; artículo 11.2 LFV; y, en el artículo 25 de la LMA.

<sup>37</sup> *Vid.*, la Ley de Montes de Aragón cuando en el artículo 11 dedicado a la "Clasificación de los Montes" dispone en el número 6 que "*por razón de sus especiales características, los montes privados podrán clasificarse como protectores, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley*".



Al igual que para los montes protectores, la declaración de otras figuras de especial protección de montes se llevará a cabo por la Administración forestal de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo expediente en el que deberán ser oídos, en todo caso, los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido (artículo 24 bis.2). Asimismo, las Comunidades Autónomas que hayan declarado montes con otras figuras de especial protección de montes, deberán crear un registro público de carácter administrativo.

En este registro, como en el de montes protectores, constarán las cargas, gravámenes y demás derechos reales que soporten los montes inscritos en los mismos (artículo 24 ter.2). Y, sobre la base de tal publicidad registral, se indica que las inscripciones y desclasificaciones que consten en aquellos, se deberán dar traslado por parte de las Comunidades Autónomas, al menos una vez al año, al Ministerio de Medio Ambiente (artículo 24 ter.3). Si bien, aunque no se señala expresamente, en atención a la consolidación en el seno de la Administración del Estado de la firma electrónica, podrá hacerse por vía telemática en un entorno seguro mediante certificación electrónica reconocida.

Ahora bien, representa una facultad, y no una obligación, el que la Comunidad Autónoma incluya en el Catálogo de utilidad pública a un monte público declarado “protector” o “especialmente protegido”, convirtiéndolo en demanial. Por tanto, es posible que puedan existir montes protectores o especialmente protegidos no incluidos en el Catálogo, y que sean considerados como montes patrimoniales (artículo 12.2 Ley 43/2003).

Por último, la gestión tanto de los montes protectores, como de aquellas otras figuras de especial protección de titularidad privada corresponden a sus propietarios, que deberán presentar a la Administración forestal de la Comunidad Autónoma el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, en caso de no disponer de instrumentos de planificación de ordenación de recursos naturales o forestales vigentes en la zona. Si bien, cualquier limitación que se establezca en relación con la gestión tanto de los montes protectores como de otras figuras de especial protección por razón de las funciones ecológicas, de protección o sociales que cumplen, podrán ser compensadas económicamente en los términos señalados en el capítulo III del Título VI (artículo 24 quáter.2). Asimismo se llevará a cabo con cargo a un Fondo creado por esta Ley 10/2006, del que nos ocuparemos más adelante, la elaboración de tales instrumentos de gestión (art. 24.ter.3.). Resulta destacable esta nueva regla expuesta en la gestión de los montes privados declarados protectores o especialmente protegidos, al exigirse que la misma se haga conforme al PORF y, si este no existe este plan, necesariamente tenga que aprobarse un proyecto de ordenación o plan dasocrático.

Por su parte, en esta delimitación de los tipos de montes contenidos tanto en la Ley 43/2003, como en la Ley 10/2006, el artículo 11.4 de la Ley 43/2003



relativo a “los montes vecinales en mano común” señala que les viene a ser aplicable lo dispuesto para los montes privados, sin perjuicio de lo establecido en su legislación especial, que viene constituida por la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, por la que se aprueba el régimen de los montes vecinales en mano común. En el artículo 1 de esta última norma se define a los mismos como “aquellos montes de naturaleza especial que, con independencia de su origen, pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y que viene aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquella”. De su naturaleza especial, derivada de su propiedad en común, la nueva Ley 43/2003 de montes le atribuye los caracteres de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; cualidades que, igualmente, le atribuye la Ley 55/1980, añadiendo que no están sujetos a contribución alguna de base territorial ni a la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria. Excepcionalmente podrán ser objeto de permuta, de cesión temporal y de constitución de derecho de superficie.

Finalmente, el Título II se cierra con un Capítulo V en el que se disciplina entre otras materias: 1) El régimen del “derecho de adquisición preferente”, vía tanteo o retracto —artículo 25 respecto del que la letra b) del apartado 1 resulta modificada en los siguientes términos “De montes declarados protectores y con otras figuras de especial protección conforme a los artículos 24 y 24 bis”—; 2) A la “unidad mínima de actuación forestal”, que se ha de establecer por las Comunidades Autónomas —artículo 26—; y, 3) Al fomento de la “agrupación de montes”, públicos o privados, con el objeto de facilitar una ordenación y gestión integral de los montes —artículo 27—.

## **V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES.**

### **1. Principios del régimen jurídico del dominio público forestal.**

El artículo 14 de la Ley 43/2003, siguiendo los postulados del artículo 132 de la CE, precisa como principios inspiradores de tal régimen: su carácter inalienable, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad.

1. La proclamación de inalienabilidad comporta la prohibición expresa de enajenación en cualquiera de sus formas mientras persista la condición de demanialidad y, por tanto, no tenga lugar la desafectación. Lo que contrasta con la autorización del artículo 2.1 de la Ley de Montes de 1957, que permitía la enajenación de los montes catalogados en los casos en que lo autorice la presente ley u otras especiales. Más en concreto, se posibilitaba la permuta, contemplada en los artículos 26 y 27 y desarrollada en los artículos 182 y 188 del Reglamento. Asimismo, la Ley de 1957 configuraba como excepción a la enajenación mediante Ley, el supuesto de “expropiación forzosa” para las obras y trabajos cuyo interés

general prevaleciera sobre a utilidad pública de los montes afectados.

2. La imprescriptibilidad de los montes catalogados ya demaniales supone la inusucapibilidad, esto es, la no posibilidad de obtener su propiedad por prescripción adquisitiva. Quedan detraídos, pues, del comercio y de la aplicabilidad del régimen del Código Civil y de la Ley Hipotecaria, sobre la usucapión, pese a estar ante una posesión, en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida durante treinta años.

3. La inembargabilidad supone la no posibilidad de constitución de garantía hipotecaria sobre aprovechamientos de los montes catalogados, frente a lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley de 957 y artículos 44.3 y 151 a 152 del Reglamento de 1962, donde si se admitía aquella constitución, si bien, la ejecución sólo podría dirigirse contra la renta o aprovechamiento del monte gravado; e, igualmente, tal inembargabilidad implica la no constitución de servidumbres o gravámenes.

## **2. Catálogo de montes de utilidad pública.**

Según el artículo 16.1 de la Ley 43/2003, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública. Definición muy similar a la que se incluía en la derogada Ley de 1957.

Consolida el dominio público forestal integrando a los montes catalogados como bienes de dominio público. Así, por razones del servicio, el artículo 12.1 a) de la Ley 43/2003 hace referencia a los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de aquella, como los que de acuerdo con el artículo 16, forman parte de él. En segundo lugar, a los montes de utilidad pública que pertenecen al Estado, Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales y a otras Entidades de Derecho Público (artículo 11.2); y, en tercer lugar, atendiendo al artículo 13 en su nueva redacción por Ley 10/2006, a partir de su entrada en vigor se dota a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de incluir en el Catálogo de montes de utilidad pública: 1. A los montes públicos que cumplan alguna de las características enumeradas en los artículos 24 y 24 bis, relativo a los montes protectores y montes con otras figuras de especial protección; 2. A los que sin reunir plenamente en su estado actual las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquellos; 3. Los que establezca la comunidad autónoma en su legislación.

En todo caso, la inclusión y exclusión de los montes en tal Catálogo y la consiguiente llevanza del mismo corresponde a las Comunidades Autónomas. Si bien éstas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de todas las inscripciones que practiquen, así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el catálogo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general,

supongan la revisión y actualización de los montes catalogados.

Ahora bien, la inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de los montes a los que se refiere el artículo 13 en su redacción dada por la Ley 10/2006 se hará de oficio o a instancia del titular, y aquella se adoptará por acuerdo del órgano competente que determine cada Comunidad Autónoma a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de derechos sobre dichos montes.

Desde tal perspectiva los efectos jurídicos que se derivan de tal inclusión suponen por una parte que, conforme dispone el apartado 1 del artículo 18, redactado de nuevo por Ley 10/2006, la titularidad que se asigne a un monte en el catálogo sólo puede impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles, no permitiéndose el ejercicio de las acciones reales del artículo 250.1.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

De promoverse tales juicios, será parte demandada la Comunidad Autónoma, además, de la entidad titular del monte.

Y, por otra, que, de tener lugar tal inclusión, la Administración gestora o titular inscribirá los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la Propiedad, mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte, o el levantado para el deslinde, a escala apropiada. En la certificación expedida tras dicha inscripción se incluirá, asimismo, la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan el monte catalogado, de acuerdo con la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, de Catastro Inmobiliario.

Sobre tales bases, la exclusión de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública sólo procederá cuando haya perdido las características por las que fue catalogado y se regulará precisamente por el mismo procedimiento descrito para su inclusión.

No obstante, de tratarse de una permuta de una parte no significativa del monte, o de una exclusión parcial del mismo, sólo podrán ser autorizadas tales actuaciones por la Comunidad Autónoma, a propuesta de su órgano forestal, y siempre que suponga una mejor definición de la superficie del monte o una mejora para su gestión y conservación. En esta línea, con carácter excepcional, la Comunidad Autónoma, previo informe de su órgano forestal y, en su caso, de la entidad titular, podrá autorizar la exclusión o permuta de una parte de un monte catalogado por razones distintas a las descritas.

Sin perjuicio de lo expuesto, cuando un monte catalogado se halle afectado por un expediente del cual pueda derivarse otra declaración de demanialidad distinta de la forestal, y sin perjuicio de lo que, en su caso, disponga la declaración de impacto medioambiental, el apartado 4 del artículo 18 redactado de nuevo por la Ley 10/2006 —en la línea de una adecuada ordenación de los montes a las prescripciones recogidas en el nuevo modelo de gestión forestal sostenible— señala que las Administraciones competentes buscarán cauces de cooperación con el objeto de

determinar cuál de tales declaraciones debe prevalecer.

De existir discrepancia entre Administraciones resolverá el Consejo de Ministros o el órgano que la Comunidad determine según la Administración que esté tramitando dicho expediente.

De ser compatible la declaración de demanialidad forestal con otra distinta, la Administración que haya gestionado el expediente tramitará, en pieza separada, un expediente de concurrencia, para armonizar ese doble carácter demanial.

Finalmente, cuando se trate de montes afectados por obras o actuaciones de interés general del Estado resolverá el Consejo de Ministros, oída la Comunidad Autónoma afectada.

### **3. La dinámica del dominio público. La desafectación de montes demaniales.**

Frente al acto de afectación que supone la destinación de un bien a un fin público, la desafectación, como acto de signo contrario, supone la desascripción del bien al fin demanial propio<sup>38</sup>.

Así, en los términos escuetos en los que se expresa el artículo 17 de la Ley 43/2003, se disocia nuevamente el tratamiento de los bienes demaniales forestales para singularizar a los catalogados de utilidad pública. Contempla, en efecto, en los dos primeros apartados, las diferentes reglas aplicables al género de los demaniales y a su especie de los catalogados.

A tal efecto, para los montes catalogados del dominio público forestal, la desafectación requerirán su previa exclusión del catálogo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 en los términos constatados en líneas precedentes.

En cambio, el apartado 2 indica que la desafectación de los restantes montes demaniales se tramitará por su Administración titular y requerirá, en todo caso, el informe favorable del órgano forestal de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el apartado 3 defiere a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas la regulación del procedimiento de desafectación de todos los demaniales.

### **4. Gestión forestal sostenible: información, planificación, y ordenación de montes.**

A partir del concepto del principio esencial de “gestión forestal sostenible”, el Título III de la Ley 43/2003 se rúbrica bajo tal principio y, en los artículos 28 a 38 procede a su disciplina, que es modificada en su contenido por la Ley

---

<sup>38</sup> CALVO SÁNCHEZ L., "El dominio público forestal y los montes patrimoniales", *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, coord. Luis Calvo Sánchez, Thomson-Civitas, Navarra 2005, p. 515.

10/2006. Se concede especial relevancia a un aspecto básico para la definición de la política a desarrollar en la materia cual es la “Información forestal”, regulada en el Capítulo I, artículo 28. Se indica como objetivo a perseguir por el mencionado precepto el establecimiento de los mecanismos para disponer de una información forestal actualizada y de calidad para todo el territorio español, sobre la base de criterios y metodologías comunes. Esta información se coordinará y plasmará en la “Estadística Forestal española”, entre cuyos objetivos resalta el de facilitar el acceso del ciudadano a la información vinculada al mundo forestal. La Estadística incluirá entre sus documentos un “Inventario Forestal Español” y su correspondiente “Mapa Forestal de España”, así como un “Inventario Nacional de Erosión de los Suelos”, “Repoblación y otras actividades forestales”, “Relación de montes ordenados”, “Producción forestal y actividades industriales forestales”, “Incendios forestales”, “Seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente”, “Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000”. Asimismo, tras la reforma del citado artículo 28 por Ley 10/2006, al que se le añaden tres letras nuevas al apartado 1, formará parte de tal Estadística Forestal española: “i) La diversidad biológica de los montes de España, j) Estado de protección y conservación de los principales ecosistemas forestales españoles y efectos del cambio climático en los mismos; k) La percepción social de los montes”. En todo caso, tal como precisa el nuevo párrafo que se adiciona al final del apartado 1 de este artículo 28, de nuevo por Ley 10/2006, “Toda la información recogida en los inventarios, así como el contenido que integra la Estadística forestal española tendrán carácter público, siendo aplicable la normativa de acceso a la información medioambiental”.

Se trata, en esencia, de establecer los mecanismos para disponer de una información forestal actualizada y de calidad para todo el territorio español sobre la base de criterios y metodologías comunes.

Por lo que respecta a la “Planificación Forestal”, dentro del Capítulo II de la Ley, dedicada a la misma, artículos 29 a 31, se constata la necesidad de una planificación forestal a escala general que incluye tres instrumentos esenciales: La Estrategia Forestal Española; el Plan Forestal Español y los planes de ordenación de los recursos forestales. La Estrategia forestal española, como documento

---

<sup>39</sup> Se modifica por Ley 10/2006 este apartado 2 del artículo 29, pues, a diferencia de esta última regulación y en los términos expuestos, donde el Consejo de Ministros sólo elaborará la Estrategia forestal previo informe favorable de la Conferencia Sectorial, no se especifica, sin embargo, la naturaleza de los otros informes exigidos y a emitir por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y del Consejo Nacional de Bosques; con la redacción dada por la Ley 43/2003, tal informe precede a la aprobación del Consejo de Ministros de la Estrategia Forestal, sin precisar su contenido favorable o desfavorable.

Disponía el apartado 2 del artículo 28 conforme lo dispuesto por Ley 43/2003: “El Ministerio de Medio Ambiente, oídos los Ministerios afectados, elaborará la Estrategia Forestal española, con la

de referencia en el diseño de lo que representa la política forestal española, es elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente, oídos los ministerios afectados, con la participación de las Comunidades Autónomas y con el informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y del Consejo Nacional de Bosques, previo informe favorable de la conferencia sectorial. Correspondiendo, finalmente, al Consejo de Ministros la aprobación de tal Estrategia mediante acuerdo<sup>39</sup>. La misma contendrá el diagnóstico de la situación de los montes, y del sector forestal, las previsiones de futuro, de conformidad con sus propias necesidades y con los compromisos internacionales contraídos por nuestro país y las directrices que permitan articular la política forestal española (artículo 29).

Sus determinaciones serán objeto de desarrollo y ejecución por el “Plan Forestal Español”, que constituye un instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, en la que habrá de tenerse en cuenta los planes forestales de las distintas Comunidades Autónomas. Se elaborará por el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta sus planes forestales y se aprobará también por el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y del Consejo Nacional de Bosques e informe favorable de la Conferencia Sectorial y será revisado cada diez años o en un plazo inferior cuando las circunstancias así lo aconsejen<sup>40 y 41</sup>.

---

*participación de las Comunidades Autónomas y con el informe de la Comisión Nacional de Bosques. El Consejo de Ministros aprobará la Estrategia Forestal española, mediante acuerdo y previo informe de la Conferencia Sectorial”.*

Lo cierto es que, aunque el criterio favorable solo se exija para la Conferencia Sectorial, habrá de extenderse el mismo criterio favorable para los demás informes a emitir por las instituciones indicadas.

<sup>40</sup> Se modifica por Ley 10/2006, el apartado 2 del artículo 30, exigiéndose de nuevo para la elaboración del Plan Forestal español, el informe favorable de la Conferencia Sectorial; no así para su aprobación como dispone este mismo precepto en el apartado citado por la Ley 43/2003.

El contenido del artículo 30.2 por Ley 43/2003 preceptuaba: *“El Ministerio de Medio Ambiente elaborará el Plan Forestal español con la participación de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los planes forestales de aquéllas, y con los informes de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y del Consejo Nacional de Bosques. El Consejo de Ministros aprobará el Plan forestal español, mediante acuerdo y previo informe de la Conferencia Sectorial”.*

<sup>41</sup> Conviene aclarar que, aunque el artículo 30.2 en la redacción dada por la Ley 10/2006 señala que *“el Consejo de Ministros elaborará el Plan Forestal español mediante acuerdo”*, supone un *lapsus* del legislador, pues, la elaboración no corresponde al Consejo de Ministros, sino, al igual que, para la Estrategia forestal española, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente; correspondiendo, eso sí, la aprobación al Consejo de Ministros.

<sup>42</sup> Modificado por Ley 10/2006, estableciendo como novedad respecto de la anterior redacción por Ley 43/2003, que la revisión en cualquier caso tendrá lugar cuando se revise el Plan Forestal español, y no sólo cuando las circunstancias lo aconsejen.



Igualmente, cuando las circunstancias lo aconsejen y, en cualquier caso, antes de cada revisión del Plan Forestal español, la Estrategia forestal española será revisada a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza o del Consejo Nacional de Bosques (artículo 29.3)<sup>42</sup>. Esta revisión se tramitará y aprobará con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 29, precisado en líneas precedentes a las que nos remitimos.

Si bien ocupa un lugar relevante en el diseño de la política forestal española, lo constituyen los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF). Se configuran como instrumentos de planificación de ámbito comarcal, o equivalente, integrados en el marco de la ordenación del territorio, con lo que la planificación y gestión forestales se concretan con el decisivo ámbito de la ordenación territorial (artículo 31), conforme dispone como principio inspirador de la Ley 43/2003 su artículo 3 c)<sup>43</sup>. En su elaboración se incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados, así como los trámites de información pública (apartado 7). Su contenido será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la Ley 43/2003. Asimismo tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales (apartado 2).

En esta línea no hay que olvidar, al respecto, que las determinaciones de la planificación forestal autonómica deberán ordenarse en atención a los criterios y objetivos generales, precisamente, de la política forestal española.

Por último, a la “Ordenación de montes” dedica la Ley el Capítulo III, en los artículos 32 a 34. Dispone el artículo 32 —redactado de nuevo por Ley 10/2006— la necesidad de existencia de unas “Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de los montes” mediante las que se logre una gestión forestal sostenible, en la que se integren aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, y cuya finalidad clara sea la de conservar el medio natural, al tiempo que se genera empleo, y se contribuye a mejorar la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural. Serán elaboradas, se entiende —aunque nada se indica al respecto—, y aprobadas por el Gobierno previa

---

<sup>43</sup> Cuando exista un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de conformidad con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, u otro Plan equivalente de acuerdo con la normativa autonómica, que abarque el mismo territorio forestal que el delimitado según el apartado 5, dispone el número 8 del citado artículo 31, estos planes podrán tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal, cuando éste sea distinto del órgano que aprueba el PORN.

En esta línea de potenciar la posición de la Administración Forestal, la Disposición Adicional 3ª de la Ley 43/2003 dispone que *"en el procedimiento de declaración de montes como espacios naturales protegidos será preceptiva la participación del órgano forestal de la comunidad autónoma cuando éste sea distinto del órgano declarante"*.



consulta al Consejo Nacional del Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, en relación con los siguientes aspectos: “a) La adaptación de los montes españoles a los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000; b) El contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamientos de montes, para garantizar su gestión sostenible”.

La Ley 10/2006 en la regulación de la ordenación cambia tanto la denominación como el órgano competente para su aprobación: será el Gobierno y no el Ministerio de Medio Ambiente, y no aprobará unas Instrucciones básicas para la Ordenación, sino unas Directrices Básicas Comunes para la ordenación y aprovechamiento de los montes —con un contenido que es el que la Ley 43/2003 vigente hasta ahora establecía para las Instrucciones—.

Ahora bien, se precisa en el apartado 3 del artículo 32 que la aprobación de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes corresponde, en todo caso, a las Comunidades Autónomas, entendiéndose que éstas operarán sobre el respeto del contenido básico marcado en las directrices expuestas<sup>44</sup>. Lo cierto es que la redacción dada de nuevo por la Ley 10/2006 al mencionado artículo 32 no

---

<sup>44</sup> En la redacción dada por Ley 43/2003, correspondía la elaboración de las instrucciones básicas de ordenación y aprovechamiento de montes, -actuales directrices-, al Ministerio de Medio Ambiente y a las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, previa consulta al Consejo Nacional de Bosques. Y, su aprobación, mediante Real Decreto, al Consejo de Ministros.

Unas instrucciones cuyo contenido lo formaban, no sólo y al igual que dispone la nueva redacción, la adaptación de los montes españoles a los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000, sino también el contenido mínimo de los proyectos de ordenación y de los planes dasocráticos para la gestión sostenible de los montes y sus correspondientes revisiones.

<sup>45</sup> Véase, la falta de concreción sobre a quién corresponde la elaboración en el apartado 2; y la redacción del apartado 3.

<sup>46</sup> Por Proyecto de ordenación de montes se entiende que es *"el documento que sintetiza la organización en el tiempo y en el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la selvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas"* (artículo 6 n) de la Ley 43/2003).

<sup>47</sup> Por "Plan dasocrático" o "Plan técnico" se considera *"el proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad —pequeña extensión; funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho; masa inmaduras (sin arbolado en edad corta), etc.— precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos arbóreos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado, si bien será necesario que incorpore información sobre densidades en número de pies y áreas basimétricas, en el caso de montes arbolados (artículo 6 ñ) de la ley 43/2003).*

tiene la claridad que cabría esperar, pues ciertas omisiones e imprecisiones en el lenguaje, constatadas en líneas precedentes, no contribuyen precisamente a ello<sup>45</sup>.

En este contexto, y en línea con el compromiso asumido por las Administraciones públicas de impulsar técnica y económicamente la ordenación de los montes, tanto los montes públicos como los privados deberán contar con un proyecto de ordenación de montes<sup>46</sup>, con un plan dasocrático<sup>47</sup> u otro instrumento de gestión equivalente cuya elaboración, a instancias del titular de monte o del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria y, asimismo, deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte, siendo aprobados tales instrumentos por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma<sup>48</sup>. Precisamente, el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y los planes dasocráticos forman parte de las directrices básicas comunes antes mencionadas (artículo 33.2)<sup>49</sup>.

Estarán, no obstante, exentos de la obligación de elaborar un proyecto de ordenación de montes, como un plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente, los montes de superficie inferior al mínimo que las Comunidades Autónomas determinen de acuerdo con las características de su territorio forestal (artículo 33.4).

Ahora bien, la planificación a pequeña escala referida a montes concretos, que de ordinario afectan a un único titular, constituye un instrumento arraigado en la legislación forestal junto a la planificación a gran escala. Figuras planificadoras que, como señala ESTEVE PARDO, no son más que expresión de lo que pudiera considerarse deber de explotación racional que recae sobre el propietario. Este tipo de planificación u ordenación tiene por objeto atender de manera racional a la explotación económica del monte, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, las exigencias silvícolas y otros beneficios indirectos que se deriven de los espacios

---

<sup>48</sup> Se ha suprimido el error contenido en el Anteproyecto de someter a autorización todos los aprovechamientos, incluidos, los que ya tenían instrumento de ordenación, pues ello hubiera supuesto la desaparición de uno de los más importantes incentivos para la aprobación de proyectos de ordenación.

<sup>49</sup> Reformado por Ley 10/2006, se mencionaba en la redacción dada por Ley 43/2003, solo a los montes públicos, lo que ahora se amplía también a los privados, y sin que como se disponía antes, correspondiera ahora a las Comunidades Autónomas determinar en que casos procede cada uno de los proyectos y planes con los que debe contar tanto los montes públicos y privados.

<sup>50</sup> ESTEVE PARDO, *Realidades y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes...*, op. cit., p. 277.

<sup>51</sup> Por su parte, el artículo 76.1 LPFN establece al respecto que "*Los Montes Protectores de Navarra deberán contar con Proyectos de Ordenación, cuando su cabida exceda de 500 hectáreas, o con Planes Técnicos, cuando sea igual o inferior a dicha cifra*". Esa misma obligación parece extenderse a todo tipo de montes independientemente de su titularidad o carácter en el artículo 75.1 LFCM). En Andalucía, la redacción de Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos en montes de titularidad privada, se considera potestativa siempre que no figure exigida por el PORN (artículo 82.3 del Decreto 208/1997 que aprobó el Reglamento Forestal). Finalmente, el artículo 51 Norma Foral de Vizcaya exige en su artículo 51 la redacción de ambos planes en el caso de montes protectores.

ordenados<sup>50</sup>.

En este orden de ideas, aunque las Administraciones públicas impulsarán técnica y económicamente la ordenación de todos los montes, el órgano forestal de la Comunidad Autónoma ya no podrá regular en qué casos puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes protectores y otros montes privados (artículo 33.5, suprimido por Ley 10/2006)<sup>51</sup>.

Finalmente, una adecuada ordenación de los montes exige, por un lado, como dispone el artículo 34 —en la redacción dada por la Ley 10/2006—, que la gestión de los montes protectores, así como de los montes catalogados que reúnan las características enumeradas en los artículos 13 b) y 24.1, se lleve a cabo con la finalidad de lograr la máxima estabilidad de la masa forestal, evitando, en su caso, la fragmentación ecológica de los montes. Lo que supondrá la aplicación de métodos silvícolas que persigan prioritariamente el control de erosión, del peligro de incendio, de los daños por la nieve, vendavales, inundaciones y riadas o de otros riesgos para las características protectoras de los montes. De tratarse de montes con otras figuras de especial protección, así como de montes catalogados que reúnan las características enumeradas en el artículo 24 bis.1, la gestión se deberá llevar a cabo de forma que se garantice su mantenimiento en un estado de conservación favorable o, en su caso, para la restauración de los valores que motivaron dicha declaración. No obstante, la gestión de los montes protectores o con otras figuras de especial protección que no dispongan de proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, deberá ajustarse al instrumento de planificación vigente en la zona. De no existir tampoco este último instrumento, los aprovechamientos que se quieran realizar en esos montes, deberán atender a lo establecido en el artículo 37 en los términos vistos en líneas precedentes. Si se trata de la gestión de montes con otras figuras de especial protección en zonas de alto riesgo de incendio forestal, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 48.

En todo caso, en los instrumentos de gestión de los montes catalogados, de los montes protectores y de montes con otras figuras de especial protección, se incluirán medidas concretas a fin de establecer corredores biológicos entre estos montes y otros de similar catalogación, o entre estos montes y otros espacios naturales protegidos o de interés, a través de ríos, cañadas y otras vías de comunicación natural, con el fin de evitar el aislamiento de sus poblaciones y de fomentar el trasiego de especies y la diversidad genética.

Y, por otro, se regulan las condiciones a cumplir por los sistemas de certificación forestal. A tal fin las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación, garantizando que el proceso de certificación forestal sea

---

<sup>52</sup> Artículo 35 modificado por la Ley 10/2006. Por su parte, el artículo 6 p) de la Ley 43/2003 define "**certificación forestal**" como: "*el procedimiento voluntario por el que una tercera parte independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales*".

voluntario, transparente y no discriminatorio para la gestión forestal sostenible que pretende, en último extremo, vincular el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes ordenados y gestionados con criterios sostenibles, así como velarán también por que tales sistemas establezcan aquellos requisitos en relación con criterios ambientales, económicos y sociales que posibiliten su homologación internacional (artículo 35)<sup>52</sup>.

Precisamente, en consonancia, con el compromiso expuesto de las Administraciones de promover un consumo responsable de productos forestales en los procedimientos de contratación pública, el artículo 35 bis dispone que se adoptarán todas aquellas medidas oportunas que favorezcan la adquisición de madera y productos derivados procedentes de bosques certificados, evitando con ello las procedentes de taras ilegales de terceros países<sup>53</sup>. Y se fomentará el consumo responsable de estos productos por parte de los ciudadanos. Se atiende así a las recomendaciones de organismos internacionales en esta materia.

## **5. Derechos y facultades del titular del monte.**

### **A) Los aprovechamientos forestales.**

El aprovechamiento de los montes constituye una de los elementos centrales de su régimen jurídico, en el que se manifiesta con una mayor intensidad la intervención administrativa.

La Ley 43/2003 consciente de dicha importancia señala como uno de los principios que inspiran la misma “el fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados” (artículo 3 d)), completándolo con la “creación de empleo y el desarrollo del medio rural” (artículo 3 e)). A partir de dichos principios, el Título III se ocupa, en su Capítulo IV, artículos 36 a 38, de los “Aprovechamientos Forestales”. Establece en el artículo 36.1 que va a ser el titular del monte, en todos los casos, el propietario de los recursos forestales producidos en su monte, incluidos los frutos espontáneos, teniendo derecho a su aprovechamiento. Estos aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán, de acuerdo con las prescripciones para la gestión de los montes que se hubieran establecido en los correspondientes planes de ordenación de los recursos forestales, ya tratados en líneas precedentes, cuando existan, así como al resto de los instrumentos de ordenación forestal. El órgano forestal de cada Comunidad Autónoma será el que regule los aprovechamientos no maderables. Dichos aprovechamientos y, en particular el de pastos, deberán estar, en su caso, expresamente regulados en los correspondientes instrumentos de gestión forestal o en el plan de ordenación

---

<sup>53</sup> Artículo adicionado por la Ley 10/2006.

de los recursos forestales en cuyo ámbito se encuentre el monte en cuestión.

Por lo que se refiere a los aprovechamientos maderables y leñosos, se regularán por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma<sup>54</sup>. En los montes no gestionados por dicho órgano forestal estos aprovechamientos quedan sometidos a las condiciones básicas establecidas expresamente en el artículo 37 de la Ley. Tales condiciones básicas son: a) Cuando existan instrumentos de gestión u ordenación aplicables o el monte esté incluido en el ámbito de aplicación de un plan de ordenación de los recursos forestales y éste así lo prevea, el titular de la explotación del monte deberá notificar previamente el aprovechamiento al órgano forestal de la Comunidad Autónoma al objeto de que éste pueda comprobar su conformidad con lo previsto en el instrumento de gestión o planificación. La denegación o condicionamiento del aprovechamiento sólo podrá producirse en el plazo que determine la normativa autonómica mediante resolución motivada, entendiéndose aceptado caso de no recaer resolución expresa en dicho plazo; b) En caso de no existir dichos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> En Cataluña el aprovechamiento de maderas, leñas y corteza en terrenos forestales de propiedad privada que dispongan de proyectos de ordenación o planes técnicos, no precisan de autorización en ningún caso, siendo suficiente con la comunicación previa, por escrito, a la Administración Forestal. También podrá autorizarse aprovechamientos forestales no consentidos en los indicados instrumentos siempre que vengan motivados por causas de fuerza mayor, accidentes naturales o incendios forestales. Incluso, bastará este último caso con la previa comunicación, si se trata de aprovechamientos en "terrenos forestales temporales" del artículo 2.3 LOFC (artículo 50 LOFC). En ese mismo sentido, el artículo 55 de la LPFN, si bien, precisa que, en los montes no protectores, la ejecución de los aprovechamientos maderables y leñosos implicará siempre la previa autorización administrativa.

En Andalucía, a semejanza de Cataluña, los aprovechamientos de maderas, leñas, corcho y piña en los terrenos forestales privados que tengan aprobados Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos, no necesitarán autorización, siendo, no obstante, obligatoria la notificación previa a la Administración Forestal (artículo 63 LOFA). No obstante, se exige siempre autorización en los casos de: plantación o renovación de especies forestales de crecimiento rápido; usos y aprovechamientos forestales de todas clases en áreas afectadas por incendios forestales: roturación de terrenos forestales y realización de actuaciones que originen o puedan originar procesos de erosión; y corta, quema, arranque o inutilización de las especies enumeradas en el Anexo del Real Decreto 208/1997, de 9 de septiembre".

Por su parte, en la legislación valenciana se exige autorización de la Administración para todo tipo de aprovechamientos forestales, excepto los de leñas de coníferas para las que será suficiente la previa comunicación. En todo caso, en los montes que cuenten con proyecto de ejecución, aprobado, sean o no protectores, bastará la notificación previa (artículo 31 LFV). Finalmente, en la Rioja, las especies de crecimiento rápido podrán ser excepcionadas de autorización por vía reglamentaria (artículo 65.4 LPFR).

<sup>55</sup> La negrita es nuestra. Modificada la letra b) del artículo 37 por Ley 10/2006.

B) Enajenación de los montes privados. Derechos de adquisición preferente: tanteo y retracto.

En la Ley 43/2003 se observa la tendencia en la legislación administrativa española, hacia el otorgamiento de los derechos de preferencia adquisitiva sobre bienes privados a favor del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las demás Entidades<sup>56</sup>. Esta forma de proceder también tiene lugar en las legislaciones de las Comunidades Autónomas. La finalidad, pese a que entre los principios esenciales de la actual Ley no se indique expresamente, es incrementar el patrimonio forestal del Estado<sup>57</sup>, sin embargo, con el ejercicio de estos derechos se logra precisamente dicho efecto, es decir, viene a ser una cierta medida de “nacionalización” de la propiedad. No se configura como instrumento para redistribuir la propiedad privada ni, incluso, la pública entre particulares, sino que se excluye a éstos de la posibilidad del ejercicio de tales derechos.

---

<sup>56</sup> En esta línea, con anterioridad, el derecho de tanteo y de retracto era reconocido originariamente a favor del patrimonio forestal del Estado en caso de venta a particulares en el artículo 17 de la Ley de 10 de marzo de 1941 de reorganización del Patrimonio Forestal del Estado (BOE 10 de abril de 1941) en caso de venta a particulares de fincas forestales de extensión superior a 250 hectáreas, siendo desarrollados aquellos derechos de tanteo y retracto en los artículos 63 a 68 del Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1941 (BOE 26 de junio 1941). El ejercicio de tales derechos por parte de la Administración se extendió más tarde al de transmisiones a título oneroso de montes situados en zonas declaradas protectoras, sujetos a convenio, consorcio o contrato con ICONA (artículo 29 de la Ley 5/1977, de 4 de enero de Fomento de la Producción Forestal).

Todas estas normas han sido expresamente derogadas, como indicamos, por la actual norma estatal.

<sup>57</sup> A dicho objetivo se refería expresamente el artículo 1 de la Ley de 10 de marzo de 1941 cuando indicaba que "es objeto de esta Ley restaurar, conservar e incrementar el Patrimonio Forestal Español".

A tal objetivo también se refieren la legislación de las Comunidades Autónomas: artículo 25.1 de la LFPCM; artículo 57.1 de la Ley del Principado de Asturias; y el artículo 39 de la LFV.

<sup>58</sup> Una evolución de tales derechos ha sido tratada por FERDERICO A. RODRÍGUEZ MORATA, *Derecho de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994*, 2ª ed. Revisada, Aranzadi, 2001, pp. 30-49.

<sup>59</sup> En este sentido, indica LUNA SERRANO que "se trata de derechos reales limitados que facultan a su titular para conseguir la transmisión a su favor de una cosa o derecho, por quien fuera su dueño (o titular), pagando su precio. Su intermediación consiste en que el ejercicio no precisa la intermediación del propietario y cuya absolutividad descansa en la publicidad que les confiere la Ley o el Registro; son derechos limitados y limitativos en cuanto capaces de polarizar a favor de su titular la facultad dispositiva del dueño; y son, además, de tracto único por cuanto su ejercicio los agota". AGUSTÍN LUNA SERRANO, *Elementos de Derecho Civil de Lacruz Berdejo*, T. III Derechos Reales, vol. II Derechos reales limitados, Dykinson, Madrid, 2004, p. 329. *Vid.*, asimismo, FELIPE JAVIER POU AMPUERO, "Derechos reales de adquisición", *Boletín de Información de la Academia Granadina del Notariado*, nº 162, junio 1994, p. 1400.



Se trata de derechos de adquisición preferente de origen legal cuya configuración no constituye hoy una novedad, pues en nuestro derecho tienen una importante tradición histórica, si bien proyectada siempre a que su ejercicio tenga lugar a favor de particulares, incluso respecto de bienes públicos<sup>58</sup>.

Ahora bien, partiendo del carácter real de estos derechos de tanteo y retracto legales<sup>59</sup>, la cuestión estriba en determinar la naturaleza jurídica de estos derechos públicos. GONZÁLEZ PÉREZ, que acuñó en nuestra doctrina el concepto de derechos reales administrativos, entiende que en el caso del llamado tanteo y retracto forestal estamos “en presencia de derechos reales comunes”, pues, “muy difícilmente puede considerarse que estemos en presencia del régimen exorbitante del Derecho común, propio del Derecho Administrativo. Se trataría, por tanto, de derechos reales de adquisición en cuyo ejercicio las Comunidades Autónomas deberían actuar como los demás sujetos de derecho a quienes la ley reconoce también, en determinados supuestos, derechos similares”<sup>60</sup>. La tesis contraria sostiene CHACÓN, quién considera que los retractos administrativos “no son más que modos de expropiar”, lo que reafirma, según este autor, “lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado de 1941 y con el artículo 66 de su Reglamento sobre el procedimiento de expropiación forzosa”<sup>61</sup>.

