

# **REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO**

Segunda Época. Año XXVI

N.º 57. Julio-Diciembre 2010

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

Publicación semestral de la  
Asociación Española de Derecho Agrario  
[www.aedda.es](http://www.aedda.es)

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

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

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

## **PRESIDENTE DE HONOR:**

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

## **CONSEJO DE REDACCIÓN:**

### **Presidente:**

Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid*.

### **Vicepresidente:**

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

### **Consejeros:**

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

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

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

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

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

D.<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 titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*.

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*.

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

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

D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado*.

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

D.<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. 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 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 Derecho Civil de la Universidad de La Rioja.*

# ÍNDICE

## ESTUDIOS

<b>La Normativa Comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea</b> Pablo Amat Llombart .....	7
<b>La agricultura multifuncional y los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia en Costa Rica</b> Gloria Doménech Martínez .....	25
<b>Política económica agraria &amp; política de protección social</b> María Dolores García Valverde y Juan Romero Coronado .....	35
<b>La calificación y configuración jurídica de las comunidades o sociedades de montes tradicionales</b> Mikel M. Karrera Egialde.....	65
<b>Análisis tributario de la enajenación de los activos afectos al desarrollo de una explotación agraria</b> María del Carmen Morón Pérez .....	97
<b>Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011 de 16 de marzo sobre el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía</b> Emilio Vieira Jiménez-Ontiveros .....	119
<b>REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA .....</b>	145
<b>REVISTAS DE REVISTAS .....</b>	151
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	157
<b>LOS NOTARIOS AGRERISTAS .....</b>	165



## ESTUDIOS

### LA NORMATIVA COMUNITARIA DE DESARROLLO RURAL FRENTE A LOS NUEVOS RETOS Y PRIORIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

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

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza la funcionalidad de las directrices estratégicas de la política de desarrollo rural, modificadas por las nuevas prioridades de la UE a afrontar de cara al futuro. Se estudia la implementación práctica de dichas directrices estratégicas a través de los cuatro grandes ejes de medidas y ayudas al desarrollo rural financiadas por el FEADER. Finalmente se plantea el horizonte futuro del desarrollo rural a medio y largo plazo, en el marco de las reformas que son necesarias para acometer los retos y desafíos futuros de la UE, planteando las opciones políticas que podrían orientar la reforma legislativa y los instrumentos necesarios para llevarla a efecto.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the functionality of the strategic guidelines for rural development policy, as amended by the new priorities of the EU to face the future. We study the practical implementation of these strategic guidelines by the four main lines of measures and rural development support funded by the EAFRD. Finally one considers the future of rural development horizon in the medium and long term, within the framework of the reforms that are necessary to meet the future challenges of the EU, proposing policy options that could guide legislative reform and tools for putting it into effect.

**SUMARIO:** I. Aproximación introductoria. II. Las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural. 1. Su aprobación y modificación. 2. Funcionalidad de las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural. 3. Directrices estratégicas “originarias” del año 2006. 4. La “nueva” directriz estratégica introducida en 2009 para afrontar los nuevos retos de la agricultura y las zonas rurales. III. Las ayudas al desarrollo rural: los cuatro ejes del reglamento 1698/2005. 1. Instrumentos configuradores de la estructura organizativa para la ejecución de la política de desarrollo rural. 2. Los “cuatro ejes”

comunitarios del desarrollo rural. 3. Modificaciones normativas del R. 1698/2005 para hacer frente a los nuevos retos y prioridades de la UE relacionados con el desarrollo rural. 4. La financiación de las ayudas al desarrollo rural destinadas a las nuevas prioridades estratégicas comunitarias. IV. La política de desarrollo rural en el horizonte de 2020. 1. Retos futuros y objetivos estratégicos. 2. Herramientas e instrumentos de ejecución. 3. Tres opciones políticas para una futura reforma

## I. APROXIMACIÓN INTRODUCTORIA

La relevancia de las áreas rurales en la Unión Europea queda fuera de toda duda. Buena parte de los datos, parámetros e Indicadores de diversa naturaleza así lo corroboran.

Sin embargo también existen indicios y señales que reflejan los problemas y desafíos que se presentan al futuro del medio rural, y que comprometen su desarrollo a medio y largo plazo.

Desde el punto de vista de la extensión u ocupación geográfica, las zonas rurales representan el 92 % del territorio de la Unión Europea. Sólo por el hecho de la enorme extensión territorial que representan las áreas rurales se hacen merecedoras de una política específica y una legislación adecuada a sus necesidades.

En cuanto a la población residente en el medio rural, en torno a un 56 % de la población de los 27 Estados miembros habita en regiones rurales. De ella, un 37 % vive en regiones “significativamente rurales”, mientras que un 19 % vive en regiones “predominantemente rural”.

Pese a que la población rural sigue siendo importante, no obstante, en determinados Estados se observa con preocupación en las últimas décadas un progresivo abandono del campo, de los pueblos rurales, de las explotaciones agrarias y silvícolas, por parte de sus gentes que emigran hacia las zonas más urbanizadas e industriales en busca de mejores condiciones de vida, de trabajo y de desarrollo personal, un “éxodo rural” muy conocido en tiempos pasados, pero por desgracia plenamente vigente en el siglo XXI.

Algunas de las causas —entre otras— que pueden explicar esa cierta marginalidad o decadencia de algunas regiones rurales, pueden ser las siguientes:

1. Menor nivel de desarrollo del sector de servicios de las zonas rurales frente a las ciudades.
2. Menores oportunidades de formación y de acceso a puestos de trabajo dignos, en particular por lo que afecta a los jóvenes y a las mujeres.
3. Falta de infraestructuras de todo tipo (educativas, de ocio y esparcimiento, sanitarias, sociales, etc.).
4. Envejecimiento de la población rural y pérdida de habitantes jóvenes, dinámicos y emprendedores.



Por otra parte, desde el punto de vista económico, de productividad y de ocupación, no hay duda de que las regiones rurales siguen teniendo una importancia significativa.

De hecho los datos nos indican que tales regiones generan el 45 % del valor añadido bruto (VAB) y el 53 % de los puestos de trabajo de la UE.

Dentro de las actividades económicas desarrolladas en el medio rural, sigue destacando sobre todas el sector agrario y agroalimentario. En su conjunto constituye el 4,4 % del Producto Interior Bruto (PIB) y da trabajo a 15 millones de personas (un 8,3% del empleo total). La UE se postula como la mayor productora de alimentos del mundo, produciendo alimentos y bebidas por valor de en torno a 675.000 millones de euros por año.

También cabe destacar el sector de la silvicultura (e industrias vinculadas), con una producción anual estimada de 350.000 millones de euros, y una capacidad de empleo de 3,4 millones de personas.

En suma, la agricultura y la silvicultura juntas suponen el 77 % de la utilización del suelo rural en la UE.

Sin embargo, existen datos negativos desalentadores. Por ejemplo, en las zonas rurales la renta media per capita es dos tercios inferior a la renta media de otras zonas más urbanizadas e industrializadas, y la tasa de empleo y de actividad de las mujeres y jóvenes es menor.

También existen importantes diferencias entre los datos que arrojan los diferentes Estados miembros en una UE a 27.

En los antiguos Estados (que se suponen más ricos y desarrollados), la agricultura supone sólo el 2% del PIB; en los nuevos Estados miembros tras la ampliación supone el 3%, mientras que en Rumanía y Bulgaria es de más del 10 %.

Respecto al empleo, el porcentaje en el sector agrario en los nuevos Estados triplica al de los antiguos (un 12 % frente a un 4%).

Finalmente, la intensa relación entre el medio rural, el medio ambiente y la utilización, gestión y conservación de los recursos naturales, constituye un elemento esencial del desarrollo rural presente y futuro.

Dentro de ese ámbito el sector agrario, ganadero y forestal, juega un papel preponderante, tanto por la ocupación del territorio y por los impactos (positivos y negativos) que puede generar.

De hecho, la actividad agraria sigue siendo un factor determinante de la calidad de los paisajes y del medio ambiente, y el principio de la “multifuncionalidad de la agricultura”, bien entendido, puede coadyuvar a la mejora de la riqueza y diversidad del paisaje rural, a la gestión sostenible de los recursos naturales escasos y degradados (agua, suelo, etc.), y en definitiva, a la defensa del patrimonio natural europeo.

Se puede observar que los valores ambientales, ecológicos y de sostenibilidad van calando en el ejercicio de la actividad agraria, pero es importante profundizar en su aplicación práctica y cotidiana.

## **II. LAS DIRECTRICES ESTRATÉGICAS COMUNITARIAS DE DESARROLLO RURAL**

### **1. Su aprobación y modificación**

Como es bien sabido, la normativa básica que estructura la vigente política de desarrollo rural comunitaria se contiene en el Reglamento 1698/2005, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

La política de desarrollo rural se configura con un marcado “carácter estratégico”, y va cobrando paulatinamente mayor relevancia tras las últimas reformas introducidas en la PAC.

Ese enfoque estratégico significa que en la UE los objetivos, las medidas, las ayudas y la financiación del desarrollo rural deben estar orientadas a la consecución de ciertas prioridades políticas a escala comunitaria, previstas para determinado periodo de programación.

De hecho, todo el sistema se fundamenta en lo que se llaman “directrices estratégicas comunitarias” relativas a la política de desarrollo rural, las cuales según el art. 9 del R. 1698/2005 debían establecerse para el periodo del 1 de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2013, es decir, el vigente periodo de programación.

En cumplimiento de dicha previsión normativa, tales directrices estratégicas fueron aprobadas mediante Decisión del Consejo 2006/144, de 20 de febrero de 2006.

Sin embargo, tres años después, la Decisión de 2006 fue modificada por la Decisión del Consejo 2009/61, de 19 de enero de 2009, por lo que a lo que podemos llamar directrices estratégicas “originarias” se fue a sumar una “nueva” directriz estratégica que respondía a los más recientes retos y prioridades exigidos por la Unión Europea.

Esta modificación resulta posible al amparo del art. 10 del R. 1698/2005 que prevé una posible “evaluación” de las directrices para tener en cuenta los “cambios importantes habidos en las prioridades comunitarias”, como así ha sucedido.

### **2. Funcionalidad de las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural**

En líneas generales la finalidad global de las directrices es reforzar el contenido estratégico de la política de desarrollo rural en consonancia con las prioridades de la UE y propiciar de ese modo su transparencia.

Pero las funciones que vienen a desempeñar tales directrices, van más allá.

Como bien recuerda la Decisión de 20 de febrero de 2006, las directrices estratégicas comunitarias:

1. Harán de nexo entre las grandes prioridades de la UE (Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo) y las traducirán en política de desarrollo rural.

En particular, se destaca la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, así como la estrategia de competitividad, crecimiento y empleo, implementadas en el medio rural y en el sector agrario.

2. Contribuirán a identificar y acordar los ámbitos en los que la ayuda comunitaria al desarrollo rural aporta el valor añadido más elevado a escala de la UE.

Es decir, sirven para precisar las áreas relevantes de intervención donde sea necesario actuar para alcanzar las prioridades de la Comunidad. En concreto, las directrices describen respecto de cada prioridad diversas acciones fundamentales a adoptar, eso sí, a título orientativo.

3. Acompañarán la aplicación de la nueva PAC orientada al mercado así como la obligada reestructuración a llevar a cabo tanto en los antiguos como en los nuevos Estados miembros.

El propio R. 1698/2005, en su primer Considerando, ya advertía de que “la política de desarrollo rural debe “acompañar y completar” las políticas de ayuda al mercado y a los ingresos aplicadas en el marco de la PAC...”.

4. Ayudarán a asegurar la coherencia con las demás políticas de la UE, en especial con las de cohesión económica y social y la política de medio ambiente.

5. Facilitarán y orientarán la programación de desarrollo rural de los Estados.

En efecto, tanto los planes estratégicos nacionales como los programas estatales de desarrollo rural (que vienen a concretar los ejes temáticos de actuación y las medidas concretas de apoyo al desarrollo rural) deben basarse y girar en torno a las estrategias y prioridades comunitarias (sin por ello olvidar las prioridades nacionales o regionales, habida cuenta el sistema de cofinanciación previsto, por lo que se exige también un esfuerzo de coordinación entre unas y otras).

En definitiva, las directrices comunitarias conforman el “hilo conductor” de toda la política de las ayudas al desarrollo rural en la UE.

### **3. Directrices estratégicas “originarias” del año 2006**

La primera versión de la Decisión de 20 de febrero de 2006 articuló cuatro grandes prioridades comunitarias de desarrollo rural para el periodo 2007 a

2013, que se pueden resumir en “competitividad”, “medio ambiente”, “calidad de vida-diversificación”, y “enfoque LEADER”.

Dichas cuatro directrices básicas coinciden con los cuatro grandes “Ejes” en los que se especifican las ayudas y medidas al desarrollo rural en el R. 1698/2005, como veremos más adelante.

a) En primer lugar, se halla la *“mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola”*.

Se destaca ante todo el enorme potencial que poseen los sectores agrario, forestal y agroalimentario europeos, y la necesidad de fortalecer, consolidar y dinamizar los mismos.

Por ello se apuesta por la ampliación de la gama de productos de gran calidad y con gran valor añadido, en atención a las demandas del mercado de consumo europeo y mundial.

Las prioridades a atender se basan en las inversiones en capital físico y humano, por un lado, así como en incentivar la calidad de la producción agrícola, por otro.

Para tales objetivos resulta imprescindible la transferencia de conocimientos, la innovación y la modernización de estructuras.

Esta primera de las directrices se puede calificar como la “más agrarista” de todas, pues pretende incidir directamente sobre las estructuras productivas de la agricultura y sobre la modernización de las explotaciones agrarias, eso sí abandonando la orientación productivista en masa y buscando más la orientación al mercado y a la calidad de las producciones, atendiendo a las demandas de los consumidores, todo ello en coherencia con las últimas reformas del primer pilar de la PAC y la política de desacoplamiento de las ayudas directas.

b) En segundo lugar, figura la *“mejora del medio ambiente y del entorno rural”*.

El objetivo básico que persigue esta directriz se centra en la protección y mejora de los recursos naturales y los paisajes de las zonas rurales de la UE.

En ese marco, se identifican tres ámbitos prioritarios de actuación: proteger la biodiversidad; preservar y desarrollar los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental así como los paisajes agrarios tradicionales; gestión del agua y lucha contra el cambio climático.

La segunda directriz estratégica se define por su claro enfoque “ambientalista”, incidiendo en la función tradicional que ejerce la agricultura en la configuración del paisaje, en la reducción de los impactos negativos que provoca el sector agrario en la naturaleza, y fortaleciendo los efectos positivos como la tutela de los recursos naturales escasos y frágiles.

c) En tercer lugar, se sitúa la *“mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y el fomento de la diversificación de la economía rural”*.

La prioridad esencial en este caso es clara: creación de oportunidades de empleo y condiciones propicias para el crecimiento en el medio rural.

El objetivo último de la presente estrategia apuesta por la inversión de la tendencia que actualmente se observa en amplias zonas rurales: crisis económica y social, de abandono del campo y despoblación de las áreas rúrales.

La previsión apuesta por el establecimiento de condiciones de vida y de trabajo dignas, que hagan mucho más atractiva la vida en el medio rural, sobre todo para las generaciones más jóvenes.

Podemos calificar esta directriz como la más “social y territorial”, en el sentido de que favorece el reequilibrio territorial, evitando la degradación y progresivo a abandono del medio rural, impulsando medidas socio-económicas y socio-laborales, para afianzar a la población actualmente residente en el campo, a la vez que para atraer a más pobladores y familias al mismo.

- d) En cuarto y último lugar, aparece el “*desarrollo de la capacidad local de creación de empleo y diversificación*”.

Se configura como una directriz instrumental, al servicio de la consecución de las otras tres directrices estratégicas (especialmente vinculada con la tercera, calidad de vida y diversificación), pero desde el punto de vista del enfoque endógeno y local.

En efecto, se abre la posibilidad de combinar los tres objetivos (competitividad, medio ambiente y calidad de vida/diversificación) en el contexto de una estrategia de desarrollo local basada en las necesidades y características locales.

Sobre todo persigue el objetivo prioritario horizontal de mejorar la gobernanza y movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las zonas rurales.

Lógicamente esta última directriz se califica por su marcado “enfoque local e instrumental”.

#### **4. La “nueva” directriz estratégica introducida en 2009 para afrontar los nuevos retos de la agricultura y las zonas rurales**

Como sabemos, el artículo 10 del R. 1698/2005 autoriza una evaluación de las directrices estratégicas comunitarias a la luz de nuevas y relevantes prioridades perseguidas por la UE, o a fin de tomar en consideración los cambios importantes habidos en tales prioridades comunitarias.

Sobre tal base normativa, la evaluación de las reformas de la PAC efectuadas en 2003 ha señalado que el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua, la biodiversidad y la reestructuración del sector lechero son nuevas situaciones a las que la agricultura europea debe hacer frente.

La propia Decisión de 2006 modificada en 2009, insiste en calificar tales ámbitos como “asuntos de crucial importancia a los que tienen que enfrentarse las zonas rurales, la agricultura y la silvicultura de Europa”.

Así pues, los objetivos relacionados con dichas prioridades deben potenciarse en los programas de desarrollo rural.

Las nuevas prioridades que reorientan las directrices comunitarias de la política de desarrollo rural, han sido puestas de manifiesto en diversas conclusiones expuestas por el Consejo Europeo.

En cuanto al cambio climático y las energías renovables, en cumplimiento de los compromisos políticos y jurídicos asumidos por la Comunidad derivados del Protocolo de Kioto, cabe citar las conclusiones de la Presidencia del Consejo de 8 y 9 de marzo de 2007, que apuestan por la reducción en un 20 % como mínimo de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí al 2020 con respecto a 1990, y también la fijación de un 20 % de utilización obligatoria de fuentes de energía renovables de aquí al 2020, incluido un 10 % correspondiente a la parte de los biocombustibles en el consumo de gasolina y gasóleo para el transporte.

En el marco de esta prioridad global, el sector agrario y la silvicultura pueden participar de manera relevante en la lucha contra el cambio climático, en dos grandes ámbitos de actuación:

- a) Facilitar la captación de carbono y continuar reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.
- b) Proporcionar la materia prima necesaria para la producción de bioenergía y biocombustibles, a partir de biomasa, residuos agrícolas o forestales y la producción de cultivos energéticos.

En segundo lugar, respecto a la prioridad relativa a la política de gestión del agua, las conclusiones del Consejo de 30 de octubre de 2007 sobre “Escasez de agua y sequía”, pusieron de manifiesto que los temas vinculados a la gestión del agua en la agricultura debían tratarse con mayor atención.

Debe tenerse también en cuenta en este ámbito la plena aplicación actual de la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000).

No olvidemos que la agricultura y la silvicultura figuran como los principales sectores consumidores de recursos hídricos, por lo que la introducción de parámetros de sostenibilidad en el uso de un recurso escaso y preciado como el agua se plantea como insoslayable.

Dicha sostenibilidad debe aplicarse tanto en relación con la cantidad de agua consumida en el sector agrario (medidas de ahorro de agua para riego, modernización de regadíos, sistemas de riego por goteo, revisión de infraestructuras y canalizaciones de transporte del agua, etc.), como respecto de la calidad del agua (controles periódicos de la contaminación hídrica, lucha contra la contaminación del agua por nitratos procedentes de fuentes agrarias, etc.).

El objetivo primordial es el de implementar en la agricultura unas prácticas de gestión del agua más sostenibles para garantizar una suficiente cantidad y calidad de agua en el futuro.

En tercer lugar, por cuanto afecta a la biodiversidad, las conclusiones del Consejo de 18 de diciembre de 2006 tituladas “Detener la pérdida de biodiversidad”, insistieron en que la protección de la biodiversidad sigue siendo un desafío trascendental, y que pese a la consecución de logros importantes, los objetivos en dicho ámbito van a necesitar esfuerzos adicionales.

De hecho, el objetivo de frenar el declive de la biodiversidad antes del 2010 no se ha conseguido.

No olvidemos que gran parte de la diversidad biológica de la UE depende de la agricultura y la silvicultura.

Finalmente, respecto a la reestructuración del sector lácteo, se reconoce ante todo la contribución del sector al mantenimiento de las zonas rurales, sobre todo en regiones desfavorecidas.

Dicho sector se verá afectado sobre todo por la desaparición en el año 2015 del régimen de cuotas lecheras (Reglamento 1234/2007, de 22 de octubre de 2007, sobre la Organización Común de Mercados Agrícolas; OCM única), que exigirá a los productores de leche adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, y a tal fin se le ofrecen medidas de acompañamiento y apoyo para hacer frente al reto de la reestructuración del sector y garantizar un “aterrizaje suave” del mismo.

En conclusión, como se aprecia, la mayor parte de las nuevas prioridades exigidas por la UE están vinculadas a la estrategia global de lucha contra el cambio climático, ya sea en el ámbito de la mitigación o de la adaptación a dicho cambio climático.

La nueva directriz estratégica comunitaria plantea, a título orientativo, acometer diversas actuaciones básicas cuya concreción queda en manos de los Estados miembros a través de sus planes estratégicos nacionales y de sus programas nacionales de desarrollo rural, como veremos en el apartado siguiente.

### **III. LAS AYUDAS AL DESARROLLO RURAL: LOS CUATRO EJES DEL REGLAMENTO 1698/2005**

#### **1. Instrumentos configuradores de la estructura organizativa para la ejecución de la política de desarrollo rural**

Desde el punto de vista organizativo y estructural, la política de desarrollo rural de la UE, en cuanto política común europea, tiene su fundamento básico en las directrices estratégicas comunitarias del desarrollo rural, ya analizadas en el apartado anterior.

Sobre esta base y planteamiento común, cada Estado miembro presentó su propio plan estratégico nacional, marco de referencia donde se recogen las prioridades a las que el FEADER debía prestar atención y recursos financieros, así como las prioridades de ese Estado.

Dicho plan estratégico nacional debía asegurar la coherencia de la ayuda comunitaria al desarrollo rural con las directrices de la UE, y a la vez, garantizar la debida coordinación entre prioridades: comunitarias, nacionales y regionales.

El siguiente nivel de ejecución consiste en la elaboración de los programas de desarrollo rural, los cuales aplican a nivel estatal el plan nacional y ejecutan las prioridades seleccionadas.

Los programas de desarrollo rural se estructuran en torno a los cuatro grandes “ejes temáticos” definidos en el propio R. 1698/2005.

Finalmente, cada “eje temático” incorpora una serie de medidas específicas, debidamente descritas, para las cuales se solicitan las ayudas financiadas por el FEADER.

## **2. Los “cuatro ejes” comunitarios del desarrollo rural**

Según el artículo 2 del R. 1698/2005, se define “eje” como “aquel grupo coherente de medidas con objetivos específicos resultantes directamente de su aplicación y que contribuyen a uno o más de los objetivos expuestos en el artículo 4”.

Por “medida” se entiende “una serie de operaciones que contribuyen a la aplicación de un eje”.

Y finalmente “operación” hace referencia a “un proyecto, contrato, acuerdo u otra acción seleccionado de acuerdo con criterios establecidos para el programa de desarrollo rural en cuestión y ejecutado por uno o varios beneficiarios”.

Los cuatro ejes del desarrollo rural del R. 1698/2005 detallan las prioridades y directrices de la UE en el marco de su política de desarrollo rural. Aquellos, en esencia, se centran en tres ámbitos principales:

- a) La economía agroalimentaria;
- b) El medio ambiente;
- c) La economía y población rurales.

### **A) *El Eje 1: competitividad***

El Eje 1 se denomina “aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal”.

Este primer Eje se centra en el desarrollo de una estrategia destinada a reforzar y adaptar el potencial humano (capital humano), el potencial físico (capital físico) y la calidad de la producción agrícola.



Como vemos, este Eje recupera buena parte de las tradicionales medidas estructurales que han acompañado a la PAC en las últimas décadas.

En lo que atañe al “potencial humano”, se pretende implantar una serie de medidas relativas a la formación y la información, incluida la difusión de conocimientos; a la instalación de jóvenes agricultores (es decir, los menores de 40 años); a la jubilación anticipada de agricultores y trabajadores agrícolas (con al menos 55 años y que cedan su explotación a otro más joven); a la utilización de servicios de asesoramiento por parte de los agricultores y silvicultores; y a la implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento de las explotaciones agrícolas, así como servicios de asesoramiento para la silvicultura.

Por lo que respecta al “potencial físico”, es preciso implantar medidas relativas a la modernización de las explotaciones agrícolas (lo que supone inversiones para mejorar el rendimiento global de las mismas); al aumento del valor económico de los bosques (ya sean públicos o privados); y del valor añadido de los productos agrícolas y forestales; al fomento de la creación de nuevos productos, procesos y tecnologías en el sector agrícola, alimentario y forestal; a la mejora y el desarrollo de las infraestructuras agrícolas y forestales; así como a la reconstitución del potencial de producción agrícola dañado por catástrofes naturales (como incendios, inundaciones, plagas, etc.) y la implantación de medidas preventivas adecuadas.

Por cuanto afecta a la “calidad de la producción y de los productos agrícolas”, se implantan medidas destinadas a ayudar a los agricultores a cumplir las normas basadas en la normativa comunitaria (relativas al medio ambiente, salud pública, sanidad animal, seguridad en el trabajo...); a fomentar la participación de los agricultores en programas relativos a la calidad de los alimentos (visibilización del producto ante el consumidor, aumentar las posibilidades de comercialización...); y prestar apoyo a agrupaciones de productores en materia de desarrollo de actividades de información y promoción de productos de calidad (sensibilizar al consumidor sobre la presencia y características de tales productos).

## B) *El Eje 2: medio ambiente*

El Eje 2 se denomina “mejora del medio ambiente y del entorno rural”.

Este segundo Eje centra su foco de atención en el fomento de sistemas y métodos de gestión de las tierras destinadas a la agricultura y a la silvicultura que respeten la sostenibilidad ambiental.

Se concreta en el empleo de métodos de utilización de las tierras que sean compatibles con la necesidad de preservar el medio ambiente, el paisaje natural y proteger y mejorar los recursos naturales.

En definitiva, este Eje 2 pretende preservar los sistemas agrarios y forestales tradicionales de gran valor medioambiental así como los paisajes culturales de las zonas rurales europeas.

En el marco de la “gestión de tierras agrarias”, destacan las medidas destinadas a paliar las dificultades naturales en zonas de montaña y en otras zonas con dificultades (a fin de mantener el uso continuado de las tierras en tales zonas); las ayudas “Natura 2000” (áreas de reconocido valor ecológico y ambiental); o las ayudas agroambientales (prestación de servicios medioambientales de los agricultores a la sociedad; compatibilidad entre la producción agrícola y la protección-mejora del medio ambiente, del paisaje, de los recursos naturales, del suelo y la diversidad genética), entre otras.

Por su parte, en el marco de la “gestión de tierras forestales”, destacan las medidas y ayudas para la primera forestación de tierras agrícolas o no agrícolas (a fin de ampliar los recursos forestales, potenciar la biodiversidad...); la implantación de sistemas agroforestales (combinación de la agricultura extensiva con la producción de madera y productos forestales de calidad superior); la recuperación del potencial forestal (lucha contra incendios y catástrofes naturales...), o las ayudas al medio forestal, entre otras.

### C) *El Eje 3: calidad de vida y diversificación*

El Eje 3 se denomina “calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural”.

Este tercer Eje del desarrollo rural aborda la necesidad de orientar los cambios que afectan a las zonas rurales mediante medidas destinadas a favorecer la diversificación de las actividades agrícolas, su orientación hacia actividades no agrícolas, así como el desarrollo de sectores no agrícolas, el fomento del empleo, la mejora de los servicios básicos, incluido el acceso local a las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), etc.

Contribuye al desarrollo de infraestructuras locales y del capital humano en las zonas rurales para mejorar las condiciones de crecimiento y de creación de empleo en todos los sectores y propiciar la diversificación de las actividades económicas.

En definitiva, se trata de la realización de inversiones que otorguen un mayor atractivo a las zonas rurales e inviertan la tendencia hacia la crisis económica y social y la despoblación del campo.

Por cuanto afecta a la “calidad de vida de las zonas rurales”, las medidas fomentarán la prestación de servicios básicos para la economía y la población rural (incluidas las actividades culturales y de ocio, entre otras); la renovación y el desarrollo de las poblaciones rurales; y la conservación y mejora del patrimonio rural.

Y respecto a la “diversificación de la economía rural”, las medidas y ayudas se dirigen a la estimulación de actividades económicas no vinculadas a la agricultura (tales como la artesanía, el sector del ocio y esparcimiento, etc.), sobre todo mediante la creación de microempresas, y en particular el fomento de actividades turísticas (entre las que destaca el turismo rural...).

#### D) *El Eje 4: Leader*

Basado en la experiencia del Leader, este Eje 4 y último introduce posibilidades innovadoras de gobernanza, partiendo de planteamientos locales de desarrollo rural que tienen su origen en la base. El Eje 4 entronca básicamente con los objetivos de la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y la diversificación de la economía rural, sin descartar su aplicabilidad al resto de Ejes temáticos.

En esa línea de acción, la aplicación de estrategias de desarrollo local puede reforzar la coherencia territorial y la sinergia entre las distintas medidas orientadas en términos más generales hacia la economía y la población rurales. Por consiguiente, las medidas relacionadas con la economía rural en sentido amplio deben aplicarse preferiblemente mediante estrategias de desarrollo local.

Se apuesta por la iniciativa Leader, considerando que ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa en el contexto más amplio de la programación general del desarrollo rural.

Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico y definir los grupos de acción local y las medidas que vayan a ser objeto de las ayudas.

### **3. Modificaciones normativas del R. 1698/2005 para hacer frente a los nuevos retos y prioridades de la UE relacionados con el desarrollo rural**

A la luz de los nuevos retos, prioridades y directrices estratégicas incorporados a la política de desarrollo rural tras la evaluación de las reformas de la PAC así como de las directrices estratégicas originarias establecidas en 2006, ha sido necesario modificar en parte el R. 1698/2005.

Dicha labor ha sido efectuada por el Reglamento 74/2009, de 19 de enero de 2009, y el Reglamento 473/2009, de 25 de mayo de 2009, que introdujeron diversas modificaciones en el R. 1698/2005 para incidir sobre las nuevas prioridades: el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua, la biodiversidad, y la reestructuración del sector lechero, en tanto que se consideran “nuevos retos cruciales para la agricultura europea”, a las cuales hay que añadir el desarrollo de internet de banda ancha en las zonas rurales.

Hay que decir que la mayor parte de esas presuntas “nuevas prioridades” en realidad ya estaban contempladas —en mayor o menor medida—, en las directrices estratégicas comunitarias y en el Reglamento 1698/2005 originarios. De hecho, en tales normas no faltan alusiones directas a los objetivos del cambio climático, a la protección de la biodiversidad, a la promoción de las energías renovables, la protección de las aguas, etc., sobre todo en el marco del Eje 2 de medidas y ayudas (sobre mejora del medio ambiente y del entorno rural).

Lo que se ha producido ahora es la movilización expresa de un mayor compromiso y financiación por parte de la UE para la consecución de tales objetivos y prioridades.

La pieza clave de la reforma legislativa introducida, se centra en la revisión de la programación estatal de desarrollo rural por cada Estado miembro, a fin de incluir en sus programas estatales diversas operaciones relacionadas con las nuevas prioridades comunitarias.

En tal sentido, el nuevo artículo 16 bis del R. 1698/2005 exigió a los Estados llevar a cabo dicha revisión de sus programas antes del 31 de diciembre de 2009, incluyendo “tipos de operaciones que tengan las prioridades siguientes, descritas en las directrices estratégicas comunitarias y especificadas con más detalle en los planes estratégicos nacionales:

- a) Cambio climático;
- b) Energías renovables;
- c) Gestión del agua;
- d) Biodiversidad;
- e) Medidas de acompañamiento de la reestructuración del sector lechero;
- f) Innovación vinculada a las prioridades mencionadas en las letras a) a d);
- g) Desarrollo de la infraestructura de Internet de banda ancha en las zonas rurales”.

En los Anexos II y III del R. 1698/2005 (también modificados) se puede consultar una lista indicativa de tales tipos de operaciones y sus efectos potenciales.