La cuestión ha quedado resuelta por el Tribunal Supremo a favor de la primera opción y, por tanto, a su calificación como derechos reales públicos no administrativos, a lo que resulta aplicable, en lo no previsto en la normativa específica referida a su aplicación en materia forestal, la normativa recogida en el Código Civil (artículos 1521 a 1525)<sup>62</sup>.

Así, en el artículo 25 apartado 1 de la Ley estatal 43/2003 se dispone que las Comunidades Autónomas tendrán derecho de adquisición preferente en los supuestos de transmisiones onerosas cuando la misma no tenga lugar a su favor y se trate de:

- a) Montes de superficie superior a un límite a fijar por la comunidad autónoma

---

<sup>60</sup> JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975, pp. 37, 45-46.

<sup>61</sup> MANUEL CHACÓN SECOS, "Retractos administrativos", *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, T. V, 1950, pp. 203-206.

<sup>62</sup> En su sentencia de la Sala 3ª de fecha 7 de diciembre de 1973 a propósito del retracto en materia de patrimonio histórico, ha resuelto que en el supuesto en que se enjuicia hay ausencia de los tres criterios tradicionalmente delimitadores de lo administrativo en nuestro derecho: el de actos de autoridad, como contrapuestos a los de gestión; el de servicio público y el de prerrogativa. Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 sustenta el mismo criterio cuando afirma que "no cabe duda que el tanteo y retracto, como instituciones jurídicas, son derechos reales cuya regulación, al ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, a reserva de los derechos forales especiales".

En este mismo sentido, se pronuncia VÍCTOR MENDOZA OLIVÁN, "Los derechos públicos de preferencia adquisitiva en materia forestal", *Revista de Administración Pública*, Septiembre-Diciembre 1992, pp. 172-175.



correspondiente; y, añade, la Ley 10/2006, b) Montes declarados protectores y con otras figuras de especial protección conforme a los artículos 24 y 24 bis.

Opera, por tanto, sólo en el caso de enajenaciones, siendo los bienes afectados los montes cuya superficie quede determinada por la Comunidad Autónoma correspondiente; o se trate de montes clasificados como protectores o de especial protección. Para ello habrá que entender, en primer lugar, por montes los que ostenten la condición de tal en los términos fijados en el artículo 5 de la Ley 43/2003; y, en segundo lugar, su condición de protectores o de especial protección en los términos indicados en el artículo 24 y 24 bis de la Ley 10/2006; o tener una superficie superior al límite fijado en cada Comunidad. En la mayoría de las legislaciones autonómicas se opta por señalar como superficie una extensión superior a las 250 hectáreas (artículo 24.2 de la LOFC; artículo 26 b) LFPCM; artículo 39 LFV; artículo 44.1 e) LOFA, y, artículo 53.1 LMA que se refiere también a los montes protectores); en otras, o bien, se fija una superficie superior a 50 hectáreas (artículo 16 LPFR); o bien una superior a 10 hectáreas (artículo 56.2 a) Ley del Principado de Asturias).

En lógica consecuencia con lo expuesto no procede tal derecho de adquisición preferente en los casos de permuta, ni en los de dación en pago o en las operaciones a título oneroso, como la enajenación a censo reservativo; ni siquiera cuando se trate de aportación de capital en especie a una sociedad en la que, como indica el apartado 3 del artículo 25 de la ley 43/2003, los titulares transmitentes ostenten una participación mayoritaria durante cinco años como mínimo<sup>63</sup>; y, por supuesto, tampoco en las transmisiones inter vivos a título gratuito no en las mortis causa.

No obstante, aún estando ante un supuesto de venta, el ejercicio de tales derechos por las Comunidades autónomas se entiende siempre condicionado por lo dispuesto en el apartado 2 del mencionado artículo 25, en el que se indica que “en el caso de fincas o montes enclavados en un monte público o colindante con él, el derecho de adquisición preferente corresponderá a la Administración titular del monte colindante o que contiene al enclavado”. Ahora bien, si estamos ante montes colindantes con otros pertenecientes a distintas Administraciones públicas tendrá prioridad en el ejercicio de tales derechos aquella cuyo monte tenga mayor linde común con el monte objeto de venta.

En este contexto los derechos de adquisición preferente responden a la

---

<sup>63</sup> *Vid.*, también artículo 53.4 de la Ley de Montes de Aragón.

<sup>64</sup> CARLOS LASARTE ÁLVAREZ, *Principios de Derecho Civil*, T. V Derechos reales y derecho hipotecario, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 211. Ambos, como señala el autor, "tienen la misma función: que el titular de tales derechos pueda adquirir alguna cosa con preferencia respecto de las demás personas: el tanteo consiste en la facultad de adquirirla antes que lo haga otro, cuando la enajenación se encuentra meramente proyectada, pagando el titular del derecho de tanteo un mismo tanto. Es decir, tanto cuanto va a pagar el tercero por la cosa: el mismo precio y en las mismas condiciones; el retracto, por el contrario, supone ejercitar la facultad de preferencia adquisitiva una vez que la enajenación ya ha sido realizada. La diferencia entre el tanteo y retracto consiste sencillamente en el momento temporal".

siguiente estructura: por derecho de tanteo se entiende como “la facultad de que goza una persona para adquirir preferentemente una cosa que va a ser enajenada a un tercero, abonando la misma cantidad y en las mismas condiciones pactada entre el transmitente y el tercero”. Y por derecho de retracto “la facultad de preferente adquisición de una cosa reconocida a su titular para que, abonando el tantundem, deje sin efecto la transmisión realizada a favor de un tercero”<sup>64</sup>.

Para posibilitar el ejercicio del derecho de tanteo el transmitente está obligado a notificar de forma fehaciente a la Administración pública, titular de ese derecho, los datos relativos al precio y características de la transmisión proyectada. Aquella tendrá el plazo de tres meses a partir de dicha notificación para ejercitar tal derecho de tanteo, abonando o consignando el importe de venta en las condiciones establecidas<sup>65</sup>. En ningún caso los notarios y registradores autorizarán ni inscribirán, respectivamente, las escrituras de venta si no se les ha acreditado previamente la práctica de la notificación por el transmitente de forma fehaciente.

Si se lleva a efecto la venta sin haber tenido lugar tal notificación previa, o sin seguir las condiciones que deben contener la misma en cuanto al precio y las características de la transmisión proyectada, la Administración titular del derecho de adquisición preferente podrá ejercitar acción de retracto en el plazo de un año a contar desde la inscripción de la transmisión en el Registro de la Propiedad o, en su defecto, desde que la Administración hubiese tenido conocimiento oficial de las condiciones reales de dicha transmisión<sup>66</sup>. Ejercitado tal derecho por la Administración, ésta no sólo deberá abonar el mismo precio hecho efectivo por el tercero, sino que para que éste quede indemne, será necesario resarcirle de los gastos que le haya originado la abortada adquisición.

Ahora bien, este derecho de retracto que regula la legislación forestal estatal en su artículo 25 como perteneciente a una normativa específica se considera preferente en su ejercicio a cualquier otro.

## **6. Límites al derecho de propiedad. Conservación y protección de los montes.**

De nuevo en el artículo 3 f) de la Ley 43/2003 se fija como un principio

---

<sup>65</sup> En la legislación autonómica se establece este mismo plazo: artículo 26.3 LPFCM; el artículo 15.3 LPFN; y, el artículo 53.6 LMA. Sin embargo, en otras, se opta por plazos menores para su ejercicio: el artículo 24.4 LPFC el plazo de treinta días siguientes al de la comunicación. En igual sentido, artículo 16.4 LPFR.

<sup>66</sup> A este plazo se refiere también en las legislaciones autonómicas: artículo 26.4 LPFCM; y, artículo 53.9 LMA.

Otras optan por el plazo de un mes: artículo 16.5 LPFR; o por el plazo de seis meses: artículo 15.4 LPFN

fundamental e inspirador de la misma “*la conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas forestales*”. Al mismo dedica el Título IV los artículos 39 a 54, actuando en varios frentes ante la posibilidad de poder poner en peligro la riqueza forestal y, en consecuencia, su conservación. Así: el establecimiento de condiciones restrictivas para el cambio de usos forestal de cualquier monte, independientemente de su titularidad y régimen jurídico; medidas contra la erosión y desertificación de los suelos; contra los incendios forestales y, finalmente, contra las plagas forestales.

a) Con respecto a la *delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico y al cambio de uso forestal* señala el artículo 39, de forma contundente, que cuando los instrumentos de planeamiento urbanístico afecten a la calificación de los terrenos forestales requerirán, necesariamente, informe de la Administración forestal competente, que será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores.

Ahora bien, presupuesto que por cambio forestal se entiende “*toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal*” (artículo 6 l)), el artículo 40 establece unas condiciones igualmente restrictivas para proceder a tal cambio, pues cuando no venga motivado por razones de interés general, tendrán carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte. En esta línea, el artículo 50, modificado por la Ley 10/2006, exige que las Comunidades Autónomas garanticen las condiciones para la restauración de los terrenos forestales, de ahí que prohíba el cambio de uso forestal por razón de incendio: a) Al menos durante 30 años; b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el período que determine la legislación autonómica. Si bien, con carácter singular, las Comunidades Autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones, siempre que, el cambio de uso estuviera ya previsto con anterioridad al incendio forestal en: “*1º. Un instrumento de planeamiento previamente aprobado; 2. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública; 3. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono*”. Se quiere con ello evitar la tendencia constatada de incendios provocados, de forma repetida, sobre un terreno forestal con el objetivo de que éste se quede en una situación de casi total degradación vegetal, posibilitando su cambio de uso a otro de carácter agrícola, pascícola, industrial o urbanizable.

b) Por otra parte, en materia de “*Conservación de suelos, lucha contra la erosión y la desertificación y restauración hidrológico-forestal*” (Capítulo III —artículos 41 y 42—), la Ley 43/2003 ya introdujo como novedad instrumentos como un “*Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración Hidrológico-Forestal*”, así como un “*Programa de Acción Nacional contra la*

*Desertificación*”. Y, la Ley 10/2006 que modifica el apartado 1 y 3 del artículo 41, concreta que la elaboración y aprobación del Programa de Acción Nacional contra la Desertificación corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y con las Comunidades Autónomas; y la aplicación y seguimiento de tal Programa corresponde a estos dos últimos organismos, de acuerdo con el principio de coordinación. Tal Programa tendrá como objetivos *“la prevención y la reducción de la degradación de las tierras, la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas y la recuperación de tierras desertificadas para contribuir al logro del desarrollo sostenible de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas del territorio español”*.

Asimismo, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la elaboración y aprobación del Plan Nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal. Y la aplicación y seguimiento del Plan, igualmente, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con el principio de coordinación. Este Plan tendrá la función de *“diagnosticar e identificar las subcuencas, los procesos erosivos, clasificándolos según la intensidad de los mismos, y su riesgo potencial para las poblaciones, cultivos e infraestructuras, definiendo las zonas prioritarias de actuación, valorando las acciones a realizar y estableciendo la priorización y programación temporal de las mismas”*.

e) Por lo que respecta a los *“incendios forestales”*, unos de los grandes enemigos de la riqueza de los bosques, en la mayoría de los casos causados por acciones humanas, ya negligentes, ya dolosas, dedica la Ley 43/2003 el Capítulo III, artículos 43 a 50, y se refuerza con modificaciones en algunos de tales preceptos por la Ley 10/2006. La regulación de los mismos descansa sobre una serie de directrices fijadas a lo largo del articulado mencionado: 1. La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la defensa contra los incendios, cualquiera que sea la titularidad de los montes, y en su prevención (artículos 43 y 44); 2. La colaboración ciudadana: toda persona tiene la obligación de avisar a la autoridad competente o a los servicios de emergencia y, en su caso, a colaborar en su extinción. En el mismo orden de implicar a la sociedad civil se promueven campañas de concienciación y sensibilización ciudadana (artículo 45); 3. Coordinación de las diferentes administraciones en la prevención y extinción de incendios. Así, para facilitar la colaboración entre los dispositivos de extinción de incendios forestales de forma que sea posible una asistencia recíproca por las Administraciones competentes y una utilización conjunta de los medios materiales y personales, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y asistida por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales, establecerán las directrices comunes para la formación, preparación y equipamiento del personal y para la normalización de los medios materiales (artículo 46.1 modificado por la Ley 10/2006). Y para

los trabajos de extinción, el director o responsable técnico de dichas tareas, que tendrá la condición de agente de la autoridad y podrá movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones. Asimismo podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la autorización de los propietarios, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos en zonas que se estime, dentro de una normal previsión, que pueden ser consumidas por el incendio (artículo 47.1 modificado por Ley 10/2006)<sup>67</sup>; 4. La fijación por las Comunidades Autónomas de “Zonas de Alto riesgo de incendio” o de protección preferente, que habrán de estar provistas de su correspondiente plan de defensa, que, además, de todo aquello que establezca el correspondiente Plan autonómico de emergencias, deberá considerar como mínimo: *“a) Los problemas socio-económicos que puedan existir en la zona y que se manifiesten a través de la provocación retirada de incendios o de uso negligente del fuego, así como la determinación de las épocas del año de mayor riesgo de incendios forestales, b) Los trabajos de carácter preventivo que resulte necesario realizar, incluyendo los tratamientos selvícolas que procedan, áreas de cortafuegos, las vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, así como los plazos de ejecución; c) El establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie forestal de la zona, con las previsiones para su financiación, d) La regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales”* (artículo 48); y, 5. La cobertura de daños por incendios forestales. La Administración General del Estado, a través del Consorcio de Compensación de Seguros, garantizará la cobertura de indemnizaciones por accidente exclusivamente para las personas que colaboren en la extinción de incendios. Se promoverá el desarrollo y puesta en marcha del seguro de incendios forestales en el marco de lo previsto en la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de seguros agrarios combinados. Los propietarios que suscriban el seguro tendrán prioridad para acogerse a las subvenciones previstas en el artículo

---

<sup>67</sup> En todo caso, la Administración responsable de la extinción podrá adoptar las medidas oportunas para garantizar la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción del incendio (artículo 47.3 modificado por Ley 10/2006). Con ello se atiende al requerimiento de los Colegios de Ingenieros de Montes y de Ingenieros Técnicos Forestales, en el sentido de no dejar a las Comunidades Autónomas la opción, de si se hacían cargo o no de tal defensa, como figuraba en el Anteproyecto. Se viene, asimismo, a reconocer la condición de agente de la autoridad a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal (agentes forestales), cualquiera que sea su denominación corporativa específica como se indica en el artículo 6 q) de la Ley 43/2003.

64 de la Ley 10/2006 cuando éstas se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 49).

Por último, con la finalidad de prevenir y luchar contra las *plagas forestales*, la Ley 43/2003 en su Capítulo IV —artículos 51 a 54—, siguiendo los criterios ya fijados en la Ley 43/2002 de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, dispone que los titulares de los montes están obligados a comunicar la aparición atípica de agentes nocivos a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, así como a ejecutar y facilitar la realización de acciones obligatorias que éstos determinen (artículo 53). Tales Comunidades, asimismo, habrán de adoptar las medidas necesarias de vigilancia, localización y extinción de focos incipientes de plagas, debiendo informar al respecto al órgano competente de la Administración General del estado por si pudiera verse afectada la sanidad general de todos los montes españoles (artículo 52.2).

## **7. Uso social del monte.**

Con la Ley 10/2006 se añade un nuevo Capítulo V al Título IV, en cuyo artículo 54 bis se fijan los requisitos para posibilitar un acceso público a los montes, que será objeto de regulación por las Administraciones Públicas. Así, la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, quedará limitada sólo a las servidumbres de paso que puedan tener lugar, a la gestión agroforestal y a las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes. Se prohíbe, pues, el uso general de las pistas forestales con vehículos a motor, salvo para los fines indicados. Excepcionalmente, podrá autorizarse por la Administración Forestal el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil.

El acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión podrá limitarse en las zonas de alto riesgo, haciéndose público este extremo de forma fehaciente.

## **8. Medidas de fomento de la gestión sostenible de los montes.**

Uno de los aspectos más relevantes de esta Ley es la previsión de medidas de fomento de la gestión sostenible y multifuncionalidad de los montes mediante

---

<sup>68</sup> Vid., Exposición de Motivos de la Ley 43/2003.

En la Disposición Adicional 9ª dedicada expresamente al Mecenazgo "*se considera incluidos entre los fines de interés general los orientados a la gestión forestal sostenible*". Esta prescripción sobre el "*Mecenazgo*" de conformidad con la letra c) del apartado 3 de la Disposición Final 2ª se dicta "al amparo de la competencia exclusiva del Estado afirmada por el artículo 149.1.14ª de la Constitución "*Hacienda general y Deuda del Estado*".



subvenciones, y otros incentivos, por las externalidades ambientales, además de considerar incluidos entre los fines de interés general los orientados a la gestión forestales sostenible a efectos de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo<sup>68</sup>.

Al desarrollo de estas medidas económicas dedica la Ley 43/2003 el Capítulo III, del Título VI —artículos 63-66—, y señala que los incentivos recogidos en los artículos 64 a 66, cuando se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado “se aplicarán a los montes ordenados tanto de titularidad privada como de entidades locales. Los montes protectores, los montes con otras figuras de especial protección y los catalogados y, en particular, aquellos en espacios naturales protegidos o en la Red Natura 2000 tendrán preferencia en el otorgamiento de estos incentivos. Los montes no ordenados incluidos en un PORF podrán acceder a los incentivos cuando así lo habilite dicho plan. En el acceso de subvenciones para la prevención contra incendios forestales, cuando se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, tendrán prioridad los montes que se encuentren ubicados en una zona de alto riesgo de incendio con un plan de defensa contra incendios vigente, de acuerdo con el artículo 48” (artículo 63 modificado en su apartado 1 y 3 por la Ley 10/2006)<sup>69</sup>.

Se trata, en fin, con estas medidas de contribuir al reconocimiento de beneficios generales que los propietarios aportan a la sociedad con la conservación y protección de sus montes<sup>70</sup>.

## 9. Formación y educación forestal.

Con el fin de contribuir al desarrollo y promoción de los aspectos sociolaborales del sector forestal y al fomento del empleo, con especial atención

---

<sup>69</sup> Por su parte, la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 43/2003 dispone que *"Durante un plazo de diez años desde la entrada en vigor de esta ley, los propietarios de los montes no ordenados podrán acogerse a los incentivos a los que se refiere el artículo 63, pudiendo ser objeto de subvención o crédito la elaboración del correspondiente instrumento de gestión forestal. Pasado dicho período se le denegará de oficio cualquier incentivo en tanto no se doten de instrumento de gestión o, en su caso, y tal como se prevé en el artículo 63.2, se incluyan en un PORF. Si durante este plazo se produce un cambio de propiedad, el plazo de 10 años para el nuevo propietario empezará a contar desde el momento de la transmisión"*.

El Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, regula, en sus artículos 29 a 32, la ayuda a la silvicultura que contribuirá al mantenimiento y al desarrollo de las funciones económicas, ecológicas y sociales de los bosques en las zonas rurales. La ayuda se concederá sólo para *bosques y para superficies cuyos propietarios sean particulares* o sus organizaciones, o bien municipios o asociaciones de municipios.

<sup>70</sup> En este mismo sentido, ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ, "La Ley básica de montes...", op. cit., p. 83.



a las poblaciones rurales, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales representativos, promoverá la elaboración de planes de formación y empleo del sector forestal, incluyendo medidas relativas a la prevención de riesgos laborales, y cooperarán en el establecimiento de programas de divulgación orientados a dar a conocer la trascendencia que tiene para la sociedad la existencia de montes, su gestión sostenible y la importancia de sus productos como recursos naturales renovables. Asimismo, las Administraciones Públicas fomentarán la formación —dando participación en el desarrollo de sus programas a las asociaciones profesionales del sector— y el conocimiento de los principios básicos de la silvicultura, tanto entre los propietarios privados de los montes como a los trabajadores forestales (artículo 57 de la Ley 43/2003). Igualmente, con el objeto de inculcar en la sociedad, en particular en los más jóvenes, el máximo respeto al medio forestal y rural, se elaborarán programas de educación, divulgación y sensibilización orientados a este fin y dirigidos a los integrantes del sistema educativo (artículo 59 de la Ley 43/2003).

Por otra parte, las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán desempeñar, entre otras, las siguientes funciones: a) De policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa aplicable en materia forestal, especialmente las de prevención, detección e investigación de la causalidad de incendios forestales; b) De asesoramiento facultativo en tareas de extensión y gestión forestal y de conservación de la naturaleza. Para lo que podrá establecer acuerdos con los agentes sociales representativos.

Para el adecuado desempeño de tales funciones los profesionales contarán con programas de formación continua y específica que les capacitarán para un correcto desarrollo de aquéllas.

En todo caso, tratándose de funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal por atribución legal o por delegación, tendrán la condición de agentes de la autoridad y los hechos constatados y formalizados por ellos en las correspondientes actas de inspección y denuncia tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que los interesados puedan aportar en defensa de sus derechos e intereses.

Asimismo, tales funcionarios, en el ejercicio de sus funciones están facultados para: a) Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y permanecer en ellos, con el máximo respecto al derecho constitucional de inviolabilidad de domicilio. Si estamos ante una simple visita de inspección deberán comunicar previamente su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que tal comunicación pueda perjudicar el éxito de su investigación y, por ende, el desarrollo de sus funciones; b) Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente; c) Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales,

realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes y levantar croquis y planos, siempre que se notifique al titular o a su representante, salvo casos de urgencia, en cuyo caso, la notificación de la inspección tendrá lugar a posteriori.

Para el adecuado desempeño de sus funciones y la prevención, detección, e investigación de los incendios forestales los agentes forestales y medioambientales actuarán en el ejercicio de sus competencias de forma coordinada. De igual forma, deberán actuar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con las facultades que éstos tienen atribuidas en su respectiva legislación orgánica reguladora (artículo 58 reformado por Ley 10/2006).

## **10. Fondo para el patrimonio natural.**

La Ley 10/2006 en su Disposición Adicional 1ª prevé la creación de un Fondo para el patrimonio natural, cuyo funcionamiento se regulará por Real Decreto, con objeto de poner en práctica todas aquellas medidas destinadas a apoyar la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales.

Este fondo que actuará como instrumentos de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial, podrá financiar acciones de naturaleza plurianual y contará con la participación de las Comunidades Autónomas.

Entre los objetivos del fondo se destacan: “a) Promover, a través de los incentivos adecuados, la inversión, gestión y ordenación forestal, en particular, la elaboración de proyectos de ordenación de montes o de planes dasocráticos; b) Apoyar las acciones de prevención de incendios forestales; c) Instituir mecanismos financieros destinados a hacer viables los modelos de gestión para una silvicultura sostenible; d) Financiar acciones específicas de investigación aplicada, demostración y experimentación; e) Valorizar y promover las funciones ecológicas, sociales y culturales de los espacios forestales y apoyar los servicios ambientales y de conservación de recursos naturales; f) El incentivo a la agrupación de la propiedad forestal para el desarrollo de explotaciones forestales conjuntas, que favorezcan la gestión forestal sostenible; g) La promoción del uso y el apoyo a la producción y comercialización de productos forestales procedentes de bosques certificados; h) Desarrollar otras acciones y crear otros instrumentos adicionales que contribuyan a la defensa y sostenibilidad de los espacios forestales; i) Otros objetivos complementarios de los anteriores, vinculados a la gestión forestal sostenible, que se determinen reglamentariamente”.

Se dotará a tal fondo con las partidas asignadas a los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las dotaciones que sean objetos de cofinanciación por instrumentos financieros comunitarios destinados a los mismos fines, y con otras fuentes de financiación que puedan establecerse en el futuro. Al respecto, la gestión de las subvenciones que se otorguen corresponde a las Comunidades

Autónomas.

### **11. Estatuto de la Propiedad Forestal.**

Se añade a la Ley 43/2003 una nueva disposición adicional, que será la undécima, y en ella se prevé que el Gobierno prepare en dos años el Estatuto de la Propiedad Forestal en el que se establecerá las bases, respetando las competencias que ostentan en la materia las Comunidades Autónomas según sus respectivos Estatutos. De acometer esta creación podrá llegar a clarificarse, en toda España, el régimen jurídico básico aplicable a los montes privados.

## **VI. RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA FORESTAL.**

La Ley 43/2003 dedica su Título VII, en los artículos 67 a 80, a establecer el régimen sancionador en materia objeto de la misma, en orden a disuadir de la realización de aquellas acciones que, de forma directa o indirecta, conduzcan a la degradación de los terrenos forestales. Si bien, como se pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, esto no resulta suficiente. Distintas organizaciones internacionales vienen reclamando la existencia de figuras especializadas en delincuencia medioambiental. La Resolución (77) 28 del Consejo de Europa sobre la contribución del derecho penal en la protección del medioambiente recomienda, en esta línea, la creación de secciones especiales en las Audiencias y en las Fiscalías para tratar de cuestiones relacionadas con el medioambiente. De ahí que, atendiendo a esta exigencia y al interés colectivo que se predica del medio ambiente, se constate la necesidad de reforzar el mecanismo sancionador existente a través de una serie de cambios en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con la creación de una estructura más eficaz para la lucha contra la delincuencia medioambiental que permita contar con Secciones de Medio Ambiente coordinadas desde la cúpula de la institución por un fiscal. Para su consecución la Ley 10/2006 incorpora modificaciones en el artículo 18 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, creando Secciones de Medio Ambiente específicamente encargadas de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente e incendios forestales; y añadiendo un nuevo artículo, el 18 quinquies, por el que crea la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente.

En este contexto el estudio completo del régimen sancionador exige, primero, exponer este régimen impuesto por la Ley 43/2003 para, luego, constatar la novedad que se impone desde la Ley 10/2006 con el objeto, ya puesto de manifiesto, de reforzar al máximo la protección contra la delincuencia medioambiental.

La Ley 43/2003 en su artículo 67 contempla un amplio catálogo de

infracciones en materia forestal, concretando la tipificación de las infracciones, y estableciendo los criterios para la clasificación de las mismas en el artículo siguiente, como muy graves, graves y leves, que llevarán aparejadas las sanciones previstas en el artículo 74, las cuales habrán de imponerse dentro de los límites fijados por dicho precepto atendiendo a la intensidad del daño causado, al grado de culpa, a la reincidencia y al beneficio económico obtenido por el infractor. Las infracciones prescribirán en los plazos de cinco, tres y un año, respectivamente, para las muy graves, graves y leves.

La potestad sancionadora corresponderá a las Comunidades Autónomas, salvo para aquellos ámbitos y materias de competencia de la Administración General del Estado.

En todo caso, lo relevante en este régimen sancionador es que la responsabilidad por las infracciones previstas en esta Ley corresponderá a las personas físicas o jurídicas que incurran en ellas y, en particular, a la persona que directamente realice la actividad infractora o la que ordene dicha actividad cuando el ejecutor tenga con aquélla una relación contractual o de hecho, siempre que se demuestre su dependencia del ordenante. No obstante, si no es posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción la responsabilidad será solidaria, sin perjuicio del derecho a repetir frente a los demás participantes por parte de aquél o aquéllos que hubieran hecho frente a las responsabilidades (artículo 70).

Sin perjuicio de las posibles sanciones que puedan proceder, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador, siendo imprescriptible esta obligación en el caso de daños al dominio forestal público. Esta reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal a la situación previa a los hechos constitutivos de la infracción sancionada. A tal efecto, y en los términos que fija la Ley 10/2006, “restauración” supone la vuelta del monte a su estado anterior al daño, y “reparación” todas aquellas medidas que se adopten para lograr la restauración. El causante del daño vendrá obligado, pues, a indemnizar la parte de los daños que no puedan ser reparados, así como los perjuicios causados. Asimismo podrá requerirse indemnización en los casos en que el beneficio económico del infractor sea superior a la máxima sanción prevista, siendo aquella como máximo el doble de la cuantía de dicho beneficio (artículo 77)<sup>71</sup>.

Ahora bien, se debe proceder a la suspensión del procedimiento sancionador cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta, debiendo la Administración instructora poner en conocimiento del órgano jurisdiccional

---

<sup>71</sup> El apartado 2 del artículo 77 ha sido modificado por Ley 10/2006.

competente, suspendiéndose la tramitación del procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no hubiera solicitado sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento (artículo 72). Estamos ante una afirmación expresa del principio *non bis in idem*. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso, el expediente sancionador teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución firme del órgano judicial competente.

En todo caso, la Administración competente, o sus agentes de la autoridad, podrán adoptar las medidas de carácter provisional que estimen necesarias, incluyendo el decomiso, para evitar la continuidad del daño ocasionado por la actividad presuntamente infractora (artículo 69).

Por último, completan este régimen sancionador las modificaciones que propone la Ley 10/2006 a la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Así, el párrafo 2 del artículo 18 queda redactado en los siguientes términos: “En la Fiscalía de la Audiencia nacional y en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales existirá una Sección de Menores a la que se encomendarán las funciones y facultades que al Ministerio Fiscal atribuye la ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. En las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales existirán Secciones de Medio Ambiente especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales. A estas secciones serán adscritos fiscales que pertenezcan a sus respectivas plantillas y tendrán preferencia aquellos que por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancias análogas se hayan especializado en la materia. No obstante, cuando las necesidades del servicio así lo aconsejen podrán actuar también en otros ámbitos o materia”.

Y se adiciona un artículo 18 quinquies en el que se dispone el nombramiento por el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, como delegado de un fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala. Entre sus funciones habrán de destacarse: “a) Practicar diligencias a que se refiere el artículo 5 e intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales; b) Ejercitar la acción pública en cualquier

tipo de procedimientos directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan; c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de fiscales de medio ambiente; d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del estado la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los fiscales integrantes de las secciones especializadas; e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado”.

Para el cumplimiento de tales funciones y para facilitar su actuación en la prevención de los delitos contra el medio forestal y rural se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como todos los efectivos que sean necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, se le podrán adscribir todos los profesionales y expertos técnicos que sean necesarios para auxiliarlo, bien de manera permanente o bien de forma ocasional.

En todo caso, la Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las Administraciones Públicas correspondientes dentro de las funciones que estos colectivos tiene asignadas legalmente.

Por último, conviene aclarar que esta modificación no está ligada sólo a la protección de los montes, pues se trata de Fiscalías especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos y los incendios forestales. Sin embargo, precisamente por su importancia práctica, indudable para la persecución del delito de incendio forestal, se ha aprovechado la modificación de la Ley de Montes para su inclusión.

## **MEDIDAS LEGALES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA GRIPE AVIAR**

CARMEN RODRÍGUEZ MEDINA

Doctora por la Universidad de Valladolid  
Profesora Titular de la  
Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de Valladolid

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES

Doctora por la Universidad de Valladolid  
Profesora de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Directivas comunitarias sobre la materia: 1. Directiva 92/40/CEE. 2. Directiva 2005/94/CE. III. Últimas Decisiones adoptadas por la Unión Europea en la lucha contra la gripe aviar dentro de su territorio: 1. Medidas de prevención: A) Medidas de bioseguridad. B) Vacunación preventiva.: a) Medidas especiales recogidas en el Plan de vacunación francés. b) Medidas especiales recogidas en el Plan de vacunación de los Países Bajos. c) Medidas adicionales introducidas por la Comisión tras la vacunación. d) Requisitos añadidos por la Comisión en sus Decisiones relativos al comercio de carne fresca y derivados de aves de corral vacunadas. C) En aves sensibles de los zoos. 2. Medidas de control: A) Aplicación de programas de control de la influenza aviar en aves silvestres y de corral. B) Requisitos adicionales para el control de la influenza aviar en aves silvestres. 3. Medidas a adoptar tras la aparición o fuerte sospecha de gripe aviar: A) En aves silvestres. B) En aves de corral. IV. Últimas Decisiones adoptadas por la Unión Europea en la lucha contra la gripe aviar en terceros países: 1. Medidas de protección frente a la confirmación de casos de gripe aviar en: A) Países asiáticos. B) Suiza. C) Israel. D) Croacia. E) Turquía. F) Rusia. G) Ucrania. 2. Restricciones a la importación de aves cautivas. 3. Restricción al desplazamiento desde terceros países de aves acompañadas de sus propietarios. 4. Prohibición de importación de plumas no tratadas. V. Ayudas económicas de la Unión Europea al sector avícola. CONCLUSIONES.

### **I. INTRODUCCIÓN.**

Un virus epizootico de gripe aviar ha cruzado la barrera de la especie en Asia, causando un número significativo de muertes y poniendo de manifiesto la



posibilidad de una importante pandemia<sup>1</sup>. El objetivo de este artículo es revisar los últimos instrumentos jurídicos que la Unión Europea está adoptando para minimizar su impacto.

Se trata de una enfermedad infecciosa de las aves causada por cepas A de la gripe. Actualmente se conocen 15 subtipos del virus de la gripe que infectan a las aves, de ellos y hasta ahora los brotes registrados en el mundo que han provocado más daño corresponden a los subtipos H5 y H7 de esta cepa A.

Dependiendo de estos subtipos, la enfermedad en las aves puede ser de dos maneras: baja patogenicidad y alta patogenicidad. La primera implica que los síntomas de la enfermedad sean leves y se expresa en el mal aspecto del plumaje o en la reducción en la puesta de huevos; la segunda<sup>2</sup>, por el contrario, es más grave ya que es altamente contagiosa entre la cabaña avícola y los síntomas son mayores, como edema en la cabeza, plumaje erizado, diarrea, signos nerviosos, cese de puesta y muerte repentina (entre las 24 y 48 horas de los primeros síntomas) hasta el cien por cien de las aves.

No obstante, el que un virus sea de baja patogenicidad no es decisivo, ya que puede ocurrir que éstos, al estar durante un periodo de tiempo circulando en una población de aves de corral, muten y se transformen en virus hiperpatógenos como ocurrió en Estados Unidos en una epidemia declarada en 1983-1984.

La OMS considera que la situación que se inició en el sudeste asiático causado por la circulación de la cepa de virus de la gripe aviar H5N1, puede tener el potencial de iniciar una próxima pandemia<sup>3</sup>. Pero pese a la rapidez con que resultan infectadas las especies animales, no es fácil que se propague tan velozmente al ser humano, ni menos aún de una persona a otra. De momento, la reacción en cadena que determina la propagación de la gripe vulgar no figura en su comportamiento<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> World Health Organization. WHO interim guidelines on clinical management of humans infected by influenza A (H5N1). 20 de febrero de 2004. Según datos de la OMS a fecha de 22 de marzo de 2006 el número de personas fallecidas en el mundo a causa de la gripe aviar desde 2003 son 103 personas.

<sup>2</sup> La Unión Europea define la influenza aviar altamente patógena como “una infección de las aves, producida por cualquier virus de la influenza aviar tipo A, cuyo índice de patogenicidad intravenosa (IPIV) sea superior a 1,2 en pollitos de seis semanas de edad, o cualquier infección provocada por virus del subtipo H5 o H7 de la Influenza A cuya secuenciación de nucleótidos haya demostrado la presencia de múltiples aminoácidos básicos en el punto de corte de la hemoaglutinina”. Definición recogida en SWAYNE, D. E., SUAREZ D. L. “Highly pathogenic avian influenza”, *Rev. Sci. Tech. Off Int Epiz.*, 19, 2000, pp. 463-482.

<sup>3</sup> El 18 de marzo de 2004 la OMS alertó de que el mundo está “mal preparado” para afrontar una epidemia de gripe virulenta y de gran amplitud. Estos expertos (de más de 40 países) recomendaron a los gobiernos que favorezcan “stocks” internacionales de fármacos antivirales y que extiendan la utilización de las vacunas antigripales. PAGET, J. W., AGUILERA, J. F. “Planes contra la pandemia de gripe en Europa”, *Eurosurveillance*, nº6, 2001, pp. 136.

<sup>4</sup> APPENZELLER, T. “Tras las huellas de la gripe aviar”, *National Geographic*, Octubre 2005, pp. 90.

Quizás el H5N1 no llegue nunca a descubrirlo<sup>5</sup>, pero existe la convicción de que, incluso si esta gripe animal no estalla en una pandemia mundial con millones de víctimas, lo hará otra.

Actualmente los esfuerzos se centran en tratar de evitar la aparición del virus pandémico, evitando el contacto entre las aves acuáticas silvestres y las aves domésticas. Asimismo, se intensifica la vigilancia sobre las aves domésticas para tratar de detectar y atajar lo antes posible cualquier brote. En Europa las alarmas han saltado al detectarse la presencia del virus H5N1 en varios países.

## II. DIRECTIVAS COMUNITARIAS SOBRE LA MATERIA.

Podemos distinguir dentro del marco jurídico creado por la Unión Europea en la lucha contra la gripe aviar dos grandes líneas de actuación, por un lado la Directiva 92/40/CEE (que será derogada a partir del 1 de julio de 2007 por la 2005/94/CE) encargada de marcar las directrices básicas en la actuación comunitaria en la materia que nos ocupa, por otro lado, la Unión Europea ha optado por la elaboración de un nutrido grupo de Decisiones que vienen a regular todos aquellos aspectos que no han podido ser desarrollados por las Directivas anteriormente mencionadas debido a la extensión del tema que nos ocupa.

La Comunidad se ha decantado por dos figuras normativas que obligan a todos sus destinatarios, pero mientras las Directivas lo hacen sólo en sus resultados, las Decisiones son obligatorias en todos sus elementos, de ahí que como pone de manifiesto Molina del Pozo<sup>6</sup>, esta fuente del Derecho comunitario, cuando va dirigida a los Estados miembros, “es más constriñente que las Directivas, puesto que es autosuficiente y no deja ningún margen de apreciación al destinatario”.