Los programas de desarrollo rural revisados se debieron remitir a la Comisión antes del 15 de julio de 2009, aunque la nueva financiación suplementaria para las nuevas prioridades se podría aplicar desde el 1 de enero de 2009 y hasta el fin del periodo ordinario de programación, es decir, el 31 de diciembre de 2013.

En otro orden de cosas, a fin de apoyar la reestructuración forzosa de explotaciones agrícolas (como las del sector lechero) que se vean afectadas por la reforma de una Organización Común de Mercados (como sucede con la OCM del sector lechero y la desaparición de las cuotas), se han incluido, entre otras, ayudas a la diversificación de su actividad.

Sin embargo, la percepción de las nuevas ayudas se someten a condiciones precisas ajustadas al proceso de reestructuración y en la medidas que se produzca una pérdida considerable de pagos en concepto de ayudas directas a la renta.

Así, según el nuevo artículo 35.bis, las ayudas de apoyo a las explotaciones agrícolas en proceso de reestructuración, incluidas las ayudas a la diversificación de sus actividades al margen de la agricultura, sólo se concederán a los productores cuyos pagos directos se vean reducidos a partir de 2010 en más de un 25% en comparación con el año 2009 de acuerdo con el Reglamento 1782/2003 y que presenten un plan empresarial.

Además se trata de unas ayudas transitorias, pues se abonarán en forma de una ayuda a tanto alzado decreciente, y únicamente en los años 2011, 2012 y 2013.

#### **4. La financiación de las ayudas al desarrollo rural destinadas a las nuevas prioridades estratégicas comunitarias**

Resulta obvio y evidente que si las perspectivas financieras por lo que respecta al desarrollo rural para el periodo 2007-2013 ya estaban cerradas, sin posibilidad *a priori* de destinar dinero suplementario a dicho segundo pilar de la PAC, la “intempestiva” introducción de las nuevas prioridades y el mandato comunitario a los Estados para que las incluyan en sus programas de desarrollo rural en forma de medidas y actuaciones específicas, conllevaba la necesidad de articular un sistema de financiación extra.

En esa línea de acción, el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de diciembre de 2008, aprobó el llamado “Plan Europeo de Recuperación Económica”, donde se prevé la introducción de actuaciones prioritarias que permitan a las economías de los Estados adaptarse más rápidamente a los desafíos actuales.

En la práctica, la cuantía para financiar dicho Plan de Recuperación asciende en torno a 200.000 millones de euros. Pues bien, de dicha cantidad se acordó poner a disposición del FEADER y los Estados miembros 1.020 millones de euros, dirigidos a dotar económicamente las medidas y ayudas directamente relacionadas con las nuevas prioridades estratégicas del desarrollo rural, denominadas “los nuevos desafíos”.

Para financiar las nuevas prioridades, a los recursos económicos adicionales derivados del Plan Europeo de Recuperación Económica, se sumarán los recursos procedentes de la modulación obligatoria de los artículos 9 y 10 del Reglamento 73/2009 (ayudas directas y pago único) así como los importes generados de acuerdo con el artículo 136 de dicho Reglamento 73/2009. La concreción del gasto financiero se contempla en el nuevo apartado 5.bis del artículo 69 del R. 1698/2005.

## **IV. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN EL HORIZONTE DE 2020**

### **1. Retos futuros y objetivos estratégicos**

El pasado 18 de noviembre de 2010 la Comisión Europea aprobó la Comunicación COM (2010) 672 final, titulada “La PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario”.

La Comisión está preocupada por el futuro a largo plazo de la PAC, de la agricultura Europea y de las zonas rurales, ante factores tales como la crisis del sector agrario y los nuevos retos a afrontar por el mismo, lo que conduce a la necesaria elección de estrategias adecuadas para la futura reforma de la PAC.

La citada Comunicación COM (2010) 672 final, parece aceptar la idea de mantener una PAC fuerte y estructurada en los dos actuales pilares, pero reorientados hacia nuevos objetivos estratégicos.

Por lo que afecta al desarrollo rural, los principales retos que se perfilan son los siguientes:

1. *En relación con el medio ambiente:*

Por una parte, las zonas rurales y las actividades en ellas desarrolladas (agricultura, silvicultura...) deben ser capaces de ofrecer a la sociedad “bienes públicos”, especialmente de naturaleza medioambiental, que serían debidamente remunerados.

Entre tales “bienes públicos” se encuentra el paisaje, la biodiversidad de las tierras agrícolas, la estabilidad del clima y una mayor capacidad de respuesta ante desastres naturales (inundaciones, sequías, incendios...).

Por otra parte, el sector agrario debe contribuir con mayor intensidad a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, liberando su potencial en el marco de la mitigación del cambio climático y de la adaptación a sus consecuencias perniciosas.

Finalmente, se debe afrontar con mayor ímpetu el reto de las prácticas agrícolas que ejercen una excesiva presión perjudicial sobre el medio ambiente y que provocan el agotamiento de los recursos naturales (suelo, agua...) y hábitats (biodiversidad).

2. *En relación con el equilibrio territorial:*

Se plantea el reto de mantener unas comunidades rurales vivas y viables, donde la agricultura constituya una actividad económica esencial, generadora de empleo local, y que pueda producir múltiples beneficios económicos, sociales, medioambientales y territoriales.

A su vez, la diversificación de actividades económicas en las áreas rurales debe potenciarse todavía más, por ejemplo en lo que afecta a la industria agroalimentaria, al turismo, a la artesanía o al comercio.

Además quedan pendientes los retos relacionados con la consolidación de jóvenes y mujeres en las zonas rurales, donde puedan vivir y trabajar con dignidad. Queda pendiente el reto de la fijación de la población rural, el incremento de su dinamismo, su participación e iniciativa y, en definitiva, el reto de la vertebración territorial y económica del medio rural y el fomento de la cohesión social.

Así pues, los tres principales objetivos estratégicos que el desarrollo rural debe ayudar a conseguir son:

- a) La competitividad de la agricultura, mediante la innovación, la reestructuración y la mejor utilización de los recursos disponibles.
- b) La gestión sostenible de los recursos naturales, protegiendo el medio ambiente, luchando contra el cambio climático, protegiendo los espacios naturales y manteniendo la capacidad productiva de la tierra.
- c) El desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales de la UE, potenciando el papel y las capacidades de los habitantes del medio rural y mejorando sus condiciones de vida, de trabajo, de ocio, de relaciones, etc.

## 2. Herramientas e instrumentos de ejecución

En el ámbito de una futura PAC reformada, los principios generales, los retos y desafíos, así como los objetivos estratégicos, deben necesariamente traducirse en resultados prácticos verificables, es decir, debe pasarse decididamente de la pura teoría del *desideratum* a la práctica de los hechos y los frutos conseguidos.

A tal fin, la Comunicación “La PAC en el horizonte 2020” establece una serie de mecanismos para la ejecución práctica de los objetivos planteados.

Como principio general, se pretende reorientar el desarrollo rural hacia un planteamiento más basado en los resultados y en los logros realmente conseguidos. Así, los programas deberán incluir objetivos cuantificados a nivel de la UE.

A continuación, se defiende la puesta en práctica de una amplia gama de herramientas para la aplicación de la política de desarrollo rural.

Entre ellas cabe citar las inversiones en infraestructuras, los pagos por bienes y servicios públicos medioambientales, el apoyo a medidas de lucha contra el cambio climático, el apoyo a la innovación y al desarrollo de capacidades, el apoyo a la creación de empresas locales, etc.

Por otra parte, se apuesta por el establecimiento de instrumentos de “gestión del riesgo”, cuyo objeto es combatir la inestabilidad de los mercados que provocan una fuerte variabilidad de las rentas percibidas por los agricultores, y hacer frente a los riesgos relacionados con la producción y la renta.

En ese sentido se propone la creación de un nuevo instrumento de estabilización compatible con la caja verde la OMC, así como el aumento de la ayuda a los instrumentos de seguro y los fondos de inversión.

Finalmente, en el marco de garantizar el aumento de la competitividad del sector agrícola, se apuesta por la mejora de la calidad y la promoción de los productos finales.

### 3. Tres opciones políticas para una futura reforma

La Comunicación de la Comisión “La PAC en el horizonte 2020”, plantea tres posibles orientaciones a seguir a la hora de introducir a largo plazo los cambios necesarios en la PAC para afrontar los nuevos retos y objetivos estratégicos.

La opción primera, que podemos calificar de “baja intensidad”, apuesta por introducir cambios graduales y efectuar ciertas adaptaciones y mejoras en la PAC, pero asegurando la continuidad y la estabilidad de la PAC actual.

En cuanto al desarrollo rural, esta opción primera apuesta por mantener la orientación del chequeo médico de la PAC (aumento de fondos en los ámbitos del cambio climático, agua, biodiversidad, energías renovables e innovación).

La opción segunda, de “intensidad media”, apuesta por una reforma con reajustes importantes a fin de mejorar la sostenibilidad de la PAC y el equilibrio entre los distintos objetivos, todo ello a través de medidas más específicas.

Esta segunda orientación parece responder mejor a los retos económicos, ambientales y sociales del futuro, y ayuda a consolidar la contribución de la agricultura y de las zonas rurales a los objetivos del crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo de la UE.

En esa línea de actuación, la ayuda al desarrollo rural se centraría en el medio ambiente, el cambio climático, la reestructuración, la innovación y en la promoción de iniciativas locales. También se consolidarían las herramientas para compensar pérdidas sustanciales de renta.

La opción tercera, de “intensidad elevada”, apuesta por una reforma más ambiciosa de la PAC, más centrada en el logro de objetivos medioambientales y de lucha contra el cambio climático. Para ello propone el gradual abandono del apoyo a la renta y de la mayor parte de medidas de mercado, junto con un aumento considerable de los recursos económicos destinados a cuestiones ambientales o relacionadas con el cambio climático en el marco de la política de desarrollo rural.

Como conclusión, en todo caso la PAC futura deberá ser más sostenible, más equilibrada, mejor orientada, más sencilla y más efectiva, además de responder mejor a las necesidades y expectativas de los ciudadanos de la UE.



## LA AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL Y LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA<sup>1</sup>

GLORIA DOMÉNECH MARTÍNEZ

Profesora Asociada de la Universidad Politécnica de Valencia.

**RESUMEN:** El concepto de multifuncional se basa en una agricultura y el uso de la tierra de forma sostenible. En las últimas décadas se ha comenzado a prestar atención a las múltiples funciones de la agricultura. Desde esta perspectiva ambiental se percibe al hombre como guardián de la naturaleza, desempeñando un papel destacado en su conservación y mantenimiento. Los contratos por servicios ambientales son el resultado de la íntima relación existente entre la agricultura y el medio ambiente. Interrelación en la que se postula una inclinación a favor del criterio ecológico por encima del criterio productivo en materia agrícola. El actual éxito de Costa Rica en materia forestal podemos situarlo en la evolución de esta figura. Pero al amparo del desarrollo de los llamados “mecanismos de desarrollo limpio” recogidos en el art. 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático debe evolucionar ésta figura jurídica para adaptarla a las exigencias de dicho Protocolo y poder ocupar un lugar privilegiado en las transacciones internacionales surgidas, sobre todo, del Convenio Marco de las Naciones Unidas a partir del 2012.

**ABSTRACT:** The concept of multifunctional is based on Agriculture and the use of the land in a sustainable manner. In recent decades it has begun to pay attention to the multiple functions of agriculture. From the environmental perspective is seen man as guardian of nature, play a prominent role in its preservation and maintenance. Environmental services contracts are the result of the intimate relationship between agriculture and the environment. Interrelationship which posits an inclination for the ecological standards above the productive approach in the agricultural field. The current success of Costa Rica forestry we can place it in the evolution of this figure. But under the terms of the development of the so-called “mechanisms for clean development” contained in article 12 of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on climate change legal figure should evolve it to adapt to the requirements of this Protocol and to occupy a privileged place in the international transactions arising, above all, of the United Nations Framework Convention 2012.

---

<sup>1</sup> Reflexiones, en torno a la Estrategia REED+ , para el desarrollo de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) recogido en el art. 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El hombre como guardian de la naturaleza y defensor del medio ambiente. III. Una aproximación a los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia de Costa Rica. 1. Un poco de historia. La necesidad de su desarrollo. IV. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

La agricultura tiene como labor primaria la de producir alimentos y contribuir a la seguridad alimentaria, pero también tiene funciones ambientales, económicas y sociales. En las últimas décadas, al amparo del concepto de la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural se ha comenzado a prestar atención a las múltiples funciones de la agricultura.<sup>2</sup> Su futuro debemos buscarlo en la combinación de dichas funciones de tal modo que los efectos negativos de las mismas desaparezcan, alcanzando el equilibrio óptimo.

El concepto de multifuncional se basa en una agricultura y el uso de la tierra de forma sostenible a través de los siguientes medios:

- Ampliación de las perspectivas para incluir los servicios del sector agrícola al conjunto de la sociedad.
- Establecimiento de un marco para valorar comparativamente las compensaciones mutuas entre las diferentes funciones de la agricultura y el correspondiente uso de la tierra.
- Examen de las relaciones dinámicas entre las áreas rurales y urbanas en diferentes escalas.
- Incorporación de las condiciones existentes en todo el mundo, desde las sociedades predominantemente rurales especialmente interesadas por la producción primaria de alimentos u otros bienes, hasta las naciones altamente industrializadas con una pequeña población rural y cuya economía nacional atribuye poca importancia a la producción primaria.

---

<sup>2</sup> En 22<sup>a</sup> Conferencia Regional de la FAO para Europa, con el fin de evaluar las tendencias mundiales de los países tanto en desarrollo como desarrollados, la Conferencia FAO/Países Bajos sobre el Carácter Multifuncional de la Agricultura y la Tierra (Maastricht 1999) constituyó un foro técnico internacional para la búsqueda de nuevas prácticas y entornos adecuados, necesarios para fomentar la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS). El contexto normativo global de la Conferencia tuvo una doble referencia: la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio y Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)*, de 1992, y la *Cumbre Mundial de la Alimentación*, de 1996. El objetivo inmediato de Maastricht era evaluar hasta qué punto la perspectiva de la agricultura y la tierra podría ayudar a las principales partes interesadas, en particular los productores y los usuarios de la tierra, autoridades y otros encargados de la toma de decisiones, a aplicar prácticas sostenibles para la agricultura y la utilización de la tierra.

Desde la perspectiva ambiental se percibe al hombre como protector de la naturaleza, desempeñando un papel destacado en su conservación y mantenimiento.

## II. EL HOMBRE COMO GUARDIÁN DE LA NATURALEZA Y DEFENSOR DEL MEDIO AMBIENTE

La agricultura tiene múltiples efectos beneficios para el medio ambiente<sup>3</sup>, entre los que podemos destacar: la reducción de la contaminación como consecuencia de la ordenación de los suelos y de la vegetación; el crecimiento de la biomasa y mayor fijación de los nutrientes gracias a los cultivos mixtos, la explotación de la tierra y la aplicación de fertilizantes, y la mayor capacidad de recuperación del ecosistema, mediante técnicas que combaten la erosión. Pero como sus efectos no son sólo positivos tendremos que referirnos, también, a los efectos negativos, entre los que podemos señalar, la pérdida de resistencia y de diversidad de los ecosistemas cultivados y una renovación insuficiente de la estructura de los suelos, como consecuencia de lo cual la tierra es mucho más vulnerable a las condiciones externas y tiene menos capacidad de recuperación.

Será en el ámbito de las cuestiones ambientales donde debemos situar los denominados “PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES”, o, también llamados contratos por servicios ambientales.

El objeto de dichos contratos son los servicios y prestaciones que resultan de la íntima relación existente entre la agricultura y el medio ambiente. Interrelación en la que se postula una inclinación a favor del criterio ecológico por encima del criterio productivo en materia agrícola. Podemos enumerar, a título de ejemplo, aquellos referidos a la belleza escénica, a la fijación de carbono, a la captación hídrica, etc,... Se trata de convenios de origen reciente y cuyo éxito estará íntimamente ligado tanto, el éxito de sus transacciones, como, a la certeza de lo mismos.