### 1. Directiva 92/40/CEE.

Constituye hoy en día la principal norma dictada por la Unión Europea en la lucha contra la gripe aviar en aves de corral, ya que para otras aves no se aplica (art. 1,1)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Podría ser que el H5N1 acabe adquiriendo la capacidad de transmitirse entre humanos por sí mismo, mediante mutación, o que intercambie genes con un virus de la gripe humana. La recombinación genética fue la causa de las dos pandemias menores de gripe del siglo XX, en 1957 y 1968. En ambas ocasiones apareció un subtipo nuevo de gripe, con una mezcla de genes de un virus aviar y del virus humano, entre ambos causaron alrededor de 2 millones de muertes. Pero los expertos consideran que en 1918 (la gripe española) sucedió algo diferente, ya que todos sus genes lo señalan como un virus animal puro y simple, que de algún modo consiguió pasar al hombre sin la ayuda genética de una cepa humana existente.

<sup>6</sup> MOLINA DEL POZO, C. F. *Derecho Comunitario*, Cálamo, Barcelona, 2004, pp. 207.

<sup>7</sup> DO L 167 de 22.6.1992, p.1.

A) Medidas en caso de que se sospeche la existencia de contaminación.

Cuando los avicultores sospechen que hay influenza aviar entre sus aves deberán comunicárselo a la autoridad competente. La explotación se pondrá entonces bajo vigilancia, y un veterinario oficial deberá efectuar los análisis necesarios para confirmar la presencia de la enfermedad.

Seguidamente se procederá al aislamiento de las aves sospechosas, la prohibición tanto de la entrada de aves de corral en la explotación como la salida de las que se encuentran en ésta y los movimientos de personas que estarán sujetos a autorización.

B) Medidas en caso de que se confirme la contaminación.

Una vez que se confirme que en una explotación se ha declarado la influenza aviar, deberá procederse a lo siguiente:

- el sacrificio inmediato de todas las aves de corral que se hallen en la explotación y la destrucción de canales y huevos
- la destrucción de materias y residuos que puedan estar contaminados
- la búsqueda y destrucción de la carne de las aves de corral procedentes de la explotación que hayan sido sacrificadas durante el supuesto período de incubación de la enfermedad, así como de los huevos que hayan puesto durante ese período de incubación de la enfermedad y hayan salido de la explotación
- la limpieza y desinfección de los locales, los equipos y materiales que hayan estado en contacto con los animales infectados.

Por otra parte, esta Directiva prohíbe la salida de aves de corral y sus productos de las zonas que la autoridad competente haya declarado zonas de protección: en un radio de 3 kilómetros alrededor de la explotación infectada y donde es obligatorio que todas las aves permanezcan en el interior de las granjas, desinfectar las entradas y salidas a los lugares donde se mantienen las aves. Se prohíbe también el movimiento, a no ser que vayan al matadero, la venta de carnes y huevos originarios de esta zona protegida, así como la exposición y venta de aves vivas en mercados. También se establece una zona de vigilancia en un radio de 10 kilómetros de la zona afectada donde también hay restricciones de movimiento y similares prohibiciones que en la anterior zona, como cazar y reforzar las medidas de bioseguridad. Esta regionalización es importante para el funcionamiento del mercado interior y los intercambios comerciales con terceros países.

Dentro de esas zonas de protección y de vigilancia, deberán adoptarse medidas para:

- identificar las explotaciones en las que hay aves de corral y efectuar un examen clínico de dichas aves
- restringir los movimientos de personas, animales y productos dentro de la zona (aislamiento de las aves, prohibición de los movimientos de las aves y de los huevos fuera de la explotación o de la zona en la que se hallen, movimiento

de personas sujetas a autorización, etc.).

Las medidas relativas a la zona de protección y a la zona de vigilancia se levantarán, como muy pronto, respectivamente 21 días y 30 días después de las operaciones preliminares de limpieza y desinfección en la explotación infectada.

### C) Laboratorios y planes de urgencia.

La Directiva prevé la designación de un laboratorio comunitario de referencia para la influenza aviar<sup>8</sup>, cuyas funciones principales serán:

- coordinar, en consulta con la Comisión, los métodos de diagnóstico de la influenza aviar entre los Estados miembros
- ayudar a la identificación de los focos de influenza aviar en los Estados miembros
- facilitar la formación o readaptación profesional de los expertos.

Además, los Estados miembros deberán designar laboratorios nacionales<sup>9</sup> responsables de la coordinación de las normas y de los métodos de diagnóstico, de la utilización de reactivos y del control de las vacunas.

Asimismo, deberán preparar planes de urgencia en los que se especifiquen las medidas nacionales a aplicar en caso de aparición de la influenza aviar.

## 2. La Directiva 2005/94/CE.

Esta directiva de 20 de diciembre de 2005, relativa a medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar, deroga a partir del 1 de julio de 2007 la Directiva 92/40/CEE<sup>10</sup>.

La revisión se realiza a la vista de los conocimientos cada vez mayores sobre los riesgos que para la salud humana entrañan los virus de influenza aviar. En este sentido, el Consejo considera que es necesario revisar y actualizar la legislación vigente para reflejar las novedades y experiencias que sobre la materia han ido apareciendo en los últimos años. Una legislación que ayudará a mejorar en el futuro el control sobre la influenza aviar de baja patogenicidad (IABP) y sobre la influenza aviar altamente patógena (IAAP). Acciones que el legislador comunitario supone que beneficiarán directamente a la sanidad animal y también, indirectamente, a la salud pública<sup>11</sup>. Y es que una de las novedades

---

<sup>8</sup> Dicho laboratorio se encuentra actualmente en Weybridge (Reino Unido).

<sup>9</sup> El Laboratorio nacional de referencia en España tiene su sede en Algete.

<sup>10</sup> DO L14 de 10.1.2006.

<sup>11</sup> HIDALGO MOYA, J. R. "Medidas legales contra la gripe aviar", Consumaseguridad.com, Consultado el 17.2.2006.

que introduce la propuesta es una vigilancia más exhaustiva y un mayor número de medidas preventivas contra la gripe aviar de baja patogenicidad<sup>12</sup>. Esta enfermedad no causa serios problemas, pero su mayor peligro es que pueda mutar a cepas de alta patogenicidad, la cual causa efectos devastadores en la cabaña y además, puede transmitirse al hombre.

Otro de los objetivos de la nueva normativa es flexibilizar las condiciones de uso de la vacunación. Aunque esta medida seguirá estando estrictamente controlada y se requerirá que las aves vacunadas se puedan diferenciar de las no vacunada.

También recoge la introducción de medidas de cooperación entre las autoridades veterinarias y las autoridades encargadas de la salud pública en los Estados miembros en el caso de contagio por gripe aviar de aves domésticas distintas de las aves de corral.

La nueva Directiva obliga a los Estados miembros a poner en práctica programas de vigilancia para detectar la importancia de infecciones de baja patogenicidad (tipos H5 y H7) en diferentes especies de aves de corral. Deberán realizarse, asimismo, encuestas epidemiológicas sobre la duración de la posible presencia de gripe aviar en las explotaciones y el posible origen del virus. Prevé, asimismo, medidas en caso de que existan sospechas de contaminación, especialmente en lo que se refiere a las restricciones de los desplazamientos y a los análisis que deben efectuarse. Así como las medidas que deben adoptar las autoridades nacionales competentes en caso de que se confirmen focos de gripe aviar de alta o de baja patogenicidad: matanza y destrucción de las aves de corral y otras aves cautivas presentes en la explotación, establecimiento de zonas de restricción, prohibición de los desplazamientos y el transporte, así como posibilidad de recurrir a la vacunación de urgencia de las aves de corral u otras aves cautivas. En adelante también es posible utilizar la vacunación preventiva. La nueva Directiva prevé además la posibilidad de crear un banco comunitario para el almacenamiento de reservas de vacunas, al cual podrán acceder los Estados miembros previa solicitud a la Comisión.

Con fecha 4 agosto de 2006 se aprobó la Decisión 2006/437/CE por la que se establece un manual de diagnóstico de la gripe aviar conforme a lo dispuesto en la Directiva 2005/94/CE, todo ello con la finalidad de garantizar unos procedimientos uniformes para el diagnóstico de la gripe aviar en el territorio comunitario. En este manual se fijan las directrices y los requisitos mínimos en relación con los procedimientos de diagnóstico, los métodos de muestreo y los criterios para la evaluación de los resultados de las pruebas de laboratorio con vistas al diagnóstico

---

<sup>12</sup> Sobre este tema se puede consultar ARTEAGA RODRÍGUEZ, A., PILAR IZQUIERDO, M., SIERRA MOROS M. J. y AMELA HERAS, C., "Medidas de vigilancia y contención de la influenza aviar en aves. Implicaciones para la salud pública", Revista Española de Salud Pública, nº 6, noviembre -diciembre, 2006, PP. 621-630.

correcto de la gripe aviar. Este manual será aplicado por los Estados miembros a partir de la fecha en que se transponga la Directiva 2005/94/CE o a partir del 1 de julio de 2007 si ésta última fecha fuera anterior.

### **III. ÚLTIMAS DECISIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA GRIPE AVIAR DENTRO DE SU TERRITORIO.**

En este apartado hemos llevado a cabo una triple clasificación de las medidas legales previstas por la Unión Europea en la lucha contra la gripe aviar dentro de su territorio. Por un lado analizamos las actuaciones emprendidas con el fin de prevenir el contagio de las aves de corral y de zoológicos por aves silvestres portadoras del virus H5N1, a través de actuaciones como la vacunación preventiva o la estricta separación entre ambos tipos de aves.

En segundo lugar, nos centramos en el estudio de las medidas de control que la Unión Europea exige que lleven a cabo los Estados miembros para detectar cuanto antes la existencia del virus de la gripe aviar en aves de su territorio, tanto silvestres como de corral.

Y por último, abordamos las actuaciones que deben emprender los Estados miembros cuando se encuentran con la existencia de una fuerte sospecha de gripe aviar en su territorio o la confirmación de un caso de ave contagiada.

#### **1. Medidas de prevención.**

Dentro de ellas destacaremos las actuaciones más importantes llevadas a cabo por la Unión Europea para evitar la introducción del virus de la gripe aviar en las aves de corral y aves sensibles de los zoológicos del territorio comunitario.

##### **A) Medidas de bioseguridad.**

La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) ha publicado las conclusiones de un estudio científico realizado por un grupo de expertos en Salud y Bienestar Animal (AHAW) sobre la gripe aviar en las que, coincidiendo con la postura mantenida por la FAO y la OIE, pone de manifiesto que ciertas especies de aves salvajes, sobre todo acuáticas, como patos y cisnes, que comparten lugares con aves de corral domésticas son las que podrían actuar de “puente” para la transmisión del virus, sobre todo teniendo en cuenta que uno de los principales riesgos de transmisión es el contacto directo con agua y suelos contaminados.

De ahí la importancia que tienen las medidas de bioseguridad, cuya finalidad principal consiste en evitar el contacto entre aves salvajes y de producción, constituyendo un elemento esencial para impedir la propagación del virus. Para

ello, se deben mantener las áreas adyacentes a la explotación limpias, sin malas hierbas, sin aguas estancadas y sin residuos con el fin de evitar atraer a las aves silvestres. Al mismo tiempo, hay que garantizar la eliminación de cadáveres en la explotación y sus alrededores y evitar la anidación de otras aves en las naves o en los edificios adyacentes, ya que pueden ser una de las más importantes vías de contacto directo<sup>13</sup>.

Por otra parte, es necesario también intensificar los programas de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización, puesto que cualquiera de estos aspectos puede ser un vector de la enfermedad. Estos controles deben complementarse con una revisión de las condiciones de las instalaciones para impedir que se produzcan accesos incontrolados de animales o insectos<sup>14</sup>.

En la actualidad encontramos las siguientes normas comunitarias que regulan la materia, a saber:

- Decisión 2005/734/CE de la Comisión, de 19 de octubre de 2005, por la que se establecen medidas de bioseguridad para reducir el riesgo de transmisión de gripe aviar altamente patógena causada por el subtipo H5N1 del virus A de la gripe de aves silvestres a aves de corral y otras aves cautivas y establecer un sistema de detección precoz en las zonas de especial riesgo<sup>15</sup>.

- Decisión 2005/745/CE de la Comisión, de 21 de octubre de 2005, que modifica la Decisión 2005/734/CE por la que se establecen medidas de bioseguridad para reducir el riesgo de transmisión de gripe aviar altamente patógena causada por el subtipo H5N1 del virus A de la gripe de aves silvestres a aves de corral y otras aves cautivas, y se establece un sistema de detección precoz en las zonas de especial riesgo<sup>16</sup>.

- Decisión 2005/855/CE de la Comisión, de 30 de noviembre de 2005, que modifica la Decisión 2005/734/CE por la que se establecen medidas de bioseguridad para reducir el riesgo de transmisión de gripe aviar altamente patógena causada por el subtipo H5N1 del virus A de la gripe de aves silvestres a aves de corral y otras aves cautivas, y se establece el sistema de detección precoz en las zonas de especial riesgo<sup>17</sup>.

- Decisión 2006/405/CE de la Comisión de 7 de junio de 2006, por la que se modifican las Decisiones 2005/710/CE, 2005/734/CE, 2005/758/CE, 2005/759/

---

<sup>13</sup> GARCÍA, A. "Aparecen los primeros casos de influenza aviar en Europa", Eurocarne, nº 140, octubre, 2005, pp. 36. También encontramos una referencia a estas medidas de bioseguridad en BUSCAGLIA, C. "Influenza aviar", InVet, nº 6(1), 2004, pp. 71-84.

<sup>14</sup> SHINYA K., EBINA M., YAMADA S., ONO M., KASAI N., KAWAOKA Y., "Avian and human flu viruses seem to target different regions of a patient's respiratory tract", Nature, nº 440, 2006, pp. 435-436.

<sup>15</sup> DO L274 de 20.10.2005.

<sup>16</sup> DO L279 de 22.10.2005

<sup>17</sup> DO L 316 de 2.12.2005



CE, 2005/760/CE, 2006/247/CE, 2006/265/CE, en lo que respecta a determinadas medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena<sup>18</sup>.

- Decisión 2006/574/CE DE 18 de agosto de 2006 por la que se modifica la Decisión 2005/734/CE en lo que se refiere a determinadas medidas adicionales de reducción del riesgo contra la propagación de la gripe aviar<sup>19</sup>.

La Comisión obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas y viables atendiendo a determinados factores de riesgo como son la ubicación de la explotación en rutas migratorias de aves, en particular las procedentes de zonas de Asia Central y Oriental, el Mar Caspio y el Mar Negro. Además, se tendrán en cuenta otros criterios como la distancia entre la explotación y humedales, estanques, pantanos, lagos o ríos donde las aves acuáticas migratorias puedan reunirse; o la existencia de aves de corral u otras aves cautivas mantenidas en explotaciones al aire libre o en cualquier otro establecimiento en el que no se pueda evitar suficientemente el contacto entre aves silvestres y aves de corral u otras aves cautivas.

La Decisión 2005/745/CE, exige a los Estados miembros que garanticen, en las zonas de su territorio en las que existe especial riesgo de introducción de la gripe aviar, el cumplimiento de ciertas condiciones. Entre otras, la de prohibir el mantenimiento de aves de corral al aire libre sin demoras innecesarias<sup>20</sup> y la de exigir en los depósitos de agua situados en el exterior, requeridos por motivos de bienestar animal para determinadas aves de corral, una protección suficiente contra las aves acuáticas silvestres.

Otras condiciones incluyen la necesidad de no dar agua a las aves de corral

---

<sup>18</sup> DO L158 de 10.6.2006.

<sup>19</sup> DO L228 de 22.8.2006.

<sup>20</sup> Por el riesgo que supone la gripe aviar, muchos Estados miembros han prohibido la cría al aire libre en determinadas zonas de riesgo. Uno de los problemas que conlleva esta medida es que las gallinas camperas no pueden utilizar dicha denominación tanto en su carne como en sus huevos si no permanecen un mínimo de su tiempo al aire libre. Para evitar las consecuencias económicas que esta medida podría ocasionar, la Comisión Europea ha permitido que los huevos de las gallinas camperas puedan seguir comercializándose, con una referencia concreta al sistema de cría, durante el período de aplicación de la restricción, pero con un máximo de doce semanas (Reglamento n° 89/2006).

Una medida semejante también se publicó con anterioridad para el caso de la carne de aves de corral que se comercializa con las denominaciones “Gallinero con salida libre”, “Granja al aire libre” y “Granja de cría en libertad”, las cuales tiene que contar con acceso a espacios al aire libre durante un período determinado de la vida del animal (Reglamento n° 81/2006).

Por último hemos de referirnos al Reglamento n° 699/2006 de la Comisión de 5 de mayo de 2006 que modifica el anexo I del Reglamento n° 2092/91 del Consejo sobre la producción agrícola ecológica. En concreto en lo referente al sistema de producción ecológica de aves de corral. Dice el Reglamento que es necesario permitir a los productores mantener sus aves en el interior sin perder la calificación de producción ecológica cuando se hayan impuesto restricciones que impidan a dichas aves acceder a espacios al aire libre o a zonas de pasto en situaciones como la actual de miedo al contagio por gripe aviar.

procedente de depósitos de agua de superficie a los que puedan acceder aves silvestres, salvo en caso de que se trate ese agua a fin de garantizar la inactivación de posibles virus, o prohibir la utilización de ciertos pájaros como reclamo durante la caza de aves.

No obstante, la Decisión comunitaria no impide a la autoridad competente que pueda autorizar el mantenimiento de aves de corral al aire libre, siempre que se alimenten y abreen en el interior de las instalaciones o en refugios que desalienten de manera suficiente la llegada de aves silvestres y eviten el contacto de éstas con los alimentos o el agua destinados a las aves de corral.

En algunos supuestos de mayor riesgo, se exige a los Estados miembros que garanticen que se prohíba la concentración de aves de corral y de otro tipo en mercados, muestras, exhibiciones y celebraciones culturales.

Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Eslovenia y Hungría, además de Suiza, han puesto fin desde el 1 de mayo de 2006 a las medidas de confinamiento absoluto de sus aves de corral, pues consideran que el riesgo de contagio con el virus aviar es mínimo al haber finalizado el período migratorio de aves. La mayor parte de estos países darán libertad a los granjeros para volver a sus métodos habituales de crianza de aves, con las excepciones de que la alimentación se les proporcione dentro de las explotaciones avícolas y que el agua se analice. Todos los ministerios de Agricultura han alertado a los ganaderos de que las medidas pueden volver a ser activadas en cuanto se detecten nuevos casos, tanto en aves salvajes como domésticas<sup>21</sup>.

Sin embargo, La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha pedido a sus 192 países miembros que no bajen la guardia en la vigilancia de nuevos contagios de la gripe aviar tanto en aves como en humanos.

#### B) Vacunación preventiva.

Tras la aparición del primer caso de contagio por gripe aviar en aves de corral en la Unión Europea, la Comisión Europea aprobó el 24 de febrero de 2006 dos Decisiones<sup>22</sup> por las que se permite la introducción de la vacuna preventiva contra la gripe aviar altamente patógena H5N1 en determinadas zonas de Francia y de los Países Bajos.

Tanto en el caso francés como en los Países Bajos, se siguen las pautas del

---

<sup>21</sup> Información obtenida de la página [http://www.tecnociencia.es/especiales/gripe\\_aviar/noticias.htm](http://www.tecnociencia.es/especiales/gripe_aviar/noticias.htm). Consultada el 03/05/06.

<sup>22</sup> Decisión 2006/147/CE de la Comisión de 24 de febrero de 2006, relativa a la introducción de la vacunación preventiva contra la gripe aviar altamente patógena H5N1 y a disposiciones al respecto para el transporte en los Países Bajos. (DO L55, de 25.02.2006).

Decisión 2006/148/CE de la Comisión de 24 de febrero de 2006, relativa a la introducción de la vacunación preventiva contra la gripe aviar altamente patógena H5N1 y a disposiciones al respecto para el transporte en Francia. (DO L55 de 25.02.2006)

dictamen “Aspectos de sanidad animal y bienestar de los animales de la gripe aviar”, de 20 de septiembre de 2005, presentado por el grupo de trabajo de sanidad animal y bienestar de los animales de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). Este dictamen recomienda la vacunación preventiva en el caso de que se detecte un riesgo elevado de introducción del virus en zonas con población densa de aves de corral.

En cualquiera de los casos, la vacunación tiene un carácter excepcional, ya que únicamente la pueden adoptar los Estados miembros cuyo Plan de Vacunación ha sido previamente aprobado por la Comisión.

Francia ha vacunado 900.000 gansos y patos de criadero en los departamentos de Vendée, Lore Atlantique y Landes hasta el 10 de abril de 2006<sup>23</sup>. Allí es donde se produce el mejor foie grass francés. Además, en estas regiones los patos y gansos no pueden ser encerrados fácilmente en las explotaciones, por lo que tampoco puede asegurarse la ausencia de contacto con aves silvestres.

Por lo que respecta a los Países Bajos<sup>24</sup>, el Gobierno de este país propuso vacunar a las aves empleadas como mascotas, que suponen entre uno y tres millones en todo el país y a los alrededor de cinco millones de gallinas ponedoras que viven al aire libre en todo el territorio holandés de manera voluntaria y como un requisito alternativo al encierro de las aves.

Aunque la vacuna no presenta una amenaza para el ser humano y el consumo de carnes, los expertos europeos tienen sus reservas, ya que algunos de ellos consideran que el virus puede esconderse detrás de las aves vacunadas sin ser detectado.

a) Medidas especiales recogidas en el Plan de vacunación francés.

Francia presentó su Plan de vacunación preventiva el 21 de febrero de 2006 debido al riesgo particular de introducción de la gripe aviar en determinadas zonas de su territorio. Las autoridades francesas recogen en su Plan de vacunación medidas de control y vigilancia de las aves inmunizadas, lo que incluye un examen antes de que sean vacunadas para asegurar que sus niveles de salud y bioseguridad son adecuados, así como controles clínicos mensuales, vigilancia de las granjas y el uso de aves “centinelas” (pollos no vacunados para controlar la existencia de un brote de gripe aviar entre una población que sí lo está).

También se adoptan medidas relacionadas con el transporte de aves vacunadas

---

<sup>23</sup> Según la Decisión la vacunación preventiva en Francia se lleva a cabo con una vacuna heteróloga inactivada del subtipo H5 del virus de la gripe aviar autorizada por este país en patos y gansos de las zonas de referencia.

<sup>24</sup> Se utiliza una vacuna heteróloga inactivada del subtipo H5 del virus de la gripe aviar o, en circunstancias excepcionales y sólo con ponedoras ecológicas y camperas, una vacuna bivalente con los subtipos H5 y H7, autorizadas por los Países Bajos para explotaciones familiares de aves de corral, ponedoras ecológicas y camperas en todo el territorio.

y algunos de sus productos derivados.

b) Medidas especiales recogidas en el Plan de vacunación de los Países Bajos.

Los Países Bajos han presentado un Plan de vacunación preventiva contra la gripe aviar altamente patógena H5N1, concretamente para explotaciones familiares de aves de corral<sup>25</sup>, ponedoras ecológicas y camperas en todo su territorio, así como las aves mascotas.

La Haya agregó que las garantías de bioseguridad que ya están en vigor, como alimentar a estos pollos en el interior de las explotaciones, se mantiene en pie independientemente de que los productores opten o no por la vacunación preventiva.

Los Países Bajos también acompañaron su Plan de vacunación con otras garantías, como el control de un eventual brote entre aves vacunadas con la utilización de pollos “centinelas” y análisis veterinarios, diferenciación de las aves inmunizadas de las que no lo están, registro de las granjas que utilicen las vacunas y mantenimiento de las medidas de bioseguridad.

c) Medidas adicionales introducidas por la Comisión tras la vacunación.

Se trata de fijar medidas para diferenciar correctamente las aves vacunadas de las que no lo están, evitando el contacto entre ambas categorías. Para el país francés la Comisión ha previsto que las aves vacunadas sólo podrán ser trasladadas a otras explotaciones que también apliquen la inmunización preventiva o que garanticen la completa separación de las aves vacunadas de las que no lo están. También podrán llevarse para su inmediato sacrificio a instalaciones especializadas. Las autoridades competentes son las que deben velar para que las aves vacunadas no accedan a explotaciones de aves no vacunadas o que no puedan garantizarse la separación total entre unas u otras.

El objeto es evitar que las aves de corral vivas que hayan sido vacunadas, los huevos para incubar y los pollitos de un día derivados de dichas aves no puedan ser enviados fuera del país de origen.

Los requisitos añadidos por Bruselas al Plan de Países Bajos son que las aves mascotas sólo podrán moverse entre explotaciones que apliquen la vacuna en Países Bajos y será necesario un permiso para su movimiento para otros Estados miembros con una doble autorización de las autoridades del país de origen y destino. La carne y los productos derivados de estas aves mascotas no podrán comercializarse en ningún lugar.

---

<sup>25</sup> La Unión Europea entiende que la explotación familiar de aves de corral (gallinas, patos, pavos y gansos) incluye no sólo las que destinan los productos al propio consumo, sino también las que constituyen animales de compañía.

En cuanto a las gallinas ponedoras vacunadas, sólo podrán moverse entre granjas que apliquen esta medida o directamente a las instalaciones de sacrificio en Países Bajos y no podrán venderse fuera de este país. Se podrán comercializar sus huevos en la Unión Europea y en países terceros si muestran que vienen de una granja libre de gripe aviar y deberán ser empaquetadas en un centro designado oficialmente a tal fin. Por su parte, la carne fresca y productos de gallinas inmunizadas pueden ser comercializadas si se prueba que la población de aves vacunadas de la que provenga ha sido analizada 48 horas antes del sacrificio y cumple con todas las reglas de salud animal.

Como medidas preventivas adicionales se imponen, en las zonas afectadas, condiciones para el lavado y la desinfección del embalaje. Los medios de transporte utilizados para el traslado de las aves de corral y productos derivados deben limpiarse y desinfectarse inmediatamente antes y después de cada transporte. En Francia es obligatorio además utilizar material de embalaje desechable o que pueda lavarse y desinfectarse de modo efectivo, para recoger, almacenar y transportar huevos para incubar y pollitos de un día.

d) Requisitos añadidos por la Comisión en sus Decisiones relativos al comercio de carne fresca y derivados de aves de corral vacunadas

El envío intracomunitario de carne fresca, picada, preparados cárnicos, carne separada mecánicamente y productos cárnicos procedentes de aves de corral vacunadas cuentan con disposiciones específicas y sólo se permite la comercialización en los siguientes casos:

- cuando las aves son originarias de explotaciones (Francia) o de manadas (Países Bajos) inspeccionadas a intervalos regulares y en las que los análisis han dado negativo
- cuando las aves proceden de manadas a las que un veterinario ha examinado en las 48 horas precedentes a su carga
- cuando las aves se mantienen aisladas de otras manadas que no cumplen ciertos requisitos
- cuando la carne de las aves se ha producido según las normas específicas de higiene de alimentos de origen animal y se ha controlado en función de las normas de control oficial de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

Los envíos irán acompañados de un documento comercial para este tipo de productos que certifique que el envío cumple con las condiciones zoonosanitarias fijadas por el Plan de vacunación específico. Los Estados miembros afectados deberán comunicar por adelantado a la autoridad veterinaria central del Estado miembro de destino el transporte de tales productos, procedentes de aves de corral previamente vacunadas.

C) En aves sensibles de los zoos.

La Comisión considera conveniente establecer a nivel comunitario medidas de bioseguridad con respecto a las aves sensibles que se encuentran en los parques zoológicos de los Estados miembros, a fin de proteger la fauna salvaje y de conservar la biodiversidad, de ahí que haya dictado la Decisión 2006/474/CE de 6 de julio<sup>26</sup> en la que se recogen las medidas para impedir la propagación de la gripe aviar altamente patógena causada por el virus A de subtipo H5N1 a las aves que se encuentran en los parques zoológicos y en los organismos, instituciones y centros oficiales autorizados de los Estados miembros y por la que se deroga la Decisión 2005/744/CE.

Los Estados miembros adoptarán las medidas que consideren necesarias para reducir el riesgo de transmisión de la influenza aviar de las aves silvestres a las aves sensibles de los parques zoológicos, y en los organismos, institutos o centros oficialmente autorizados, teniendo en cuenta ciertos criterios y factores de riesgo, como la ubicación del parque zoológico en rutas migratorias de aves, en particular si éstas proceden de África, Asia central y oriental o de las zonas del Mar Caspio y el Mar Negro; la distancia del parque zoológico a humedales como estanques, pantanos, lagos o ríos donde puedan congregarse aves acuáticas; y la ubicación del parque zoológico en zonas de alta densidad de aves migratorias, en especial aves acuáticas.

También, esta Decisión 2006/474/CE establece normas detalladas para la vacunación de las aves que se encuentren en los parques zoológicos y en los organismos, institutos o centros oficialmente autorizados y es que debido a su confinamiento, las aves de estos lugares normalmente no entran en contacto con aves de corral u otras aves cautivas pero dado el valor de las mismas, la vacunación preventiva puede constituir una medida adicional apropiada. Los Estados miembros que quieran vacunar en sus zoos deben remitir previamente un plan, para que sea aprobado por la Comisión Europea. A través de esta Decisión 2006/474/CE se han aprobado los planes de vacunación presentados por 17 Estados miembros de la Unión, entre ellos el español.

Como medida preventiva se establece que las aves vacunadas no serán objeto de intercambios comerciales ni de desplazamientos, a menos que se efectúen bajo supervisión oficial entre parques zoológicos del mismo Estado miembro, o tras una autorización específica de otro Estado miembro. De la misma forma, los productos procedentes de estas aves no se incorporarán a la cadena alimentaria. Toda la documentación referente al registro, identificación individual y de análisis previos o posteriores realizados a las aves afectadas se guardará durante un período mínimo establecido de diez años.

Una vez se pongan en marcha las vacunaciones, éstas deberán completarse lo más rápidamente posible en una semana, realizándose bajo la supervisión de

---

<sup>26</sup> DO L187 de 8.7.2006.

un veterinario oficial. La Unión Europea requiere que las aves vacunadas sean identificadas individualmente y que sus movimientos estén controlados, por lo que si se trasladan a otro centro incluirán certificados y, en el caso de que sean transportadas a otro país, las autoridades del lugar de origen deberán notificarlo al punto de destino.

Situación de los zoológicos de la Unión Europea:

En el mes de marzo de 2006 los principales zoológicos de la Comunidad han implantado en sus recintos estrictas medidas de prevención y vigilancia contra el peligro inminente de contagio de sus aves por el virus de la gripe aviar. Los zoos de Bélgica y Holanda tienen previstas vacunaciones intensivas de sus ejemplares, a la espera de que se decrete el cierre de las instalaciones si se agravara el contagio en el espacio europeo.

En el parque zoológico de Anvers, el más conocido de Bélgica, y en el de “Planckendael”, cerca de Malines (norte del país), está previsto vacunar unas 300 aves que no pueden ser aisladas, como pelicanos, grullas y avestruces.

En Holanda, los quince principales zoológicos del país ya habían vacunado, en diciembre de 2005, la casi totalidad de sus aves. En el parque de “Artis” de Ámsterdam se han vacunado 652 de las 700 totales. En Francia, también la mayoría de los zoos han aislado sus especímenes en peligro y esperan el permiso del ministerio de Agricultura para iniciar el proceso masivo de vacunación.

En el zoológico de Barden, situado en el sureste de Francia, con 250.000 visitantes anuales, la dirección ha instalado una jaula gigante, herméticamente cerrada, en previsión de que se prolonguen las medidas preventivas de aislamiento.

El parque de l’Attique, al sureste de Atenas, principal zoo de Grecia, ha decidido confinar a la totalidad de las aves.

En Hungría, se llevó a cabo en el mes de marzo de 2006 la vacunación de todas las aves de “alto valor”, lo que representa 3.700 ejemplares en los doce zoológicos del país.

El jardín zoológico de Praga, que recibe más de un millón de visitantes al año, ya ha trasladado sus aves a espacios cubiertos y en jaulas, excepto algunas especies, como los flamencos, los pelicanos y las grullas. Estas aves están controladas varias veces al día.

En el zoológico de Schönbrunn en Viena, el más antiguo del mundo, todas las aves están confinadas. Esta medida se practica cada año en esta época, debido a las bajas temperaturas que las aves exóticas de países cálidos no soportan.

En Bulgaria, las aves del zoo de Sofía están en zonas interiores desde la aparición de la gripe aviar en Rumanía en el mes de octubre de 2005 y sus visitantes tienen que limpiarse las suelas de sus zapatos con desinfectantes al entrar y salir del recinto.

Otros zoológicos de fuera de la Unión han tomado medidas de menor



intensidad, así el de Sarajevo ha empezado a controlar a sus aves, sin aislarlas y el de Moscú, está estudiando medidas que pronto pondrá en marcha según fuentes oficiales.

## **2. Medidas de control.**

Estas actuaciones emprendidas por la Unión Europea tienen como finalidad detectar lo antes posible la presencia del virus de la gripe aviar entre las aves del territorio de un Estado miembro para evitar con ello la propagación.

A) Aplicación de programas de control de la influenza aviar en aves silvestres y de corral.

El 6 de febrero de 2006 la Comisión aprobó la Decisión 2006/101/CE, de 6 de febrero de 2006, sobre la realización de programas de vigilancia de la influenza aviar en aves de corral y aves silvestres en los Estados miembros en 2006<sup>27</sup>. Esta norma sirve de guía a los Estados miembros para diseñar sus propios planes nacionales de vigilancia contra la gripe aviar, (incluyendo los test de laboratorio para las muestras y las pruebas necesarias que tengan que hacerse a las aves.

Se trata de la realización de estudios para determinar la incidencia de infecciones por los subtipos H5 y H7 del virus de la gripe aviar en diferentes especies de aves de corral y proseguir el control de la gripe aviar en aves silvestres para un sistema de alerta precoz sobre cepas de gripe aviar que puedan transmitirse de las aves silvestres a las de corral.

El objetivo de los planes nacionales de vigilancia es asegurar una detección temprana de brotes de gripe aviar en la Unión Europea. Así, los países de la Comunidad disponen de un plazo que finalizó el 7 de febrero de 2006 para presentar a la autorización de la Comisión las características de sus planes, donde deberán incluirse datos sobre el número de muestras que se tomarán tanto de aves salvajes, como de corral y la cantidad de análisis que se realizarán.

El Comité Permanente de la Cadena Alimenticia y Salud Animal dio el visto bueno el 14 de febrero de 2006 a la propuesta de la Comisión Europea para cofinanciar estos programas de vigilancia y pruebas veterinarias para detectar y evitar la expansión de la gripe aviar durante el periodo comprendido desde febrero hasta finales del año 2006.

En total suponen 1.964.800 euros de los que Italia recibirá 427.300 euros, Alemania, 268.000 euros, Francia 204.800 euros, Dinamarca 168.500 euros, España 88.100 euros, Austria, 28.500 euros, Grecia, 39.300 euros y Eslovenia, 23.500 euros.

Bruselas ya comprometió 884.000 euros para costear estos programas<sup>28</sup> en el

---

<sup>27</sup> DO L 46 de 16.2.2006.

periodo comprendido entre 1 de julio de 2005 y 31 de enero de 2006<sup>29</sup> de acuerdo con la Decisión 2005/732/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2005, por la que se aprueban los programas para la realización de estudios sobre la influenza aviar en las aves de corral y las aves silvestres en los Estados miembros durante 2005, y se establecen normas en materia de presentación de informes y de elegibilidad para la contribución financiera de la Comunidad a los costes de ejecución de esos programas<sup>30</sup>. La Comisión en este período ayudó a cofinanciar 60.000 análisis a aves salvajes y 300.000 en aves de corral en toda la Unión Europea.

#### B) Requisitos adicionales para el control de la influenza aviar en aves silvestres

El papel de las aves salvajes, especialmente las migratorias, en la extensión del virus de la gripe aviar a nuevas zonas va ganando cada vez más puntos. Como consecuencia de esta evidencia, la Unión Europea ha dictado dos Decisiones, la primera es la 2005/731/CE<sup>31</sup> por la que se establecen requisitos adicionales para el control de la influenza aviar en aves silvestres. En ella se indica que los Estados miembros velarán porque las autoridades competentes adopten las disposiciones necesarias para que las organizaciones de protección de las aves silvestres, las asociaciones de cazadores y otras organizaciones interesadas les notifiquen, sin demora, cualquier ocurrencia anormal de mortalidad o brotes significativos de enfermedad entre las aves silvestres, en particular las acuáticas.

Inmediatamente después de la recepción por las autoridades competentes de la notificación prevista, los Estados miembros garantizarán la toma de muestras adecuadas de aves muertas y, en la medida de lo posible, de otras aves que hubieran estado en contacto con los ejemplares muertos, y la realización de pruebas de detección del virus de la gripe aviar en las muestras recogidas.

En caso de que los resultados de las pruebas para detectar la presencia del virus de la gripe aviar altamente patógeno fueran positivos, los Estados miembros

---

<sup>28</sup> Realizados conforme a las directrices recogidas en la Decisión 2005/464/CE de la Comisión, de 21 de junio de 2005, sobre la aplicación de programas de control de la influenza aviar en las aves de corral y las aves silvestres en los Estados miembros. No obstante, a raíz del drástico cambio experimentado en la evolución de la situación de la gripe aviar en Asia, el grupo de expertos reunidos los días 25 de agosto a 6 de septiembre de 2005, recomendó intensificar los programas de control ya previstos para 2005-2006 aumentando la toma de muestras en las aves acuáticas que utilizan rutas migratorias que pudieran presentar algún riesgo de introducción de la enfermedad. La Decisión 2005/464 fue modificada por la Decisión 2005/726/CE, de 17 de octubre de 2005.