---

<sup>3</sup> La Consejería de Agricultura de Murcia divulgo en Fruit Logistica un proyecto pionero **que no supondrá un coste añadido a los agricultores**. Se trata de la primera certificación mundial de alimentos en la que se indica la cantidad de dióxido de carbono que ha absorbido su cultivo. Con dicho certificado **se le atribuye a los productos de la agricultura de dicha región un valor añadido**, por cuanto que los consumidores europeos que están concienciados contra el cambio climático, se sienten atraídos hacia la compra de dichos productos. Las certificaciones existentes se limitan a señalar la dosis de CO<sub>2</sub> que ha emitido la producción en tal o cual producto, pero **el sello LessCO<sub>2</sub> funciona forma contraria al indicar la cantidad de CO<sub>2</sub> que ha eliminado de la atmósfera el cultivo de un kilo de limones, melocotones, lechugas, o alcachofas...**

### III. UNA APROXIMACIÓN A LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA

En Costa Rica, en la actualidad, a través del artículo 46 de la Ley 7575<sup>4</sup> se da cabida en su legislación al convenio de pago por servicios ambientales, vinculados a la mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), la protección del agua para usos urbano rural o hidroeléctrico, la protección de la biodiversidad para fines científicos y belleza escénica natural para fines turísticos.

#### 1. Un poco de historia

Siguiendo al Profesor Ulate<sup>5</sup>, hemos de señalar que en Costa Rica con anterioridad a ésta experiencia se había aplicado otras iniciativas que fueron el germen de la actual regulación. La Ley Forestal núm. 7032, permitió la participación de los pequeños y medianos productores creando como incentivos los llamados “Certificado de Abono Forestal (CAF)” en 1986; el “Certificado de Abono Forestal por Adelantado para Pequeños Reforestadores (CAFA)” abierto en 1988; el “Certificado de Abono Forestal para el Manejo del Bosque (CAFMA)” aplicado desde 1992; el “Certificado para la Protección de Bosque (CPB)” que nació en 1995; y el Certificado para la Conservación del Bosque (CCB), aunque es último nunca opero. Continúa señalando el autor que también se canalizaron beneficios para el sector forestal mediante el Fondo de Desarrollo Forestal (Fideicomiso FDF), que se inició en 1989 con dinero de origen holandés, captados gracias al novedoso sistema de canje de deuda por naturaleza. Posteriormente, Suecia y Finlandia contribuyeron a este fondo bajo el mismo concepto.

En 1992, según algún sector de la doctrina<sup>6</sup>, se realizó, en Costa Rica, la primera transacción conocida en el mundo por pagos por servicios ambientales. Fue un grupo de campesinos de los Jilgueros, en Guápiles en la Provincia de Limón, quien convino con FUNDECOR (Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central), con el objeto de explotar la belleza escénica de 1.600 hectáreas en la zona, con el fin de desarrollar el turismo a expensas de las maravillas naturales de la zona.

<sup>4</sup> Sancionada 13 02 96 y Publicación y rige 16-04-96.

<sup>5</sup> ULATE CHACON E.N. “Tendencias de la Propiedad Forestal, la Tendencia de los Recursos Forestales y los Acuerdos Institucionales”. ¿Contribuyen a una mejor gestión forestal y a reducir la pobreza? Informe 29 julio 2008. Pág. 17.

<sup>6</sup> CASTRO R. y VILLANUEVA, A. Más de 30 años de Éxito en pago por servicios ambientales (PSA) pág. 335 a 345, en :Políticas de Recursos Naturales en Centroamérica, lecciones, posiciones y experiencias para el cambio. ALIANZA. 2008.

Consecuentemente, los incentivos forestales para reforestación, protección y manejo del bosque han sido determinantes en el éxito forestal de Costa Rica que actualmente sigue esta misma pauta en materia de pagos por servicios ambientales.

## **2. La necesidad de su desarrollo**

En sentido amplio podemos definir los pagos por servicios ambientales como convenios o acuerdos suscritos entre dos o más partes, en virtud del cual el dueño o poseedor de un inmueble rústico, se compromete, bien sea a un servicio que se pueda medir (toneladas de carbono secuestrado), o a la realización de unas prácticas susceptibles de ofrecer el servicio<sup>7</sup> (conservación de bosques) a proteger el bosque, la cobertura vegetal o los procesos de regeneración, a no cortar árboles o cualquier vegetación; a prevenir y controlar los incendios forestales; a prevenir y evitar la cacería ilegal y la extracción ilegal de otros productos del bosque; no desarrollar actividades agrícolas y/o ganaderas; no efectuar acciones de corta y extracción de productos maderables; no realizar ninguna actividad que altere el comportamiento natural del área a proteger que recaen siempre sobre un bien inmueble que sustenta dicho servicio, por un tiempo determinado y de forma ininterrumpida en contraprestación se pacta un precio o también se puede pagar por medio de en especie (materiales y capacitación para una empresa económica como la apicultura). El precio pueda fraccionarse durante el tiempo de duración del convenio suscrito, también puede existir una autorización expresa para que el vendedor o las personas que lo represente tengan acceso libre al inmueble en el que se desarrolla la actividad, a recomendaciones técnicas que son de obligado cumplimiento y comprobar que se mantienen las condiciones iniciales sin alteración o contingencia alguna en el área objeto del convenio que menoscabe el resultado pactado.

Pero esta definición amplia no tiene cabida en las normas que en Costa Rica tradicionalmente han sustentado dichos convenios. En este sentido la Ley Forestal 7575 define los servicios ambientales, en el art. 3.k, al regular que son los que brinda el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento o del medio ambiente. Remitiendo a: la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad, para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético,

---

<sup>7</sup> En los convenios suscritos por FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal) en la estipulación Cuarta, letra j) se acuerda por “EL BENEFICIARIO”, “ceder al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal los servicios ambientales, generados por su bosque”.

protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos. Asimismo, en el art. 46 del mismo texto legal, se da entrada al Pago de Servicios ambientales, por la mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), la protección del agua para usos urbano rural o hidroeléctrico, la protección de la biodiversidad para fines científicos y belleza escénica natural para fines turísticos.

Pero estas referencias normativas no impiden que las partes intervinientes en dichos convenios, en aras de la libertad contractual, pacten aquello que tengan por conveniente. Entendemos, que vincular exclusivamente, los convenios por servicios ambientales, o, los pagos por servicios ambientales exclusivamente al contenido de la Ley Forestal 7575, a sus normas de desarrollo y a las concordantes, es reducir el ámbito de aplicación de los mismos.

De una somera aproximación al negocio jurídico bajo el que se ampara esta figura jurídica podemos concienciarnos del vasto campo de aplicación de los mismos. A nuestro entender los mal llamados contratos de “pagos por servicios ambientales” no son contratos, como se pretende de carácter exclusivamente personal, sino que se trata de un contrato de contenido mixto, esto es, existe un componente personal, pero evidentemente, el elemento caracterizador es el suelo, el inmueble, donde encuentra su sustento el suelo, el campo, las plantaciones forestales, el bosque, y los demás bienes que sustentan los distintos modelos de servicios ambientales (ejem. belleza escénica).

En el caso de Costa Rica, dicha denominación podría entenderse restringida al propio ámbito de aplicación de Ley Forestal 7575. Su nomenclatura deriva de la propia norma: en primer lugar, en el art. 3. K. de la Ley Forestal núm. 7575 (L.F.) que define a los efectos de esta norma, como “Servicios ambientales. Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente. Son las siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos”; y, en segundo lugar, en el art. 46 del mismo texto legal, al señalar que uno de los objetivos de la creación del FONAFIFO<sup>8</sup> es captar financiamiento “para pago de servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales”.

Por lo anteriormente expuesto, entendemos justificada su designación como “pago por servicios ambientales”<sup>9</sup>, no obstante, en un futuro estas transaccio-

---

<sup>8</sup> Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

<sup>9</sup> Así se designan en la Ley Foresta 7575.

nes, sobre todo en aquellos supuestos en los que no intervenga FONAFIFO, deberían denominarse de forma distinta e incluso subclasificarse en función del servicio que lo sustente (de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, de protección de agua, de belleza escénica, etc...), de tal modo que su regulación pudiera modelarse para acomodarse a las peculiaridades de cada una de ellas.

Como señalamos en líneas anteriores, aún en el caso de Costa Rica, atendiendo a su derecho positivo, no podemos desatender al componente personal, referido al dueño de la finca, quien se compromete a realizar un servicio de vigilancia, et... bien de forma directa, ya sea a través de la organización de la gestión de dicho servicio<sup>10</sup>. Además, como señala el art. 260 del C.civil,<sup>11</sup> de dicha legislación, en caso de incumplimiento, sólo podrá reclamarse a quien suscribió el contrato.

El derecho real, regulado en el artículo 259 del C. civil, señala “es el que se tiene en una cosa o contra una cosa sin relación a determinada persona”, añadiendo el texto que “todo derecho real supone el dominio o la limitación de alguno o algunos de los derechos que este comprende”. Si nos detenemos en el objeto sobre el que recae el contrato, a tenor del artículo 253 del C.civil, se trata de “los bienes consisten en cosas que jurídicamente son muebles e inmuebles , corporales e incorpóras”, el bosque y las plantaciones forestales<sup>12</sup>, son corporales, por establecerlo de forma expresa el art. 258 del C.civil al considerar que “cosas corporales son todas a, excepto los derechos reales y personales, que son incorpóras “ y a la vez inmuebles por también recogerlo expresamente el artículo 254 del mismo texto legal, “son inmuebles por naturaleza: 1. Las tierras, los edificios y demás construcciones que se hagan en la tierra. 2. Las plantas , mientras estén unidas a la tierra , y los frutos pendientes de las mismas plantas”. Añadiendo el carácter de inmueble, por disposición de la ley a todo aquello “que este adherido a la tierra, o unido a los edificios y construcciones de manera fija y permanente”, según el contenido del art. 255. De lo expuesto, a la luz de la regulación del C.civil, hemos de señalar que son objeto de contrato de servicios ambientales: la conservación de un terminado bosque, las plantaciones forestales, las construcciones acordes con el paisaje. Consecuentemente, nos encontramos ante un convenio con un contenido que recae, predominantemente, sobre bienes inmuebles, de carácter real y corporal.

En la actualidad, los convenios suscritos tienen por objeto la totalidad, o el combo, de los servicios ambientales que se describen en el art. 3.k. Ley núm.

---

<sup>10</sup> En cuyo supuesto se generaran puestos de trabajo de los que se deriva el pago por cuota empresarial a la seguridad social, entre otros.

<sup>11</sup> “Sólo puede reclamarse de persona cierta y que por un hecho suyo o por disposición de la ley haya contraído la obligación correlativa”.

<sup>12</sup> Son los que brindan servicios ambientales a tenor del art. 3,k de la Ley Forestal núm. 7575

7575<sup>13</sup>, pero quizás sería conveniente y aconsejable, suscribir dichos contratos para cada una de las modalidades de forma específica, de tal forma que desde dicha individualidad se facilitará su regulación y transmisión posterior. Cuando ninguna de las partes contratantes sea FONAFIFO el objeto del contrato no vendrá limitado por el contenido anteriormente referido, pudiendo las partes en aras al principio de libertad contractual establecer los pactos y condiciones que tengan por conveniente.

De lo expuesto, hemos de convenir que nos encontramos ante un contrato de naturaleza mixta, pues existen, tanto, un componente personal, como, uno real. Por todo ello, hemos de señalar que son objeto de contrato de servicios ambientales: la conservación de un terminado bosque, las plantaciones forestales, las construcciones acordes con el paisaje. En definitiva, nos encontramos ante un convenio con un contenido que recae, predominantemente, sobre bienes inmuebles, de carácter real y corporal. De tal modo que en el supuesto de los parques naturales y demás tierras propiedad del Estado, será el propio Estado quien ostente dichos derechos. En parangón, en los territorios de la Comunidad Indígena, serán sus propias normas las que determinen quién este legitimado para suscribir dichos contratos.

No obstante lo anterior, en aras a la evolución del mercado sería deseable que sólo aquellos titulares de derecho de propiedad o derecho real inscrito en el Registro Inmobiliario<sup>14</sup> tuvieran capacidad para suscribir contratos de servicios ambientales. Si bien, en la actualidad se trata de una situación virtual, dada la realidad en Costa Rica. Desde estas líneas somos conscientes de la actual discrepancia entre multitud de títulos literales que hasta fechas recientes han sido inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble<sup>15</sup> y los datos existentes en el Catastro<sup>16</sup>, cuyas divergencias podríamos situar, entre otras razones, en que nacieron en épocas distintas y que la armonización de sus datos no ha sido compatible. También, somos conscientes que pese a los esfuerzos del Gobierno de Costa Rica<sup>17</sup> por fortalecer la seguridad jurídica en materia de bienes inmuebles y promover el indispensable ordenamiento territorial del país, éste

---

<sup>13</sup> Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección de agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos

<sup>14</sup> Por la Ley núm. 8710, de 10 de marzo de 2009, se unificaron el catastro y el Registro, creándose el Registro Inmobiliario que incluye tanto el registro jurídico como el físico.

<sup>15</sup> Recoge datos sobre la situación jurídica de una propiedad: nombre del propietario, derechos, gravámenes, etc.

<sup>16</sup> Se contiene una descripción física del terreno: su ubicación, área y forma.

<sup>17</sup> Se ha suscrito el Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional (PRCR), cuya unidad ejecutora está adscrita al Ministerio de Hacienda. Dicho programa cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.



no será posible hasta pasados algunos años. Este marco se hace necesario la implementación de un mecanismo específico en el ámbito de los SERVICIOS AMBIENTALES (SA) que permita dar seguridad y transparencia a la comercialización de los mismos, con un régimen transitorio, hasta tanto en cuanto se cuente con un Registro Inmobiliario totalmente revisado en cuyo momento, ambos registros, deberán ser totalmente compatibles.

En materia de transacciones, hemos de diferenciar entre las nacionales e internacionales y también en la posición en la que cada una de las partes interviene, ya sea, activa o venta, y pasiva o compra. Entendemos, que si las partes intervinientes son personas físicas o jurídicas privadas las transacciones no ofrecen excesivas peculiaridades con respecto a las operaciones realizadas con otros bienes. No obstante, dado que las compras que al amparo de la Ley 7575 realiza FONAFIFO, las realiza con dinero del erario público aquellos ingresos que se generan por su venta también son de dominio público, son bienes del Estado<sup>18</sup>. Pudiendo intervenir el Estado, como parte del convenio, en materia interpretación, cumplimiento, o resolución de cualquier controversia que pudieran surgir con respecto a los mismos se deberá buscar alguna fórmula, como pueda ser la recogida en el art. 14 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>19</sup>, a fin de no menoscabar la finalidad de este tipo de convenio.

#### IV. CONCLUSIONES

En las últimas décadas, al amparo del concepto de la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural ha sido cuando se ha comenzado a prestar atención a las múltiples funciones de la agricultura.

El concepto de multifuncional se basa en una agricultura y el uso de la tierra de forma sostenible.

Desde esta perspectiva ambiental se percibe al hombre como protector de la naturaleza, desempeñando un papel destacado en su conservación y mantenimiento. Los contratos por servicios ambientales son el resultado de la íntima

---

<sup>18</sup> Hemos conocido tres convenios:

1. **Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.**, con quien se suscribió un Contrato de Compra Venta de Servicios Ambientales, en junio de 2000.
2. **Florida Ice and Farm**; en este supuesto interviene, además de FONAFIFO, FUNDECOR, con quien se firma un acuerdo contractual para el pago de Servicios Ambientales con el fin de proteger e incrementar la cobertura forestal en la zona de infiltración de la Cuenca hidrográfica del Río Segundo, y sus mantos acuíferos, en octubre de 2001.
3. **Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, S.A.**, con quien se pacta el convenio para la Compra de Certificados de Servicios Ambientales, en junio de 2002.

<sup>19</sup> De 1992.

relación existente entre la agricultura y el medio ambiente. Interrelación en la que se postula una inclinación a favor del criterio ecológico por encima del criterio productivo en materia agrícola. Los incentivos forestales para reforestación, protección y manejo del bosque han sido determinantes en el éxito forestal de Costa Rica que actualmente sigue esta directriz con los pagos por servicios ambientales.

Al amparo del contenido del art. 12 del Protocolo de Kyoto, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, es necesario ampliar el ámbito de aplicación de dichos convenios, de todos y cada uno de los elementos que integran dicho negocio jurídico, desde el objeto sobre el que recae, haciendo especial mención a las partes que intervengan, hasta la inscripción de mismo, sin olvidar, dotarlo de un mecanismo de certeza y transparencia sobre su existencia, y de un instrumento de resolución de los conflictos, quizás de los llamados alternativos, que aporte agilidad las transacciones a realizar.