<sup>29</sup> BARREIRO, D. "La Unión Europea toma medidas ante el riesgo de expansión de la influenza aviar por el continente", Eurocarne, n° 139, Septiembre 2005, pp. 74.

<sup>30</sup> DO L 274 de 20.10.2005

<sup>31</sup> DOL 274 de 20.10.2005

<sup>32</sup> DO L27 de 1.2.2006

informarán inmediatamente a la Comisión.

Posteriormente el ejecutivo comunitario vuelve a elaborar una nueva Decisión, la 2006/52/CE<sup>32</sup> por la que se decide ampliar el periodo de vigencia de estas actuaciones hasta el 31 de diciembre de 2006.

### **3. Medidas a adoptar tras la aparición o fuerte sospecha de gripe aviar.**

Tanto la Directiva 92/40/CEE, como la nueva Directiva 2005/94/CE, dan a la Comisión flexibilidad para adoptar medidas adicionales en caso de brote de influenza aviar, ya que es imposible prever cada situación en una norma concreta.

Fruto de esta previsión normativa y dado el especial riesgo de enfermedad, así como la situación epidemiológica de la gripe aviar altamente patógena y teniendo en cuenta las graves repercusiones económicas que tendría la enfermedad, particularmente si surgiera en zonas con alta población de aves de corral, la Comisión ha aprobado distintas Decisiones como medidas adicionales para adoptar en cada Estado miembro afectado por el H5N1 en aves salvajes y en aves de corral.

#### A) En aves silvestres.

El 15 agosto de 2006, el Diario Oficial de la Unión Europea publicaba la Decisión 2006/563/CE que establece medidas de protección que deben aplicarse automáticamente cuando se diagnostica gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en el territorio de un Estado miembro, a fin de impedir la propagación de este virus a las aves de corral u otras aves cautivas, así como la contaminación de sus productos. Esta norma complementa las Directivas existentes, ya que tanto la 92/40/CEE, como la que la derogará a partir de julio de 2007, la Directiva 2005/94/CE, no prescriben medidas en el caso de la aparición de influenza aviar en aves salvajes.

La nueva Decisión permite ajustes —atendiendo a la experiencia adquirida con la aplicación de la anterior Decisión 2006/115/CE, ahora derogada— para el establecimiento de las zonas restringidas y para determinadas restricciones en los desplazamientos de aves de corral vivas o productos derivados. Estos ajustes se aplican sobre la base de una evaluación del riesgo efectuada por la autoridad competente teniendo en cuenta el nivel de riesgo.

Además prevé que el Estado miembro afectado establezca alrededor de la zona en la que se haya confirmado la presencia de la enfermedad en aves silvestres y se sospeche o se haya confirmado la presencia del tipo N1 de la neuraminidasa, dos zonas diferenciadas:

- una zona de control con un radio mínimo de tres kilómetros.
- una zona de seguimiento con un radio mínimo inicial de diez kilómetros que englobe la zona de protección.

Para establecer estas zonas, las autoridades competentes deberán tener en

cuenta factores geográficos, administrativos, ecológicos y epizootiológicos relacionados con las especies de aves silvestres, las características de los virus y las instalaciones de seguimiento. Una vez fijadas, el Estado miembro afectado deberá notificar a la Comisión y a los demás Estados miembros los datos relativos a todas las zonas de control y de seguimiento e informará convenientemente al público sobre las medidas tomadas.

Sin embargo, la Decisión comentada permite excepciones bajo condiciones específicas. Así, se establece que el Estado miembro afectado podrá prescindir de establecer zonas de control y de seguimiento basándose en los resultados favorables de una evaluación del riesgo que realizará la autoridad competente. Se tendrán en cuenta los aspectos geográficos y la ecología de las especies infectadas, y llevará a la autoridad competente a la conclusión de que el agente de la gripe aviar altamente patógeno no está presente en aves de corral ni otras aves cautivas o aves silvestres de la zona, o de que el ave silvestre infectada no presenta un riesgo de propagación del virus a las aves de corral ni a otras aves cautivas o aves silvestres de la localidad.

Por lo que respecta a las medidas de bioseguridad, la norma en cuestión considera que deben ser tenidas en cuenta en las zonas de control y de seguimiento, con independencia de la situación de riesgo concreta de la zona en la que se sospeche o se haya confirmado la presencia de gripe aviar altamente patógena en aves silvestres. En este sentido, considera conveniente restringir la salida, en particular, de aves de corral y otras aves cautivas vivas, pollitos de un día, huevos para incubar y productos de origen aviar de las zonas de control y seguimiento establecidas. Además, debe permitirse únicamente el envío bajo control oficial desde estas zonas previamente autorizadas, bajo unas condiciones determinadas para evitar la posible propagación de la enfermedad.

La Decisión permite el transporte de huevos para incubar procedentes de la zona de control en determinadas condiciones legales, así como el envío de carne, carne picada, preparados de carne y productos cárnicos derivados de aves de corral y de caza de pluma de cría. Todo ello siempre que se cumplan los requisitos establecidos en las normas reglamentarias de higiene y de control oficial de los alimentos, y hayan estado sujetos a controles veterinarios oficiales que incluyan la inspección *ante mortem* y *post mortem*.

Por otro lado, la Decisión no va a limitar el envío a otros Estados miembros o a terceros países desde la zona de control de carne derivada de aves de corral y de caza, siempre que lleve la marca sanitaria que asegure que la carne procedente de las zonas restringidas es inocua tras determinados tratamientos consistentes en desactivar el virus de la gripe aviar.

---

<sup>33</sup> DO L164 de 16.6.2006

<sup>34</sup> DO L 52 de 23.2.2006

B) En aves de corral.

Cuando la gripe aviar pase de las aves silvestres a las de corral, se pondrá en marcha la Decisión 2006/415/CE<sup>33</sup> de 14 de junio de 2006 relativa a determinadas medidas de protección en relación con una gripe aviar altamente patógena en aves de corral de la Comunidad y por la que se deroga la Decisión 2006/135/CE<sup>34</sup>, cuyo objeto es reforzar las medidas de control locales, mediante la regionalización del Estado miembro afectado, de manera que se separe la parte afectada del territorio, de la parte indemne de la enfermedad y se den garantías al sector de las aves de corral y a los socios comerciales respecto a la seguridad de los productos enviados desde la parte del país indemne de dicha enfermedad. Las medidas adoptadas en esta Decisión se aplicarán sin perjuicio de aquellas otras que sean pertinentes de conformidad con la Decisión 2006/416/CE<sup>35</sup> si se produjera un brote de gripe aviar altamente patógena en aves de corral.

La primera de las Decisiones citada prevé medidas de protección adicionales estableciendo dos áreas de riesgo alrededor de las zonas de protección y de vigilancia.

Las áreas de riesgo actuarían como un tampón intermedio entre los brotes y las zonas no afectadas del Estado miembro o de un Estado vecino. Tendrán que aplicarse restricciones estrictas de movimiento, medidas de bioseguridad y controles en estas áreas de riesgo, además de las medidas previstas ya en la legislación europea para las zonas de protección y de vigilancia. El establecimiento de áreas de riesgo ayudará a prevenir la extensión del virus y proporcionará seguridad a los consumidores, al sector avícola y a los socios comerciales sobre la seguridad de los productos comercializados.

a) Las zonas declaradas “zona A” se considerarán zonas de alto riesgo que comprenden, pero no se limitan, a las zonas de protección (a 3 kms en torno al foco) y de vigilancia (un radio de 10 kms). Es el área que rodea y/o más cercano a la zona de vigilancia.

b) Las zonas declaradas “zona B” separarán la zona A de la parte libre de enfermedad del Estado miembro afectado, en caso de que se haya identificado dicha parte y se considerará mínimo el riesgo de enfermedad en estas zonas. La zona “B” de riesgo es el área próxima o que rodea a la zona “A” y el resto del territorio libre de la enfermedad.

El tamaño de las zonas se determinará caso por caso.

Confirmada la presencia en aves de corral del virus A, subtipo H5N1 el Estado miembro afectado deberá informar a la Comisión y a los demás Estados miembros y aplicar las medidas establecidas en el artículo 5 de la Decisión entre las que se mencionan la prohibición de envío de aves de corral, aves cautivas, huevos para incubar así como aves de caza silvestre de la zona B al resto del territorio del

---

<sup>35</sup> DO L164 de 16.6.2006

Estado miembro afectado ni a otros Estados sean o no miembros de la Comunidad; la prohibición de salida de productos destinados al consumo humano procedentes de aves de caza silvestres de las zonas A y B; la prohibición del transporte de subproductos animales procedentes de estas mismas zonas así como la prohibición de concentración de aves de corral ni otras aves cautivas en ferias, mercados o exposiciones en la zona B.

La Decisión<sup>36</sup> contempla numerosas excepciones en relación con las aves vivas y los pollitos de un día, los huevos para incubar y los huevos sin gérmenes patógenos específicos así como a la carne, picada y carne separada mecánicamente de aves de caza silvestres y a los preparados y productos cárnicos de las mismas.

Tras la aparición de un brote de gripe altamente patógena de subtipo H5N1 en una manada de aves de corral en Hungría, y ante la evolución de la situación epidemiológica en dicho país la Comisión modificó la Decisión 2006/415/CE mediante la Decisión 2006/506/ce, de 19 de julio estableciendo la prórroga de las medidas establecidas en las zonas A y B hasta el 31 de agosto de ese mismo año. El 31 de enero de 2007, la Comisión ha dictado una nueva Decisión, 2007/79/CE, que en relación con este mismo país, ha supuesto una redefinición de las zonas A y B (para reducirla y ampliarla respectivamente), hasta el 1 de marzo de 2007.

Por último, ante la notificación por parte del Reino Unido de un brote de gripe aviar altamente patógena, en Decisión adoptada el 5 de febrero de 2007 (2007/83/CE), la Comisión ha decidido incluir ciertas partes del condado de Suffolk a los perímetros de protección y vigilancia de la zona A así como a partes de los condados de Norfolk y Suffolk a la zona B. La duración de las medidas de protección previstas por las autoridades comunitarias, se extenderá, en principio hasta el 12 de marzo de 2007.

## **VI. ÚLTIMAS DECISIONES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA GRIPE AVIAR EN TERCEROS PAÍSES.**

La Unión Europea, en su objetivo de impedir la entrada de la gripe aviar dentro de sus fronteras ha adoptado cuatro tipos de medidas; la adopción de Decisiones emitidas a raíz de la confirmación de casos de gripe aviar en determinados terceros países; restricciones acordadas por la Comisión a las importaciones de aves cautivas y al desplazamiento desde terceros países de aves acompañadas de sus propietarios y finalmente, prohibición a la importación de plumas no tratadas.

---

<sup>36</sup> Vid. arts. 6 a 10 de la Decisión 2006/415/CE.

<sup>37</sup> DO L36 de 7.2.2004. Decisión modificada en último lugar por la Decisión 2005/619/CE (DO L214 de 19.8.2005)

## 1. Medidas de protección frente a la confirmación de casos de gripe aviar en:

### A) Países asiáticos.

Con la Decisión 2004/122/CE de la Comisión, de 6 de febrero de 2004, relacionada con las medidas de protección frente a la gripe aviar en determinados países asiáticos<sup>37</sup>, la Unión Europea suspende ciertas importaciones de aves de corral y sus productos procedentes de determinados terceros países afectados.

Sin embargo, tras la aparición de la enfermedad en países no contemplados dentro del ámbito de actuación de esta Decisión y la expiración del plazo de aplicación el 30 de septiembre de 2005, se hizo necesario la elaboración de una nueva normativa que sustituyera a la anterior.

Así, con fecha 6 de octubre de 2005, la Comisión dicta la Decisión 2005/692/CE<sup>38</sup> por la que se regulan las importaciones de aves y sus productos en relación con terceros países afectados por la enfermedad de la gripe aviar. Los estados contemplados en la misma son: Tailandia, China, Malasia, Camboya, Corea del Norte, China (incluido Hong Kong), Indonesia, Kazajstán, Laos, Malasia, Mongolia, Pakistán, Tailandia y Vietnam.

Todas estas medidas estarán en vigor hasta el 31 de diciembre de 2007 tras la modificación introducida por la Decisión 2006/521/CE<sup>39</sup>.

### B) Suiza.

Con la notificación de un brote de gripe aviar en el territorio de Suiza el 31 de marzo de 2006 la Comisión decidió elaborar la Decisión 2006/265/CE<sup>40</sup> por la que se suspende, como medida inmediata, las importaciones desde el país helvético de aves de corral vivas, estrictamente vivas, aves de caza de crías y silvestres vivas, aves vivas diferentes de las aves de corral y de huevos para incubar de estas especies. También ha suspendido la importación de carne fresca de aves de caza silvestres y la importación de carne picada, preparados de carne, carne separada mecánicamente y productos cárnicos consistentes en carne de estas especies o que la contengan.

No obstante se seguirá autorizando la importación de determinados productos derivados de aves de corral sacrificadas antes del 1 de febrero de 2006.

Todas estas medidas se aplicarán hasta el 30 de junio de 2007 de acuerdo con la Decisión 2006/892/CE<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> DO L263 de 8.10.2005

<sup>39</sup> DO L 205 de 27.7.2006.

<sup>40</sup> DO L95/9 de 4.4.2006.

<sup>41</sup> DO L343 de 8.12.2006

<sup>42</sup> DO L 81/43 de 18.3.2006.

<sup>43</sup> DO L96/10 de 5.4.2006



### C) Israel.

Las autoridades comunitarias emitieron el 17 marzo de 2006 la Decisión 2006/227/CE<sup>42</sup>, que posteriormente derogaron mediante Decisión 2006/266/CE<sup>43</sup> por la que se suspenden hasta el 31 de julio de 2006 las importaciones de aves de corral vivas, estrucioniformes vivas, aves de caza de cría y silvestres vivas y de huevos para incubar de estas especies procedentes de Israel, todo ello tras la confirmación de un caso de influenza aviar en este país. También se reconoce la necesidad de suspender las importaciones a la Comunidad de trofeos de caza y huevos para el consumo humano, así como de carne fresca de aves de corral, estrucioniformes y aves de caza de cría y silvestres y la importación de carne picada, carne separada mecánicamente, preparados de carne y productos cárnicos a base de carne de las especies mencionadas o que la contengan, así como otros determinados productos de aves.

Se continuará permitiendo la importación de productos avícolas tratados térmicamente, así como de carne y productos cárnicos de las aves sacrificadas antes del 15 de febrero, fecha considerada fuera del período de incubación del virus.

### D) Croacia.

Debido al riesgo que supone para la salud animal la introducción de esta enfermedad en la Comunidad, tras la notificación por parte de Croacia de un caso de gripe aviar, se procedió a elaborar la Decisión 2005/749/CE<sup>44</sup>, que posteriormente fue derogada por la Decisión 2005/758/CE de 27 octubre<sup>45</sup>, en la que se estipula la suspensión temporal de las importaciones desde Croacia de aves de corral vivas, estrucioniformes vivas, aves de caza de cría y silvestres vivas, aves diferentes de las aves de corral y de huevos para incubar de estas especies. También quedan suspendidas las importaciones de trofeos de caza y de plumas no tratadas, así como la carne fresca de aves de caza silvestres, y los preparados de carne y productos cárnicos consistentes en carne de estas especies o que la contengan.

Teniendo en cuenta el periodo de incubación de la enfermedad, se considera apropiado seguir autorizando la entrada de determinados productos derivados de aves de corral sacrificadas antes del 1 de agosto de 2005, así como productos cárnicos de aves de caza silvestres originarios de Croacia tratados a una temperatura mínima de 70°C en todo el producto.

La Decisión 2005/758/CE se aplicó hasta el 30 abril de 2006. Posteriormente

---

<sup>44</sup> DO L280 de 25.10.2005

<sup>45</sup> DO L 285 de 28.10.2005

<sup>46</sup> DO L92 de 30.3.2006

y con fecha de 28 de abril de 2006 se emite una nueva Decisión 2006/892/CE por la que se amplía el periodo de restricciones hasta el 30 de junio de 2007.

Además, tras la notificación de otros casos de gripe aviar altamente patógena en aves silvestres fuera del área regionalizada de la Decisión 2005/758/CE, se procedió a la ampliación de la suspensión a otras zonas más recientemente afectadas a través de la Decisión 2006/256/CE<sup>46</sup> de 27 marzo de 2006.

#### E) Turquía.

El 9 de octubre de 2005 Turquía notificó a la Comisión un brote de gripe aviar en una granja avícola situada en la parte occidental de Anatolia. A raíz de todo ello, la Unión Europea adoptó la Decisión 2005/705/CE de 10 de octubre de 2005<sup>47</sup>, como medida inmediata para suspender las importaciones procedentes de Turquía de aves vivas distintas de las aves de corral, incluidas las aves de compañía y las plumas y partes de plumas sin tratar.

Posteriormente, la Unión Europea con fecha 19 de octubre de 2005 decide derogar la anterior Decisión y sustituirla por la 2005/733/CE<sup>48</sup> mediante la que se suspende totalmente todas las importaciones de aves vivas, de corral y otras y de sus productos, al tiempo que permite determinar en qué condiciones pueden importarse productos seguros de origen aviar. Sin embargo, puede seguir autorizándose la importación de determinados subproductos de origen animal, en especial las plumas tratadas y las partes de las de plumas, trofeos de caza tratados y los productos de carne de aves de corral sometidos a tratamiento térmico a una temperatura mínima de 70°C, dado que el tratamiento inactiva el agente patógeno específico. Asimismo, procede seguir permitiéndose las importaciones de ovoproductos pasteurizados para el consumo humano que cumplen los criterios microbiológicos establecidos por la Comunidad.

Habida cuenta del periodo de incubación de la enfermedad, se debe mantener la autorización de determinados productos derivados de aves de corral sacrificadas antes del 1 de septiembre de 2005.

El 25 de julio de 2006 la Comisión, mediante la Decisión 2006/521/CE modifica la anterior regulación ampliando el periodo de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2006.

#### F) Rusia.

Ante la notificación por parte de Rusia a la OIE de un brote de gripe aviar en aves de corral dentro de su territorio, la Unión Europea elaboró la Decisión

---

<sup>47</sup> DO L267 de 12.10.2005

<sup>48</sup> DO L 274 de 20.10.2005

<sup>49</sup> DO L 263 de 8.10.2005

<sup>50</sup> DO L340 de 23.12.2005

2005/693/CE de 6 de octubre de 2005<sup>49</sup> por la que se suspenden las importaciones de aves distintas de las de corral procedentes de este país, así como de plumas y partes de plumas sin transformar de los distritos federales situados al Este de los Montes Urales.

Posteriormente, con fecha 21 de diciembre de 2005 se emite una nueva Decisión de la Comisión 2005/933/CE<sup>50</sup> por la que se prorrogan las medidas adoptadas hasta el 31 de marzo de 2006, debido a la existencia de nuevos casos de gripe aviar en el territorio ruso. Sin embargo los brotes acaecidos en la parte europea de este país habían tenido lugar en su zona central y no en las regiones septentrionales, por lo que se consideró innecesario seguir manteniendo la suspensión de las importaciones de plumas y partes de plumas sin transformar procedentes de dichas regiones.

#### G) Ucrania.

Desde noviembre de 2005, Ucrania ha afrontado sucesivos focos de gripe aviar por virus H5N1, por ello la Comisión dictó el 9 de diciembre de 2005 la Decisión 2005/883/CE<sup>51</sup> por la que se suspenden las importaciones desde el territorio de Ucrania de plumas no tratadas y de partes de plumas tratadas hasta el 31 de mayo de 2006.

Gracias a la ausencia de nuevos casos (el último de los cuales se notificó en mayo de 2006), se fue levantando paulatinamente las medidas de cuarentena en diversas zonas, finalizando éstas el 22 de septiembre de 2006. Sin embargo, se mantienen en vigor las medidas preventivas de aislamiento de las aves domésticas, de vigilancia para detección precoz y se lleva a cabo una campaña de concienciación de la población.

## 2. Restricción a la importación de aves cautivas.

Con esta medida la Unión Europea pretende frenar la gripe aviar después de que se hallase muerto en Gran Bretaña un loro importado desde Surinam por dicha enfermedad. Las autoridades veterinarias sospechan que esta amazona alinaranja fue contagiada por aves criadas en cautividad importadas de Taiwán, al estar en contacto con ellas en la misma instalación durante la cuarentena. La prohibición contemplada en la Decisión 2005/760/CE<sup>52</sup>, incluye a todas las aves vivas en cautiverio, salvo las aves de corral, introducidas en la Unión Europea con propósitos comerciales. Por lo tanto se aplicará a todos los pájaros exóticos y de compañía que son importados para ser vendidos en pajarerías en la Unión

---

<sup>51</sup> DO L324 de 10.12.2005

<sup>52</sup> DO L 285/60 de 28.10.2005

<sup>53</sup> Decisión 2005/862/CE, Decisión 2006/79/CE, Decisión 2006/522/CE.

Europea.

Se han acordado ciertas flexibilizaciones para la restricción, así se permite el movimiento de aves entre zoológicos aprobados e instituciones similares si tienen permiso, así como la importación por establecimiento autorizado de huevos para incubar de aves cautivas diferentes al pollo, si proceden de orígenes autorizados y las cáscaras están descontaminadas o se han enviado a zoos.

La Decisión 2005/760/CE ha sido modificada en numerosas ocasiones<sup>53</sup>, la última vez mediante Decisión 2007/21/CE de 22 de diciembre de 2006 por la que se amplía la fecha de aplicación de las medidas recogidas hasta el 31 de marzo de 2007.

### **3. Restricción al desplazamiento desde terceros países de aves acompañadas de sus propietarios.**

Con la Decisión 2005/25/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 2006, relativa a determinadas medidas de protección frente a la gripe aviar altamente patógena y a los desplazamientos de aves de compañía que llegan con sus propietarios a la Comunidad<sup>54</sup>, se pretende limitar la importación a título privado de estos pájaros a la Unión Europea, ya que los particulares tienen derecho a introducir hasta cinco aves de compañía personalmente.

La presente Decisión deroga la normativa que regulaba la materia hasta el momento, en concreto la 2005/759/CE.

Estos animales deben pasar una cuarentena de 30 días en terceros países aprobados ó 30 días en cuarentena en los Estados miembros de destino. Como alternativa, tales aves serán admitidas si se han vacunado contra la gripe aviar en los últimos seis meses y no más tarde de sesenta días antes de su expedición, o dado negativo en las pruebas de gripe aviar durante un período de aislamiento de 10 días antes del traslado. El cumplimiento de estas condiciones deberán ser certificadas por un veterinario oficial en el tercer país de expedición.

Las restricciones sobre aves que acompañan a sus propietarios no se aplicarán a Andorra, Croacia, las Islas Feroe, Groenlandia, Islandia, Liechtenstein, Mónaco, Noruega, San Marino, Suiza y Estado de la Ciudad del Vaticano.

Esta Decisión 2007/25/CE será aplicable hasta el 31 de diciembre de 2007.

### **4. Prohibición de importación de plumas no tratadas.**

La primera vez que la Unión Europea decide prohibir la importación de plumas

---

<sup>54</sup> DO L 8 de 13.1.2007. Esta Decisión deroga la anterior 2005/759/CE que había regulado la materia hasta el momento.

<sup>55</sup> DO L 274 DE 20.10.2005.

<sup>56</sup> DO L 5 de 10.01.2006.

no tratadas de terceros países fue con ocasión de la Decisión 2005/733/CE<sup>55</sup> por la que se suspenden totalmente las importaciones de Turquía de aves vivas, de corral y otras, así como de sus productos, entre ellos las plumas no tratadas. Posteriormente y con fecha de 9 de enero de 2006, se aprueba una nueva Decisión, la 2006/7/CE<sup>56</sup>, por la que se amplía el ámbito de aplicación de dicha restricción a los países limítrofes con Turquía, esta medida de precaución que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 2006, afectaba a los siguientes estados: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Irán, Irak y Siria.

Por último, la Comisión Europea el 28 de febrero de 2006 adopta la Decisión 2006/183/CE<sup>57</sup> por la que se prohíbe la entrada en la Comunidad de plumas no tratadas procedentes de cualquier país tercero como medida de precaución a la luz de la rápida expansión de la gripe aviar y del alto riesgo de que la enfermedad se extienda aún más. Esta prohibición estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2006<sup>58</sup>. La Unión Europea ha adoptado dicha medida a pesar de que según han ido apareciendo brotes en terceros países se han ido prohibiendo las importaciones de plumas sin tratar de todos los países afectados, incluidos la mayoría de los países exportadores.

Sin embargo, la Comisión Europea ha decidido establecer esta medida adicional después de haber escuchado la opinión de la industria europea y también de la Autoridad Europea en Seguridad Alimenticia, que apuntaron que las plumas deberían ser tratadas apropiadamente antes de comerciar con ellas para reducir el riesgo de que la gripe aviar se extienda a través de las mismas.

Por este motivo, quedan excluidas de la prohibición aquellas plumas que hayan sido tratadas con corrientes de vapor o cualquier otro método que asegure que no quedan patógenos en el producto. Estos tipos de plumas se utilizan para la fabricación de artículos como almohadas o sacos de dormir.

## **V. AYUDAS ECONÓMICAS DE LA UNIÓN EUROPEA AL SECTOR AVÍCOLA.**

El 6 de abril de 2006 el Parlamento Europeo aprobó cofinanciar con cargo al presupuesto comunitario hasta un 50% de las ayudas que concedan los Estados miembros a los avicultores con el fin de compensar las pérdidas causadas por la gripe aviar. Esta medida fue posteriormente aprobada por unanimidad en el Consejo de ministros de agricultura de la Unión Europea reunido el 25 de abril en

---

<sup>57</sup> DO L65 de 7.03.2006.

<sup>58</sup> Plazo fijado por la Decisión 2006/521/CE de 25 de julio.

<sup>59</sup> DO L282 de 1.11.1975

<sup>60</sup> DO L282 de 1.11.1975

Luxemburgo.

Bélgica, Hungría, Malta, España, Polonia, Francia, Italia, Lituania, Chipre y Grecia pretendían elevar la cofinanciación al 100 por ciento, pero en la decisión final la aportación comunitaria se quedó en la mitad.

Actualmente el Reglamento 2771/75 de 29 de octubre de 1975 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los huevos<sup>59</sup> y el Reglamento 2777/75 de 29 de octubre de 1975 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral<sup>60</sup>, con sus correspondientes modificaciones, constituyen la base jurídica para las medidas de respaldo al sector de los huevos y las aves de corral. En ellos sólo se contempla que la Unión Europea cofinancie medidas de compensación cuando se hayan registrado casos de enfermedad en una explotación o que el avicultor no pueda trasladar sus aves debido a las restricciones impuestas por las autoridades veterinarias. Estas medidas resultan insuficientes si, como en el caso actual, se produce una crisis de mercado derivada de la pérdida de confianza del consumidor como consecuencia de un problema de sanidad animal<sup>61</sup>. El acuerdo alcanzado por el Consejo de Ministros de Agricultura el 25 de abril de 2006 amplía el ámbito de aplicación del artículo 14 de ambos Reglamentos.

La nueva medida recoge la posibilidad de que el presupuesto comunitario financie en un 50% la adopción de medidas excepcionales de mercado a petición de los Estados Miembros, con el fin de hacer frente a perturbaciones graves derivadas directamente de una pérdida de confianza del consumidor<sup>62</sup>. Estas medidas de apoyo variarán en función de la situación y las necesidades de los Estados miembros, que deberán presentar sus propuestas concretas de ayudas, que se analizarán caso por caso y además las mismas irán dirigidas a reducir la producción, es decir, directamente a los huevos de incubación y polluelos teniendo en cuenta que el ciclo de las aves es de 45 días. Cualquier medida, incluidas compensaciones a agricultores por la reducción temporal de la producción de

---

<sup>61</sup> El Comité de Gestión de la Carne de Aves y los Huevos decidió el 7 de abril de 2006 una nueva subida del valor de las restituciones a la exportación para las canales de pollo y los despieces, situándose en 48 euros/100 Kg y 28 euros/100 Kg respectivamente, lo que supone un incremento de entre un 20 y un 40% con respecto a los valores anteriores. Esta medida pretende agilizar el mercado, aumentando el margen comercial de los operadores del sector de carne de pollo en lo relativo a las exportaciones de estos productos a determinados destinos del mercado extracomunitario.

<sup>62</sup> El sector del pollo tiene asignados 100 millones de euros anuales en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), cantidad que ya se ha gastado en el año 2006 en ayudas a la exportación, por lo que la futura financiación europea se hará con cargo a otro capítulo de la PAC.

huevos y carne de ave, requerirán primero la aprobación de la Comisión.

La Unión Europea se ha comprometido, a través de una declaración, a tomar en consideración caso por caso las medidas nacionales que hayan sido puestas en marcha por los Estados miembros con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación de los Reglamentos.

Con esta modificación se establece un sistema permanente que puede ser utilizado por el sector avícola europeo y los Estados miembros en supuestos similares que generen una situación como la registrada durante los últimos meses.

## CONCLUSIONES.

Llama la atención la negativa de la Comisión Europea ha introducir como uno de los objetivos de sus actuaciones en la lucha contra la gripe aviar la protección de la salud humana. Dicha cuestión quedó patente con ocasión de la elaboración de la última Directiva sobre la gripe aviar, la 2005/94/CE, donde a pesar de las numerosas enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo<sup>63</sup> solicitando la inclusión como uno de los fundamentos de esta norma comunitaria del artículo 152, apartado 4, b), únicamente se ha centrado la actuación en el campo de la protección de la sanidad animal (artículo 37 TCE). Así quedó recalcado en la Conferencia Internacional sobre la gripe aviar celebrada en Tokio el 11 de enero de 2006, donde el representante comunitario Patrick Deboyser sostuvo que la Unión Europea está centrando sus esfuerzos económicos en luchar contra la fuente del virus, es decir, la salud de los animales, de ahí que no destinará sus fondos a los países que hagan acopio de fármacos, sino a mejorar los servicios veterinarios.

Sin embargo, nosotras compartimos la postura de la Eurocámara, considerando totalmente justificada la utilización del artículo 152 junto con el 37 TCE (que determina principalmente que la Comisión presentará propuestas de reglamentos, directivas o decisiones relativas a la elaboración y aplicación de la política agrícola común), ya que nadie puede negar que la influenza aviar que en la actualidad está extendiéndose por todo el mundo, supone un grave peligro para la salud de los ciudadanos europeos desde el momento en que existe la convicción de que este virus puede llegar a mutar y ser capaz de pasar de humano a humano produciendo con ello una pandemia, con las consecuencias directas que ello supondría. Hay que recordar los estragos provocados, el siglo pasado, por tres pandemias originadas

---

<sup>63</sup> Se puede consultar “La opinión de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria para la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar”, 2005/0062(CNS) de 14.10.2005.



por cepas virulentas, contagiosas y letales del virus de la gripe aviar.

Y es que no encontramos justificación en la negativa de la Comisión a no querer utilizar el instrumento normativo del 152, ap.4, b) introducido con ocasión de la reforma llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam tras la aparición de las grandes crisis sanitarias que no conocen de fronteras, según el cual, se reconoce a la Unión Europea la posibilidad de dictar normas de obligado cumplimiento (directivas) en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objeto directo la protección de la salud como excepción a lo dispuesto en el artículo 37 TCE. Este supuesto fue utilizado con gran éxito con ocasión del Reglamento (CE) nº 1760/2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno, dictado tras la crisis sanitaria producida con ocasión de la encefalopatía espongiiforme bovina que afectó al ganado vacuno de la Comunidad.

Quizá la razón se encuentre en que dado que todavía no se ha producido la tan temida mutación del virus de la influenza aviar que permitiría la transmisión de humano a humano, la Unión Europea no considera conveniente crear una alarma injustificada adoptando medidas en el ámbito de la salud pública, con lo que ha preferido centrar su actuación en la salud animal intentando con ello limitar lo más posible la expansión de dicho virus entre las cabañas de aves silvestres y de corral.

Por último, no queremos terminar sin poner de manifiesto la importancia que para nosotros conlleva la intensificación de la cooperación internacional en la lucha contra la gripe aviar, ayudando a los estados menos favorecidos económicamente<sup>64</sup>, ya que de nada sirve intentar blindar la Unión Europea de la entrada del virus en un mundo globalizado y teniendo en cuenta que esta enfermedad se transmite principalmente a través de las aves acuáticas migratorias.

En este sentido, resulta vital la ayuda a los países africanos, no sólo por motivos humanitarios sino también en aras de evitar la entrada de la gripe aviar en las fronteras de la Unión. Así lo ha puesto de manifiesto el presidente del Consejo

---

<sup>64</sup> En la Conferencia Internacional de países donantes dedicada a la lucha contra la gripe aviar, organizada por el Gobierno Chino, el Banco Mundial y la Unión Europea, celebrada en Pekín el 17 y 18 de enero de 2006, se adoptó el compromiso formal de desembolsar 1.900 millones de dólares hasta el 2010 para ayudar a los países más necesitados económicamente (sureste asiático y África) en las tareas de prevención y lucha contra la epidemia. Serán la OMS, la OIE y la FAO las encargadas de coordinar esta ayuda.

La Unión Europea asume la cifra global de 260 millones de dólares, 120 procedentes de distintos fondos comunitarios y 140 como resultado de la suma de las aportaciones individuales de los distintos Estados miembros. Una cantidad mucho más elevada que la inicialmente ofrecida por la Comunidad.

## **NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE VIEJOS TEMAS: ASENTAMIENTO DE COLONOS EN LA REFORMA AGRARIA DE LA REPUBLICA.**

JOSÉ LUIS PALMA FERNÁNDEZ  
Letrado del Consejo de Estado. Abogado

**SUMARIO:** I. Desamortización y Colonización como prolegómenos de la Reforma Agraria. II. Reforma Agraria y República. Precedentes, esperanzas y significación del término. III. La Ley de Reforma Agraria de 1932. IV. El problema del asentamiento de los colonos. V. Revisión y muerte de la Reforma Agraria republicana.

### **I. DESAMORTIZACIÓN Y COLONIZACIÓN COMO PROLEGÓMENOS DE LA REFORMA AGRARIA.**

El transcurso del tiempo aleja y desenfoca las perspectivas de comprensión de los problemas, rodeando los conceptos de un conjunto de dogmas y entendimientos preconcebidos que terminan produciendo una imagen por completo desajustada de lo que en realidad fueron las cosas.

Uno de los institutos jurídico-agrarios más afectados por esa natural propensión humana es, sin duda, la Reforma Agraria. Y decimos Reforma Agraria con mayúsculas puesto que ni los intentos de colonización y repoblación interior —más o menos decidida o resueltamente acometidos por los poderes públicos en los siglos XVIII-XIX— pueden elevarse al grado de política pública generalizada como fue la Reforma Agraria, ni las posteriores acepciones del término “reforma agraria” alcanzan la significación y trascendencia que tuvo (y que ya no tiene en modo alguno) lo que se denominó “la cuestión de la Reforma Agraria”.

Tras el individualismo económico del siglo XIX (con sus lógicas secuelas jurídicas aplicadas al problema de la tierra), las aspiraciones del colectivismo agrario (tan agudamente señaladas y estudiadas por COSTA), nunca pasaron de ser un mero desideratum al que apenas se dio tímida respuesta a través de muy limitadas y particulares actuaciones de colonización y repoblación interior.

Los precedentes de la Desamortización del siglo anterior no habían sino exacerbado los ánimos de los menos pudientes, acentuando la cada vez más

elevada diferencia entre las clases sociales emergentes. Como señala BALLARÍN<sup>1</sup> la Desamortización era de por sí un gran avance para la teoría de la reforma agraria: por primera vez en la historia —desde las XII Tablas— el derecho de propiedad sobre la tierra se sustituía en el patrimonio de un individuo por láminas o títulos de la deuda, a fin de que el suelo cumpliera su función principal de producir. Bastaba, en teoría, que los bienes pasaran de las manos muertas a las manos vivas.

Sin embargo, como señalaría COSTA más adelante, la Desamortización sólo sirvió “para hacer más ricos a los ricos y más pobres a los pobres”<sup>2</sup>, resultando de ella una acumulación de capital en tierras y una concentración de poder agrario en muy pocas manos que no hizo sino extremar las graves condiciones de distribución y tenencia de la tierra que ofrecía España en el siglo XIX.

Superadas en el tiempo las desamortizaciones y consolidado progresivamente un extraordinariamente rígido panorama de propiedad agraria, el advenimiento de la Restauración en el último cuarto del siglo XIX no contribuyó a mejorar las cosas puesto que tal régimen estaba totalmente incapacitado para acometer una reforma agraria por la sencilla razón —señala BALLARÍN— de que el pueblo español, el verdadero pueblo, vivía alejado de la arena política en la que solo contendían caciques liberales contra caciques conservadores (por regla general igualmente poderosos). COSTA lo señala expresamente en “Oligarquía y caciquismo” al atacar una democracia que de ella solo tenía el nombre, resultando —dice— que el arrendador y el patrono pueden despedir a su antojo al colono y al obrero en nombre de la sacrosanta libertad de pacto (arma fundamental puesta en sus manos por el liberalismo de nuestro Código Civil).

La creciente inquietud social de principios del siglo XX propicia reiterados intentos de remediar el problema agrario. Bajo el Rey Alfonso XIII se promulga la Ley de Colonización y Repoblación interior de 30 de agosto de 1907, seguida de su reglamento de desarrollo (aprobado mediante Real Decreto de 13 de diciembre de 1907 y luego modificado por otro de 13 de marzo de 1908).

Al decir de RODRIGUEZ ARANDA<sup>3</sup> fue una ley rica en pretensiones que, sin embargo, tuvo un contenido pobre al limitar mucho los terrenos sujetos a colonización. La propia norma reconocía que era un ensayo y su eficacia fue prácticamente nula. Descansa sobre el ya erosionado y desfasado concepto de la colonización interior (que databa en sus mejores momentos de la época de Carlos III), sin hacer otras consideraciones de carácter económico.