De la sensibilidad que muestres los legisladores en la evolución y desarrollo de los mal llamados, a nuestro entender, “pagos por servicios ambientales”, dependerá la posición que ocupe en el mercado el Estado de Costa Rica a partir del 2012.

## POLÍTICA ECONÓMICA AGRARIA & POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL

MARÍA DOLORES GARCÍA VALVERDE

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada

JUAN ROMERO CORONADO

Profesor Ayudante Doctor. Departamento de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada

**RESUMEN:** Durante mucho tiempo las reformas agrarias redistributivas han atraído la atención de los estudiosos y los responsables políticos. En este trabajo se revisa la redistribución de la tierra a través de la intervención del gobierno. El mercado por sí sólo no puede lograr el progreso de las estructuras agrarias ni tampoco la modernización de las explotaciones familiares. Las políticas estructurales son entendidas aquí como políticas públicas destinadas a corregir el funcionamiento del mercado del suelo y garantizar que la progresión de la estructura agraria corresponde a los intereses de la mayoría. Las políticas estructurales aseguran que la tierra cumpla la función social que se le asigna en un momento dado. Esto implica que los agricultores y las instituciones públicas convengan con los tipos de fincas que se desean en cada región, en términos de tamaño y de sistemas de cultivo, con el fin de crear las condiciones bajo las cuales el mayor número de ellas puede llegar a ser económicamente viable y lograr su modernización gradual<sup>1</sup>.

**ABSTRACT:** For a long time redistributive land reforms have attracted the attention of scholars and policy makers. In this paper we review the redistribution of land via government intervention. The market alone cannot achieve the progression of agrarian structures so as the modernisation of family farms. Structural policies here are public policies intended to correct the functioning of the land market and ensure that the progression of the agrarian structure conforms to the interests of the majority. Structural policies ensure that land fulfils the social function assigned to it at a given moment. This implies that farmers and public institutions agree on the types of farms they want in each region, in terms of size and farming systems, in order to create the conditions

---

<sup>1</sup> Abreviaturas más utilizadas: CCAA: Comunidades Autónomas; CE: Constitución Española; LRDA: Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; IRYDA: Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario; LRAA: Ley de Reforma Agraria Andaluza; IARA: Instituto Andaluz de Reforma Agraria; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

under which the largest number can become economically viable and achieve gradual modernisation.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Asignaciones de tierras. III. Asignaciones de tierras en régimen de colonización. 1. Caracterización y requisitos previos. 2. Clasificación. 3. Régimen jurídico. 4. La garantía de suficiencia para hacer frente a los riesgos. 5. La vigencia actual. IV. Asignaciones de tierras en los procesos de reforma agraria de reparto. 1. ¿Qué carácter tiene esta medida? 2. La reforma agraria de reparto en Andalucía. A). Reconocimiento como objetivo básico. B) Problemática constitucional. C) Régimen jurídico de las asignaciones de tierras en la legislación de Reforma Agraria Andaluza. a). Los objetivos de instrumentación de las asignaciones de tierras. b). Adquisiciones de tierras. c). Formas jurídicas y beneficiarios. 3. La reforma agraria de reparto en otras Comunidades Autónomas. V. Concentraciones de utilidad pública.

## I. INTRODUCCIÓN

La evolución de la legislación sobre producción agraria ha demostrado que los objetivos de desarrollo del sector no pueden alcanzarse solamente con la regulación del mercado. Además debe llevarse a cabo una política de protección social que permita organizar uno de los factores determinantes en dicha producción: el de la población. Esta política de protección social agraria se ha puesto especialmente de manifiesto en el ordenamiento jurídico español como consecuencia de la pertenencia de España a la Unión Europea. Dentro de la regulación de la política agraria comunitaria, más conocida como PAC, se ha visto necesario la introducción de elementos de política social que garanticen un mayor desarrollo de este sector mediante la protección de su población. Sin embargo, hay que precisar que esta noción de vincular la regulación del mercado agrario a políticas de protección social no fue espontánea sino que ha sido producto de un largo proceso en el que progresivamente se han venido adoptando medidas de carácter aislado que han culminado en la consolidación definitiva de un cuerpo normativo cuyo objetivo fundamental es la protección de este ámbito poblacional.

Hay que resaltar que la regulación de la política agraria se limitó, durante un largo período, a la adopción de medidas con un alcance estrictamente económico, basada fundamentalmente en la garantía del precio de los productos agrarios. A partir de los años sesenta empiezan a adoptarse una serie de medidas tendentes a garantizar las condiciones de vida de la población agraria con medidas tales como la modernización de las explotaciones o la jubilación anticipada, pero hasta la década de los años 90 del siglo pasado no se hará visible un cuerpo normativo unitario cuyo objetivo claro fuera lograr la paridad en el nivel de

subsistencia de los trabajadores agrarios con el del resto de la población. Hasta ese momento esa política de estructuras y reforma agraria era llevada a cabo mediante medidas que de forma dispersa y aislada eran adoptadas por cada uno de los estados.

En la actualidad la vinculación de la política de protección social a la política agraria resulta incuestionable porque dentro de esa política, que en principio era solamente económica, se han asimilado como objetivos propios la protección frente a los riesgos que puede sufrir la población agraria<sup>2</sup>. Así, frente a una exclusiva regulación del mercado, oferta y demanda de productos agrarios y sostenimiento de los precios, las preocupaciones de esta política agraria se centran fundamentalmente en garantizar el nivel de vida de la población del campo, evitar la constante disparidad de rentas de los trabajadores agrarios en relación con los trabajadores de la industria y los servicios o el evitar el abandono de los pueblos de amplias zonas rurales como consecuencia de la escasez de recursos para hacer frente a los riesgos sociales<sup>3</sup>.

Con consecuencia de todo este desarrollo evolutivo dentro de la legislación sobre política estructural de protección social en el ámbito agrario se pueden diferenciar distintas medidas o técnicas tendentes a garantizar los niveles de subsistencia de la población agraria:

1. Asignaciones de tierras dentro de las actuaciones de reforma de las estructuras agrarias. Eran las únicas medidas que con base en la garantía

---

<sup>2</sup> La política agraria juega un papel fundamental como generadora de empleo en el ámbito de los trabajadores por cuenta propia del ámbito rural. Las políticas estructurales de protección social agraria forman parte de la política de empleo en la medida en que esta es el conjunto de decisiones adoptadas por el Poder Público que tiene por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, la adecuación cuantitativo y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, la reducción de las situaciones de desempleo y la debida protección en las situaciones de desempleo. Son técnicas expresivas del desarrollo de proyectos fundamentados en el trabajo por cuenta propia y tienen su fundamento legal como políticas de empleo en el artículo 23 de la Ley 56/2003, de empleo, cuando considera como políticas activas de empleo, entre otras, las medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social. En este sentido, GARCÍA VALVERDE, M. D.: "Fomento del autoempleo" en VV. AA.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, (MONEREO PÉREZ, J. L. y SERRANO FALCÓN, C., Dir y Coord.). Comares, Granada, 2009, p. 84. En el momento presente es preciso abordar el estudio de la política de fomento del empleo, desde una perspectiva más amplia que la que imponen los estrictos contornos del trabajo por cuenta ajena. Por tanto, actualmente se vienen extendiendo las medidas de fomento del empleo al ámbito del trabajo autónomo.

<sup>3</sup> La redacción actual del Tratado Constitutivo de la Unión Europea es una manifestación clara de esa vinculación de la política económica agraria con la política de protección social. El Artículo 33 pone de manifiesto que la regulación del mercado común de productos agrarios es inseparable de una política agraria común que tenga como objetivo prioritario garantizar "un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura" teniendo en cuenta las "características especiales de la actividad agrícola, que resulta de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas"

de las condiciones de vida de la población agraria se venían adoptando por parte de los estados con anterioridad a la adopción de una política unitaria de desarrollo social agrario en la década de los noventa del siglo pasado.

2. Ayudas directas para el sostenimiento de la renta de la población agraria enmarcada dentro de la Política Agraria Común. Estas ayudas supusieron un cambio de orientación en la política agraria común que se venía desarrollando hasta el año 1992 y que consistía exclusivamente en el control de los precios agrarios.
3. Protección social enmarcada dentro de las políticas de desarrollo Rural. Se introducen a partir de las reformas operadas en la década de los noventa del siglo XX con la finalidad de garantizar en el ámbito de la población agraria unos niveles de renta y servicios en condiciones análogas a las de los demás ciudadanos.

## II. ASIGNACIONES DE TIERRAS

Se trata de unas medidas que permiten a los trabajadores agrarios hacer frente a los riesgos sociales, en vez de con la percepción de prestaciones económicas directas, como ocurre con las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, mediante el cultivo de lotes de tierra que les son adjudicados por las Administraciones Públicas. Su objetivo prioritario es el de mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la población agraria con el fin de reparar la desprotección que pueden sufrir frente a los riesgos sociales y que puede suponer un grave riesgo de exclusión. La asignación de tierras se convierte, así, en una auténtica medida de redistribución social cuya finalidad es la de mejorar las condiciones sociales y económicas de jornaleros y cultivadores<sup>4</sup>.

Para que la asignación de tierras sea efectiva se hace necesario bien el cambio de la titularidad, o bien, del uso y disfrute de la propiedad de la tierra por ello en nuestro ordenamiento jurídico se insertan dentro de la legislación de reforma agraria. La reforma agraria es el conjunto de medidas que pretende cambiar la estructura territorial de un estado o región con una determinada finalidad. Esta finalidad puede ser variada, desde mejorar los cultivos a incre-

---

<sup>4</sup> Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: “De la explotación agraria a la empresa agraria”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, 7 de febrero de 2002, MAPA, p. 4. La asignación de tierras se introduce así como un elemento de intervención agraria que puede ayudar a cumplir algunos de los objetivos que actualmente se le piden a la política agraria como el de colaborar positivamente en la ordenación del territorio y posibilitar la conservación ambiental pero sobre todo en lo que respecta como medida de protección social el de cubrir los déficit sociales de la población campesina.

mentar la producción, sin embargo, desde el punto de vista de la protección social solamente interesa la reforma agraria que tiene como finalidad el desarrollo del nivel de vida de los trabajadores agrarios. Esta es la reforma agraria de carácter distributivo y tiene su justificación en el principio de función social de la propiedad establecido por el artículo 33.2 CE.

Con base en la función social de la propiedad se permite que las Administraciones Públicas puedan adoptar medidas de reestructuración de la propiedad que permitan ingresar dentro del patrimonio de los productores la titularidad o uso de determinadas explotaciones que, de otra manera, supondría perpetuar la situación de monopolio que genera la propiedad privada de la tierra. Por tanto se trata de un ordenamiento jurídico incardinado en las líneas de tendencia específicas de la protección social por cuanto que no se circunscribe solamente al ámbito estrictamente privado o civil a la hora de reestructurar la propiedad sino que tiene un marcado componente público que supone una clara afectación por parte del Derecho Administrativo. Esta función pública de la propiedad de la tierra en pro de la satisfacción de necesidades de todos los ciudadanos es la que se reconoce en las diversas normas relativas a la reforma de la estructura territorial agraria que existen en nuestro país<sup>5</sup>.

No obstante, no todas las asignaciones de tierra tienen el mismo alcance y eficacia a la hora de garantizar la protección frente a los riesgos de los trabajadores agrarios. En este sentido se pueden distinguir distintos tipos de medidas redistributivas: la colonización, la reforma agraria de reparto, la redistribución en la concentración parcelaria y la instalación de jóvenes agricultores. En este trabajo se analizarán sólo las tres primeras.

### III. ASIGNACIONES DE TIERRAS EN RÉGIMEN DE COLONIZACIÓN

#### 1. Caracterización y requisitos previos

La colonización es una institución jurídica que permite la asignación de tierras como consecuencia de la ampliación de tierras de cultivo o de la ejecución de planes de reestructuración de grandes zonas de cultivo dentro de los que se pueden incluir la ampliación de los regadíos. En su origen se asignaban a los trabajadores agrarios terrenos improductivos cuya titularidad pertenecía a los municipios que eran mejorados con la ayuda de las Administraciones Públicas. Esta acción del Estado es una medida que tiene una clara naturaleza de protección social en cuanto que garantiza unas condiciones de vida aceptables para los

---

<sup>5</sup> Así, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, la Ley de Reforma Agraria Andaluza y el artículo 3 de la Ley del Suelo.

trabajadores agrarios convirtiéndose de esta forma en instrumento eficaz para hacer frente a los riesgos que se producen en el medio agrario<sup>6</sup>.

Esta finalidad de protección social de los trabajadores agrarios en las asignaciones de tierras de la colonización se circunscribe al respeto del principio de función social de la propiedad<sup>7</sup>. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario por la que se regulan estas adjudicaciones de tierras determina en su artículo 3 que el fin fundamental de la actuación del Estado en la puesta en práctica de estas medidas es la “elevación de las condiciones de vida de la población campesina” mediante la transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen y la mejora del medio rural<sup>8</sup>.

Para el cumplimiento de esta finalidad social se deben respetar dos requisitos instrumentales de carácter previo:

- Primero, la Gestión pública por parte de la Administración. Esta gestión pública se sustenta en la persecución de unos objetivos de utilidad general<sup>9</sup>. De esta forma, es como la LRDA, para atender a estas necesidades sociales específicas de la población agraria establece un organismo particular encargado de conceder los auxilios técnicos y económicos adecuados a tal finalidad colectiva. Se trata del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, IRYDA.
- Y segundo, la adquisición de tierras previamente por parte de la Administración pública para proceder con posterioridad a su redistribución. Este requisito se regula en el Título I del Libro II de la LRDA y se considera un elemento imprescindible para la consecución de las medidas de reforma agraria que permitan mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrarios. En cualquier caso la adquisición tiene que ir destinada necesaria-

<sup>6</sup> Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J. M. y CALVO GALLEGU, F. J.: Lecciones de Derecho del empleo, op. cit., p. 448. En la actualidad estas actuaciones comparten naturaleza jurídica con las medidas de fomento del autoempleo en la medida en que tratan de fomentar actividades empresariales que permitan aumentar el empleo. Así, puede entenderse como fomento del espíritu empresarial en la medida en que suponen la adopción de instrumentos que permiten crear un clima favorable para la creación y la permanencia de las empresas. En este caso explotaciones agrarias.

<sup>7</sup> Consúltense VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: “De la explotación agraria a la empresa agraria”, op. cit., p. 4.

<sup>8</sup> Por ello es por lo que el artículo 2 de dicha ley exige que la explotación de la tierra debe de realizarse de tal manera que resulte rentable desde el punto de vista social en el sentido de que se preste el trabajo en las condiciones adecuadas y dignas que permita la promoción de los trabajadores agrarios mediante la aplicación de las inversiones de carácter social que sean necesarias bien directamente o en colaboración con la Administración.

<sup>9</sup> En este sentido se expresa el artículo 6 de la LRDA cuando establece como objetivo de los organismos encargados de la ejecución de tales asignaciones “el desarrollo comunitario de la población campesina”.

<sup>10</sup> Por ello el artículo 22 de la LRDA establece un plazo de tres años como máximo para proceder a la adjudicación. .



mente a la redistribución<sup>10</sup>. Para ello se pueden utilizar tres mecanismos distintos<sup>11</sup>:

- a) La compra de fincas de propiedad particular que los dueños que deseen voluntariamente enajenar previa tasación y aprobación de un plan de reparcelación y redistribución.
- b) La compra de aquellas explotaciones que tengan una extensión inferior a la unidad mínima de cultivo en las zonas sujetas a concentración parcelaria.
- c) La expropiación.

## 2. Clasificación

Las adjudicaciones de tierras en la colonización presentan tres diferentes modalidades de cultivo en función de las cuales los trabajadores agrarios pueden obtener los recursos necesarios para hacer frente a los riesgos. Estas modalidades de cultivo son: el establecimiento de huertos familiares para trabajadores que preferentemente estén empleados en explotaciones agrarias, la constitución y complemento de explotaciones familiares y la constitución de explotaciones comunitarias.