Sí resulta una novedad considerar a la familia como sujeto colonizador (en lugar de al colono en solitario), aunque el carácter pacato e irrelevante de la norma se aprecia en el hecho de que solo se actuaba por medio de la colonización sobre

---

<sup>1</sup> BALLARÍN MARCIAL “Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria” Madrid, 1975, pp. 838 ss.

<sup>2</sup> Citado por BALLARÍN MARCIAL Op. Cit. pp. 839.

<sup>3</sup> RODRIGUEZ ARANDA, A. “Reforma agraria y Derecho”. EDERSA, Madrid, 1977, pp. 62 ss

terrenos del Estado o de los municipios (los terrenos de privados solo fueron introducidos en 1908 y siempre de acuerdo con los dueños de los mismos). La ley considera la colonia agrícola como un núcleo de población en el que se asientan (reténgase este término por lo que luego se verá con la auténtica Reforma Agraria) familias campesinas a las que se adjudican lotes de terreno para su cultivo. El régimen de tenencia de dichos terrenos se establece como posesión durante los 5 primeros años, transcurridos los cuales convierte a los poseedores en propietarios cumpliendo determinadas condiciones.

Lo cierto es que la Ley apenas dio lugar a unas pocas mal llamadas colonias agrícolas, carentes de los mínimos requisitos para ser consideradas como tales<sup>4</sup>. Tampoco la modificación del sistema (mediante el Real Decreto de 9 de septiembre de 1915), dando entrada a la colonización mediante concesionarios (que realizan la petición particular de colonizar una zona, otorgándoseles la correspondiente concesión por la Junta Central) parece que diera resultado alguno.

El denominado por RODRIGUEZ ARANDA<sup>5</sup> “canto del cisne de la labor colonizadora” vino de la mano del reglamento de colonización interior aprobado mediante Real Decreto de 23 de octubre de 1918, último intento de mantener vivo el espíritu colonizador de la Ley de 1907. La supresión de la Junta Central de Colonización al ser absorbidas sus funciones por la Dirección General de Acción Social Agraria (creada por Real Decreto Ley de 26 de julio de 1926, dentro ya de la Dictadura) supuso la desaparición efectiva del fenómeno colonizador en la forma clásica.

Dentro de la Dictadura, la acción agraria se orientó hacia la nueva política de la parcelación: compra de fincas por el Estado y posterior adjudicación a agricultores necesitados una vez parceladas. El Real Decreto de 7 de enero de 1927 y el Real Decreto Ley de 9 de marzo de 1928 constituyen las disposiciones fundamentales de este nuevo sistema.

La distribución de las tierras se llevó a cabo entre agricultores que ya cultivaban las fincas (como arrendatarios o en calidad de colonos), realizándose sobre fincas de propiedad particular (adquiridas a sus dueños o cedidas por los Ayuntamientos), lo que evitó expropiaciones y permitió continuar en el cultivo a quienes conocían la tierra. Los resultados fueron buenos, aunque la labor no continuó en el tiempo por el cambio de régimen y orientación en la acción agraria.

---

<sup>4</sup> Según menciona RODRIGUEZ ARANDA (Op. Cit. pp. 65) en 18 años por la Junta Central de Colonización se destinaron a las colonias 11.028 hectáreas, de las cuales solo eran cultivables 5.155, que se dedicaron a lotes individuales, y el resto de 5.785 a lotes comunales. Los colonos instalados –en 18 colonias- fueron 4.006 habitantes y se construyeron 596 casas y 50 edificios comunales.

<sup>5</sup> Op. Cit, pp. 74.

## II. REFORMA AGRARIA Y REPÚBLICA. PRECEDENTES, ESPERANZAS Y SIGNIFICACIÓN DEL TÉRMINO.

La conexión entre Reforma Agraria y República fue siempre esencial. El advenimiento de la República en 1931 coincide con un serio problema de paro en los campos y una inquietante situación social en un país, España, en el que cerca del 50 % de la producción final procede del sector primario. A decir de MALEFAKIS<sup>6</sup> “*Durante toda la primera mitad del siglo XX, España siguió siendo lo que siempre había sido: un país básicamente agrícola.*”

El nuevo Gobierno republicano adopta como norma de su actuación “*el reconocimiento de que el Derecho agrario debe responder a la función social de la tierra*”<sup>7</sup>. Desde este momento, el nuevo sesgo jurídico-agrario de la República se incrementa por momentos desde el propio texto constitucional de 1931 en sus artículos 44 y 47. Veámoslos:

Artículo 44:

“*...La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social...*”

Artículo 47: “*La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación.*”

Pese a que la Ley de Bases para la implantación de la Reforma Agraria no fue sancionada hasta el 15 de septiembre de 1932, siendo Ministro de Agricultura, Industria y Comercio Marcelino Domingo y Sanjuán, lo cierto es que desde el mismo mes en que se produjo la llegada de la República se comenzaron a publicar una serie de acciones legales y reglamentarias inmediatas que eran inequívoca señal del nuevo signo de los tiempos.

---

<sup>6</sup> MALEFAKIS, E. “Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX”. Editorial Espasa, Colección Austral. Madrid, 2001.

<sup>7</sup> Artículo 5 del Estatuto jurídico del Gobierno provisional de la República. Resulta muy curioso observar la completa coincidencia de dicho precepto jurídico con unos párrafos de un artículo publicado en “*El Sol*” de 15 de abril de 1931 (día siguiente al advenimiento de la República): “*...este gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.*”

Del modo indicado se impone a los patronos la preferencia de braceros de la localidad para faenas agrícolas, para remediar la crisis de trabajo<sup>8</sup>; se prohíbe el desahucio en los arrendamientos de campesinos modestos<sup>9</sup> y se ordena el laboreo forzoso de tierras por causa de utilidad pública, encomendando a las Comisiones municipales de policía rural que averigüen las fincas que no se laborean, dictando normas conducentes al cultivo obligatorio de las roturadas<sup>10</sup>.

Simultáneamente se crean y organizan los jurados mixtos de trabajo rural, de la propiedad rústica y de las industrias agrarias<sup>11</sup>; se aprueban las bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900<sup>12</sup>; se establece la jornada laboral máxima de 8 horas —incluso para la agricultura, salvo excepciones en ciertos trabajos y épocas— y se establece un régimen circunstancial de revisión de renta de los contratos de arrendamiento de fincas de hasta 15.000 pesetas a los efectos de su reducción conforme al avance catastral y, en su defecto, al líquido imponible que figure en el amillaramiento<sup>13</sup>.

Simultáneamente a lo anterior, la Comisión Técnica Agraria, creada mediante Decreto de 21 de mayo de 1931, fue la encargada de proponer al Gobierno la legislación y medidas para llevar a cabo la reforma<sup>14</sup>. La publicación de la definitiva primera Ley, sin embargo, se demoró mucho más de lo previsto puesto que dicha Comisión terminó siendo sustituida por otra y abandonados sus primeros postulados, que se tacharon de extremadamente radicales (nada menos que ocupación de fincas por Decreto —sin expropiación— y asentamiento inmediato de miles de campesinos, especialmente del Sur de la Península).

---

<sup>8</sup> Decreto Ley de 28 de abril de 1931, llamado “*de términos municipales*”, dictado según CARRIÓN (Op. Cit. pp. 114) para evitar que se dejara sin trabajo a muchos de los campesinos afiliados a los organismos obreros.

<sup>9</sup> Decreto de 29 de abril de 1931.

<sup>10</sup> Decreto Ley de 7 de mayo de 1931.

<sup>11</sup> Decreto de 7 de mayo de 1931, refundido luego en la Ley de 27 de noviembre del mismo año.

<sup>12</sup> Decreto de 12 de junio de 1931 y Reglamento de 25 de agosto siguiente, los cuales, según CARRIÓN (Op. Cit. pp. 114) permitieron atender en el período 1931-1935 a 92.005 accidentados.

<sup>13</sup> Decreto de 11 de julio de 1931.

<sup>14</sup> Disponemos de un testimonio de primera mano sobre el funcionamiento de la citada Comisión Técnica Agraria. PASCUAL CARRIÓN, que sería Secretario de la Junta Central de Reforma Agraria, nos muestra en su libro “*La Reforma Agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española*” (Ediciones Ariel, Madrid 1972, Colección Horas de España) como fueron los trabajos técnicos que condujeron a la Ley de 1932, las necesidades urgentes y las demoras en la adopción del núcleo de la Reforma. De PASCUAL CARRIÓN dirá BRAVO MORATA, F. (“*La Reforma Agraria de la República*”, Editorial Fenicia, Madrid, 1978) que es “el hombre de la reforma”, atribuyéndole la primera línea de empuje técnica en la implantación de la Reforma agraria republicana.

En la forma señalada, los debates de la Ley de Reforma Agraria (finalmente precipitados por el golpe de Estado de Sanjurjo de 1932<sup>15</sup>) constituyeron los prolegómenos de lo que habría de ser sentido por los campesinos más desfavorecidos como una esperanza largamente acariciada (el acceso a la propiedad de la tierra), nunca materializada.

El término “Reforma Agraria” pasa a materializarse como la expresión de un anhelo, en buena medida utópico, bajo cuya idílica promesa (agitada por unos medios de comunicación ansiosos de llegar a los nuevos destinatarios de su acción, escasamente formados y fácilmente maleables) fueron guiadas las nuevas fuerzas de transformación social que la República quiso capitalizar, con inequívoca voluntad pero sin éxito técnico ni económico<sup>16</sup>.

### III. LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1932.

Dictada la Ley de Reforma Agraria de 1932, su vigencia se retrotrajo a *“las situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica que se hubiesen creado voluntariamente desde el 14 de abril de 1931 hasta el momento de la promulgación de este ley”*<sup>17</sup>.

La ejecución de la Ley se encomendó el IRA (Instituto de Reforma Agraria), al que se le atribuyó personalidad jurídica y autonomía económica para el cumplimiento de sus fines (estableciéndose medios de financiación no inferiores a 50 millones al año, junto a otros derechos de crédito contra el Estado).

---

<sup>15</sup> CARRIÓN, Op. Cit., pp. 121: transcurrido cerca de un año desde la implantación de la República sin lograr que el Parlamento discutiera el Proyecto de Reforma Agraria, *“Las derechas combatieron mucho este último proyecto en el Parlamento y en agosto de 1932 había avanzado poco su discusión. Sólo el movimiento del general Sanjurjo del 10 de este mes consiguió despertar a las izquierdas y avanzar en su aprobación, promulgándose la ley en septiembre de dicho año, es decir, año y medio después de implantarse la República, dando lugar a que se impacientasen los campesinos y hubiese algunas revueltas, como nosotros temíamos.”* El 24 de agosto se decretó la incautación sin indemnización de las fincas de los grandes de España, aunque apenas fue aplicada. MALEFAKIS (Op. Cit.) es de la misma opinión que CARRIÓN en relación al proyecto final aprobado: *“Sin el levantamiento de Sanjurjo, es dudoso que hubiese recibido la aprobación de las Cortes sin sufrir modificaciones sustanciales.”*

<sup>16</sup> El libro de ARCAYA, F.D. *“La Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932”*, Reus, Madrid, 1933. no deja lugar a dudas sobre el particular cuando, prologado por VAZQUEZ HUMASQUÉ (quien sería Director General del Instituto de Reforma Agraria) señala en dicho Prólogo (recuérdese, en los primeros meses de aplicación de la Ley):

*“la Ley de Reforma Agraria, verdadero Código rural de España, el cual esta llamado, en su aplicación, a producir una definitiva transformación en la economía agrícola, que es lo mismo que decir en la economía total de la Nación.”*

<sup>17</sup> Según CARRIÓN (Op. Cit. pp. 115) se trataba de evitar que hubieran dividido sus fincas los propietarios afectados, no habiendo sido comprendidos en la reforma.



El IRA se encargaría de constituir Comunidades de campesinos, siendo el ingreso y separación de los mismos completamente voluntario. Una vez posesionados de las tierras los campesinos, decidirán estos la forma individual o colectiva de su explotación. La Comunidad regulará la utilización de las casas y demás edificaciones que existieren en fincas ocupadas, así como las reparaciones y mejoras de las mismas. Del mismo modo se establecía la creación de Cooperativas en las Comunidades de campesinos (con la finalidad de adquirir maquinaria, abonos, semillas, etc...).

Bajo la jurisdicción del IRA se crearían las Juntas Provinciales Agrarias integradas por un presidente y representantes de los obreros campesinos y propietarios en igual número, añadiéndose a ellas otros representantes institucionales (Inspector Provincial de Higiene Pecuaria, Jefes Provinciales de los Servicios Agronómico y Forestal). Tales Juntas eran las encargadas de formar el censo de campesinos a asentar en cada término municipal, fijando el cupo correspondiente y la posterior ocupación de las tierras objeto de asentamiento.

Respecto a las tierras objeto de expropiación se establecían diversas clases (ofrecidas voluntariamente por sus dueños, aquellas sobre las que el Estado habría realizado el retracto que la Ley le otorgaba sobre las compraventas, las propias del Estado, las adquiridas con fines especulativos, las que constituían señoríos jurisdiccionales, las incultas o manifiestamente mal cultivadas, las que debiendo ser regadas no lo hayan sido aún y —entre otras— las que excedan de ciertas superficies en secano o regadío).

Se contienen luego una serie de normas para la expropiación (en caso de señoríos jurisdiccionales, reglas de capitalización, tipos, abono de mejoras, pago de las expropiaciones y deducciones) y la realización de un inventario de bienes expropiables.

#### **IV. EL PROBLEMA DEL ASENTAMIENTO DE LOS COLONOS.**

La Ley de 1932, para cumplir su objeto, determinó la expropiación de la tierra (y en la práctica, la pura confiscación en otros casos) y fijó los casos en que debía hacerse. Pero las tierras, expropiadas y distribuidas, no se adjudicaban en propiedad a los campesinos, sino que estos eran “asentados” en ellas.

Tampoco podían ser “asentados” los campesinos de toda España sino los de los términos municipales de las provincias de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, es decir, las provincias latifundistas por excelencia. Esto por lo que se refiere a las tierras expropiadas porque respecto a las del Estado y a las que constituyeran los antiguos señoríos, podían ser objeto de asentamiento en cualquier provincia en que radicasen.

La noción del “asentamiento”, a decir de RODRIGUEZ ARANDA<sup>18</sup>, era nueva en el Derecho Agrario y su naturaleza no estaba clara en la Ley de 1932. Aunque el concepto fuera extraño a la dogmática de las instituciones jurídicas agrarias manejadas a la sazón, lo cierto es que el pensamiento de quienes estuvieron en la gestación y alumbramiento de la Reforma Agraria republicana no deja lugar a dudas.

CARRIÓN<sup>19</sup>, en una publicación coetánea a la preparación de la Ley de 1932<sup>20</sup> señala lo que sigue: “Pero se argüirá: ¿A los colonos no se les debe conceder la propiedad de la tierra? Efectivamente, no se les debe conceder, porque no les hace falta. Para cultivar la tierra debidamente y mejorarla no es necesaria ni conveniente la propiedad.

...Desgraciadamente, la propiedad del suelo, como tantos otros privilegios, dura poco en manos de las personas humildes. Ésta es la causa de los fracasos que han tenido la mayor parte de los repartos de tierras cuando ellas han sido de buena calidad.”

Configurada sobre tan peculiar institución la Reforma Agraria, las opiniones jurídicas sobre la misma no podían dejar de ser contradictorias: en la defensa que en el Parlamento hizo FECED del proyecto de ley dijo que se trataba de un acto administrativo, y dentro del mismo, de una concesión administrativa, diferenciada de las demás concesiones en que no se concede al asentado la libertad de disposición de los bienes.

ALEJO LEAL entendía que el asentamiento de colonos constituía una etapa intermedia entre la situación del bracero y la del propietario. En similar forma lo entendía LEAL RAMOS, para quien tal instituto suponía el primer grado de la actuación autónoma del campesino, tránsito para otras etapas de mayor perseverancia de la tierra. SANCHEZ ROMÁN<sup>21</sup> lo consideró una modalidad del precario.

Otros, como ALFONSO MADRID<sup>22</sup> mantuvieron que no se trataba ni de una concesión, ni un arrendamiento, ni de un censo enfitéutico, constituyendo un

---

<sup>18</sup> RODRIGUEZ ARANDA, Op. Cit. pp. 84.

<sup>19</sup> CARRION, P. Op. Cit. pp. 52.

<sup>20</sup> La parte del libro reeditado en 1972 corresponde a la 2ª edición del libro “*La reforma agraria. Problemas fundamentales.*”, publicado en Madrid en junio de 1931, en el número 14 de “Estudios políticos, sociales y económicos.”

<sup>21</sup> Debemos llamar la atención sobre la destacada figura ocupada por SANCHEZ ROMÁN en toda la ingeniería jurídica del proyecto de Ley. El testimonio de CARRION (Op. Cit. pp. 115) así lo expresa. Catedrático de la Universidad de Madrid, fue presidente de la Comisión Técnica Agraria que impulsó la elaboración de la Ley de 1932, responsabilizándose más concretamente del examen de la situación de los latifundios y las medidas de acción para corregir el problema de acumulación de la tierra que representaban. MALEFAKIS (Op. Cit. pp. 257) señala que los motores de la Comisión Técnica fueron efectivamente SANCHEZ ROMAN (como jurista), CARRION (como agrónomo) y FLORES DE LEMUS (como economista), todos ellos estrechamente vinculados al movimiento a favor de la reforma anterior a la República.

derecho real a favor del campesino que, como contrato bilateral y oneroso, podía consistir en la posesión dada por renta fija de una finca para su cultivo y disfrute.

CAMPUZANO entiende el asentamiento como una figura a la que faltan las características del contrato de Derecho Privado, no pudiendo atribuírsele la condición de contrato administrativo en cuanto le falta la formalidad propia de estos, ya que no tiene por misión ejecutar un servicio público.

AZPEITIA<sup>23</sup> es de la opinión de que se somete al campesino a un tipo de enfiteusis, lo que otros (CAMPUZANO) niegan, por señalar que no consta un contrato entre particulares en la figura del asentamiento.

La perspectiva de los años y los acontecimientos no impide un pronunciamiento sobre el particular más de 70 años después. Alejando la figura del asentamiento del ámbito de los negocios de Derecho Privado —debido a la intensidad y fuerza de la presencia del Derecho Público en la creación de la figura, que solo a él se debe— sólo dentro del ámbito de las figuras del Derecho Administrativo cabe ubicar una relación jurídica de supremacía especial como la que se constituye entre campesinos asentados y el Estado (que son las dos partes de la relación).

Yendo más allá del simple acto administrativo (que haría descansar la relación jurídica que se crea en la mera declaración de voluntad del Estado, cuando es consustancial a la misma el consentimiento y la conformidad del campesino en recibir la tierra y cultivarla en la forma que el Estado prevenga, so pena de perderla) nos hallamos dentro del género de los negocios jurídicos públicos bilaterales (los contratos administrativos) y, dentro de tal género, en la especie concesional. El asentamiento así entendido y en la forma apreciada en la primera fase de la Ley de Reforma Agraria viene a ser en realidad una especie de concesión administrativa de tierras públicas (recuérdese, nunca hace suyas las mismas el campesino), sometidas a ciertas condiciones de cultivo eficiente a favor de ciertas personas cualificadas por su condición de campesinos

---

<sup>22</sup> MADRID, A. “Constitución agraria de España”. Madrid, 1933. pp. 331 ss.

<sup>23</sup> AZPEITIA, M. “La Reforma Agraria en España”. Madrid, 1932. pp. 8. El libro de AZPEITIA —justo publicado al tiempo de ver la luz la nueva Ley en 1932— contiene muy críticas y premonitorias reflexiones sobre lo que habría de ser el posterior desenvolvimiento de la crisis de la Reforma Agraria de la República.

<sup>24</sup> La reflexión anterior ilustra sobre un clásico problema del mundo del Derecho Agrario sobre el que ya nos hemos expresado en otras ocasiones: entendida tradicionalmente la perspectiva jurídica de la agricultura desde un prisma predominante o mayoritariamente privatista, todas las relaciones jurídicas que afectan a este segmento de la economía tratan de ser explicadas cuasi unívocamente desde tal enfoque de Derecho Privado. Forzada la intelección de las cosas por el punto de vista adoptado en su disección jurídica, se buscan similitudes o cercanías donde no las hay (aplicados al caso actual del asentamiento, se habla de arrendamientos, precarios, enfiteusis, etc...) cuando en realidad cabe una explicación plausible bajo una pura y simple institución jurídica pública: la concesión (bien que bajo muy especiales perfiles y modos de otorgamiento y disfrute, previamente vinculados a una peculiar forma de “*adquisición*” de la propiedad por la Administración, *ex lege*).

desfavorecidos<sup>24</sup>, las cuales constituyen el titulado concesional con arreglo al cual se desenvuelve la relación —de preeminente Derecho Público— que subyace.

Y así se desenvuelve inicialmente dicha relación con independencia de que, llegados ciertos supuestos y a la luz de ciertas situaciones, se pudiera pasar a otro estadio que —ese sí, pero no el puro asentamiento— estaría más cercano a la noción de propiedad (otorgada públicamente, previo cumplimiento de ciertas condiciones).

En definitiva, la cuestión del asentamiento (como ahora se verá) contenía —más allá de la pura discusión jurídica— el germen de la destrucción de toda la Reforma Agraria, puesto que en realidad evidenciaba una falta de convencimiento del Gobierno en el destino que habrían de dar los campesinos a las tierras de asentamiento si se les entregaban en propiedad. Simultáneamente, los campesinos se veían frustrados con estos tecnicismos jurídicos, en los que (más allá de las doctrinas en que se sustentaran) solo percibían que no estaban recibiendo la anhelada redistribución de la propiedad en la que confiaban<sup>25</sup>. Tampoco el desarrollo de los acontecimientos acompañó la situación, puesto que a finales de 1934, el número total de asentados era muy bajo (12.260) en relación a lo que se pretendía en dicha fecha (mínimo 150.000), habiéndose actuado solo sobre 116.837 Hectáreas (contando fincas expropiadas y ocupadas)<sup>26</sup>.

## V. REVISIÓN Y MUERTE DE LA REFORMA AGRARIA REPUBLICANA.

El clamor levantado por el hecho de que la Ley de Reforma Agraria de 1932 no estableciera un régimen que atribuyera al asentado un derecho de propiedad sobre su parcela más o menos inmediato dio lugar a la revisión de la Ley por la de 7 de agosto de 1935.

Como contenido esencial de esta nueva norma (bajo un Gobierno de signo opuesto al que dio a luz la primera Reforma Agraria de 1932) se encuentra el

---

<sup>25</sup> Junto a la perspectiva técnico-agronómica de CARRION, existen interesantes testimonios personalizados sobre la aplicación práctica de la Reforma Agraria en diversos municipios. Particular interés tiene el libro de SIGLER SILVERA, F. *“La Reforma Agraria en Espera”* (Ed. Tréveris, Cádiz, 2000) donde se describe la realidad práctica de lo que constituyó la primera experiencia andaluza de reforma agraria (en el pueblo gaditano de Espera, una zona marcadamente latifundista) a través de una sociedad campesina autónoma denominada “Espera Obrera”. De su trascendencia ilustra el hecho de que VAZQUEZ HUMASQUÉ, Director General del IRA, acudió personalmente a Espera en enero de 1933 para subrayar con su presencia el interés del Ministerio de Agricultura del radical-socialista DOMINGO en la experiencia reformista del citado pueblo. Desde luego la situación objetiva del pueblo era inobjetable: de un total de 11.683 hectáreas de término municipal, entre 10 propietarios solo eran de 8.004 de tales hectáreas (el 68,50 % del total), resultando que uno solo de ellos

<sup>26</sup> CARRION Op. Cit. pp. 129.

hecho de que —ahora sí— el Instituto de Reforma Agraria atribuía la propiedad de la tierra a los asentados que durante el período de seis años hubieran demostrado capacidad para el cultivo. Opcionalmente, podían conservarla a censo reservativo, redimible en cualquier tiempo. El precio de venta y las condiciones deberían ser fijados por el Instituto y las parcelas serían indivisibles, inembargables, inalienables e inacumulables.

La victoria del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 conducen a un Gobierno completamente favorable a las aspiraciones de los campesinos, restableciéndose (mediante Decreto de 3 de marzo de 1936) el régimen de intensificación de cultivos de 1932. El 19 de junio de 1936 las Cortes repusieron en su plenitud la Ley de Reforma Agraria de 1932, pero radicalizándola.

Intensificada y espoleada la Reforma Agraria —por supuesto solo en el área republicana— con el comienzo de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936, se decretan el 16 de agosto de 1936 los derechos de acceso a la propiedad de los arrendatarios y aparceros que lleven por sí o por sus descendientes una finca rústica ininterrumpidamente durante más de 6 años. En medio de los estertores de la Guerra Civil, el 7 de octubre de 1936 el ministro de Agricultura promulgó el más avanzado de los Decretos de la Reforma Agraria: se expropiaban sin indemnización (lo que en suma era una pura confiscación y nada tenía que ver con los asentamientos iniciales) a favor del Estado las fincas rústicas pertenecientes a personas que hubieran intervenido directa o indirectamente en el movimiento contra la República.

Pero acontecimientos ajenos al agro pusieron fin a la experiencia de la Reforma Agraria republicana, siendo finalmente anuladas por el gobierno del General Franco todas las expropiaciones e incautaciones realizadas durante la Guerra Civil, liquidando así definitivamente la aparentemente ilusionante pero realmente estéril apuesta agraria de la República.



## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT  
Profesora Contratada. Doctor en Derecho Civil  
Universidad Complutense de Madrid

### TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 31 octubre 2006. Recurso núm. 3659/2004. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martí García. Se confirma la resolución de 11 de octubre de 1999, del Director General del Faga que denegó la solicitud de anticipo de ayuda a la transformación de naranjos del segundo trimestre de la campaña 1998/1999 y la Orden de 6 de marzo de 2000 que lo resuelve expresamente estimándolo en parte, por ser ajustada a Derecho. Tanto la Resolución de 11 de octubre de 1999 como la Orden de 6 de marzo de 2000, hacen referencia a distintas irregularidades o incumplimientos detectados en distintas operaciones de control en la campaña 97/98 y 98/99 lo que ha determinado la incoación de distintos expedientes para su depuración con las consecuencias de reintegro de la indebidamente percibida en concepto de ayudas a la transformación de cítricos de la campaña 97/98 y la perdida total de ayudas de la campaña 98/99 por la retirada de algunos cítricos y por la transformación de naranjas y ordenaba el inicio de la recuperación de los anticipos percibidos en concepto de transformación de naranjas de la campaña 98/99

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 16 octubre 2006. Recurso núm. 3397/2004. Ponente: Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar. El Supremo confirma la legalidad de la Orden de la Consejería competente de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 11 de febrero de 2002, luego modificada y ampliada por otra de 13 de marzo del mismo año, por la que se reguló la limitación de las superficies de cultivo del algodón en la Comunidad Autónoma durante la campaña 2002-2003, tratándose de cultivos que habían de recibir ayuda a la producción con fondos de la Comunidad Económica Europea.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 3 octubre 2006. Recurso núm. 2627/2004. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martí García. El Supremo confirma la sentencia por la que se condena a la Administración a inscribir, y a



expedir certificación acreditativa de tal inscripción, en el Registro de Sociedades Agrarias de Transformación de Galicia, de acuerdos societarios adoptados por los correspondientes órganos de la sociedad recurrente, de fecha 27 de junio de 1999 comprensivos de una modificación del art. 1º de los estatutos, incluyendo el cambio de nombre para adoptar el de “Bodegas Valderroa, SAT”.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 3 octubre 2006. Recurso núm. 6828/2003. Ponente: Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García. El Supremo confirma la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, de diecisiete de junio de dos mil tres (JUR 2004, 6843) que estimó el recurso Contencioso-Administrativo núm. 1817/2001, interpuesto por la representación procesal de Vinos Blancos de Castilla, SA, «S.A.T». Los Curros, Bodegas Álvarez y Diez, SA y Vinos Sanz, SA, contra la Orden de 3 de septiembre de 2001 (LCyL 2001, 342), de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen «Rueda» y su Consejo Regulador, en la medida en que extendía la denominación a los vinos tintos y rosados.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 15 septiembre 2006. Recurso núm. 4714/2004. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Trujillo Mamely. El Supremo ratifica la sentencia dictada con fecha 26 de febrero de 2004 (JUR 2004, 249793), por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la hoy recurrente en casación contra la Resolución de 22 de marzo de 1999, confirmada en recurso ordinario por la de 28 de febrero de 2000, que concedió el registro de la marca mixta (gráfica-denominativa) número 2.139.683, «Tradición Abuelo Pepe Robles Montilla», para incluir productos incluidos en la Clase 33, «vinos» del Nomenclátor Internacional.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 19 julio 2006. Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina. El Supremo no entra a conocer sobre el fondo del asunto y rechaza un recurso, por no ser procedente un recurso para unificación de doctrina en este caso, planteado contra sentencia de 1 de marzo de 2005 (RJCA 2005, 387) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por la que se estima en parte el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto contra la Resolución de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación denegatoria de la reclamación presentada para obtener indemnización por daños producidos en una explotación ganadera porcina de Villamarchant. Se establece la responsabilidad patrimonial de la Generalitat Valenciana por funcionamiento de sus servicios, reconociendo el derecho del actor a ser indemnizado por tal concepto por el montante de 36.038 euros,

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 14 de junio de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Rafael Ruiz de la Cuesta Cascajares (RJ 2006/3131). **Arrendamientos**

**rústicos. Acceso a la propiedad. Adquisición forzosa.** Valoración de la finca para determinar el precio de adquisición. Distinción de la valoración a efectos de la sujeción del arrendamiento a la legislación especial arrendaticia rústica. Determinación por las Juntas Arbitrales de Arrendamientos Rústicos. Informe no vinculante en la vía judicial. Valoración por la Junta Arbitral no ajustada a los criterios legales. Sustitución judicial por el precio justo. Posible utilización como criterio de referencia el de expropiación forzosa por causa de interés social.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 6 de julio de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Alfonso Villagómez Rodil (*RJ 2006/4518*). **Arrendamientos rústicos. Acceso a la propiedad.** Improcedencia. Sucesión sobre la misma finca de contratos celebrado en 1935, 1959 y 1976. Novación extintiva de la primera relación contractual por las sucesivas. Contratos autónomos e independientes aunque con idéntico objeto. Acceso del actor al arrendamiento en nombre propio y no como sucesor de los primeros titulares.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 6 de julio de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (*RJ 2006/4519*). **Arrendamientos rústicos. Acceso a la propiedad.** Improcedencia. Extinción del derecho por fallecimiento del arrendatario. Demandante que no ostenta la condición de sucesora de dicho arrendamiento al carecer de la cualidad de arrendataria, sin haberse comprobado su condición de profesional de la agricultura ni de cultivadora personal.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 6 de julio de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Jesús Corbal Fernández (*RJ 2006/4520*). **Arrendamientos rústicos. Derecho de adquisición forzosa.** Artículo 7.1 circunstancia 3ª LAR 1980: la apreciación de la circunstancia del *plus* valor no determina, aisladamente y por sí sólo, la extinción de la relación arrendaticia, sino únicamente la imposibilidad de ejercer el derecho de acceso a la propiedad del modo regulado en la Ley especial.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 13 de julio de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Vicente Luis Montes Penades (*RJ 2006/4968*). **Arrendamientos rústicos. Arrendatario.** Profesional de la agricultura. Arrendatario de fincas de reducidas dimensiones en que desarrolla una pequeña explotación ganadera con ayuda de sus familiares. Compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena en empresa industrial. Llevanza de la explotación en tiempos libres y fines de semana. Cosa juzgada material. La sentencia desestimatoria del acceso a la propiedad del arrendatario rústico por no ser cultivador persona, no produce efecto de cosa juzgada en posterior juicio de resolución contractual por no tener la condición de profesional de la agricultura necesaria para la cualidad de arrendatario.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 27 de julio de 2006. Recurso de casación núm. 4603/1999. Ponente. Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (*RJ 2006/6145*). **Arrendamientos rústicos. Retracto.** Procedencia. Condición de profesional de la agricultura y de cultivador personal en el actor. Cumplimiento de los requisitos legales en lo relativo a las rentas obtenidas en relación con su renta total, a la vista del número de cabezas de ganado que

mantiene en su explotación y de la escasa pensión recibida por su condición de jubilado, como en lo referente al tiempo real empleado en la mencionada explotación. Falta de acreditación de que el precio real de la compraventa fue muy superior al consignado por el retrayente.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 12 de septiembre de 2006 Ponente. Excmo. Sr. D. José Almagro Nosete (*RJ 2006/7332*). **Ley de Arrendamientos rústicos históricos de 1992**. Deber del arrendador de solicitar la resolución del contrato antes del transcurso del plazo máximo establecido para la prórroga legal que finaliza el 31-12-1997. Inexistencia. Facultad del arrendador para solicitarla. Arrendamientos rústicos. Finca con valor superior al doble usual. Posibilidades de edificabilidad y cercanía al centro de Oviedo. Artículo 7.1.3ª LAR 1980. Requiere en el ámbito comparativo, una diferencia valorativa conforme a fincas correspondientes a la misma comarca o zona y de la misma calidad y cultivo en las que las circunstancias especiales no se dan.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 20 de septiembre de 2006 Ponente. Excmo. Sr. D. José Antonio Seijas Quintana (*RJ 2006/6372*). **Arrendamientos rústicos. Mejoras útiles**. Requisitos: que no menoscaben la finca y pueda el arrendador conocer, consentir y asumir su resultado, o hacerlas o imponer sus consecuencias como la misma ley previene sustitutoriamente.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 20 de septiembre de 2006. Recurso de casación núm. 4667/1999. Ponente. Excmo. Sr. D. Pedro González Poveda (*JUR 2006/234619*). **Arrendamiento rústico**. Cultivador personal y profesional de la agricultura. Diferencias entre uno y otro. Cultivador personal lo es cuando las labores agrícolas las realiza personalmente o ayudado por los miembros de su familia, sin emplear asalariados, salvo en determinadas épocas del año, en que por necesidades laborales exijan temporalmente más mano de obra, que en todo caso, aún en el supuesto de que se haga temporalmente de asalariados. En cambio, profesional de la agricultura se presenta como más restringida, en cuanto se refiere a quien de modo preferente se dedique a actividades de carácter agrario y se ocupe de manera efectiva y directa de la explotación.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 4 de octubre de 2006. Recurso de casación núm. 5156/1999. Ponente. Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (*JUR 2006/244703*). **Arrendamiento rústico histórico**. Acceso a la propiedad. Improcedencia. Arrendatario que no reúne la condición de cultivador persona. Sustitución por sobrina en las actividades propias de la explotación agrícola. Permanece al margen de la explotación, sin mantener la dirección de las actividades agrarias y de cuidado de los campos, y sin responsabilidad alguna sobre ella. Cultivado personal. Arrendatario jubilado, pensionista de avanzada edad o con impedimentos físicos. Conserva la condición de cultivado si mantiene la llevanza de la explotación agraria o su dirección, aún valiéndose de familiares convivientes, sin utilizar asalariados mas que circunstancialmente y por exigencia estacionales de la explotación agrarias.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 11 de octubre de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (*RJ 2006/6592*). **Arrendamientos rústicos. Aparcería.** Existencia. Distinción del arrendamiento parciario.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 10 de noviembre de 2006. Recurso de casación núm. 5350/1999. Ponente. Excmo. Sr. D. Alfonso Villagómez Rodil (*RJ 2006/7812*). **Arrendamientos rústicos.** Acceso a la propiedad. Improcedencia Arrendamiento histórico desde 1838, pasando su explotación sucesivamente de padres a hijos. Cultivador no personal. Arrendatario peluquero de profesión que se ocupa sólo accidental y esporádicamente del caserío, siendo su esposa e hijos quienes realmente lo atienden y explotan. La dedicación a la empresa impide que pueda tener lugar una dedicación y menos preferente a la actividad agraria como cultivador personal. La necesidad de prueba cumplida de concurrir condiciones de cultivador personal, no sucede aquí.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 13 de noviembre de 2006. Recurso núm. 5192/1999. Ponente. Excmo. Sr. D. Pedro González Poveda (*JUR 2006/267046*). **Aparcería.** Retracto. Improcedencia. Acción ejercitada fuera de plazo. Plazo superior al de sesenta días que establece el artículo 88 de la Ley de Arrendamientos Rústicos desde que el demandante tuvo conocimiento de la venta y sus condiciones hasta que se formuló su demanda. Reconocimiento por el actor, en juicio penal anterior, de que el comprador le había manifestado la compra y el precio.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 15 de noviembre de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Clemente Auger Liñán (*RJ 2006/8060*). **Arrendamiento histórico.** Concepto y requisitos. Concertación conforme al artículo 1.1 b) de la ley 1/1992, de 1º de febrero de Arrendamientos rústicos históricos con anterioridad a la publicación de la Ley de 15 de marzo de 1935, cuando el arrendatario sea cultivador personal. Acceso a la propiedad. Adquisición forzosa. Improcedencia. Arrendamiento que no reúne la condición de histórico. Contratación en 1976. Sucesión de contratos extintivos de los anteriores a 1915. No existe continuidad por prórroga en la relación arrendaticia entre ellas.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 15 de noviembre de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Rafael Ruiz de la Cuesta Cascajares (*RJ 2006/8061*). **Arrendamiento rústico.** Acceso a la propiedad. Adquisición forzosa. Improcedencia. Inexistencia de arrendamiento rústico histórico. Arrendamiento de principios de siglo XX. Extinción por nuevo contrato concluido en 1997 con un hijo de la arrendataria y en vida de ésta sobre las mismas fincas. Novación extintiva del primitivo contrato. Contrato concertado con un nuevo arrendatario, Fijación de tiempo de duración de cuatro años, renta, revisión, en aumento o reducción anual, conforme a unos baremos estabilizadores de aplicación o referencia oficial y actualización. Inexistencia de subrogación o cesión consentida del contrato anterior, pues existiendo éste por escrito no se

establece en él nada al respecto.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 5 de diciembre de 2006. Ponente. Excmo. Sr. D. Ignacio Sierra Gil de la Cuesta (*RJ 2006/8160*). **Arrendamientos rústicos:** Acceso a la propiedad. No procede. Inexistencia de arrendamiento rústico vigente. Demandante que no acredita su condición de arrendatario su condición de arrendatario respecto de determinadas fincas ni el arrendamiento anterior a 1942 respecto de otras.