- Establecimiento de huertos familiares. Con estas asignaciones se trata de atender preferentemente a las necesidades de la población agraria. Por ello se atribuyen prioritariamente a los trabajadores empleados en explotaciones agrarias<sup>12</sup>.
- Constitución de explotaciones familiares. La constitución de estas explotaciones debe realizarse garantizando un mínimo de rendimiento que permita a los trabajadores agrarios hacer frente las necesidades que surgen de los riesgos que se les presentan en su vida cotidiana<sup>13</sup>. De lo contrario no se

<sup>11</sup> Según el artículo 20 la adquisición de las tierras debe ser realizada por el IRYDA

<sup>12</sup> Esta atribución no se hace directamente a los trabajadores agrarios, sino que, según el artículo 24 de la LRDA, van a ser las entidades municipales en donde se encuentren enclavadas las fincas las que se hagan cargo de las mismas. Esta atribución se hace por defecto ya que la atribución inicial realizada por la Ley carece hoy de sentido pues era a las antiguas Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, desaparecidas en la actualidad.

<sup>13</sup> Vid.: LÓPEZ I MORA, F.: “El fomento del Empleo IV”, en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, J. V., Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 462. La constitución de explotaciones familiares ha tenido un fuerte arraigo en nuestro país. Hay que tener en cuenta que esta medida se entiende como incentivo o apoyo a la constitución de este tipo de explotaciones frente al prácticamente nulo de las normas laborales y de Seguridad Social. Salvo el artículo 1.3 e) del Estatuto de los Trabajadores y 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se presume la exclusión salvo prueba en contrario de las normas laborales con sus cargas y sus costes y del encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social no hay ningún reconocimiento de la explotación familiar. No ocurre así en el RETA cuando de les reconoce a los trabajadores que de forma habitual, personal y directa trabajen en la explotación familiar fajo las condiciones fijadas por el artículo 3.b) del Decreto 2350/1970.

consumaría la finalidad de protección social perseguida con la redistribución. Estas explotaciones deben de proporcionar, atendiendo a los cultivos y rendimiento, “un nivel de vida decoroso y digno” para una familia agraria en la que al menos dos de sus miembros cultiven directa y personalmente la explotación<sup>14</sup>.

- Explotaciones Comunitarias. En estas explotaciones se pone de manifiesto esa finalidad de supervivencia atribuido a todas estas formas de cultivo<sup>15</sup>. Según el artículo 26 de la LRDA las explotaciones deben tener una estructura social adecuada y una magnitud suficiente para ser económicamente viables. Sin embargo, el establecimiento de determinados límites pone de manifiesto como no se persigue en ningún caso un enriquecimiento adicional del trabajador por encima de una cobertura estándar de subsistencia que le permita hacer frente a los riesgos sociales<sup>16</sup>.

Las explotaciones comunitarias se atribuyen a Cooperativas, Grupos Sindicales de Colonización u otras Agrupaciones de agricultores. Estas entidades deben estar formadas por agricultores que cultiven personalmente unidades inferiores a Explotaciones Familiares o por trabajadores agrarios priorizando a las constituidas por jóvenes con formación profesional. La entidad se obliga, además, a que el cultivo se haga de forma personal por sus miembros o socios.

### 3. Régimen jurídico

La asignación de tierras a los trabajadores agrarios corresponde a la Administración en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Para ello se pueden utilizar tres mecanismos jurídicos establecidos en la LRDA.

<sup>14</sup> Como expresa el artículo 25 de la LRDA la adjudicación puede ser complementaria en el sentido de adicionar tierras y bienes a la propiedad originaria del beneficiario que permitan adquirir ese nivel de vida satisfactorio para hacer frente a las necesidades. También se pone de manifiesto esa finalidad de protección social para el ámbito agrario en la medida en que se da prioridad a trabajadores profesionales que residen habitualmente en la zona de la finca adjudicada, que sean cultivadores directos y personales y que dentro de sus unidades familiares tengan que atender a un mayor número de hijos. En este último caso como consecuencia de la mayor proclividad al riesgo a la que tienen que hacer frente estas unidades familiares agrarias.

<sup>15</sup> Al respecto, CRESPO SÁNCHEZ y GRÁVALOS GASTAMIZA, “El programa escuela empresa y la inserción laboral”, *Inserción Laboral*, Huelva, 1999, p. 459. Este tipo de explotación pone de manifiesto la vertiente o dimensión colectiva del autoempleo. En este caso los propios trabajadores agrarios se asocian con la finalidad de mantener su propia explotación.

<sup>16</sup> Así, según ese mismo artículo 26, los ingresos de cada uno de los miembros de la comunidad no pueden ser en ningún caso superior a los que se proporcionarían en las adjudicaciones de Explotación Familiar.

### ***A) Concesión Administrativa***

Con carácter general las asignaciones de tierra no se realizan mediante la transmisión de la titularidad sino que, en un primer momento, se realiza a través de un título de concesión administrativa por parte del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario<sup>17</sup>. El concesionario tiene que ser el empresario de la explotación, tiene que cultivar personalmente la explotación y tiene que someterse a las normas de explotación que hayan sido formuladas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario como por ejemplo las relativas a la especificación de la intensidad agrícola y ganadera que haya de alcanzar la explotación<sup>18</sup>. Adicionalmente, tiene que pagar determinadas cuotas anuales y tolerar las obras de mejora que estime la administración pública.

Como pone de manifiesto el artículo 31 de la LRDA en ningún caso se permite la enajenación de la concesión pero si se permite la transmisión por actos "inter vivos": a favor de un hijo o descendiente que sea agricultor profesional o en su defecto a favor de ascendientes o hermanos que sean agricultores profesionales y cooperadores en la explotación. Estos requisitos de profesionalidad ponen de manifiesto la intencionalidad de la ley de que los beneficios de la concesión vayan destinados a hacer frente a los riesgos que se sufran por personas que se dediquen al desarrollo de la actividad agraria y no a la acumulación de beneficios que tengan una finalidad distinta a la estrictamente protectora.

Ese sentido de protección frente a los riesgos también se extrae en relación con la posible transmisión mortis causa. En caso de fallecimiento se puede transmitir la concesión al cónyuge viudo o en su defecto a uno de los hijos o descendientes que sea agricultor profesional<sup>19</sup>. Esta ruptura de las normas habituales de la herencia también atiende a esa finalidad de atender a la cobertura mínima de necesidades a cambio del cultivo de la propiedad y no tanto a una distribución equitativa de aquellos que pueden tener derechos sucesorios. Es

---

<sup>17</sup> En virtud de esa concesión se establecen una serie de obligaciones en el artículo 30 de la LRDA que tienen que ser cumplidas por el concesionario.

<sup>18</sup> Véase RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., MORALES ORTEGA, J. M. y CALVO GALLEGO, F. J.: Lecciones de Derecho del empleo, op. cit., p. 449. Este carácter de empresario refuerza la inclusión hoy en día de estas medidas como medidas de fomento del espíritu empresarial. Se pretende la instalación de empresarios agrarios como algo positivo que permite estimular el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, existen importantes razones para entender que este tipo de explotaciones no crean empleo porque son pequeñas explotaciones muy sensibles y vulnerables a los cambios del ciclo económico.

<sup>19</sup> Así lo establece el artículo 32 de la LRDA, modificado por la disposición final segunda de la Ley de Modernización de las explotaciones agrarias de 1995. En el caso de varios descendientes agricultores se estará al testamento o bien al elegido por acuerdo. A falta de acuerdo se debe estar a aquél de los hijos que viniera cooperando habitualmente en el cultivo. En caso de no quedar descendientes se está al designado en testamento pero siempre y cuando sea agricultor.

decir, por encima de los derechos de sucesión prima la finalidad social de que la concesión realmente es eficaz para la cobertura de los riesgos que puede sufrir un trabajador agrario y no tanto un fin patrimonial que provocaría el fraccionamiento de la asignación y las consecuentes dificultades para poder atender con un nivel mínimo a dichas necesidades.

El sentido de protección frente a los riesgos que debe representar la adjudicación del trabajador agrario también se manifiesta en las causas de caducidad establecidas. Con ellas se pretende evitar que personas ajenas a los riesgos que pueden ser sufridos por los trabajadores agrarios puedan acceder a la concesión. Así según el artículo 33 de la LRDA la concesión caduca cuando falta la aptitud para el ejercicio de la empresa agraria o, cuando, se incumplan de forma reiterada o con dolo o culpa grave los requisitos de cultivo personal y sometimiento a las normas de explotación del Instituto<sup>20</sup>.

### ***B) Adjudicaciones en propiedad***

Para poder acceder a la propiedad de la explotación se establecen un conjunto de requisitos que en la práctica han resultado un tanto exhaustivos, dada la dilación temporal requerida y los presupuestos económicos establecidos, y que han supuesto una de las causas de la escasa efectividad de esta medida para combatir los riesgos sociales. En primer lugar se atiende otra vez a ese carácter de protección social de carácter profesional en la medida en que se determina por el artículo 34 de la LRDA que no se puede haber declarado la falta de aptitud por parte del concesionario para el ejercicio de la empresa agraria. También se tienen que cumplir las obligaciones derivadas de la concesión. Por último, tienen que haber transcurrido ocho años a contar desde la instalación del concesionario en la explotación y se tiene que pagar un canon económico determinado.

---

<sup>20</sup> En este sentido, LÓPEZ I MORA, F.: “El fomento del Empleo IV”, en VVAA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÁ I SARAGOSSÀ, J. V., Coord.), op. cit., p. 458. El principal problema que genera este tipo de concesión desde el punto de vista de las rentas agrarias es el de si se trata de un auténtico aparcerero como consecuencia del pago de la cuota anual y el ejercicio de la actividad empresarial. En ese caso se le reconocerían al trabajador determinados derechos laborales específicos que garantizarían su nivel de rentas. De partida hay que decir que se trata de una contratación edificada sobre un innegable nexo asociativo, que convierte a estos trabajadores en trabajadores por cuenta propia y por lo tanto quedan fuera de las previsiones del Derecho del Trabajo. Sin embargo, la Ley de Arrendamientos Rústicos condiciona esta consideración en la medida en que obliga a asegurar a estos profesionales el salario mínimo interprofesional en cómputo anual, art. 108.1 de la Ley de Arrendamientos Rústicos. También el artículo 102.2 de la misma ley permite laboralizar la relación existente entre el aparcerero y el titular de los medios de producción. Parece que en el caso de las concesiones administrativas parece excluida esta posibilidad al tratarse de una legislación autónoma y por tanto independiente de la Ley de Arrendamientos rústicos.

### **C) Patrimonios Familiares**

Según el artículo 36 de la LRDA se permite que con carácter definitivo se puedan adjudicar, bien solamente o en unión de los bienes que aporten los adjudicatarios determinados lotes de tierra que servirán para constituir los denominados Patrimonios Familiares. Este patrimonio familiar esta constituido por una unidad económica integrada por tierras de cultivo, casas de labor, elementos de trabajo, ganado, instalaciones y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación<sup>21</sup>.

La propiedad del Patrimonio Familiar tiene que quedar atribuida, en todo caso, a una persona física, como único titular del mismo. Con este requisito se vuelve a poner una vez más de manifiesto el carácter de suficiencia para hacer frente a los riesgos que sufren los trabajadores agrarios que representa esta medida de asignación. En esta misma línea de protección se establece el requisito del artículo 37 de la LRDA por el que la explotación del Patrimonio Familiar tiene que realizarse mediante el cultivo personal y directo del titular, “salvo en los casos de imposibilidad de este y de los familiares que con él conviven bajo su dependencia económica, derivada de las circunstancias de edad, sexo, enfermedad y ausencia o prohibición legales”, en los que se admite solamente el cultivo directo. Por ello, para proceder a la transmisión inter vivos de los patrimonios familiares se requiere que la persona a la que se otorgue la explotación tiene que comprometerse al cultivo personal y directo.

## **4. La garantía de suficiencia para hacer frente a los riesgos**

Las asignaciones de tierras que se realizan a través de la colonización solamente permiten que los trabajadores agrarios puedan hacer frente a los riesgos sociales si su rendimiento alcanza un determinado nivel. La reducida dimensión de las explotaciones es un grave problema para las posibilidades de hacer frente

---

<sup>21</sup> Véase, una vez más, LÓPEZ I MORA, F.: “El fomento del Empleo IV”, en VV AA.: *Derecho del Empleo* (SARAGOSSÁ I SARAGOSSÁ, J. V., Coord.), op. cit., p. 462. La posibilidad de constitución de este régimen específico de patrimonios familiares supone en el ámbito agrario un antecedente de la actual importancia que dentro del régimen jurídico del autoempleo se esta dando a la constitución de las explotaciones familiares. De hecho actualmente en el marco general de la economía se esta abriendo paso la propuesta de revisar los obstáculos legales que puede haber a la constitución de estas empresas por una vía indirecta en el sentido de revisar los limites relativos a la contratación de familiares, fijando las obligaciones legales y de cotización acordes con esta iniciativa y allanando el camino para que la empresa familiar pueda beneficiarse de las bonificaciones y ayudas por recurrir al empleo indefinido de trabajadores unidos por lazos de parentesco, de manera que con ello se vendría a fomentar el autoempleo.

a los riesgos por los trabajadores agrarios. Por ello, no basta con la adjudicación de tierras, sino que se hace necesario que las mismas sean suficientes para garantizar el nivel de subsistencia de los trabajadores agrarios adjudicatarios. Sino la medida resulta ineficiente.

La insuficiente dimensión de las explotaciones es uno de los problemas que condicionan la viabilidad futura de la misma como mecanismo para poder frente a los riesgos sociales en el ámbito agrario<sup>22</sup>. Para garantizar esta dimensión de las adjudicaciones que permitiera una cobertura decente, manifestación del carácter de protección social de las adjudicaciones se establece la exigencia de que las unidades de cultivo deben alcanzar una extensión mínima que permita obtener dicho nivel de beneficios<sup>23</sup>. De esta manera las asignaciones de tierra deben de respetar las unidades mínimas de cultivo establecidas por la administración en función de las características de los cultivos y de las comarcas de cada provincia<sup>24</sup>.

La utilización de este criterio supone la introducción de un elemento de reestructuración productiva que trata de sostener y elevar el nivel de recursos de los trabajadores agrarios. Con el sometimiento de las adjudicaciones a la unidad mínima de cultivo se pretenden corregir las deficiencias de carácter estructural en orden a la obtención de los recursos generados por la explotación como consecuencia del predominio de un modelo agrario de carácter básicamente familiar, si bien, este ha venido constituyendo una garantía de colonización del territorio y mantenimiento del tejido rural. De esta forma, el objetivo fundamental de la Unidad mínima de cultivo es la corrección de los desequilibrios y deficiencias estructurales que condicionan el nivel de vida de la población agraria.

El cumplimiento del requisito de la unidad mínima de cultivo en las adjudicaciones encuentra una doble justificación. Por una parte en el artículo 130.1 de la CE cuando establece que “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” y, por otra parte, al imponerse como límite al contenido

---

<sup>22</sup> En este sentido se manifiesta el artículo 1 de la Ley 19/1995 de Modernización de explotaciones agrarias cuando se establece como objeto de la misma la consecución de una serie de fines entre los que se encuentran “impedir el fraccionamiento excesivo de las fincas rústicas” y “estimular la formación de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes para asegurar su viabilidad y que constituyan la base permanente de la economía familiar de sus titulares”.

<sup>23</sup> Así, el artículo 43 de la LRDA estableció que las explotaciones agrarias asignadas deberían tener una extensión suficiente para que las “labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características de la agricultura de la comarca”.

<sup>24</sup> Véase COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: “Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, 7 de febrero de 2002, MAPA, p. 6.

y ejercicio de las facultades dominicales y otros derechos patrimoniales sobre tierras dedicadas a la agricultura, de conformidad con la función social de la propiedad determinada por el artículo 33.2 de la Constitución.

Actualmente el régimen jurídico de la unidad mínima de cultivo se regula por la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias en concordancia con los requisitos de valoración del suelo rústico establecidos por el RD 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. La unidad mínima de cultivo es la porción de suelo cultivable por debajo de la cual no es aconsejable ni deseable la fragmentación o parcelación de la finca<sup>25</sup>. El cumplimiento de este requisito en las adjudicaciones de tierras supone que los lotes de tierra no podrán ser inferiores a la unidad mínima de cultivo.<sup>26</sup> Las encargadas de determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas son las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito territorial<sup>27</sup>.