Sala de lo Civil, Sección 1ª, Sentencia de 13 de diciembre de 2006. Recurso núm. 515/2000. Ponente. Excmo. Sr. D. José Antonio Seijas Quintana (*JUR 2007/7389*): **Derecho de retracto.** Las condiciones o requisitos de la notificación de la venta al arrendatario a efectos de ejercicio del derecho de retracto en arrendamientos rústicos, en los casos en que no hubo notificación expresa y directa, en lo relativo al plazo para el ejercicio del retracto es de 60 días hábiles a partir de la fecha en que, por cualquier medio, el arrendatario haya tenido conocimiento de la transmisión (art. 88), sin que ello se vea afectado por lo dispuesto en el artículo 91-2 respecto a que, en caso de no haberse cumplido “en forma” el requisito de la notificación previa, el retracto podrá ser ejercitado “durante el plazo de 60 días hábiles a partir de la notificación” de la escritura de enajenación. El conocimiento exacto y completo por el arrendatario de la transmisión excluye la necesidad de una notificación posterior (STS 21 de marzo de 1996 (*RJ 1996, 2232*)), y, este conocimiento, al que se supedita el ejercicio de la acción de retracto abarca “no sólo al hecho de la venta, sino también la noticia exacta de todos los extremos de la transmisión, como precio, condiciones esenciales de la venta, modalidades de pago, etc., pues solamente en tal caso el titular del retracto puede disponer de elementos de juicio suficientes para decidir sobre la conveniencia o no de ejercitar la acción” (STS de 14 de noviembre de 2002 (*RJ 2002, 9919*)).

## JURISPRUDENCIA MENOR. AUDIENCIAS

Audiencia Provincial de Murcia, Sección 5ª, Sentencia de 1 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 50/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Matías Manuel Soria Fernández-Mayoralas (*JUR 2006/240678*). **Arrendamientos rústicos.** Resolución. Subarriendo in consentido.

Audiencia Provincial de Lugo, Sección 2ª, Sentencia de 6 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 118/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Sendino Arenas (*JUR 2006/253451*). **Galicia. Arrendamiento rústico histórico. Acceso a la propiedad.** Acreditación del tracto sucesivo del arrendamiento en la persona de los sucesivos causantes de la demandante con un carácter *cuasi* inmemorial. No procede la exclusión del monte. Aumento del precio del arriendo. No resulta compatible con la disminución de lo arrendado. Exclusión del espacio

de terreno que está calificado como suelo de núcleo rural: segregable, edificable y cuyo uso está autorizado para vivienda con las condiciones estipuladas en la Ley Gallega 9/2002.

Audiencia Provincial de Valladolid, Sección 3ª, Sentencia de 8 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 145/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Sendino Arenas (*JUR 2006/253451*). **Arrendamientos rústicos. Resolución por falta de pago de la renta.** No justifica por sí solo un impago como el producido por tan dilatado período de tiempo, el hecho de que el arrendatario no hubiera acudido al domicilio del demandado a cobrar las rentas adeudadas. Grave y reiterado incumplimiento por parte del arrendatario de una obligación.

Audiencia Provincial de Huesca, Sección 1ª, Sentencia de 12 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 201/2005. Ponente. Ilmo. Sr. D. José Tomás García Castillo (*JUR 2006/191856*). **Arrendamientos rústicos. Duración. Improcedencia de prórroga.** No condición de profesional de la agricultura del arrendatario. Sociedad dedicada a las actividades hípico-deportivas sin ánimo de lucro. No tiene relevancia la dedicación a la cría de caballos de la sociedad al no tratarse de la actividad principal de la sociedad. Dispone el artículo 15 apartado c) de la Ley de 1980 que “tienen el carácter de profesional de la agricultura cuando tales sociedades tengan por objeto exclusivo el ejercicio de la actividad agraria”.

Audiencia Provincial de Ciudad Real, Sección 2ª, Sentencia de 14 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 197/2006. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Carmen Pilar Catalán Martín de Bernardo (*JUR 2006/220547*). **Arrendamientos rústicos. Resolución por pérdida del carácter profesional de la agricultura del arrendatario.** Irrelevancia de la elevada edad del arrendatario al ser suficiente que sea titular de la explotación agrícola sin necesidad de cultivo personal.

Audiencia Provincial de Cáceres, Sección 1ª, Sentencia de 19 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 344/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Antonio María González Floriano (*JUR 2006/220502*). **Arrendamientos rústicos. Resolución del arrendamiento por finalización del plazo** al haberse opuesto la demandante en tiempo y forma a la prórroga legal y asumir el compromiso de cultivarla directamente durante los próximos seis años. Inexistencia de oposición temeraria de los arrendatarios.

Audiencia Provincial de Islas Baleares, Sección 4ª, Sentencia de 30 de junio de 2006. Recurso de Apelación núm. 196/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Miguel Álvaro Artola Fernández (*JUR 2006/279806*). **Arrendamientos rústicos. Mejoras útiles.** Mejoras no separables y de carácter necesario para la explotación de la finca. Acreditación suficiente de su necesidad. Reclamación de su coste. Valoración conforme a informe pericial judicial.

Audiencia Provincial de Murcia, Sección 5ª, Sentencia de 4 de julio de 2006. Recurso de Apelación núm. 143/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Larrosa Amante (*JUR 2006/252973*). **Arrendamientos rústicos. Supuesto**



**excluido.** Arrendamiento de finca con valor superior al doble usual. Finca con un valor muy superior al normal de otras tierras de la zona. Condición actual de la zona urbanizable. Conocimiento público por terceras personas del estado del expediente.

Audiencia Provincial de Badajoz, Sección 2ª, Sentencia de 11 de julio de 2006. Recurso de Apelación núm. 511/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Isidoro Sánchez Ugena (*JUR 2006/224989*). **Arrendamientos rústicos. Duración.** Denegación de la prórroga. Innecesariedad de comunicar su compromiso de cultiva la finca durante seis años tal como dispone el artículo 26.2 LAR. Requisito ineludible a constatar durante ese tiempo. Oposición temeraria del arrendatario.

Audiencia Provincial de Murcia, Sección 3ª, Sentencia de 13 de julio de 2006. Recurso de Apelación núm. 231/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Cayetano Blasco Ramón (*JUR 2006/252784*). **Arrendamientos rústicos. Resolución por transcurso ampliamente del plazo de 21 años** dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª de la LAR de 1981. No preaviso con un plazo de un año, tal y como exige la Ley de arrendamientos a los efectos de desalojar la tierra arrendada.

Audiencia Provincial de Segovia, Sección 1ª, Sentencia de 14 de julio de 2006. Recurso de Apelación núm. 275/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Gonzalo Criado del Rey Tremps (*JUR 2006/252735*). **Arrendamientos rústicos. Novación modificativa.** Desestimación. Jubilación del arrendador y subrogación de su hijo en el mismo contrato.

Audiencia Provincial de Islas Baleares, Sección 3ª, Sentencia de 18 de julio de 2006. Recurso de Apelación núm. 313/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Carlos Gómez Martínez (*JUR 2006/205371*). **Arrendamientos rústicos. Resolución.** Falta de explotación de la finca por aplicación del artículo 73.3ª Ley de Arrendamientos Rústicos. Inadecuación al fin agrícola propio. Prueba pericial que constata el incumplimiento contractual: la no explotación adecuada de la finca

Audiencia Provincial de Burgos, Sección 3ª, Sentencia de 10 de noviembre de 2006. Recurso de Apelación núm. 421/2006. Ponente. Ilmo. Sr. D. Ildefonso Barcalá Fernández de Palencia (*JUR 2007/14779*): **Montés de dominio público.** Acciones protectoras del dominio. En los montes de utilidad pública se atiende preferentemente al sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos de los pueblos y se proceda a la enajenación de los pastos sobrantes, si los hubiere, a menos que el estado forestal del monte aconseje la exclusión del ganado de granjería. Jurisdicción civil competente para conocer de la resolución de un contrato de arrendamiento celebrado por una administración local para el aprovechamiento de los pastos de su propiedad. Es un contrato privado, no administrativo, aunque celebrado por una administración pública.



## LEGISLACIÓN AGRARIA Y ALIMENTARIA

NORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA, por Fernando González Botija, profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid; NORMAS DEL ESTADO, por Francisco Millán Salas, profesor doctor de Derecho Civil, Universidad Complutense de Madrid; NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ANDALUCÍA, por Domingo Jiménez Liébana, profesor Titular de Derecho Civil, Universidad de Jaén; ARAGÓN, por José Luis Argudo Périz, profesor Titular de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza; ASTURIAS, por Pirooska Matos, doctora en Derecho; CANARIAS, por María Elvira Afonso Rodríguez, profesora titular de Derecho Civil, Universidad de La Laguna; CANTABRIA, por José María Riego Diego, Abogado; CASTILLA-LA MANCHA, por Ana Carretero García, profesora ayudante doctor de Derecho Civil, Universidad Castilla-La Mancha; CASTILLA Y LEÓN, por José María Caballero Lozano, profesor titular de Derecho Civil, Universidad de Burgos; CATALUÑA, por Pablo Amat Llombart, profesor titular de Escuela Universitaria, Universidad Politécnica de Valencia; EXTREMADURA, por Isidoro Casanueva Sánchez, profesor asociado de Derecho Civil, Universidad de Extremadura; GALICIA, por Domingo Bello Janeiro, catedrático de Derecho Civil, Universidad de A Coruña; ISLAS BALEARES, por Pablo Amat Llombart, profesor titular de Escuela Universitaria, Universidad Politécnica de Valencia; MADRID, por Paloma Hidalgo Icaza, abogada; REGIÓN DE MURCIA, por Gloria Doménech Martínez, doctora en Derecho, abogada; NAVARRA, por María Isabel Mondéjar Peña, profesora de Derecho Civil, Universidad Autónoma de Madrid; PAÍS VASCO, por Mikel M. Karrera Egialde, profesor titular de Derecho Civil, Universidad del País Vasco; LA RIOJA, por Fernando González Botija, profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad Complutense de Madrid; COMUNIDAD VALENCIANA, por Pablo Amat Llombart, profesor titular de Escuela Universitaria, Universidad Politécnica de Valencia.

### NORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA

#### **Aceite de oliva.**

Reglamento (CE) nº 1044/2006 de la Comisión, de 7 de julio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1019/2002 sobre las normas de comercialización del aceite de oliva. (*DOUE n° L 187* de 8 julio 2006).

#### **Arroz.**

Reglamento (CE) nº 797/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) no 1785/2003 en lo que atañe al régimen de importación de arroz. (*DOUE n° L 144* de 31 mayo 2006).

**Carne de porcino.**

Reglamento (CE) n 908/2006 de la Comisión, de 20 de junio de 2006, por el que se establece la lista de mercados representativos para el sector de la carne de porcino en la Comunidad, *(DOUE n° L 168 de 21 de junio de 2006)*.

Reglamento (CE) n 1128/2006 de la Comisión, de 24 de julio de 2006, relativo a la fase de comercialización a la que se refiere la media de los precios del cerdo sacrificado (Versión codificada). *(DOUE n° L 201 de 25 julio 2006)*.

Reglamento (CE) n 1233/2006 de la Comisión, de 16 de agosto de 2006, relativo a la apertura y modo de gestión de un contingente arancelario de importación de carne de porcino asignado a los Estados Unidos de América. *(DOUE n° L 225 de 17 agosto 2006)*.

Reglamento (CE) n 1556/2006 de la Comisión, de 18 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n 774/94 del Consejo en lo que se refiere al régimen de importación de la carne de porcino (Versión codificada). *(DOUE n° L 288 de 19 octubre 2006)*.

**Carne de vacuno.**

Reglamento (CE) n 1532/2006 del Consejo, de 12 de octubre de 2006, sobre condiciones de determinados contingentes de importación de carne de vacuno de calidad superior. *(DOUE n° L 283 de 14 octubre 2006)*.

Reglamento (CE) n 1643/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, por el que se establecen modalidades de aplicación del régimen de ayuda a la exportación de productos del sector de la carne de vacuno que se beneficien de un trato especial a la importación en un tercer país (Versión codificada). *(DOUE n° L 308 de 8 noviembre 2006)*.

Reglamento (CE) n 1669/2006 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n 1254/1999 del Consejo en lo relativo a los regímenes de compras de intervención pública en el sector de la carne de vacuno (Versión codificada). *(DOUE n° L 312 de 11 noviembre 2006)*.

Reglamento (CE) n 1731/2006 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2006, por el que se establecen modalidades especiales de aplicación de las restituciones por exportación para determinadas conservas de carne de vacuno. *(DOUE n° L 325 de 24 noviembre 2006)*.

**Estructuras Agrarias.**

Reglamento (CE) n 1320/2006 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2006, por el que se establecen normas para la transición a la ayuda al desarrollo rural establecida en el Reglamento (CE) n 1698/2005 del Consejo. *(DOUE n° L 243 de 6 septiembre 2006)*.

Reglamento (CE) n 1540/2006 de la Comisión, de 13 de octubre de 2006, por el que se autoriza para 2006 el pago de anticipos de determinados pagos directos

contemplados en el Reglamento (CE) n 1782/2003 del Consejo. (*DOUE n° L 283 de 14 octubre 2006*).

Reglamento (CE) n 1737/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (Forest Focus). (*DOUE n° L 334 de 30 de noviembre de 2006*).

### **FEOGA Sección Garantía.**

Reglamento (CE) n 884/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo en lo relativo a la financiación por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA) de las intervenciones en forma de almacenamiento público y la contabilización de las operaciones de almacenamiento público por los organismos pagadores de los Estados miembros. (*DOUE n° L 171 23 junio 2006*).

### **Frutas y hortalizas.**

Reglamento (CE) n 833/2006 de la Comisión, de 2 de junio de 2006 , por el que se fija el importe de la ayuda compensatoria para los plátanos producidos y comercializados en la Comunidad en el año 2005 y el importe unitario de los anticipos correspondientes al año 2006. (*DOUE n° L 150 de 3 junio 2006*).

Reglamento (CE) n 1330/2006 de la Comisión, de 8 de septiembre de 2006, relativo al pago de un complemento de anticipo de la ayuda compensatoria en el sector del plátano, con cargo al año 2006. (*DOUE n° L 247 de 9 septiembre 2006*).

### **Huevos y aves de corral.**

Reglamento (CE) n 1028/2006 del Consejo, de 19 de junio de 2006, sobre las normas de comercialización de los huevos. (*DOUE n° L 186 de 7 julio 2006*).

Reglamento (CE) n 1010/2006 de la Comisión, de 3 de julio de 2006, sobre determinadas medidas excepcionales de apoyo del mercado en el sector de los huevos y aves de corral en determinados Estados miembros. (*DOUE n° L 180 de 4 julio 2006*).

### **Leche y productos lácteos.**

Reglamento (CE) n 1282/2006 de la Comisión, de 17 de agosto de 2006, por el que se establecen disposiciones específicas de aplicación del Reglamento (CE) n 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a los certificados de exportación y a las restituciones por exportación de leche y productos lácteos. (*DOUE n° L 234 de 29 agosto 2006*).

Reglamento (CE) n° 1547/2006 de la Comisión, de 13 de octubre de 2006, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CEE) n° 2204/90 del Consejo. (DOUE n° L 286 de 17 octubre 2006).

### **Sector veterinario.**

Reglamento (CE) n° 1505/2006 de la Comisión, de 11 de octubre de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 21/2004 del Consejo en lo que se refiere a los controles mínimos que deben llevarse a cabo en relación con la identificación y el registro de los animales de las especies ovina y caprina (Texto pertinente a efectos del EEE). (DOUE n° L 280 de 12 octubre 2006).

Reglamento (CE) n° 1754/2006 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2006, por el que se establecen modalidades de concesión de la ayuda financiera de la Comunidad a los laboratorios comunitarios de referencia para los piensos, los alimentos y el sector de la salud animal. (DOUE n° L 331 de 29 noviembre 2006).

### **Vino.**

Reglamento (CE) n° 1416/2006 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2006, por el que se establecen normas específicas para la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el comercio de vinos en lo que se refiere a la protección de las denominaciones de origen estadounidenses en la Comunidad. (DOUE n° L 267 de 27 septiembre 2006).

Reglamento (CE) n° 1517/2006 de la Comisión, de 12 de octubre de 2006, por el que se abre la destilación de crisis indicada en el artículo 30 del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo para determinados vinos de España. (DOUE n° L 282 de 13 octubre 2006).

Reglamento (CE) n° 1742/2006 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2006, relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios comunitarios para los vinos originarios de la República de Albania. (DOUE n° L 329 de 25 noviembre 2006).

## **NORMAS DEL ESTADO**

Ley 3072006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y recursos fitogenéticos. (BOE 27 julio 2006).

Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas. (BOE 16 septiembre 2006).

Real Decreto 1203/2006, de 20 de octubre, por el que se modifican los Reales

Decretos 3482/2000, de 29 de diciembre, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas; 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatible con el medio ambiente; 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas y 708/2002, de 19 de julio, por el que se establecen medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común. (BOE 8 noviembre 2006).

Real Decreto 1540/2006, de 15 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de gestión de cuotas láctea, y se crea el Banco nacional coordinado de cuotas lácteas. (BOE 16 diciembre 2006).

Real Decreto 1516/2006, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria, aprobado por el Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre. (BOE 20 diciembre 2006).

Real Decreto 1582/2006, de 22 de diciembre, por el que se modifican el Real Decreto 1617/2005, de 30 de diciembre, por el que se regula la concesión de derechos a los agricultores dentro del régimen de pago único y el Real Decreto 1618/2005, de 30 de diciembre, sobre aplicación del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y a la ganadería. (BOE 23 diciembre 2006).

## **NORMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

### **ANDALUCÍA.**

Orden de 12 de julio de 2006, por la que se modifica la de 26 de febrero de 2004, por la que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones apícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA 25 julio 2006).

Orden de 12 de julio de 2006, por la que se aprueba el Reglamento Específico para la Producción Integrada de Ganado Vacuno de Carne en Andalucía. (BOJA 26 julio 2006).

Orden de 12 de julio de 2006, por la que se aprueba el Reglamento Específico para la Producción Integrada de Ganado Ovino de Carne en Andalucía. (BOJA 26 julio 2006).

Orden de 12 de julio de 2006, por la que se aprueba el Reglamento Específico para la Producción Integrada de Ganado Porcino Extensivo en Dehesa en Andalucía. (BOJA 26 julio 2006).

Orden de 13 de julio de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la implantación y funcionamiento de Centros de Referencia en los distintos sectores productivos ganaderos.

(BOJA 26 julio 2006).

Orden de 11 de agosto de 2006, por la que se modifica la Orden de 29 de mayo de 2002, por la que se establecen subvenciones para los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía.(BOJA 23 agosto 2006).

Orden de 29 de agosto de 2006, por la que se modifica la de 30 de septiembre de 2004, por la que se regula la concesión de subvenciones para la realización de acciones conjuntas de cooperación en el marco del Programa Regional “Leader Plus” de Andalucía, y se efectúa una segunda convocatoria para la ejecución de acciones conjuntas de cooperación. (BOJA 6 septiembre 2006).

Orden de 25 de octubre de 2006, por la que se aprueba el Reglamento de la Denominación de Origen “Jaén Sierra Sur” y de su Consejo Regulador. (BOJA 10 noviembre 2006).

Orden de 20 de diciembre de 2006, por la que se establece el procedimiento para la adquisición de cantidad de referencia del Banco nacional coordinado de cuotas lácteas, para el período 2006/2007 en Andalucía. (BOJA 27 diciembre 2006).

## **ARAGÓN.**

Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón. (BOA 17 julio 2006) (corrección de errores, BOA 13 septiembre).

Orden de 3 de octubre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se convocan subvenciones destinadas al apoyo de actuaciones tendentes a mejorar la ordenación de la oferta de los productos agroalimentarios aragoneses previstas en el Decreto 82/1992, de 28 de abril, de la Diputación General de Aragón, para el año 2007. (BOA 15 noviembre 2006).

Orden de 3 de octubre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se convocan subvenciones para la mejora de la ganadería para el año 2007. (BOA 15 noviembre 2006) (corrección de errores, BOA 5 diciembre).

Orden de 3 de octubre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones Profesionales Agrarias para el año 2007. (BOA 15 noviembre 2006).

Orden de 3 de octubre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se convocan subvenciones para las acciones de comercialización agroalimentaria (fomento a la comercialización) previstas en el Decreto 123/1994, de 7 de junio, de la Diputación General de Aragón, para el año 2007. (BOA 15 noviembre 2006).

Orden de 3 de octubre de 2006, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de los contratos agrarios previstas en el Decreto 107/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, para el año 2007. (BOA 15 noviembre 2006).



Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón. (BOA 13 diciembre 2006).

Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. (BOA 30 diciembre 2006).

Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón. (BOA 30 diciembre 2006).

## **ASTURIAS.**

Resolución de 20 de junio de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se acuerda la época hábil de corta de especies forestales de crecimiento lento. (BOPA 12 julio 2006).

Resolución de 25 de julio de 2006, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se aprueban las bases que han de regir la adjudicación de permisos de pesca fluvial en cotos de salmón, trucha y reo para la temporada 2006-07. (BOPA 7 agosto 2006).

Resolución de 25 de julio de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se constituye la Reserva Regional de Derechos de Plantación de Viñedo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. (BOPA n.º 182, 7 de agosto de 2006). Rectificación de error (BOPA 4 septiembre 2006).

Resolución de 19 de julio de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se autoriza el gasto y se aprueban las bases que regirán la concesión de subvenciones destinadas al mantenimiento de las plantaciones regulares del manzano de sidra en el Principado de Asturias. (BOPA 10 agosto 2006).

Resolución de 14 de septiembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se regula la campaña 2006/2007, de extracción del percebe y se aprueban los planes de explotación. (BOPA 29 septiembre 2006).

Resolución de 22 de septiembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se regula la campaña 2006/2007 de pesca de la angula y se aprueba el plan de explotación de la Ría del Nalón. (BOPA 13 octubre 2006).

Resolución de 27 de noviembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueban la convocatoria y las bases reguladoras que regirán las ayudas con finalidad estructural para acciones de interés colectivo de profesionales del sector pesquero asturiano directamente implicados en la pesquería de la anchoa. (BOPA 11 diciembre 2006).

Resolución de 13 de noviembre de 2006, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se aprueban las normas para el ejercicio de la pesca en aguas continentales del Principado de Asturias durante la campaña 2007. (BOPA 14 diciembre 2006).

Resolución de 4 de diciembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural



y Pesca, por la que se regula la pesca del pulpo común (*Octopus vulgaris*) durante la campaña 2006/2007. (BOPA 14 diciembre 2006).

Decreto 122/2006, de 5 de diciembre, por el que se constituye el Organismo Pagador del Principado de Asturias para la gestión de los fondos europeos agrícolas, Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y se regula su organización y funcionamiento. (BOPA 22 noviembre 2006).

Resolución de 4 de diciembre de 2006, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, aprobando las bases que regirán las ayudas estructurales al sector pesquero del Principado de Asturias, dentro del marco IFOP y convocatoria de ayudas estructurales a dicho sector, tramitada como anticipo de gasto. (BOPA 22 diciembre 2006).

### **BALEARES.**

Resolución de la consejera de Agricultura y Pesca de 31 de agosto de 2006, sobre medidas relativas a la prevención de la influenza aviar en las Islas Baleares. (BOIB 14 Septiembre 2006).

Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Islas Baleares (BOIB 21 Septiembre 2006).

Decreto 86/2006, de 29 de septiembre, regulador del procedimiento para la liquidación de las cámaras agrarias locales e interinsular y la atribución de su patrimonio. (BOIB 7 Octubre 2006).

Decreto 92/2006, de 3 de noviembre, por el que se crea el Centro Autonómico de Control Lechero Oficial de las Islas Baleares. (BOIB 11 Noviembre 2006).

Resolución de la Consejera de Agricultura y Pesca de 12 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el Manual de condiciones y exigencias mínimas medioambientales y en materia de bienestar animal que han de reunir las explotaciones ganaderas de vacuno de las Islas Baleares. (BOIB 16 Diciembre 2006).

### **CANARIAS.**

Decreto 103/2006, 20 de julio, de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y vivienda, que modifica el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de la Gomera, aprobado por el Decreto 243/1993, de 29-7-1993 (LCAN 1993/239). (BOC 28 julio 2006).

Orden de 30 agosto 2006, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, somete a trámite la consulta de documento de referencia para elaborar el informe de sostenibilidad del Programa de Desarrollo Rural de Canarias 2007-13, cofinanciado por el Fondo Europeo agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

(BOC 7 septiembre 2006).

Orden de 10 noviembre 2006, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, dando publicidad a las medidas previstas en el Programa Comunitario de apoyo a las producciones agrarias en Canarias. (BOC 20 noviembre 2006).

Ley 10/2006, 11 diciembre, del Gobierno de Canarias, reguladora de Los Consejos Reguladores del Vino en Canarias. (BOC 18 diciembre 2006).

### **CANTABRIA.**

Orden GAN/63/2006, de 15 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para el año 2006 de las ayudas a las Organizaciones Profesionales Agrarias de Cantabria. (BOC 3 julio 2006).

Orden GAN/68/2006, de 24 de julio, por la que se establecen las buenas condiciones agrarias y medioambientales exigibles por condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agraria Común para la Comunidad Autónoma de Cantabria. (BOC 11 agosto 2006).

Resolución por la que acuerda la publicación del resultado de la ORDEN 40/2003, de 5 de mayo (BOC número 98, de 23 de mayo), por la que se establecen medidas complementarias de desarrollo rural para zonas con riesgo de despoblamiento, modificada por la Orden 67/2003, de 22 de diciembre (BOC número 1, de 22 de enero de 2004). (BOC 25 octubre 2006).

Orden GAN/77/2006 de 20 de Noviembre por la que se modifica la Orden GAN/40/2006, de 4 de Mayo, por la que se regulan y convocan las ayudas para la mejora estructural y modernización de las explotaciones agrarias de Cantabria. (BOC 7 diciembre 2006).

### **CASTILLA-LA MANCHA.**

Orden de 20-07-2006, de la Consejería de Agricultura, que modifica la Orden de 30-01-2003, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula la compra de derechos de replantación de viñedo para su incorporación a la Reserva Regional de Derechos de Plantación de Viñedo. (DOCM 1 agosto de 2006).

Orden de 27-07-2006, de la Consejería de Agricultura, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al sector apícola de Castilla-La Mancha. (DOCM 17 agosto 2006).

Orden de 18-08-2006, de la Consejería de Agricultura, por la que se regula el sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina. (DOCM 8 septiembre 2006).

Orden de 25-09-2006, de la Consejería de Agricultura, por la que se efectúa la convocatoria del programa nacional de abandono de la producción láctea en

Castilla-La Mancha para el periodo 2006/2007. (DOCM 6 octubre 2006).

Orden de 02-10-2006, de la Consejería de Agricultura, por la que se modifica la Orden de 25-07-2005 sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. (DOCM 17 octubre 2006).

Decreto 113/2006, de 14-11-2006, por el que se designa el organismo pagador de los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), de Castilla-La Mancha. (DOCM 17 noviembre 2006).

### **CASTILLA Y LEÓN.**

Orden AYG/1137/2006, de 3 julio, aprueba el Reglamento de la Indicación Geográfica Protegida «Judías de El Barco de Avila». (BOCYL 14 julio 2006).

Decreto 51/2006, de 20 de julio, aprueba el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León. (BOCYL 21 julio 2006).

Orden AYG/1232/2006, de 12 julio, modifica el reglamento de la denominación de origen «Rueda» y de su Consejo Regulador. (BOCYL 28 julio 2006).

Orden AYG/1233/2006, de 12 julio, modifica el reglamento de la denominación de origen «Toro» y de su Consejo Regulador. (BOCYL 28 julio 2006).

Decreto 65/2006, de 14 de septiembre, por que se actualiza la cuantía de las sanciones a imponer por la comisión de las infracciones tipificadas en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. (BOCYL 20 septiembre 2006).

Orden AYG/1633/2006, de 17 octubre, modifica el Reglamento de la Denominación de Origen «Ribera del Duero» y de su Consejo Regulador. (BOCYL 25 octubre 2006).

Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública «Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León». (BOCYL 2 noviembre 2006).

Orden AYG/1889/2006, de 25 octubre, aprueba el modelo de Libro Registro de Explotación Ganadera en la Comunidad de Castilla y León. (BOCYL 28 noviembre 2006).

Decreto 86/2006, de 7 de diciembre, por el que se designa al Organismo Pagador y al Organismo de Certificación de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (BOCYL 12 diciembre 2006).

Decreto 87/2006, de 7 de diciembre, por que se establece las normas sobre la gestión presupuestaria de los créditos gestionados por el Organismo Pagador de la Comunidad de Castilla y León correspondientes a gastos financiados por el

FEAGA y FEADER y desconcentra competencias en esta materia. (BOCYL 12 diciembre 2006).

Ley 14/2006, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (BOCYL 18 diciembre 2006).

### **CATALUÑA.**

Decreto 285/2006, de 4 de julio, por el que se desarrolla la Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria. (DOGC 6 Julio 2006).

Decreto 316/2006, de 25 de julio, de creación del Observatorio de la viña, el vino y el cava en Cataluña. (DOGC 27 Julio 2006).

Ley 12/2006, de 27 de julio, de medidas en materia de medio ambiente y de modificación de las leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, del acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental. (DOGC 3 Agosto 2006).

Decreto 335/2006, de 5 de septiembre, por el que se crea el Centro de control lechero de Cataluña y se designa el Laboratorio autonómico del control lechero oficial. (DOGC 7 Septiembre 2006).

Decreto 393/2006, de 17 de octubre, por el que se constituye y se regula la organización y el funcionamiento del Organismo Pagador de las ayudas financiadas por los fondos FEAGA y FEADER. (DOGC 19 Octubre 2006).

Decreto 392/2006, de 17 de octubre, por el que se regula el Sistema de asesoramiento agrario de Cataluña. (DOGC 19 Octubre 2006).

Decreto 413/2006, de 31 de octubre, por el que se establecen las Normas generales de producción integrada en Cataluña. (DOGC 3 Noviembre 2006).

### **EXTREMADURA**

Ley 2/2006, de 7 de julio, por la que se modifica la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de elecciones al campo. (DOE del 8 de julio).

Orden de 25 de julio de 2006 por la que se desarrollan y concretan determinados aspectos en relación con las acciones de reconversión individuales financiadas por el Fondo Comunitario del Tabaco. (DOE del 27 de julio).

Orden de 11 de agosto de 2006 por la que se dictan las normas para las solicitudes y requisitos exigidos para la adquisición o cesión de los derechos de plantación de viñedo de la Reserva Regional de derechos de plantación de viñedo de Extremadura. (DOE del 26 de agosto). Modificado por Orden de 12 de septiembre de 2006 por la que se modifica la Orden de 11 de agosto de 2006, por la que se dictan las normas para las solicitudes y requisitos exigidos para la adquisición o cesión de los derechos de plantación de viñedo de la Reserva Regional de derechos de plantación de viñedo de Extremadura (DOE del 14 de septiembre).

Decreto 167/2006, de 19 de septiembre, de nueva fijación de precios máximos y mínimos de tierras, en la Zona Regable Centro de Extremadura (Badajoz-Cáceres), primera fase. (DOE del 26 de septiembre).

Decreto 171/2006, de 3 de octubre, por el que se designa el Organismo Pagador de los gastos correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE del 10 de octubre).

Orden de 24 de octubre de 2006 por la que se modifica la Orden de 24 de abril de 2006 por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos de la Política Agraria Común en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE del 4 de noviembre).

Decreto 193/2006, de 14 de noviembre, de protección del bienestar animal en matanzas de animales de la especie porcina (DOE del 18 de noviembre).

Decreto 192/2006, de 14 de noviembre, por el que se crea el Consejo Regional de Educación Ambiental. (DOE del 21 de noviembre).

Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura. (DOE del 30 de diciembre).

Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura. (DOE de 30 de diciembre).

## **GALICIA.**

Orden de la Consejería de Medio Rural de 4 de septiembre de 2006 por la que se dictan disposiciones para el desarrollo en el ámbito agrario del Decreto 138/2006, de 24 de agosto, de medidas urgentes para la reparación de daños y pérdidas causados por la plaga de incendios que asolaron Galicia durante los días 4 a 14 de agosto del año en curso. (DOG 5 septiembre 2006).

Decreto de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia 155/2006, de 7 de septiembre, por el que se establece el régimen del organismo pagador de los fondos europeos agrarios en Galicia. (DOG 19 septiembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 15 de septiembre de 2006 por la que se crea el Comité de Bioética de la Consejería de Medio Rural (DOG 21 septiembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 22 de septiembre de 2006 por la que se establecen las medidas necesarias para la aplicación, en la Comunidad Autónoma de Galicia, del programa de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera para el período 2006/2007. (DOG 26 septiembre 2006).

Decreto de la Consejería de Medio Rural 182/2006, de 26 de octubre, por el que se establecen medidas para facilitar el acceso a la propiedad a titulares de arrendamientos históricos y aparcerías a que se refiere la Ley 3/1993, de 16 de abril,

de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia, modificada por la Ley 6/2005, de 7 de diciembre. (DOG 27 octubre 2006). Corrección de errores (DOG 3 noviembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 28 de octubre de 2006 por la que se convocan para el año 2006 las ayudas para facilitar el acceso a la propiedad a titulares de arrendamientos históricos y aparcerías a que se refiere la Ley 3/1993, de 16 de abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia. (DOG 30 octubre 2006).

Ley 6/2006, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia. (DOG 6 noviembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 28 de noviembre de 2006 por la que se dictan disposiciones para el desarrollo en el ámbito agrario del Decreto 180/2006, de 19 de octubre, de medidas urgentes para la reparación de los daños causados por las inundaciones acaecidas en el mes de octubre en Galicia, modificado por el Decreto 188/2006, de 26 de octubre. (DOG 30 noviembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 5 de diciembre de 2006 por la que se amplía la dotación presupuestaria para la concesión de las ayudas del régimen de pago único y de otros regímenes de ayuda directa a la agricultura y ganadería establecidas por la Orden de 6 de febrero de 2006. (DOG 13 diciembre 2006).

Orden de la Consejería de Medio Rural de 14 de diciembre de 2006 por la que se dictan disposiciones para el desarrollo en el ámbito agrario del Decreto 227/2006, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para la reparación de los daños causados por las inundaciones acaecidas en el mes de noviembre en Galicia. (DOG 15 diciembre 2006).

## **MADRID.**

Orden 4504/2006, de 24 de agosto, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se modifica la Orden 659/2006, de 23 de marzo, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se regula en la Comunidad de Madrid la concesión de ayudas para la renovación del Parque Regional de Tractores Agrícolas. (BOCAM 6 septiembre 2006).

Decreto 74/2006, de 14 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de utilidad pública 31 montes para su urgente reforestación. (BOCAM 27 septiembre 2006).

Decreto 75/2006, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el control de las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las ayudas directas en el marco de la política agrícola común en la Comunidad de Madrid. (BOCAM de 29 de septiembre de 2006) corregido por Corrección de errores del Decreto 75/2006, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el control de las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las ayudas directas en el marco de



la política agrícola común en la Comunidad de Madrid. (BOCAM 4 Octubre 2006).

Decreto 76/2006 del Consejo de Gobierno, por el que se regula el organismo pagador de la Comunidad de Madrid de los gastos financiados por los fondos europeos agrícolas (BOCAM de 29 de septiembre de 2006) corregido por Corrección de errores del Decreto 76/2006, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el organismo pagador de la Comunidad de Madrid de los gastos financiados por los fondos europeos agrícolas. (BOCAM 4 Octubre 2006).

ORDEN 5149/2006, de 18 de septiembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2007 de las ayudas reguladas en la Orden 82/2006, de 11 de enero, destinadas a las Organizaciones Profesionales Agrarias y otras entidades asociativas. (BOCAM 12 diciembre 2006).

ORDEN 7475/2006, de 29 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2007 de las ayudas reguladas en la Orden 210/2006, de 20 de enero, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establecen en la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la agricultura ecológica, la ganadería ecológica y el mantenimiento de razas autóctonas puras en peligro de extinción. (BOCAM 12 diciembre 2006).

## **REGIÓN DE MURCIA**

Orden de 25 julio 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua por la que se aprueba la convocatoria para el año 2007, de las subvenciones para pequeñas y medianas empresas (PYME) dedicadas a la transformación y comercialización de productos agrarios en determinados municipios de la Región de Murcia. (BO. Región de Murcia 9 agosto 2006).

Orden de 28 julio 2006, de la Consejería de Agricultura y Agua por la que se autoriza una nueva variedad de uva de vinificación en la Región de Murcia. B.O. Región de Murcia 12 agosto 2006).

Orden de 4 octubre 2006, de la Consejería Agricultura y aguas, por la que se aprueba, en materia de vino, el Reglamento de la Denominación de Origen «Yecla» y de sus órganos de gestión y control. (BO. Región de Murcia 23 octubre 2006).

Orden de 9 octubre 2006, de la Consejería Agricultura y aguas, por la que se convocan, para el año 2006, las ayudas reguladas en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 19-2-1993), sobre medidas de estímulo y apoyo para la promoción de nuevas tecnologías en maquinaria y equipos agrarios. (BO. Región de Murcia 14 octubre 2006).

Resolución de 26 octubre 2006, de la Consejería Agricultura y Aguas, que Publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y



Alimentación y la Consejería de Agricultura y Agua de la Región de Murcia en materia de controles, información y seguimiento de los mercados del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa. (BO. Región de Murcia 11 noviembre 2006).

Ley 8/2006, de 16 noviembre de la Asamblea Regional de Murcia, por la que se aprueba la Ley de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia. (BO. Región de Murcia 7 diciembre 2006).

Orden de 13 diciembre 2006, de la Consejería Agricultura y Agua, que Modifica la Orden 9-3-2006 por la que se regula la aplicación del régimen de pago único y el procedimiento para la solicitud y concesión de determinados regímenes de ayuda directa a la agricultura y ganadería en la Región de Murcia. (BO Región de Murcia 15 diciembre 2006).

## **NAVARRA**

Orden Foral 248/2006, de 26 de junio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se crea el Centro de control lechero de la Comunidad Foral de Navarra. (BON 18 agosto 2006).

Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto, por el que se desarrolla la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola. (BON 4 septiembre 2006).

Decreto Foral 67/2006, de 2 de octubre, por el que se autoriza el Organismo Pagador de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Foral de Navarra y se establece su organización y funcionamiento. (BON 11 octubre 2006).

Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra. (BON 13 diciembre 2006).

Orden Foral 350/2006, de 14 de noviembre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que regula el servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias. (BON 22 diciembre 2006).

Orden Foral 453/2006, de 22 de diciembre, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se establecen en la Comunidad Foral de Navarra los criterios y modo de asignación de la cuota previo pago procedente de la convocatoria del Banco Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas para la campaña 2006-2007. (BON 31 diciembre 2006).

## **PAÍS VASCO.**

### **1. Normativa común del Parlamento Vasco.**

Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas. (BOPV 19 julio).

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. (BOPV 20 julio).

Decreto 194/2006, de 3 de octubre, por el que se constituye el Organismo Pagador de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV 13 octubre).

Decreto 236/2006, de 21 de noviembre, de ayudas al cultivo, almacenamiento y comercialización de la patata de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV 28 noviembre).

## **2. Normativa Foral del Territorio Histórico de Araba.**

Texto refundido del Decreto Foral del Consejo de Diputados por el que se aprueba el Plan de Ayudas al Sector Agrario Alavés, incluidas modificaciones vigentes, cuya publicación íntegra ha sido aprobada por Decreto de Consejo de Diputados número 53 de 3 de agosto de 2006. (BOTH A 11 octubre).

## **3. Normativa Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa.**

Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de Montes de Gipuzkoa. (BOG 20 octubre).

Decreto Foral 31/2006, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto Foral 80/2004, de 14 de septiembre, sobre ayudas a las explotaciones agrarias y al desarrollo y adaptación de las zonas rurales del Territorio Histórico de Gipuzkoa. (BOG 11 julio).

Decreto Foral 48/2006, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Decreto Foral 80/2000, de 5 de septiembre, por el que se establece un Régimen de Ayudas para el Mantenimiento, Mejora y Desarrollo de los bosques de Gipuzkoa. (BOG 28 noviembre).

## **LA RIOJA.**

Orden 17/2006, de 7 de septiembre, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, por la que se modifica la condición 2 del Anexo 1 de la Orden 18/2005, de 27 de junio, por la que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de La Rioja, (BOR 21 de septiembre de 2006).

## **COMUNIDAD VALENCIANA.**

Decreto 120/2006, de 11 de agosto, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana. (DOCV 16 agosto 2006).

Decreto 123/2006, de 8 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que aprueba el Estatuto de la Agencia Valenciana

de Fomento y Garantía Agraria. (DOCV 12 septiembre 2006).

Decreto 124/2006, de 8 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se designa el Organismo Pagador de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en la Comunidad Valenciana y se establece su organización y funcionamiento. (DOCV 12 septiembre 2006).

Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental. (DOCV 20 septiembre 2006).

Decreto 150/2006, de 6 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por el que se crea el Observatorio de Precios de los Productos Agroalimentarios de la Comunidad Valenciana.. (DOCV 11 octubre 2006).

Orden de 30 de noviembre de 2006, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas para obras de acondicionamiento de caminos rurales y se convoca a los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana para que presenten sus solicitudes correspondientes al ejercicio de 2007. (DOCV 12 diciembre 2006).

Orden de 28 de noviembre de 2006, de la Conselleria de Agricultura y Pesca y Alimentación, por la que se establecen ayudas a la inversión en explotaciones ganaderas. (DOCV 15 diciembre 2006).



## REVISTA DE REVISTAS

Begoña González Acebes  
Profesora Asociada de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid

### AMBIENTA

Nº 57, JULIO-AGOSTO 2006

**ESQUINAS, J.** *“1ª Reunión del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos: una apuesta por el futuro agrícola, alimentario y medioambiental”.*

**ALVAREZ, S.** *“El Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad y la regulación internacional de los OMG: de las palabras a la acción”.*

### BOLETÍN ICE ECONÓMICO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Nº 2889, SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2006

**GÓMEZ-CARDOSO BERNET, M.A.** *“La fruticultura extremeña”.*

**GUERRA PIZARRO, J.** *“El sector vitivinícola”.*

**DÍAZ HERRERO, F.** *“Datos de la Agricultura ecológica en Extremadura”.*

**MUSLERA PARDO, E.** *“El sector cárnico en Extremadura”.*

**ELENA ROSSELLÓ, M.** *“El corcho en la encrucijada: la pérdida del monopolio”*

**GARCÍA GALÁN, M. del M. CHAMORRO MERA, A. y VALERO AMARO, V.** *“Denominaciones de Origen en Extremadura: Una apuesta por la calidad”.*

### CIVITAS

### REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO EUROPEO

Nº 19, JULIO-SEPTIEMBRE 2006.

**MUÑOZ DE MORALES, M.** *“La suma a tanto alzado en el procedimiento por inejecución del Derecho Comunitario. Especial referencia a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2005: Asunto C-304/02”.*

## **INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA**

**Nº 828, 2006.**

**REBOLLO, A. ROMERO J y YAGÜE, M<sup>a</sup>.J.** “Análisis de los márgenes comerciales de los productos frescos de alimentación en España”, p. 67.

**COMPÉS, R. y LÓPEZ GARCÍA, T.** “Los conflictos comerciales de origen fitosanitario: el caso del veto estadounidense a las clementinas españolas”, p. 221.

## **GACETA JURÍDICA DE LA CE Y DE LA COMPETENCIA**

**Nº 245, SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2006.**

**GONZÁLEZ VAQUÉ, L.** “La sentencia “alfa Vita Vassilopoulos” de 14 de septiembre de 2006: ¿qué nos queda de “Keck y Mithouard”?”

**FERNÁNDEZ MARISCAL, C.** “La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de septiembre de 2006, anulando el Reglamento de base del Consejo instaurando el régimen comunitario de ayuda al algodón bruto”.

## **PESCA Y ACUICULTURA EN EUROPA**

**SEPTIEMBRE 2006.**

*¿Hacia una política marítima integrada en Europa? Puesta en marcha de la consulta pública.*

## **REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL**

**Nº 9, 2006.**

**MARTÍN MATEO, R.** *La aportación de la biomasa al aprovisionamiento energético”.*

## **REVUE DE DROIT RURAL**

**Nº 345, AGOSTO-SEPTIEMBRE 2006,**

**HUDAULT, J.** “¿Los obstáculos de orden civil, penal y fiscal a la existencia de la empresa agrícola han sido resueltos por la ley de 5 de enero de 2006?”, p.19.

**TAURAN, Th.** “La especialidad del derecho del trabajo en agricultura. Principales derechos y obligaciones de los trabajadores y de los empresarios agrícolas”, p. 25.

**Nº 347, 2006.**

**BERNABEU, B.** *“Ayudas a la producción. Control judicial en materia de concesión de primas a la transformación”*, p. 31.

**CHAUVAUX, D.** *“Constitución de un GAEC y alejamiento geográfico de las explotaciones”*, p. 32.

**TAURAN, Th.** *“Modalidades de opción para la calidad de colaborador de explotación o empresa agrícola, de asalariado o jefe de explotación o empresa agrícola”*, p. 42.

**PETIT, Y.** *“De la última a la próxima reforma. El evolucionismo permanente de la PAC”*, p. 17.

**Nº 349, ENERO 2007.**

**FOYER, J.** *“La agricultura francesa y los dos pilares de la PAC”*, p. 14.

**MILLARD, J.B.** *“El pago único: rasgos característicos y reflexiones sobre su puesta en marcha nacional”*, p. 18.

**MANDEVILLE, B.** *“Mirada crítica sobre la institución y el funcionamiento de los DPU”*, p. 23.

**QUESTIONE AGRARIA****Nº 2, 2006.**

**HENKE, R, FILIPPIS, F Y ANTIMIANI, A** , *“Ampliación de la Unión Europea y especialización del comercio agroalimentario”*, p. 43-74.

**SILLANI, S, BATTISTUTTA, F, TAT, L. y BIANCHIN, F.** *“Los efectos del etiquetado sobre la elección de los consumidores de vino”*, p.143-158.





## BIBLIOGRAFÍA

**ISIDORO CASANUEVA SÁNCHEZ y MANUEL DE PERALTA Y CARRASCO. *Principios básicos de derecho agrario*. Editorial Librería Técnica Universitaria FIGUEROA-2, Cáceres, 230 págs.**

En esta obra los autores presentan un manual, estructurado en diez temas, sobre los principios básicos del Derecho Agrario.

En los dos primeros temas se examina de manera concisa, pero con un gran rigor científico, los orígenes y rasgos característicos de la disciplina, lo que permitirá conocer al lector no sólo el estado actual de esta rama del Derecho, sino también las líneas esenciales de su evolución.

A continuación, el manual analiza los derechos reales que recaen sobre el suelo rústico y entra en el examen de los problemas más destacados que en la actualidad presenta su propiedad. También se enjuicia la problemática de su posesión y las peculiaridades que la división funcional del dominio presenta.

La explotación agraria, sus distintos elementos: suelo y actividades, son tratados en los temas cuarto y quinto. En ellos se contempla con notable atención las actividades ganaderas y la legislación sobre vías pecuarias y derecho de pastos. También se estudia la diversidad de formas jurídicas de explotación agraria: individual, familiar y asociativa.

El tema seis lo dedican los autores al estudio de los contratos agrarios más característicos: el contrato de arrendamientos rústicos, los contratos parciarios, el crédito agrario y el seguro agrario.

A continuación, en el tema siete, se destacan los aspectos más relevantes de la sucesión *mortis causa* en la explotación agropecuaria, tanto en el caso de la sucesión en la condición de agricultor-propietario, como en la de arrendador o arrendatario en el supuesto de que exista un contrato de arrendamiento rústico.

Al examen del derecho laboral agrario se dedica el tema ocho. En él se ofrece una panorámica general de la cuestión y algunas de las peculiaridades de este contrato en el sector. En particular, se hace una referencia a los convenios colectivos del campo, al sindicalismo agrario y al régimen especial agrario de la Seguridad Social.

El tema nueve se refiere al Derecho Agrario autonómico, definido por GARCÍA CANTERO como el conjunto normativo emanado de las diferentes Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias estatutarias, y recoge los criterios orientadores suministrados por BALLARÍN MARCIAL sobre la evolución de este Derecho. Continúa el tema analizando el desarrollo competencial autonómico

por la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se recoge de una manera muy completa la legislación autonómica de dicha comunidad al amparo del art. 7.1.6 de su Estatuto de Autonomía. En particular se hace una referencia especial, entre otras, a las siguientes leyes: Ley de Regadíos, Ley de Financiación Agraria, Ley Sobre Ordenación de Producciones Agrarias, Ley de Fomento de la Agricultura Ecológica, Natural y Extensiva, Ley de Definición de la Figura de Agricultor a Título Principal y de las Explotaciones Calificadas de Singulares, Ley para la Modernización y Mejora de las Estructuras de las Tierras de Regadío, Ley de Elecciones al Campo, Ley de Dehesas y a la Ley de Creación del Instituto del Corcho, de la Madera y del Carbón Vegetal.

El tema diez se ocupa de un conjunto de cuestiones en torno al Derecho Agrario de difícil encuadre sistemático, como son la ecología, la ecocondicionalidad y la legislación sobre aguas y montes. Para concluir este tema los autores destacan la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea y, como consecuencia de ello, el sometimiento a la Política Agraria Común (PAC), lo que ha originado un drástico cambio en el desenvolvimiento de las relaciones agrarias, en especial para los explotadores de la tierra.

La monografía concluye con una Bibliografía básica sobre Derecho Agrario y una Bibliografía por capítulos.

La obra objeto de esta reseña se afana por ofrecer una imagen completa del Derecho Agrario actual de forma clara y sencilla, fija los conceptos, normativa y principios principales de una materia multidisciplinar muy compleja. Por todo ello, nos encontramos frente a una herramienta muy valiosa que permitirá al estudiante y a cualquier persona interesada, aproximarse a esta compleja rama del Derecho y realizar un provechoso estudio.

MARÍA ISABEL MONDÉJAR PEÑA  
PROFESORA DE DERECHO CIVIL  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

**RAMON HERRERA CAMPOS y MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZALEZ (Eds.). *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica. Libro homenaje al profesor Agustín Luna Serrano. Editorial Universidad de Almería, Almería, 2006.***

Como destaca RAMON HERRERA CAMPOS, no se puede pasar por alto la revolución biotecnológica, puesto que dentro de unos años todo vegetal en agricultura será transgénico y todos los alimentos tendrán este carácter, resultando tan sanos como cualquier otro. No obstante, aunque no hay dudas sobre el beneficio cuantitativo y cualitativo obtenido de la correcta elaboración y posterior uso de los alimentos transgénicos, no debe olvidarse que la modificación genética lleva implícita la existencia de riesgos que no deben ser olvidados, puesto que muchas de estas manipulaciones tienen un destino final muy delicado: el consumo humano. Ese posible peligro para la salud justifica que los autores de este libro, reconozcan la necesidad de controles serios y rigurosos que permitan o verifiquen unas garantías de seguridad para la comercialización de los productos de consumo humano.

Las aportaciones de los participantes en esta obra han sido las siguientes:

- AGUSTÍN LUNA SERRANO, “Aparición y consolidación del Derecho Agrario”.

- RAMÓN HERRERA CAMPOS, “La modernización de la agricultura y sus relaciones con el medio ambiente. La agenda 2000. Perspectivas europeas e internacionales”.

- ROSARIO CAÑABATE POZO, “Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias andaluzas”.

- DAVID LORENZO MORILLAS FERNÁNDEZ, “La actual situación de entrada de transgénicos en la Unión Europea: el supuesto del maíz BT-10”.

- PATRICIA PELÁEZ, “Comercialización de alimentos y piensos modificados genéticamente en España”.

- CONCEPCIÓN NOVILLO ALMENDROS, “Biotecnología en agricultura. Garantías y controles previos a la comercialización de productos transgénicos”.

- FRANCISCO MONCI MARÍN, “Calidad y control en la mejora genética convencional de semillas”.

- ROCÍO LÓPEZ SAN LUIS, “Estudio sobre el anteproyecto de la ley de semillas, plantas de vivero y recursos fitogenéticos”.

- IÑIGO PRADERA, “La patentabilidad de las invenciones biotecnológicas: reglas 23 (B) A 23 (E) CPE y su aplicación”.

- MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ, “Comentario al proyecto de Real Decreto sobre coexistencia y cultivos modificados genéticamente con los convencionales y ecológicos”.

- FRANCISCO CASERO RODRÍGUEZ, “En defensa de la agricultura

ecológica”.

- JUAN MANUEL BALLESTEROS, “¿Cómo se garantiza la seguridad de los organismos modificados genéticamente?”.

- ANA MARÍA PÉREZ VALLEJO, “Los deberes precontractuales de información y publicidad, su reflejo en el marco de la legislación alimentaria”.

- M<sup>a</sup> ANGUSTIAS MARTOS CALABRÚS, “El etiquetado de los productos con OMG y el derecho de información al consumidor en el ámbito de la Unión Europea”.

- FRANCISCO MILLÁN SALAS, “Etiquetado y presentación de los productos alimenticios”.

- FRANCISCO RUIZ LUQUE, “Etiquetado y trazabilidad en los alimentos”.

- FRANCISCO LLEDÓ YAGÜE, “Las certificaciones de calidad Agricultura y consumo”.

- ANA ALEMÁN MONTERREAL, “Hacia una objetivización de la responsabilidad agroalimentaria: antecedentes jurídicos”.

- DOMINGO JIMÉNEZ LIÉBANA, “Riesgos y responsabilidades civiles en los cultivos y productos agroalimentarios”.

- JAVIER VALLS PRIETO, “La comercialización de organismos modificados genéticamente y la protección penal de los consumidores”.

- FÁTIMA PÉREZ FERRER, “Delitos contra la salud pública: la producción, distribución y el comercio ilícito de productos alimentarios”.

- AINOA GUTIÉRREZ BARRENGO y OSCAR MONJE BALMASEDA, “La competencia de las comunidades autónomas en relación con los productos transgénicos: autorización, vigilancia, control e imposición de sanciones”.

- RAMÓN HERRERA DE LAS HERAS, “La previsión penal de los riesgos derivados de las biotecnologías -con especial atención al consumidor y al medio ambiente”.

De los diferentes trabajos se deduce que el constante avance de los conocimientos científicos, y la experiencia alcanzada sobre biotecnología, lleva aparejado el que las normas reguladoras de esta materia sean objeto de frecuentes cambios, no sólo para adecuar nuestro ordenamiento jurídico a la nueva normativa comunitaria, sino también para adoptar las medidas adecuadas para evitar los potenciales efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente derivados de estas actividades.

En el libro se destaca el indudable interés normativo por fomentar el acceso de los ciudadanos a la debida información. Precisamente por la gran importancia de este último objetivo, en el libro se examina detalladamente el contenido de la etiqueta para la comercialización de un producto transgénico y se destaca cómo la trazabilidad constituye la herramienta básica para las nuevas exigencias del etiquetado impuestas por la Unión Europea, pues mediante ella es posible

que todos los eslabones implicados en la cadena alimentaria informen y sean informados acerca de la procedencia de los productos que se procesan.

Concluye el libro con diversos trabajos tendentes al examen de las normas reguladoras de las posibles responsabilidades civiles y penales en los cultivos y productos agroalimentarios, cuestionándose si son suficientes y adecuadas para afrontar las posibles consecuencias lesivas derivadas de las actividades biotecnológicas.

En suma, el contenido de esta obra la hace merecedora de una lectura atenta, no sólo para quienes se preocupan del Derecho Agrario, sino —y sobre todo— por cuantos estén interesados en la debida protección de la salud de los ciudadanos y del medio ambiente.

MARÍA ISABEL MONDÉJAR PEÑA

Profesora de Derecho Civil

Universidad Autónoma de Madrid





## NOTICIAS

### **XI CONGRESO ESPAÑOL E INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO VALENCIA**

Fiel a su tradición agrarista, iniciada hace ya varias décadas por el Catedrático de Derecho civil y agrario D. Luis Amat Escandell, el Área de Derecho civil de la Universidad Politécnica de Valencia (encabezada por los Profesores Desamparados Llombart Bosch y Pablo Amat Llombart) en colaboración con la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, organizaron el XI Congreso Español y I Internacional de Derecho Agrario, que se celebró durante los días 22 y 23 de junio de 2006 en la ciudad de Valencia.

Este Congreso nace con la finalidad de abordar el estudio y análisis de las principales cuestiones que en la actualidad preocupan a la agricultura y al desarrollo rural, tanto a nivel de la Comunidad Valenciana, como de España y de la Unión Europea. En concreto, entre los temas objeto de debate destacan el concepto y fundamento del Derecho agrario y agroalimentario, las últimas reformas de la PAC, los principales contratos agrarios vinculados a la explotación de la tierra —como los arrendamientos rústicos y su última reforma—, las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, los contratos relativos a la puesta en el mercado de productos agroalimentarios, es especial el contrato de integración, así como las modernas relaciones entre la biotecnología y la agricultura y los productos transgénicos.

La iniciativa se propuso, asimismo, reavivar la llama de los tradicionales Congresos nacionales de Derecho Agrario que, desde el año 1987, viene patrocinando la Asociación Española de Derecho Agrario, sin con ello perder la perspectiva de la regulación comunitaria que tan profundamente está afectando a las relaciones jurídicas y los derechos subjetivos de las personas dedicadas a la agricultura y a las actividades desarrolladas en el medio rural.

Para el cumplimiento de tales objetivos se contó con la valiosa participación de prestigiosos ponentes españoles y extranjeros, procedentes del ámbito del Derecho civil, así como de expertos agraristas especializados en los temas que fueron objeto del debate, a cuyas aportaciones se unieron las diversas comunicaciones de los congresistas. El desarrollo de la reunión científica ha servido como punto de partida para la elaboración de una publicación de investigación —la cual ya se encuentra en fase de edición— que incluye los trabajos científicos y conclusiones alcanzadas.

El Congreso fue inaugurado por el Honorable Sr. Conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalitat Valenciana, D. Juan G. Cotino Ferrer, quien en su discurso inaugural destacó los principales problemas que afronta la agricultura valenciana, como la cuestión del acceso al agua para regadíos o la aplicación de las reformas de las OCM (en especial la de frutas y hortalizas) y de la PAC. Propuso, entre otras medidas, la creación de un Observatorio de precios agrarios, continuar con el fomento del cultivo y la explotación en común de la tierra, así como con la defensa y promoción de los productos mediterráneos.

A continuación comenzó el desarrollo de las ponencias generales, correspondiendo la primera al Ilmo. Sr. D. Carlos Mínguez Plasencia, Subsecretario de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalitat Valenciana, quien habló de las perspectivas de la agricultura en la Comunidad Valenciana desde un enfoque jurídico y legislativo. Tras repasar el marco competencial autonómico en materia agraria, en vistas a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, hizo referencia a la aplicación de la PAC en Valencia, y en particular del régimen de pago único, destacando las principales políticas que desde la Conselleria están siendo implementadas: a) la política de producción: el cultivo en común; b) la política de mercados: el observatorio de precios; c) la política organizativa: Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria; d) la política medioambiental: la condicionalidad de las ayudas agrarias.

La siguiente ponencia fue a cargo de D. Alberto Ballarín Marcial, Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario, relativa a la definición y justificación del denominado «Derecho agroalimentario». El insigne agrarista efectuó un somero repaso a las definiciones clásicas del Derecho Agrario, pasó a enumerar los diversos conceptos sobre el «Derecho Agroalimentario» aportados por autores consagrados, terminando con su propia propuesta de definición: “El Derecho Agroalimentario español es el conjunto de normas internacionales, comunitarias, estatales y autonómicas que regulan las empresas agroalimentarias, la producción y la venta por el productor de toda clase de plantas, y de los animales de abasto, el alimento como tal, además de la conservación y mejora del medio rural y del medio ambiente general, atendiendo a la protección de las rentas agrarias armonizada con el interés de los consumidores”.

El siguiente bloque de ponencias abrió la materia de los arrendamientos rústicos, con especial atención a las últimas reformas introducidas en la legislación estatal. Inició el debate el Dr. D. Pablo Amat Llombart, Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho civil de la Universidad Politécnica de Valencia, quien efectuó una aproximación introductoria a la ley de arrendamientos rústicos, destacando las principales novedades de la reforma introducida por la ley 26/2005, de 30 de noviembre, y haciendo una breve digresión acerca del régimen y especialidad de los arrendamientos históricos valencianos. Le siguió la ponencia de D. Enrique Rubio Torrano, Catedrático de Derecho civil de la Universidad Pública de Navarra, cuya ponencia se tituló “Novedades legislativas del contrato

de arrendamiento rústico”. El Profesor Rubio realizó un análisis en profundidad sobre las modificaciones de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 2003 verificadas por la reforma de 2005, incidiendo, entre otras cuestiones, en el tema de la profesionalidad del agricultor, en las limitaciones superficiales al arrendamiento o en la controvertida restauración de los derechos de adquisición preferente, tanteo y retracto. Ya en la sesión vespertina intervino D. José Antonio Cobacho Gómez, Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Murcia y Catedrático de Derecho Civil, quien disertó acerca del arrendamiento rústico como contrato para la empresa agraria, efectuando una revisión de los orígenes de la legislación arrendaticia española, para centrarse a continuación en la vigente ley de 2003 y su reforma de 2005, analizando los aspectos más relevantes de ésta última.

La ponencia titulada “Régimen jurídico de la calidad agroalimentaria, en particular la normativa autonómica española”, corrió a cargo del Dr. D. Ángel Sánchez Hernández, Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho civil de la Universidad de La Rioja, quien abordó un extenso y completo análisis de la última legislación comunitaria sobre distintivos de calidad de productos agroalimentarios, indicaciones geográficas, denominaciones de origen y especialidades tradicionales garantizadas, prestando una especial atención a la producción ecológica e integrada, y trayendo a colación las leyes autonómicas aplicables en la materia.

La segunda Jornada, en su sesión matutina, se inició con el bloque de ponencias dedicadas al estudio de la PAC. Abrió la sesión D<sup>a</sup>. Esther Muñoz Espada, Profesora Titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid, para exponer las principales “Modificaciones en curso de la Política Agrícola Común”, actuando a su vez como moderadora de la mesa. Le siguió en el uso de la palabra D. José María de la Cuesta Sáenz, Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Burgos, quien defendió la ponencia sobre “La reforma de la PAC y el pago único en su aplicación a España”. Tras exponer el origen, fundamento y fines de la última reforma de la PAC y su incidencia en el Derecho Agrario comunitario y de los Estados Miembros, se centró en el difícil análisis del eje sustancial de la reforma de 2003, el régimen de pago único configurado por el Reglamento 1782/2003, para finalmente describir las posibilidades de su aplicación en España, considerando que esta cuestión “puede marcar decisivamente el devenir del mundo rural europeo y con él del mundo rural español”. Para la exposición relativa al segundo pilar de la PAC, contamos con la muy autorizada intervención de D. Carlos Vattier Fuenzalida, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos, quien pronunció la ponencia titulada “Los cuatro ejes del desarrollo rural”. El Profesor Vattier llevó a cabo un somero repaso de la evolución histórica y de las fuentes del desarrollo rural, y dirigió su análisis al régimen del vigente Reglamento 1698/2005, a partir de los principales ejes en que aparece estructurado: competitividad, medio ambiente, diversificación y el enfoque “LEADER”. Concluye que las cerca de cincuenta

medidas de desarrollo rural previstas siguen siendo de un marcado carácter económico y se pregunta si este nuevo desarrollo rural es suficientemente “verde”.

Seguidamente se abrió la primera mesa redonda dedicada a la “Colaboración intersectorial y los contratos de integración agroalimentarios”, estando presidida por D. Agustín Luna Serrano, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona y doctor *honoris causa in giurisprudenza* por la Universidad de Perugia. El Profesor Luna introdujo el debate desde cuatro perspectivas diferentes, como son las que atañen a la idea de la interprofesionalidad, a la de la versatilidad contractual de la figura de la integración agroindustrial, a la de la multifuncionalidad del agricultor y a la de la incidencia de la contratación por integración en el ámbito medioambiental. Le siguió en el uso de la palabra D<sup>a</sup>. Desamparados Llombart Bosch, Profesora Titular Emérita de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia, quien disertó acerca de la economía contractual y la integración vertical en la agricultura, los contratos agroindustriales y su papel en los procesos de integración en la agricultura como uno de los objetivos primordiales de las interprofesiones agroalimentarias en cuanto sujetos básicos de la integración agroindustrial. Asimismo intervino D<sup>a</sup>. Aura Esther Vilalta Nicuesa, Profesora de la Universidad Oberta de Cataluña, para tratar el fenómeno de la integración vertical desde una aproximación al panorama normativo español, con especial referencia a la novedosa ley catalana 2/2005 de contratos de integración.

El último bloque temático del Congreso estuvo dedicado a la biotecnología aplicada al sector agrario y alimentario, y en particular a los transgénicos (OMG). Precisamente sobre esta última cuestión se pronunció el Profesor Domingo Bello Janeiro, Catedrático de Derecho civil de la Universidad de La Coruña, en su ponencia “Aspectos legales de los alimentos transgénicos”, sobre todo en el ámbito de la liberación voluntaria en el medio ambiente y la comercialización de los productos transgénicos, a resultas de la normativa reglamentaria de la UE y su aplicación en España, destacando las funciones de autorización y de control por la Administración pública (fundamentalmente en cuestiones tan sensibles como la protección del medio ambiente o la salud de los consumidores, donde la normativa sobre etiquetado y trazabilidad de los OMG juega un papel esencial), así como las funciones de fomento e investigación. Dentro de este mismo ámbito material, se desarrolló una Mesa Redonda titulada “Derecho Agrario y Biotecnología”, presidida y moderada por el Profesor Bello Janeiro. Entre los participantes se contó con la presencia de D. Ramón Herrera Campos, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Almería, quien tras disertar acerca de las ventajas e inconvenientes de las aplicaciones biotecnológicas en agricultura, incidió en la relevancia del principio de precaución a la hora de regular la materia. También se adentró en la temática que afecta a la propiedad intelectual y la concesión de patentes biotecnológicas. A continuación intervino el Profesor Amat Llombart, para significar las principales cuestiones conflictivas que debería

afrontar la legislación sobre biotecnología y OMG. Entre ellas destacó la defensa de consumidores y usuarios (ante los riesgos para la salud humana), la tutela del medio ambiente (en presencia de riesgos para la naturaleza y la biodiversidad), la protección de la agricultura convencional y ecológica frente a una hipotética “invasión” o “contaminación” por la agricultura modificada genéticamente, la posición de la opinión pública y los consumidores frente a la biotecnología y los OMG entre la desconfianza y el rechazo, el progreso de las ciencias de la vida, la biotecnología y la investigación, así como sus potencialidades en beneficio de la sociedad, y en fin, los intereses de las empresas y el mercado, es especial por cuanto afecta a la libre circulación de los productos autorizados. Finalmente, D. Ramón Herrera de las Heras, Profesor Ayudante Doctor de Derecho civil de la Universidad de Almería, disertó acerca de la reparación de los daños ambientales, prestando especial atención a los daños causados al medio ambiente por los OMG y a la responsabilidad civil derivada de aquellos. En ambas mesas redondas, tras la primera ronda de intervenciones de los invitados, se abrió un turno de preguntas y de opiniones entre los asistentes, dando lugar a animados e interesantes debates.

Hay que destacar que el Congreso contó con la participación de dos eminentes figuras del agrarismo europeo. Por un lado, el Profesor D. Luigi Costato, Catedrático de Derecho agrario comunitario de la Universidad de Ferrara (Italia), con la ponencia sobre “La progresiva descentralización de la PAC y la concentración de competencias por la Unión Europea en materia de producción y comercio de alimentos”. En ella se centró en las consecuencias de la última reforma de la PAC de 2003 y su particular incidencia en la configuración del Derecho alimentario comunitario. Por otro lado, pudimos asistir a la Conferencia de clausura impartida por el Profesor D. Joseph Hudault, Catedrático de Derecho Agrario de la Universidad de París I Pantheon-Sorbonne, ilustrándonos acerca del camino recorrido por el Derecho Agrario y Rural de las últimas décadas y sus perspectivas de evolución futura.

Finalmente, el acto oficial de clausura contó con la presencia del Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad Politécnica de Valencia, D. Juan Juliá Igual, quien tras felicitar a ponentes y comunicantes por los trabajos presentados, así como la labor realizada por la organización del evento, declaró clausurado el XI Congreso Español y I Internacional de Derecho Agrario.

## **JORNADAS ANUALES SOBRE “EL FUTURO DE LA AGRICULTURA” TALAVERA DE LA REINA, 4-6 julio 2007**

### **PRESENTACIÓN**

Repitiendo la positiva experiencia del pasado verano, pero habiendo dispuesto de mas tiempo para estructurarlas, se presentan estas JORNADAS SOBRE LA AGRICULTURA POR EL CAMBIO CLIMATICO, en la Ciudad de Talavera de la Reina, centro natural y acreditado de una de las comarcas mas dinámicas de España, tanto en Agricultura como en Ganadería. Queda, pues, clara y confirmada la voluntad del CEU de ponernos al día en esa importante materia, en el marco de los Cursos de Verano que se imparten aquí desde el pasado año.

Durante este tiempo, de verano a verano, han ocurrido importantes acontecimientos en el sector primario, al haberse publicado, a principios de febrero, el Informe que la ONU había solicitado de un gran número de científicos de todo el mundo, los cuales han llegado a la conclusión de que el calentamiento global es un hecho evidente y de una importancia extraordinaria, al que debemos prestar toda la atención que merece, según algunos de esos sabios, más todavía que al terrorismo. Nosotros, desde luego, se la vamos a prestar y a ello responden, en buena medida, estas Jornadas, cuya especialidad estriba en aplicar a la agricultura los nuevos planteamientos y las nuevas soluciones teniendo en cuenta, por otra parte, que esa actividad es eminentemente “productora de ambiente”, de tal modo que ya no se circunscribe a la obtención de alimentos sino que ahora aparece claramente como una alternativa enormemente valiosa para luchar contra el efecto invernadero, pues ya hace tiempo que se acuño la frase de que el árbol es el mejor soldado en la guerra contra el CO<sub>2</sub>.

El gran experto español en el cambio climático, el profesor de la Universidad de Alcalá de Henares, Antonio Ruiz de Elvira, que va a inaugurar las Jornadas con una lección magistral, sostiene que debe cultivarse todo el suelo de España que pueda ser cultivado o plantado de árboles, al mismo tiempo que constata la opción por las nuevas fuentes de energía que está en marcha ahora mismo en todo el mundo occidental, lo que lleva a una revalorización de nuestros regadíos, donde podemos cultivar las plantas a partir de las cuales se sintetizan combustibles. Algunas de las premisas actuales sobre los que se asienta la PAC puede decirse ya, a estas alturas que, por lo menos, han entrado en crisis y debemos interrogarnos sobre cuál puede ser la reacción en Bruselas, en la próxima revisión de la PAC, por lo que hemos invitado al profesor emérito de Ferrara y profundo conocedor de esa política, Luigi Costato, para que nos ilustre sobre cuestión tan decisiva para los agricultores. Está en juego, el sistema de ayudas y el mercado ha puesto en tensión los precios de los cereales al subir el maíz en la Bolsa de Chicago un 78% en un año. Los agricultores deben prestar atención a estos cambios, como seguramente se lo va a recomendar alguien que es del oficio y representante, a nivel nacional, de ASAJA, Pedro Barato.

Además de escuchar esas Lecciones, vamos a trabajar cuatro equipos, integrados por personas de diverso signo y preparación, y también un grupo de profesionales de esta Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, pues es perfectamente lógico que prestemos nuestra atención de modo especial, en estas Jornadas talaveranas, a los problemas que se hallan más cerca de nuestras mesas de trabajo, si bien atenderemos, como no podía ser menos, a toda la problemática nacional y contamos para ello con representantes del MAPA y con expertos de diversas CC.AA. Esperamos que prácticamente todos los aspectos que pueden resultar afectados por aquellos fenómenos, pero también cualesquiera otros, serán estudiados debidamente en alguna de esas cuatro Mesas.

Nos permitimos, finalmente, subrayar que apreciaremos mucho la participación en esos trabajos de los agricultores y ganaderos que asistan a las Jornadas, las cuales están abiertas a todos. Cuanto mayor sea la participación mayor y más fecundo será el alcance de esta iniciativa que responde a la calificación de Talavera de la Reina como la cabecera de un territorio muy importante en agricultura y ganadería.

### **PROGRAMA**

DÍA 4 DE JULIO. TARDE .

16:00 h INAUGURACIÓN

Palabras de Raúl Mayoral, Secretario General del CEU, entidad organizadora de las Jornadas.

Palabras del Alcalde de Talavera de la Reina.

Intervención de la Consejera de Agricultura de la JCCM.

16:30 LECCION MAGISTRAL

“El cambio climático y la agricultura”

Antonio Ruiz de Elvira. Catedrático de Física de la Universidad de Alcalá de Henares.

17:30 MESA Número 1

Presidente: MANUEL MARTÍN LOBO. “Medio ambiente y Energías”

Ponentes:

“El Plan Regional de Prevención del cambio climático en Castilla-La Mancha”

Miguel Chillaron Yuste. Director General de Calidad Ambiental. JCCM.

“El uso sostenible del agua en Castilla-la Mancha”

Juan Manuel Suárez Peces. Director General de Mejora de Explotaciones Agrarias. JCCM.

“Biocombustibles y agricultura”

Abengoa Sevilla.

“La producción agrícola integrada y sostenible”

Ramón Meco Murillo. Universidad de Castilla-La Mancha.



## DIA 5 DE JULIO. MAÑANA

## 9:00 LECCIÓN MAGISTRAL

“La autosuficiencia alimentaria mundial, la legislación alimentaria comunitaria e internacional”

Luigi Costato. Profesor emérito de la Universidad de Ferrara (Italia).

## 10:30 MESA Número 2

Presidente: Juan José Sanz Jarque. “Los problemas estructurales de la empresa agraria”

Ponente:

“El minifundio en España, como problema. Posibles soluciones”

Alberto Ballarín Marcial, Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario. AEDA.

Coponentes:

“El arrendamiento rústico”

Ignacio Carpio. Notario de Toledo.