## 5. Vigencia actual

La vigencia actual de las asignaciones de tierras de colonización es bastante cuestionable a pesar de que formalmente el libro II de la LRDA no ha sido derogado. Desde hace bastantes años existen elementos jurídicos que han impedido la aplicación de estas asignaciones o que han dado lugar a que solamente hayan sido tenidas en cuenta como marco jurídico general para poder proceder a otras asignaciones de carácter más específico.

---

<sup>25</sup> Según el artículo 23 de la LMEA la u.m.c. es la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona.

<sup>26</sup> En este sentido se debe respetar el principio de indivisión de las fincas rústicas establecidas por el artículo 24.2 de la LMEA cuando establece que la nulidad a todos los efectos entre las partes y con relación a terceros, de los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produjese la división de las fincas. Sin embargo, en virtud del artículo 25 de la LMEA si cabría una excepción cuando la adjudicación se estableciera para completar explotaciones familiares. Es decir cuando en virtud de una adjudicación inferior a la u.m.c. un trabajador agrario que tuviese una propiedad colindante pudiera conformar conjuntamente con las dos fincas una explotación que si alcanzase ese límite. El principio de indivisión en las adjudicaciones se lleva a todos los efectos ya que el artículo 26 de la LMEA exige que para proceder a la inscripción de la finca rústica adjudicada se tiene que respetar la extensión de la unidad mínima de cultivo. Esto resulta coincidente con el artículo 17 de la Ley del Suelo. Con base en este artículo el registrador no puede inscribir lo que la ley prohíbe expresamente a pesar del posible silencio de los órganos administrativos competentes en la adjudicación, ya se trate de ayuntamientos o de la administración agraria.

<sup>27</sup> En el caso de que no se haya dispuesto nada por la Comunidad Autónoma se ha de estar a lo dispuesto en la Orden de 27 de mayo de 1958 según la STS de 10 de marzo de 1986.

Entre estos argumentos destacan los siguientes:

- *Primero*: Deficiencias de las asignaciones para garantizar la finalidad de protección social. El efecto protector de esta medida quedó limitado por cuanto que la explotación, bien desde el principio o pocos años después, no daba para mantener a una familia. Por lo general, se entregaban a los colonos unas pocas hectáreas para crear o completar una explotación de tipo familiar. Los colonos no tenían más remedio que trabajar en las grandes fincas o en otras actividades ya que, además, la adquisición en propiedad no se lograba hasta que hubiese transcurrido un largo periodo de tiempo y se hubiese pagado el canon correspondiente. Así, se creó la figura “semiproletaria” del colono que desarrollaba su actividad bajo dirección y tutela de la administración agraria<sup>28</sup>.
- *Segundo*: La pérdida de competencias de la Administración Agraria Nacional a favor de las políticas agrarias desarrolladas por las Comunidades Autónomas. Con la asunción de las competencias en materia de agricultura por parte de las Comunidades Autónomas el organismo encargado de realizar las adjudicaciones de colonización, el IRYDA, ha ido perdiendo cada vez más relevancia en todas aquellas cuestiones relacionadas con la redistribución agraria. Las comunidades autónomas han ido creando sus propios institutos para el desarrollo de dichas competencias y han ido dejando vacío de contenido el organigrama de actuaciones del instituto de reforma y desarrollo agrario a nivel nacional. Esto ha significado que al ser el soporte instrumental para llevar a cabo las asignaciones establecidas en el libro II de la LRDA están hayan perdido su virtualidad práctica. Cada Comunidad Autónoma ha establecido normas propias con las que llevar a cabo las medidas de redistribución de las estructuras agrarias<sup>29</sup>.

Así, la colonización tiene, actualmente, un carácter residual. Es una técnica que corresponde a un período de la política agraria superado en el momento presente ya que se fundamentaba en unos objetivos de protección social de

---

<sup>28</sup> Consúltese COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: “Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 17. Como se pone de manifiesto se puede desconfiar de los resultados alcanzados por estas políticas de estructuras dentro del marco de una política agraria general insertada hoy en día en el ámbito de la Unión Europea. La inexistencia de una convergencia absoluta indica que estas políticas no han conseguido el logro de la reducción de las disparidades de renta interregional entre población rural y urbana y entre niveles distintos de población rural y de otras variables que pertenecen no sólo a lo económico sino también a lo social y a lo político.

<sup>29</sup> Supuesto especial es Andalucía, pues en virtud del Real Decreto 1129/84, de 4 de abril, se transfirieron las funciones y servicios necesarios para el desarrollo de estas adjudicaciones.



inspiración social-cristiana de principios del siglo XX y en los establecidos por la dictadura franquista a mediados del mismo siglo<sup>30</sup>.

#### **IV. ASIGNACIONES DE TIERRAS EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA DE REPARTO**

##### **1. ¿Qué carácter tiene esta medida?**

Frente a las adjudicaciones de tierras realizadas dentro del proceso colonizador establecido por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario del año 1973 la Reforma Agraria de Reparto se caracteriza por tener como eje vertebral la distribución de la propiedad entre jornaleros desposeídos. Los elementos desarrollistas de la colonización difuminaban los posibles perfiles redistributivos que las medidas colonizadoras pretendían tener. Es por ello por lo que esta modalidad de asignación de tierras solamente se puso de manifiesto en nuestro ordenamiento jurídico a raíz de la entrada en vigor de la CE y como consecuencia de la asunción de competencias en materia agraria por parte de las CCAA.

La lentitud y falta de desarrollo del proceso de desorganización y desestructuración del mundo agrícola tradicional para vencer la resistencia de las formas tradicionales de apropiación a la fuerza civilizadora impuesta por el desarrollo económico de unas Comunidades Autónomas con respecto a otras ha marcado diferencias tanto en la intensidad como en el reconocimiento de estas medidas. En la medida en que el desarrollo económico no ha alcanzado los mismos niveles en las distintas comunidades autónomas se ha puesto de manifiesto la insuficiencia en determinadas CCAA de un programa de actuación en la agricultura coherente con el nuevo principio de constitución económica de la sociedad. Esta insuficiencia ha supuesto que la manifestación de la “cuestión agraria” en estas CCAA haya sido superior y, en consecuencia, se hayan tenido que adoptar medidas de redistribución para atender al problema<sup>31</sup>.

La asunción de estas medidas de reforma agraria por parte de las Comunidades Autónomas es el resultado del reconocimiento de esa competencia dentro del ámbito de protección dispensado por las CCAA. Este carácter social de protección se justifica con base en los artículos 130.1, 129.2 y 40.1 CE. Así, las asignaciones de tierras de las CCAA tratan de equiparar el nivel de vida de los trabajadores agrarios con los del resto de los sectores por cuanto que atienden con carácter particular al ámbito agrícola y ganadero a la hora de proceder a

<sup>30</sup> También, DE LA FUENTE, A.: “Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias”, *Revista de Economía Aplicada*, núm.10, IV, p. 14.

<sup>31</sup> Consúltese BAJO, O.: “Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, 16, VI, 1998, p. 154.

la modernización y desarrollo de los sectores económicos, permiten que los trabajadores agrarios puedan hacer frente en mejores condiciones a los riesgos sociales en la medida en que facilitan el acceso de los mismos a la propiedad de los medios de producción y atienden especialmente al riesgo del desempleo en la medida en que deben quedar insertadas dentro de la política orientada al pleno empleo desarrollada por las CCAA.

De esa interpretación de los preceptos constitucionales se deduce que este tipo de medidas no sólo son admisibles constitucionalmente, sino que, además, son la opción más coherente. Sobre este asunto hay que tener en cuenta que los preceptos económicos de la Constitución no prefiguran una determinada política económica. No obstante lo anterior no se puede olvidar que la adopción de estas técnicas de protección social conlleva en muchos casos necesariamente la realización de determinadas actuaciones por parte de los poderes públicos que inciden en materias relativas al ámbito civil y estas son competencia exclusiva del Estado. Según el artículo 149.1 7ª y 18ª el estado mantiene las competencias en materia de legislación civil y de expropiación forzosa.

El problema no viene tanto por la adopción por parte de las CCAA de medidas de protección social sino por los requisitos jurídicos para que tales medidas se puedan llevar a efecto. Así, para no violentar los límites constitucionales del artículo 149 la legislación de las CCAA en materia de asignación de tierras han debido centrar su perspectiva más en los objetivos perseguidos, es decir, en la vertiente de protección social que en la vertiente civil o patrimonial de la medida. En este sentido se ha partido en los procesos de Reforma Agraria Autonómicos de una concepción de carácter autolimitado con pleno sometimiento a los principios y reglas establecidas por las leyes agrarias de ámbito nacional y, con carácter particular, por la LRDA.

Este sometimiento a la legislación agraria básica del Estado ha supuesto que no se vulnere la reserva constitucional de la competencia exclusiva sobre la legislación de las bases y ordenación de la actividad económica al Estado. Las reformas operadas por las CCAA en esta materia son de índole social y no afectan a las bases y ordenación de la actividad económica general<sup>32</sup>. En consecuencia, esta reforma agraria de reparto llevada a cabo por las CCAA no trata de modificar los presupuestos patrimoniales de la legislación del Estado sino que está orientada por una clara finalidad de protección social en función de la cual se pretenden fijar unos objetivos de nivelación de renta y pleno empleo como consecuencia del menor desarrollo económico del sector agrario. Partiendo de estos presupuestos se va a pasar a analizar como se han regulado estas asignaciones por parte de las CCAA con especial detenimiento en el caso andaluz

---

<sup>32</sup> BAJO (“Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama”, op. cit., p. 154) pone de manifiesto la especial incidencia de la actuación autonómica en el desarrollo de unas políticas de estructuras agrarias que tienen como finalidad la convergencia de rentas.

donde las especiales condiciones sociales y económicas del sector agrario han permitido un desarrollo mayor y más temprano que en el resto.

## 2. La reforma agraria de reparto en Andalucía

### A. Reconocimiento como objetivo

La asignación de tierras es una de las medidas más antiguas que se han considerado para solucionar los problemas de carestía de la población agraria andaluza. Es por ello que hunde sus raíces en el derecho histórico<sup>33</sup>. Pero a pesar de esa larga tradición en el campo andaluz, esta medida se redimensionó con la asunción de la competencia en materia de agricultura por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De esta forma, esta técnica se ha convertido en un referente dentro de la protección social agraria andaluza<sup>34</sup>.

Desde sus orígenes la Comunidad Autónoma de Andalucía tuvo como objetivo prioritario la mejora de las condiciones de vida de la población agraria a través de una auténtica revolución en el sector que permitiera reparar la situación de desprotección de determinados colectivos. La asignación de tierras a trabajadores agrarios desfavorecidos por parte de administración andaluza se convierte así en una auténtica medida de redistribución social. En vez de otorgar prestaciones económicas directas a los trabajadores agrarios, como ocurre con las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, se realiza la adjudicación de lotes de tierra que, mediante su cultivo, permita a los trabajadores salir de su situación de carestía<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Consúltese MONCLÚS F. J. y OYÓN, J. L.: “De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica”, en VV. AA.: *Historia agraria de la España Contemporánea*, (GARRABOU, R., BARRIELA, C. y JÍMENEZ BLANCO, J. I., Edts.) Editorial Crítica, Barcelona, 1986, p. 347

<sup>34</sup> Vid. BAIGORRI AGOIZ, A.: “El subsidio agrario en el marco regional de Extremadura” en VV. AA.: *El campo Andaluz y Extremeño: La protección Social Agraria* (CANSINO-MUÑOZ REPISO, J. M., Coord.), CES, Madrid, 2003, p. 94.

<sup>35</sup> Vid.: RODERO FRANGANILLO, A., THEOTONIO CACERES, V. y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J.: Un nuevo marco para la política agraria andaluza, Instituto de Desarrollo Regional, núm. 39, Universidad de Sevilla. 1987, p. 56. Los autores realizan un tratamiento de la reforma agraria con referencia exclusiva a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y Castilla-León. Sin embargo, dan prioridad al caso Andaluz por tratarse del ámbito que sirve de referente para los otros dos. Consideran los autores que la reforma agraria andaluza se sostiene en una dirección de “transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento pleno empleo y corrección de desequilibrios territoriales”. Esta dicción fue copiada del antiguo Estatuto de Autonomía de Andalucía por los Estatutos extremeño y castellano. Vid.: MONEREO PÉREZ, J. L. y DÍAZ AZNARTE, M. T.: *El Estado Social Autonomico. Estudio especial del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Bomarzo, Albacete, 2008, p. 76.

La reforma agraria se ha establecido como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía por parte del artículo 10 del actual Estatuto de Autonomía<sup>36</sup>. De esta forma, en el estatuto de Autonomía de Andalucía se concretan los presupuestos constitucionales determinados por los artículos 130.1, 129.2 y 40.1 para el establecimiento de esa técnica como medida de protección social. Este objetivo determinado por el Estatuto fue desarrollado por la Ley 8/1984, de 4 de julio de Reforma Agraria de Andalucía mediante la ordenación y sistematización de todos los instrumentos de los que disponía la legislación general del Estado en la materia. Así pues, más que la introducción de medidas propias de carácter sustantivo que pudieran afectar al derecho de propiedad esta Ley supone una “lectura” en sede autonómica desde Andalucía de la legislación estatal básica en materia de Reforma Agraria. En todo caso, solamente se aligeran trámites dentro de los límites constitucionalmente admisibles y se destinan dichos instrumentos estatales a la consecución de unos objetivos específicos definidos por la propia Comunidad Autónoma<sup>37</sup>.

### ***B. Problemática constitucional***

La Ley de Reforma Agraria de Andalucía ha sido objeto de controversia desde su entrada en vigor. Fruto de ello fue la STC de 26 de marzo de 1987, donde declara el Tribunal que esta Ley se ajusta plenamente a la CE. Se basa en que las innovaciones que introduce no están previstas pero tampoco prohibidas por la Constitución. Es decir, no ha innovado en materias que fueran competencia exclusiva del Estado, sino que se ha limitado a remitirse a la legislación estatal agraria. En el resto de medidas realiza solamente previsiones de tipo organizativo. En consecuencia, la Ley de Reforma Agraria respeta el orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se trata de una norma que en nada infringe la Constitución y, por tanto, no existe ningún problema para su aplicación.

---

<sup>36</sup> El precedente inmediato de la regulación estatutaria es el artículo 12.11 del anterior Estatuto en el que se ponía el acento en la dimensión protectora de carácter social de la medida. Según dicho artículo se establecía “La reforma agraria, como instrumento esencial de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma”.

<sup>37</sup> Vid.: DE LA FUENTE, A.: “Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias”, op. cit., pp. 5- 63. El reconocimiento expreso de la reforma agraria por parte del Estatuto de Autonomía de Andalucía pone de manifiesto la necesidad que existe de seguir arbitrando unas políticas estructurales de este tipo en el ámbito agrario para reforzar la convergencia de rentas de la población agraria.

El Reglamento de desarrollo de la Ley, aprobado por el Decreto 276/1984, también fue impugnado. Esta vez por la Federación de Agricultores y Ganaderos de Andalucía, mediante un recurso contencioso administrativo de carácter ordinario. En este caso el Decreto si fue declarado nulo de pleno derecho<sup>38</sup>, al no cumplirse un requisito de carácter formal, el Dictamen del Consejo de Estado. La ausencia del Dictamen del Consejo de Estado resulta inadmisibles porque, aunque formalmente se estuviese desarrollando una Ley andaluza, materialmente se trataba del desarrollo de legislación estatal.

La anulación del Decreto no significó que los actos que se realizaron de conformidad con el mismo fueran anulados automáticamente por dos razones. Primera, por el establecimiento de un reglamento de ejecución posterior que cumpliendo con el requisito formal del dictamen del Consejo de Estado atribuye validez a los mismos. El Decreto 402/1986, de 30 de diciembre aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria<sup>39</sup>. Y segunda, porque la finalidad de las asignaciones y el cumplimiento de los requisitos para llevarlas a cabo se determinaban con carácter general por la propia ley.