“La modernización del regadío”

Jose Luis Castellano, Álvaro Enrech.

“La ganadería y el agroturismo”

Vidal Montoso Angulo. Universidad de Castilla-La Mancha.

“La agricultura y la actividad cinegética”

Antonio Conde Bajén. Jurista y vocal del Consejo Provincial de Caza de Toledo.

## DIA 5 DE JULIO. TARDE

## 16:30 h LECCION MAGISTRAL

“Los problemas básicos de nuestra agricultura”

Pedro Barato. Presidente nacional de ASAJA.

## 17:30 h MESA Número 3

Presidente.

“Comercialización agraria. El observatorio de precios de productos agrícolas”

Jose Abellán Gómez. Vicesecretario General Técnico.

Coponentes:

“Las negociaciones internacionales agrarias en la OMC”

José Hervás, Director de “Estrella Digital”.

“Las cooperativas y el comercio exterior agroalimentario”

José Luis Rojas, Director de UCAMAN, Unión de Cooperativas Agrarias de Castilla-La Mancha.

“La comercialización de los productos alimentarios de calidad”

Dirección General de Mercados Alimentarios. JCCM.

DIA 6 DE JULIO. MAÑANA

9:00 LECCION MAGISTRAL

“Presente y futuro de la ganadería extensiva en España”

Fernández de Córdoba.

10:30 MESA Número 4

Presidente: César Lumbreras, Director del programa Agropopular, de la COPE.

Ponente:

“PAC Últimas tendencias: la futura O.C.M. única”

José María de la Cuesta:

Coponentes:

“La sanidad animal y la seguridad alimentaria en los intercambios comerciales”

Pilar Gil Agrados. Consejería de Agricultura. JCCM.

“La política de Desarrollo rural”

Ana Carretero García. Universidad de Castilla-La Mancha.

“El estatuto del pastor en Francia y en España”

J.J. Sanz Jarque.

DIA 6 DE JULIO. TARDE

16:30 Presentación de las Conclusiones de las Jornadas.

Presidenta:

Esther Muñiz Espada.

Vocales:

Manuel Lobo, J.J Sanz Jarque, José Abellán, Alberto Ballarín.

19:00 CLAUSURA

Juan José Granado, Secretario General Técnico del MAPA

COORDINADOR GENERAL DE LAS JORNADAS:

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

Inscripciones: 50 euros, excepto funcionarios y estudiantes.

A los asistentes inscritos se les dará un Certificado de Asistencia a las Jornadas.

Información: CEU

**XXIV CONGRESO Y COLOQUIO EUROPEO DE DERECHO RURAL****Caserta (Nápoles) – 26 - 29 Septiembre 2007<sup>1</sup>**

Organizado por el Consejo Europeo de Derecho Rural en colaboración con la Facoltà di studi politici alta formazione europea e mediterranea Jean Monnet y la Associazione Italiana Cultori di Diritto Agrario (A.I.C.D.A.)

**50 Años del CEDR****50 Años de PAC****(AVANCE INFORMATIVO)**

**Organización:** Prof. Dr. **Antonio SCIAUDONE**, profesor asociado de Derecho Agrario Comunitario en la Seconda Università degli Studi di Napoli, Trav. Mario Fiore 12, S. Maria C.V. ITALIA; tef: 0039 823 846973; fax: 0039 823 848125; e-mail. studiosciaudone@libero.it — Dr. **Marc HEYRICK**, Secretario General del CEDR; Deisen Horsweg 33, B-9031 GENT; tf: 0032 9 2271857; e-mail: vero.de.rooze@telenet.be

**Presidente:** Prof. Dr. **Erkki HOLLO**, Universidad de Helsinki, Instituto de Derecho Privado, PL 4, FIN-00014 Helsinki University; tf: 00358 9 191231118; fax: 00 358 9 4775004; e-mail: erikki.hollo@helsinki.fi

**Dirección científica:** Prof. Dr. **Paul RICHLI**, Delegado General del CEDR y profesor de Derecho Público, Agrario y Doctrina Legal en la Universidad de Lucerna, Hofstrasse 9, CH-6000, Luzern; tf: 00 41 41 2287718; e-mail: paul.richli@unilu.ch

**Sesión inaugural:**

**Bienvenida** por el Prof. Dr. **Alfredo MASSART**, Presidente de la Asociación Italiana de Derecho Agrario.

**Bienvenida** del Prof. Dr. **Erkki HOLLO**, Presidente del CEDR.

Prof. Dr. **Joseph HUDAULT**, Presidente de honor del CEDR.

**50 años del CEDR – La contribución del Comité Europeo de Derecho Rural para el desarrollo del derecho rural en Europa.**

Prof. Dr. **Luigi COSTATO**, Presidente de honor del CEDR.

**50 años de la PAC – Las grandes etapas y las grandes líneas de la Política Agraria Común.**

---

<sup>1</sup> Información remitida por el Comité Europeo de Derecho Rural en inglés, francés y alemán. Traducción realizada por Esther López Barrero.

**Comisión I:****POLÍTICA AGRARIA COMÚN, NUEVAS REGLAS DE LA OMC Y EL EQUILIBRIO REGIONAL.**

**Presidente:** Prof. Dr. **Luigi COSTATO**, profesor de la Universidad de Ferrara, Via Savonarola 9, I-44100, FERRARA; tf: 0039 0532 291655; e-mail: costatol@tin.it

**Relator:** Prof. Dr. **Paolo BORGHI**, profesor de Derecho de los Productos Alimentarios, Foltà di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Corso Ercole 1° IÉste 37, 44100 FERRARA, Italy; tf: 0532 291603; fax: 0532 200188; e-mail: paolo.borghi@unife.it

Los informes de los países deben constar de 10-15 hojas (A4 ca 2.200 palabras) y deben enviarse por mail en el 2007 (en formato Word, si es posible) al Relator (a la dirección arriba indicada). También deberá enviarse una copia al delegado general: paul.richli@unilu.ch

En las contestaciones a las preguntas, se solicita a los relatores nacionales que incluyan ejemplos para la mejor comprensión de los procedimientos de cada país. Para más información, contactar por favor con el Relator de la Comisión.

**Nota del Relator**

El Coloquio del CEDR —aunque se trabaja principalmente desde la perspectiva europea— está abierto a relatores de Europa del Este y de otras partes del mundo. Las contribuciones de estos participantes son muy importantes en la era de la globalización en la que nos encontramos. Por eso, el cuestionario ha sido diseñado como una guía para ser utilizada (en diferentes sentidos) tanto por miembros de la Unión Europea, como por relatores nacionales de terceros países.

El tema de la Comisión I es el único abierto a esta posibilidad. Más allá de temas de política agraria comunitaria, esta comisión se centra en el análisis de las normas de la OMC (que son un problema internacional) y del equilibrio regional. Con respecto a este último tema, el número de preguntas formuladas puede disminuir, si se mira desde una perspectiva exclusivamente comunitaria: no todos los países de la Unión Europea forman parte de organismos regionales, algunos de ellos (aunque no todos) son partes de acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales, acuerdos preferenciales, o acuerdos de cooperación regional, etc, firmados con terceros Estados. En contraposición en sistema internacional global —especialmente en lo que afecta al comercio agrícola y de alimentos— existen muchos ejemplos de este tipo de acuerdos y de organizaciones. En consecuencia, algunas de las preguntas formuladas a continuación pueden tener interés exclusivamente, o principalmente, para los relatores de la Unión Europea; otras, tendrán valor para los relatores de terceros países; y finalmente, otro grupo será de interés para todos ellos.

Los relatores de países no comunitarios pueden referir sus experiencias de participación en cualquier tipo de acuerdos o instituciones regionales, explicando cómo esa participación ha influido en sus relaciones comerciales con la Unión Europea y con la OMC

1. Describa brevemente la importancia económica de la agricultura en el contexto económico de su país (por ejemplo las razones históricas, la estructura social, la territorial y su morfología,...). Explique cuáles son los sectores estratégicos de la agricultura y por qué.
2. Haga un resumen histórico breve de cómo se ha implementado en su país la política agraria comunitaria durante las últimas décadas, resaltando las particularidades de las elecciones políticas, y los principales problemas que han surgido en su aplicación.
3. Proporcione una descripción detallada de las modalidades de aplicación de la política agraria comunitaria en su país tras la reforma del 2003, explicando las razones de por qué las ayudas disociadas no han sido adoptadas, aunque pudieran haber sido adoptadas.
4. ¿Cuáles de los pagos disociados contemplados en el Reglamento CE número 1782/03 (en el Título IV) y su subsiguiente reglamentación ha sido adoptada preferentemente por su país?
5. ¿Por qué ha preferido su gobierno este tipo de medidas?
6. ¿Cuál es, en su opinión, la relación general existente entre las normas de la nueva política agraria comunitaria y el Acuerdo de Agricultura de la OMC?
7. Y en particular, ¿cuál es la relación que existe entre la denominada “condicionalidad” del Reglamento CE 1782/03 y la llamada “caja verde” del Acuerdo de Agricultura de la OMC?
8. ¿Ha tenido la normativa de la OMC influencia en las decisiones políticas de su gobierno relativas a la implementación nacional de la nueva PAC (o —para los Estados no comunitarios— sobre su política agraria nacional)?
9. ¿Han tenido las futuras reglas de la OMC (las que se están negociando actualmente en la Ronda Doha) algún tipo de influencia sobre la misma?
10. En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿en qué sentido se ha visto influenciada? En caso contrario, es decir, si se ha respondido negativamente a las dos últimas preguntas, ¿piensa que debería haberse dejado influenciar?
11. ¿Piensa que la participación de la UE en la OMC tiene (ha tenido) efectos positivos o negativos en el equilibrio regional dentro del área de la UE? (Se agradecerá que los relatores comunitarios contesten haciendo referencia a los temas comerciales agrícolas o alimentarios que tengan particular relevancia en su país)
12. ¿Pertenece su Estado a algún organismo regional, o a algún acuerdo de integración regional, o acuerdo de cooperación regional, o similar?

### **Comisión II:**

#### **JURISDICCIÓN Y REGLAMENTACIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN LA AGRICULTURA.**

**Presidente:** Prof. Dr. **Rudy GOTZEN**, Berkenstraat 13, B-3071, KRTENBERG;  
tf: 00 32 16 286408; fax: 00 32 16 242175; e-mail: rudy.gotzen@boerenbond.be

**Relator:** Mr. **Roderick E.O. MACKAY**, Nunton Cottage, Nunton, Salisbury, GB – WILTCHIRE SP 5 4 HW; tf: 00 17 22 329276; fax: 00 17 22 329276; e-mail: [madra@farmersweekly.net](mailto:madra@farmersweekly.net)

#### Información y plazo

Los informes de los países deben constar de 10-15 hojas (A4 ca 2.200 palabras) y deben enviarse por mail en el 2007 (en formato Word, si es posible) al Relator (a la dirección arriba indicada). También deberá enviarse una copia al delegado general: [paul.richli@unilu.ch](mailto:paul.richli@unilu.ch)

En las contestaciones a las preguntas se solicita a los relatores nacionales que incluyan ejemplos para la mejor comprensión de los procedimientos de cada país. Para más información, contactar por favor con el Relator de la Comisión.

#### Introducción:

Las soluciones alternativas a las controversias cubren cuatro procedimientos básicos:

1.- El arbitraje ante un árbitro legal o especialista:

El árbitro adopta decisiones en base a las pruebas presentadas por las partes.

2.- Las vistas celebradas ante tribunales especiales:

Los tribunales especiales que se hayan establecido para asuntos específicos.

3.- Las decisiones adoptadas por un único experto designado al efecto.

Las partes remiten el caso a un experto, que utiliza su experiencia práctica para resolver la cuestión. Aunque puede recibir las pruebas y los testimonios de las partes, basa su decisión en las evidencias encontradas por él mismo.

4.- La mediación

Las partes recurren a un mediador para promover llegar a un acuerdo y que les guíe en la definición del mismo.

Con la finalidad de conseguir un mejor acceso a la justicia, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó el 22 de Octubre de 2004 un borrador de Directiva {SEC(2004) 1314} que regulaba algunos aspectos de las medicaciones en materia civil y mercantil.

A la luz de esta directiva, se está intentando que cada Estado adopte sistemas y procedimientos de mediación concordantes.

**Preguntas:** Las respuestas se limitarán a los procedimientos relativos a leyes rurales, ya se refieran a derecho civil o mercantil.

1. Exponga brevemente la normativa de su país sobre reglamentación de los arbitrajes, aclarando si se siguen las directrices de la UNCITRAL (*United Nation Commission on International Trade Law, 1985*). Entiendo que los siguientes países no siguen la normativa de UNCITRAL: Reino Unido (salvo Escocia, que sí la ha adoptado), Holanda, Francia y Suiza.

¿Existe algún problema en la práctica para la aplicación de estas normas en su Estado?

2. Describa la reglamentación de los tribunales encargados de la resolución de

conflictos sobre temas rurales en su país.

¿Existe algún problema en la práctica para la aplicación de esta normativa en su Estado?

3. Explique cualquier reglamentación sobre asesores independientes existente en su país, o señale su ausencia en caso de no constar de ninguna.

¿Existe algún problema en la práctica para la aplicación de esta normativa o con respecto a su ausencia?

4. Presente cualquier normativa existente en su país, o la ausencia de la misma, relativa a la mediación:

4.1. ¿Cómo se aplica la Directiva SEC(2004)1314 en su país? Si su país no es miembro de la UE ¿existe alguna normativa similar?

4.2. Como es sabido Dinamarca ha decidido no adaptar su normativa a la Directiva SEC(2004)1314 sobre Mediación. Sería interesante analizar las razones de dicha decisión. ¿Ha realizado algún otro país objeciones similares?

4.3. ¿Existen en su país mediaciones obligatorias? ¿Son satisfactorios sus resultados?

4.4. ¿Sabe si hay en su país algún problema con respecto al cumplimiento forzoso de los acuerdos adoptados en las mediaciones? (Esto no debería plantear ningún problema, si se ha adoptado correctamente un acuerdo obligatorio en la mediación o a través de un arreglo judicial)

4.5. El Reino Unido, en el artículo 6 de su normativa, tiene prevista la admisibilidad de pruebas con respecto al procedimiento de mediación y al mediador. ¿Aprecia usted algún problema con esta norma?

La esencia de la mediación es que es un procedimiento que no “prejuzga” ni cierra la posibilidad de recurrir a cualquier otro procedimiento formal.

5. Recursos o apelaciones

### **Comisión III:**

#### **LA APLICACIÓN DEL PAGO ÚNICO POR LAS ADMINISTRACIONES Y LOS TRIBUNALES NACIONALES.**

**Presidenta:** Prof. Dr. **Ana CARRETERO GARCÍA**, Profesora de Derecho Civil, Universidad de Castilla-La Mancha, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Cobertizo de San Pedro Mártir s/n, E – 45071 Toledo; tf: 00 34 925 251586; fax: 00 34 925 251586; e-mail: ana.carretero@uclm.es

**Relator:** Mr. **Hugh MERCER**, Abogado, Essex Courts Chambers, 24 Lincoln's Inn, GB – LONDON WC2A 3ED; tf: 00 207 813 8000; fax: 00 207 813 8080; e-mail: hmercerc@essexcourt-chambers.co.uk / Dr. **Luc BODIGUEL**, responsable de educación, CERP3E (ex. CRUARAP), Faculté de Droit et de Science Politiques, Chemin de la Censive du Tertre, BP 81307, 44313 Nantes cedex 3, France; tf: 00 33 240 141600 ; fax: 00 33 240 141644 ; móvil : 00 33 676984477 ; e-mail : luc.bodiguel@univ-nantes.fr

### **I. Instrucción General**

Los informes de los países deben constar de **10-15 hojas y una página resumen** y



deberán enviarse por e-mail hasta el **30 de Abril de 2007** (en formato Word, si es posible) al Relator (a la dirección arriba indicada). También deberá enviarse una copia al delegado general: paul.richli@unilu.ch

En las contestaciones a las preguntas, se solicita a los relatores nacionales que incluyan ejemplos para la mejor comprensión de los procedimientos de cada país. Para más información, contactar por favor con el Relator General de la Comisión.

## **II. Observación previa**

### **1. Contexto y objetivos de la Comisión III**

La última reforma de la Política Agraria Comunitaria se encuentra ahora en funcionamiento. Todos los “actores” afectados por la reforma son conscientes de la naturaleza innovadora del régimen del pago único y han hecho frente o se encuentran haciendo frente a las dificultades derivadas de la aplicación de este régimen legal.

Dos de estos “actores” están directamente encargados de la aplicación y de la eficiencia del nuevo sistema de subsidios agrícolas: las administraciones o las corporaciones privadas o públicas encargadas de fijar los derechos de cada productor, de hacerse cargo de su aplicación, de confirmar el cumplimiento de la normativa europea, dentro de los límites legales nacionales o locales; los tribunales a quienes se les encomienda la revisión de la legalidad del cumplimiento de las normas, la decisión de los litigios entre particulares o entre particulares y la administración.

El objetivo de la Comisión III es comparar:

- por un lado, la estructura jurídica nacional de las acciones administrativas con la práctica de las administraciones nacionales (o sus equivalentes) encargadas de la gestión del régimen de pago simple.

- por otro lado, los distintos casos relativos al régimen de pago único presentados antes una variedad de jueces (de jurisdicción administrativa, constitucional, mercantil, civil, penal,...) analizando tanto los razonamientos jurídicos como los resultados.

### **2. Metodología de la Comisión III**

Con la finalidad de poder preparar un verdadero informe general que contenga una síntesis de derecho comparado, **les solicitamos por favor que respondan a las preguntas empleando el mismo orden y los mismos números utilizados en el cuestionario.** El cuestionario propuesto no es exhaustivo y se puede complementar la pregunta formulada o añadir más comentarios en el apartado de “Otras preguntas”, situado al final del cuestionario. Debido a que la jurisprudencia nacional sobre el régimen de pago único puede ser citada en los tribunales de otros miembros de la UE, sería deseable que se incluyeran, por un lado, las referencias precisas o direcciones de páginas web que contengan las decisiones nacionales y, por otro lado, que se mantenga siempre que sea posible un equilibrio entre las respuestas que se elaboren a la pregunta 1 y 2 respectivamente.

## **III. Preguntas**

¿Cuál es el régimen específico de pago único aplicable en su país?

- Aplicación a nivel regional (artículo 58 del Reg. 1782/2003)
- Aplicación parcial del régimen de pago único – pago parcial disociado (artículo 64)
- Opción de excluir determinados pagos directos (artículo 70)
- Opción de adoptar un periodo transitorio (artículo 71)

1. Actividades de la administración nacional sobre el régimen de pago único:

1.1 Características institucionales del régimen de pago único.

¿Qué "actores" son responsables de la aplicación del pago único?

¿Cuál es la jurisdicción de cada actor?

¿Cómo se reparten los poderes y las competencias jurisdiccionales entre el Estado, la administración local, la regional, (etc) en el contexto del pago único?

1.2 Solicitudes presentadas sobre los derechos de pago único y adjudicaciones de los derechos de pago único.

1.2.1 ¿« Standard » de los derechos de pago único?

Plazos máximos, requisitos establecidos, condiciones para la concesión de los derechos, determinación de los derechos de pago, condicionalidad...?

¿Se han concedido derechos de pago a los agricultores que simplemente mantienen sus tierras en "buenas condiciones agrícolas y medioambientales"?

1.2.2 ¿Derechos « especiales » de pago?

¿Cuáles son estos derechos especiales?, ¿abandono de tierras (*"set-aside" rights*)?, ¿medidas de acoplamiento?, ¿los derechos de las reservas nacionales? etc

¿Cuáles son los plazos máximos, requisitos establecidos, condiciones para la concesión de los derechos, determinación de los derechos de pago, cumplimiento cruzado,...?, ¿Qué problemas de concesión de derechos de pago en situaciones especiales durante el periodo señalado ha habido?

¿Se han concedido derechos de pago a los agricultores que simplemente mantienen sus tierras en "buenas condiciones agrícolas y medioambientales"?

¿Cómo se gestiona la reserva nacional de derechos de pago y cuáles son las principales clasificaciones para la concesión de los derechos de pago?, ¿Cuál es la práctica de este reserva?

1.2.3 Las administraciones y los derechos de pago único.

¿Interviene la administración en los procedimientos de venta, transferencia, fusión, etc?, ¿y en la determinación de la cantidad de los derechos de pago único (valor)?

¿Tiene la actividad administrativa repercusiones en las prácticas agrícolas (la toma de decisiones, las inversiones,...) o en la legislación agrícola nacional (definición/es de actividad agraria, formación de los arrendamientos agrícolas, acceso a la propiedad agraria, desarrollo de la tierra agrícola, creación de sociedades agrícolas,...)?

¿La aparición del derecho de pago único ha tenido consecuencias en la organización del sector agrario, en especial en los grupos profesionales o interprofesionales?

¿Qué trato concede la administración a la aplicación de los derechos de pago único en los casos de nuevos agricultores o agricultores jóvenes? En los casos en que es necesaria una previa autorización administrativa para establecerse, ¿se incluyen como uno de los criterios favorables para la obtención de la autorización los derechos de pago único?

¿Cómo se organiza la modulación? ¿es efectiva? ¿hasta qué punto?

1.3 Supervisión y sanciones.

1.3.1 Supervisión del cumplimiento de los requisitos vinculados a la concesión del pago único.

¿Quién supervise el cumplimiento?

¿Cuál es la naturaleza jurídica de la supervisión?

¿Cuál ha sido la práctica de la supervisión? ¿y los resultados de las supervisiones?

¿Cuáles son los requisitos para revisar el mantenimiento de “buenas condiciones agrícolas y medioambientales”? ¿Cómo es el sistema general de verificación de la condicionalidad?

1.3.2 Sanciones por incumplimiento de las exigencias ligadas a la concesión de los DPU.

¿Quién impone las sanciones?

¿Cuáles la naturaleza jurídica de las sanciones?

¿En qué ámbitos se aplican las sanciones? ¿ha fracasado la condicionalidad? ¿y las “buenas condiciones agrícolas y medioambientales”? ¿se han incumplido las declaraciones sobre áreas pertinentes? ¿qué problemas hay con la transferencia de los derechos de pago único (asignación, herencia, fusión,...)?, etc.

2. El papel de los tribunales en las controversias sobre derechos de pago único.

2.1 ¿Cuáles son los juzgados y tribunales competentes?

2.2 ¿Cuáles son las áreas de las leyes afectadas?

Constitucionalidad o legalidad de las normas relativas a los derechos de pago único. Aclarar.

¿Cuál es el valor jurídico de una decisión individual relativa a los derechos de pago único?

Naturaleza jurídica de los derechos de pago único: temas de propiedad, contratos de arrendamiento, aprobación de las actividades agrícolas, derechos reales de propiedad, derechos personales, autorización administrativa.

2.2 ¿Cuáles son los objetivos legales de los procedimientos ante los tribunales?

Los temas relativos a la concesión de los derechos de pago único, si se incluyen o no en las restricciones.

Problemas derivados de las opciones que han tomado los Estados miembros de acuerdo con las prescripciones de los artículos 58, 64, 70 y 71 del Reg. 1782/03.

Problemas relacionados a la situación de los agricultores frente a la introducción de los derechos de pago único (arrendamientos, propiedades pertenecientes a un pluralidad de personas, ocupación,...)

Problemas relativos a las situaciones especiales mantenidas en el periodo de referencia.

Problemas relativos a la transferencia de derechos.

Controversias relativas al valor de los derechos de pago único.

Asuntos relativos a la condicionalidad y los requisitos de buena agricultura y medioambiente.

2.4 ¿Cuáles son las soluciones adoptadas por los jueces?

Fundamentos de las decisiones judiciales. Consecuencias de dichas soluciones.

## NOTA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ EUROPEO DE DERECHO RURAL<sup>1</sup>

El Comité Europeo de Derecho Rural, conocido por sus siglas en francés CEDR (“*Comité Européen de Droit Rural*”) es la única organización europea que aglutina a los abogados y demás profesionales interesados en los temas de derecho relacionados con la agricultura y el ámbito rural. Desde su creación en 1957, el CEDR se ha dedicado a la promoción del derecho agrario y de otras áreas del derecho y de las ciencias sociales que están relacionadas con la agricultura y con el medio rural. En esta línea, ha organizado y organiza periódicamente un congreso de derecho agrario, de los que hasta la fecha se ha celebrado veintitrés; igualmente promueve seminarios y otros encuentros. Con la finalidad de aumentar la difusión del derecho agrario, el CEDR ha elaborado diversas publicaciones, entre ellas las que recogen las actas de los congresos. Desde otra perspectiva, el CEDR participa y asesora a algunos organismos internacionales. En este sentido, el CEDR tiene reconocido el estatus de participante en el Consejo de Europa, y el de organismo consultivo del Consejo de la Unión Europea

La membresía del CEDR se compone de siete tipos diferentes de miembros. Así, pueden formar parte del CEDR las asociaciones de abogados y de otros profesionales que estén interesadas por los aspectos legales de la agricultura y de la vida rural, los particulares, cuando en el país de su nacionalidad no exista ninguna asociación nacional miembro del Comité o no puedan formar parte de ella, las instituciones académicas y otras instituciones dedicadas a la investigación y enseñanza de las técnicas agrarias y de sus materias conexas, los miembros secundarios, que son los que ayudan al mantenimiento económico de la organización, los miembros corresponsales, donde se incluyen los abogados dedicados a temas agrarios, los miembros asociados, conformados por asociaciones de abogados de países no representados en el CEDR, y los miembros honoríficos, personas físicas nombradas como tales por sus especiales méritos personales.

El organigrama del CEDR es sencillo. Está compuesto de una Asamblea General, el Consejo Directivo y el Presidente. La dirección y la gestión del CEDR recaen sobre el Consejo Directivo. El Consejo Directivo está formado por un presidente, un vicepresidente, un delegado general y sus asistentes, un secretario general, un tesorero, y un delegado nacional por cada uno de los países que forman parte del CEDR, y en su caso los presidentes honoríficos y el número de personas que se determine como asesores. Los altos cargos de CEDR son elegidos por la Asamblea General, el presidente bianualmente y el resto de los cargos por un periodo de cuatro. Por su parte, los delegados nacionales se eligen por los miembros del CEDR de cada país. Las reuniones del Consejo se fijan según las necesidades del funcionamiento del CEDR.

ESTHER LÓPEZ BARRERO  
Profesora Titular Interina Derecho Agrario  
E.T.S.I. Agrónomos, U.P.M.

---

<sup>1</sup> Toda la información contenida en esta nota se ha obtenido de la página del Comité Europeo de Derecho Agrario, <http://www.cedr.org>

## LOS NOTARIOS AGRARISTAS

### JOAQUÍN COSTA, NOTARIO Y AGRARISTA

Es evidente que J. Costa es el primero en la lista de notarios agraristas que me propongo presentar en los sucesivos números de la Revista de DAA; el primero, por razones no solo cronológicas sino de puntuación, como diríamos en un Tribunal de Oposiciones. Este gran notario es el primero de los agraristas españoles y el último de los Ilustrados, que enlaza con la cadena de pensadores regeneracionistas iniciada en las postrimerías del siglo XIX, tras la pérdida de las últimas colonias españolas y que se prolonga luego con los intelectuales como Ortega, que siguen preocupados por el problema de España y por su europeización —España es el problema, Europa la solución— lo que se va alargando por obra de Lain Entralgo —de nuevo, España como problema— y cesa, finalmente, cuando, en 1985, ingresamos en la UE y porque, gracias a la Constitución de 1978 —la del consenso y el buen sentido— llegamos a ser una democracia avanzada y a tener una prosperidad material y cultural que nos hace ocupar un puesto en el pelotón de cabeza de los países más desarrollados. Si el pesimista Costa levantara la cabeza se quedaría admirado, sin duda alguna y vería que valieron la pena sus críticas y sus desvelos por la regeneración de la sociedad española.

Sus obras, repletas de nuevas ideas y propuestas de reforma, han dado frutos, D. Juan Moneva Puyol, catedrático de Derecho Canónico de la Universidad de Zaragoza, escribió, en su mausoleo de Torrero, una frase, al final de las alabanzas que lo comparan con Moisés, porque también él hizo surgir agua sobre los desiertos de la Violada, de la Litera, de los Monagros, que fue ésta: “y no legisló”. No legisló pero aconsejó a los legisladores, les animó a que acometieran una política hidráulica de altos vuelos con los pantanos y los canales realizados por el Estado sin esperar a la iniciativa privada, que había ya fallado en su tiempo; él instó a los políticos a que acabaran con la oligarquía y el caciquismo, como la enfermedad más grave que padecía la sociedad de entonces (todavía yo llegué a ver, en los primeros años treinta, las colas de arrendatarios que, con la gorra en la mano, esperaban a la puerta del propietario que éste les recibiera para decirles a quien tenían que votar. Mientras que, ahora mismo, no creo yo que existan empresarios que se atrevan a decirle tal cosa a un empleado ni señoras que lo hagan con sus empleadas de hogar, lo cual confirma la salud de nuestra democracia y la modernidad de la sociedad en que vivimos).

Las tres obras principales de nuestro paisano son esas dos, “Política hidráulica” que luego se recogió en el primer volumen de “La fórmula de la agricultura española”, “Oligarquía y Caciquismo” y una más, la que trata del “Colectivismo agrario en España”, si bien podríamos añadir lo que se ha recogido en el volumen publicado por Alianza Editorial, en Madrid 1967: “Ensayos de

temas culturales y jurídicos”, donde se contiene el muy “costista” estudio sobre “La importancia del Derecho consuetudinario”, continuando el índice con “La tierra y la cuestión social” y con los ”Discursos políticos”; en la primera de ellas, plantea la respuesta a la pregunta que se había hecho Tolstoi en uno de sus cuentos: ¿Cuánta tierra necesita el mujik el campesino, para sentirse satisfecho? Y la respuesta en este opúsculo creo yo que es la más radical de las posiciones adoptadas por J. Costa, que no era ningún demagogo ni anarquista libertario, ni marxista exaltado, a pesar de que conocía el marxismo como se sabe por sus obras. La respuesta de Costa es la *Rerum Novarum* que él cita, esa respuesta es la del socialismo cristiano constructivo frente al socialismo destructor, como él lo dice literalmente, usando esas dos palabras con las que se anticipó notablemente al movimiento moderno de “cristianos para el socialismo” que, ahora, tiene que ver con la Teología de la liberación, condenada por el Vaticano como es sabido.

Pero ni siquiera en esa obra se pide por él, de un modo expreso, la reforma agraria. Me gustaría añadir que yo no he visto esa frase en la obra costeña, a pesar de lo cual nos consta a todos que influyó su pensamiento en la Reforma Agraria de la Segunda República, lo que no nos debe extrañar después de leer la invocación, en la p.200 de esta obra, de la comunidad de todos los bienes; la cita que toma de la *Rerum Novarum* es la siguiente (tras indicar su fecha, que es la de 14 de mayo de 1891):”después de dejar consignado el derecho a poseer algunos bienes en particular dice “mas si se pregunta qué uso se debe hacer de esos bienes, la Iglesia, sin titubear, responde : cuanto a esto, no debe tener el hombre las cosas externas como propias, sino como comunes con otros; cuando éstos lo necesiten. Por lo cual dice el Apóstol, manda a los ricos de este siglo que den y que repartan liberalmente”.

En otros pasajes de sus obras habla de la explotación de los labradores, y de los trabajadores en general, por los poderosos, pero muestra siempre su moderación en las soluciones al problema social para el que, sin embargo, tuvo una sensibilidad muy especial y muy lúcida. Un ejemplo de ello lo da cuando, para la solución del problema agrario, lo que ofrece es la realidad de los huertos familiares de Jaca, que son bienes comunales inalienables que se poseen en usufructo. Quizá no llegó a teorizar la reforma agraria por no haber conocido, en razón de su fallecimiento en 1910, la onda de reformas agrarias que siguió a la primera Guerra Europea, aunque debe decirse que la land reform irlandesa sí que tuvo lugar en pleno siglo XIX gracias, sobre todo, a un liberal progresista como Gladstone. Miles y miles de arrendatarios fueron convertidos en propietarios, aunque fuera de las pequeñas fincas que venían explotando.

Y llegado a este punto quisiera ya sentar una característica que vamos a observar en todos los notarios reformadores agrarios que es la siguiente: por un lado tienen una conciencia clara y aguda de la cuestión social agraria que conocen mejor que nadie por sus despachos profesionales, mas, por otro, son yo diría que equilibrados a la hora de propugnar las soluciones que, según ellos, deberían aplicarse De este



modo, nunca caen en la demagogia izquierdista, ni en el radicalismo de la extrema derecha. Al conocer el Derecho y las dificultades que presenta su reforma, se sitúan en un lugar de centro y de posibilismo realista, incluso J. Costa.

Pero, además de esa inquietud por la cuestión social, el polígrafo altoaragonés tuvo algunas ideas clave para el progreso de nuestra agricultura que no puedo dejar de reseñar, para que se comprenda la grandeza de su obra:

a) la política hidráulica. Esta fue la principal. Él tuvo la oportunidad de observar en el Graus de su infancia y mocedad cómo las aguas abundantes e impetuosas del Ésera que bajaban de la Maladeta se encaminaban al Cinca y al mar sin que nadie las aprovechara, mientras que en el sur de la provincia de Huesca se morían de sed “los segadores que iban a segar a los secanos/ y a beber agua de balsa/ toda llena de gusanos” tal como lo decía una de las jotas más reivindicativas que se conocen. Es por ello que él concibió la idea de volcar esas aguas pirenaicas en aquellos desiertos que antes yo enumeraba, de donde derivó la política hidráulica concebida muy ampliamente como un cambio de cultura favorable a la democracia de los riegos que enriquecía a todos y todo lo cambiaba, hasta el color de España que resultaba pintada de verde, más parecida así a la vecina Europa, que con los ocres y sienas anteriores. En suma, él entrevió y propuso una auténtica política de colonización y no sólo de regadíos.

b) el libre cambismo, alegando que el cultivo del trigo —protegido por el arancel de Cánovas del Castillo— no era rentable en España, por lo que debía cambiarse por el de hortofrutícola y por las viñas encaminadas a una producción de vinos exportables, como los de ahora del Somontano que, en un 50%, son efectivamente exportados haciendo buena la receta costista. También así España se pintaba de verde como nos lo habían de pedir los expertos del Banco Mundial y de la Fao que elaboraron su Informe en el año 1962.

c) la atención al bosque, en escritos como “El arbolado y la patria”, donde se dicen cosas de los árboles que no han podido ser superadas en su exaltación y en su calidad de prosa por ninguno de los ecologistas que han surgido posteriormente.

d) la obsesión por el progreso tecnológico aplicado a la Agricultura, Este inquieto pensador no es un mero filósofo de la cuestión social agraria, sino que se revela como un hombre extraordinariamente práctico, que ha viajado algo para su tiempo pero que, especialmente, ha leído muchísimo para disponer de datos y experiencias de todo tipo, como se ve al repasar su “Fórmula de la Agricultura española”, donde recomienda el desfonde profundo o la acuicultura, como la practicaban los antiguos egipcios, y ha llegado —en efecto— a su aplicación actual ya que esta actividad es parte importante de la alimentación de los españoles.

e) finalmente, su enorme preocupación por la enseñanza de los labradores en escuelas prácticas como él las adjetiva, a fin de superar la ignorancia que era la



base del atraso y de la escasa rentabilidad de los cultivos. Escuela y Despensa era uno de sus lemas preferidos y, también en este punto fue profeta, porque el Derecho comunitario —Reglamento 1257 del año 1999 y, antes, en 1972, las Directivas socio estructurales— nos ha obligado a exigir a todo aquel que pida una ayuda pública, una formación profesional adecuada para rentabilizarla en su explotación.

He de terminar afirmando la lozanía y actualidad del pensamiento de J. Costa, que se mantiene por la Fundación de ese mismo nombre y sus Anales que supongo se siguen publicando aunque hace algún tiempo que yo no los recibo.

Como colofón final diré que, curiosamente, las ideas de J. Costa en lo social, por lo que se refiere a la utilización de los bienes comunales para una distribución de la propiedad que no se logró en España por la desamortización, —la que él llama la gran ocasión perdida—, se realizó en Méjico al instaurarse en la Constitución de Querétaro de 1917 la nueva figura de la propiedad ejidal que es absolutamente coincidente con lo que el notario español soñaba para su patria, pero este fenómeno producido después de la revolución agraria de Madero y Zapata que triunfó en 1910, no he podido demostrar que se debiera a la influencia de su pensamiento. Se trata pues de una curiosa e importante coincidencia histórica. En todo caso, fue ese reformismo de Méjico el que influyó la Reforma agraria republicana al otorgarse las tierras a los nuevos asignatarios no en propiedad sino en posesión o concesión dentro de los asentamientos lo que ha permitido decir que ello fue un reconocimiento del pensamiento de J. Costa.

ALBERTO BALLARÍN MARCIAL



## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

NOMBRE: \_\_\_\_\_

NIF / CIF: \_\_\_\_\_

DOMICILIO: \_\_\_\_\_

POBLACIÓN: \_\_\_\_\_

PROVINCIA: \_\_\_\_\_ PAÍS: \_\_\_\_\_

CÓDIGO POSTAL: \_\_\_\_\_ TELÉFONO: \_\_\_\_\_

DESEO SUSCRIBIRME:

A PARTIR DE: \_\_\_\_\_

A PARTIR DE 2004

PRECIO ANUAL: ESPAÑA 60 €; EXTRANJERO 80 € (IVA INCLUIDO)

RECORTE ESTA HOJA Y ENVÍELA A:

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO.  
C / AYALA, 20  
28001 MADRID  
aedagraria@yahoo.es

NOSOTROS NOS ENCARGAREMOS DE ENVIARLE LA FACTURA.