A pesar de ello, se han seguido planteando una gran cantidad de recursos que han afectado a las actuaciones llevadas por la administración a la hora de declarar una comarca como de Reforma Agraria, a las clasificaciones de suelos y tablas de equivalencia, a las listas de declarantes en las comarcas de reforma agraria... En cualquier caso, el estudio de estos recursos no resulta tan relevante desde el punto de vista de la protección social por cuanto que afectan más al significado y alcance del Derecho de propiedad<sup>40</sup>.

La resolución de todos estos recursos ha puesto de manifiesto que en ningún caso la Ley de reforma agraria ha infringido la CE. Las modificaciones de carácter social que introduce la Ley no afectan en ningún caso a las bases y ordenación de la actividad económica del Estado. Si se entendiera lo contrario se limitarían en sentido literal las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia agrícola. Estas modificaciones de índole social solamente afectan a la política económica general del Estado mediante correcciones de mera técnica jurídica, en ningún caso afectan a elementos básicos de la misma.

---

<sup>38</sup> Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla de 4 de febrero de 1986. Confirmada por la STS de 6 de junio de 1988 y por la de 19 de octubre de 1989.

<sup>39</sup> Este reglamento reproduce en gran parte el contenido del Decreto 276/1984, aunque con leves modificaciones. Sin embargo, esta vez, su tramitación si se realizó ajustándose a derecho en la medida en que se realizó de acuerdo con el Consejo de Estado.

<sup>40</sup> Los recursos planteados han sido muy numerosos. Si bien, para su estudio pueden ser agrupados en cuatro categorías. Estas cuatro categorías son las siguientes: 1. Recursos contra los Decretos de Declaración de una comarca como de reforma agraria. 2. Recursos contra los Decretos de actuación comarcal. 3. Recursos contra resoluciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria de clasificación de suelos y tablas de equivalencia. 4. Recursos contra la lista de declarantes en las comarcas de reforma agraria.

### ***C. Régimen jurídico de las asignaciones de tierras en la legislación de Reforma Agraria Andaluza***

#### *a) Los objetivos de instrumentación de las asignaciones de tierras*

En desarrollo de la política de crecimiento social, pleno empleo y corrección de desequilibrios en el ámbito agrario que se establece como objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía se establecen como actuaciones comunes las adquisiciones y asignaciones de tierras. Las asignaciones se introducen como un mecanismo más de una respuesta global a la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias para garantizar la mejora de las condiciones de vida de la población agraria. Se insertan dentro de un programa de reforma agraria integral en el que aparecen conectadas a otras actuaciones no específicas del ámbito de la protección social, por ejemplo, la compra y expropiación de tierras, las actuaciones y obras en grandes zonas y actuaciones en fincas y explotaciones.

Estas asignaciones de tierras se establecen como medida de consecución de uno de los grandes objetivos de la Ley de Reforma Agraria Andaluza, el de la solución a los graves problemas sociales del campo andaluz. Según el apartado diez del preámbulo de la Ley este objetivo se refiere a supuestos de carácter puntual o coyuntural, en los que ante la insuficiencia de otras medidas por no concurrir circunstancias de ejecución, o por la extremada agudeza de la situación existente, dada la insuficiencia extrema para hacer frente a los riesgos sociales, se haga necesario actuar mediante la expropiación por causa de interés social. En estos supuestos se sacrifican los derechos de los propietarios agrarios mediante las correspondientes garantías de carácter jurídico y económico, a través de las indemnizaciones correspondientes, para la consecución de una serie de finalidades prioritarias para la comunidad agraria<sup>41</sup>.

Las asignaciones de tierras tienen una utilidad eminentemente pública y responden al interés social y general de la Comunidad Autónoma Andaluza. Prueba de ello son el conjunto de requisitos y condiciones que se establecen tanto para la adquisición de las tierras por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma como para la asignación de las mismas a los trabajadores agrarios. La función social de la tierra es el bien jurídico fundamental que se

---

<sup>41</sup> DE LA FUENTE, A, "Economía regional desde una perspectiva neoclásica. De convergencia y otras historias", op. cit, p. 14. Se pone de manifiesto que dentro de un proceso de convergencia de rentas estas actuaciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas todavía tendría que impulsarse ya que de no llevarse a cabo la implementación de estas políticas de estructuras se podría implicar la persistencia de unas diferencias de productividad o renta a largo plazo. Es por ello que en esta situación se impone una necesidad mayor de política regional que tendría que ser la responsable de corregir los factores responsables de las diferencias de rentas a largo plazo.

tutela en todo este proceso, tal y como establecen los artículos 2 y 3 de la Ley de reforma Agraria. Es por esto que las adquisiciones de tierra con carácter forzoso por parte de la Comunidad Autónoma se llevan a cabo en los supuestos de incumplimiento de dicha función social.

*b) Adquisiciones de tierras*

Previamente al asentamiento de los trabajadores agrarios la Administración Autónoma Andaluza debe proceder a la adquisición de las tierras. Para gestionar estas adquisiciones y la posterior redistribución entre los trabajadores agrarios existe un organismo específico creado a tal efecto, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA). Para estas adquisiciones se pueden seguir dos procedimientos:

1. La expropiación por causa de interés social. El incumplimiento de la función social de las propiedades agrarias puede ser declarado por la Administración Autónoma en función de criterios objetivos e índices técnico-económicos de aprovechamiento de la tierra y sus recursos<sup>42</sup>. Las consecuencias de ese incumplimiento pueden ser la expropiación del dominio y del uso de la tierra, la imposición de planes de mejora forzosa y la exacción del impuesto sobre tierras infrutilizadas impuestas por parte de la Administración Autónoma<sup>43</sup>.
2. Adquisición de tierras por compraventa. La finalidad social de la Ley también se manifiesta en todos los efectos derivados de la actuación de la administración en esta forma de adquisición<sup>44</sup>. Por ello, se da preferencia, a los propietarios que asuman el compromiso de invertir la cantidad percibida en el territorio andaluz y en finalidades que redunden en beneficio del interés general<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Vid.: VILLADOMIU, L. y ROSELL, J.: “De la explotación agraria a la empresa agraria”, *Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias*, op. cit, p.4.

<sup>43</sup> En cumplimiento de estos presupuestos el artículo 52 de la Ley de Reforma Agraria permite la expropiación de las fincas rústicas por razones de interés social. Para ello se debe emitir una declaración de interés social que se realiza a través de un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno. Hay que tener en cuenta que en cualquier caso estas fincas deben estar destinadas a la resolución de los problemas sociales que generaron la expropiación. Por tanto, si el problema más acuciante es la insuficiencia de recursos para hacer frente a los riesgos que sufren los trabajadores agrarios en la mayoría de los casos deben ir destinadas al asentamiento de los mimos.

<sup>44</sup> El artículo 55 de la Ley de Reforma Agraria también permite que la adquisición se realice por compra-venta.

<sup>45</sup> El destino primordial de estas adquisiciones es el asentamiento de los trabajadores agrarios, si bien la Administración autónoma puede gestionar directamente las tierras adquiridas para cumplir los fines generales dentro de los cuales se encuentra la inserción de trabajadores agrarios. En cualquier caso la gestión del IARA sólo puede durar como máximo tres años mientras se resuelve la asignación definitiva de las tierras a los fines establecidos.

c) *Formas jurídicas y beneficiarios*

El asentamiento en las tierras públicas que ya estén en poder de la administración autonómica se realiza siguiendo las formas jurídicas clásicas establecidas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: concesión administrativa, asignación en arrendamiento o subarriendo, en este caso necesariamente cuando la expropiación haya asumido la especie de arrendamiento forzoso a favor del IARA, y asignación en propiedad.

Los colectivos beneficiarios, dado su escaso nivel de ingresos, suelen ser perceptores en buena medida del resto de medidas establecidas por las administraciones para atender a las situaciones de necesidad de los trabajadores agrarios<sup>46</sup>. La naturaleza social de la asignación de tierras hace que funcione como una auténtica medida complementaria o, incluso, sustitutiva de las otras medidas de protección social. Esto hace que entre la asignación de tierras y las medidas asistenciales del Régimen Especial Agrario se produzcan una serie de concordancias e interacciones. Según ese orden de preferencia hay que atender:

1. A los arrendatarios-aparceros de las tierras hasta el momento del acuerdo de iniciación del expediente de adquisición por la Administración Autonómica salvo cuando la causa que determinó la misma fuera la inadecuada explotación a ellos imputable.
2. A los trabajadores agrarios fijos de las tierras adquiridas que tuvieran esa condición en el momento de la adquisición.
3. A los trabajadores eventuales de las fincas o de los pueblos afectados o limítrofes atendiendo a las jornadas empleadas en los últimos cinco años.
4. A los demás trabajadores agrícolas incluidos los trabajadores autónomos que aporten sus tierras para explotarlo en común.
5. A los emigrantes del sector agrario retornados a la Comunidad Autónoma que al regresar desearan establecerse en la agricultura, así como los jóvenes de primer empleo.

Estos beneficiarios son trabajadores agrarios por cuenta ajena o bien pequeños titulares de explotaciones agrarias comprendidos dentro del campo de acción de las medidas de protección social agrarias. Esta característica se percibe en todos los colectivos reseñados. Tanto en los agricultores profesionales, en los trabajadores agrícolas, en los jóvenes de primer empleo procedentes del medio rural como en emigrantes del sector agrario que al regresar a la Comunidad Autónoma Andaluza desearan establecerse en la agricultura. Con ello, se trata de garantizar la finalidad social de la asignación para hacer frente a los riesgos sociales en el sector agrario. Para garantizar esa finalidad social se establece

---

<sup>46</sup> En el artículo 65 se establece un orden de preferencia para la adjudicación de estas explotaciones basado en los criterios de escasez de recursos y el contacto directo con la explotación.



que estos trabajadores agrarios deben realizar su actividad de forma habitual y como medio fundamental de vida<sup>47</sup>.

Esta concordancia con el ámbito de reconocimiento del sistema de prestaciones hace que en los requisitos exigidos en los concursos de las adjudicaciones se tengan en cuenta condiciones de gestión propias de otras prestaciones sociales agrarias. La Tesorería General de la Seguridad Social juega un papel primordial en el reconocimiento de esta asignación al deber facilitar un informe de vida laboral tanto del solicitante como del cónyuge sin que en ningún caso se tengan en cuenta las labores realizadas en trabajos no agrarios. También se suelen tener en cuenta los certificados oficiales de cursos efectuados sobre materias agrícolas, que capaciten para realizar la actividad para poner en cultivo los lotes de tierra que se adjudican.

Pero ese carácter social de las asignaciones determinadas por la LRAA donde más se manifiesta es a la hora de privilegiar la constitución de explotaciones agrarias de carácter asociativo. El artículo 65 de la Ley establece que sólo se respetará el orden de los beneficiarios individuales en las adjudicaciones cuando no hubiera sido posible la explotación agraria de carácter asociativo. Se parte de la perspectiva de que estas explotaciones son más solidarias desde el punto de vista social y, aunque se consideran más viables económicamente, lo que realmente parece perseguirse al potenciar esta forma de adquisición es garantizar la calidad de vida y el nivel empleo de los trabajadores agrarios<sup>48</sup>.

Todos estos rasgos de configuración jurídica demuestran que las formas de asignación de tierras públicas de la LRAA funcionan como auténticas medidas de protección social para hacer frente a los riesgos agrarios. De ahí que en todos los requisitos de adjudicación analizados se perciba la especial cautela en evitar cualquier resultado de tipo especulativo. Se trata de garantizar unos ingresos mínimos que permitan la subsistencia del Trabajador y de su familia y muestra particular de ello es la continúa reiteración en el requisito de la realización directa y personal de la actividad agraria de cada una de las formas de adquisición establecidas por la LRAA.

---

<sup>47</sup> Congruentemente con ello el artículo 60 de la LRAA priva de los beneficios de todo tipo otorgados al adjudicatario en relación con la explotación de la tierra y determina la caducidad de la concesión o la resolución automática del arriendo o subarriendo como consecuencia de la pérdida sobrevinida de la condición de explotador directo y personal de la explotación. Además para que ello sea aún más efectivo, el artículo 63 limita las posibilidades de aportación laboral por parte de mano de obra asalariada fija a la desarrollada personalmente por el titular o su familia en cómputo anual.

<sup>48</sup> Esta relevancia social atribuida a las explotaciones agrarias de carácter asociativo se pone de relieve en el artículo 64 de la Ley de Reforma Agraria cuando exige garantías para la viabilidad de las mismas, no sólo desde el punto de vista económico, en atención a la suficiencia de sus dimensiones, sino también, mediante la adopción de una estructura social adecuada. Así, en el título de adjudicación o cesión por parte de la Administración Autónoma se deben de contener las exigencias pertinentes que permitan garantizar el mantenimiento de esa estructura social adecuada.

### 3. La reforma agraria de reparto en otras Comunidades Autónomas

La Ley de Reforma Agraria de Andalucía ha servido de referente para otras CCAA y, tras la asunción de competencias en materia de agricultura, se ha venido gestando el desarrollo de una legislación de reforma agraria parecido, que ha tenido unos resultados fragmentarios y dispares en relación con la adopción de medidas estructurales de protección social<sup>49</sup>.

Sólo son significativas las medidas adoptadas en Extremadura, Navarra y Aragón. Pero, a la hora de poner de manifiesto el carácter de redistribución de los recursos para hacer frente a los riesgos en un nivel similar que el efectuado por la LRAA, el único caso que se puede utilizar como referente es el de Aragón<sup>50</sup>.

Sobre las asignaciones de tierras en la *Ley de la Dehesa de Extremadura*, es preciso destacar varias cuestiones. Dos años después de la elaboración de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía entró en vigor la Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura. Su Exposición de Motivos, resulta de una similitud sorprendente con la Ley Andaluza, establece los mismos objetivos de respeto a la función social de la propiedad, progreso económico y social de la población agraria, creación de las condiciones favorables para propiciar el pleno empleo rural y la especial consideración de los jóvenes a la hora de garantizar los puestos de trabajo en el campo. Sin embargo, no se establecen medidas específicas de asignación de tierras a los trabajadores agrarios<sup>51</sup>.

Las asignaciones de tierras en al *Ley de Reforma de Infraestructuras Agrícolas de la Comunidad Foral de Navarra* también merecen un comentario.

---

<sup>49</sup> Véase COLINO SUEIRAS, J. y NOGUERA MÉNDEZ, P.: “Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea”, Comunicación a las jornadas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 17. Estos resultados fragmentarios y dispersos han podido ser los causante de la inexistencia de una convergencia absoluta en orden a la reducción de las disparidades de renta interregional entre población rural y urbana y entre niveles distintos de población rural y de otras variables que pertenecen no sólo a lo económico sino también a lo social y a lo político.

<sup>50</sup> Vid.: BAJO, O.: “Integración regional, crecimiento y convergencia: un panorama”, op. cit., p. 154. Esa insuficiencia pone de manifiesto la necesidad de adoptar una auténtica política de estructuras agrarias que permita la equiparación de rentas a nivel regional.

<sup>51</sup> En el artículo 20 se permite que cuando una dehesa sea calificada de deficiente aprovechamiento se puede dar lugar a la expropiación por interés social de la misma como consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad. Sin embargo, no se establece la posibilidad de que esa adquisición por parte de la Administración Autonómica extremeña pueda ser adjudicada directamente a trabajadores agrarios que no pueden hacer frente a los riesgos que se presentan en el medio rural como consecuencia de su escaso nivel de recursos. Lo más parecido a las medidas de asignación establecidas por la LRAA son las medidas de aprovechamiento de las dehesas boyales o comunales Atendiendo a los artículos establecidos en el Capítulo XI de la Ley sobre la Dehesa se permite la asignación del aprovechamiento de esos bienes públicos a Cooperativas o Sociedades Agrarias de Transformación pero, dentro de las mismas tiene que formar parte el Ayuntamiento correspondiente, conservando, además, el título de propiedad sobre la Dehesa. La naturaleza protectora de carácter social de las medidas establecidas para el medio agrario es bastante escueta, por tanto, si se compara con la LRAA.

En la Comunidad Autónoma de Navarra rige la Ley 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de Infraestructuras Agrícolas (actualmente reformada por la Ley Foral 1/2002, de Infraestructuras Agrarias). En esta Ley se desarrollan una serie de medidas tendentes a la reordenación de las estructuras agrarias, mejoras de las infraestructuras agrícolas, perfeccionamiento y transformación de las zonas regables y la constitución de explotaciones viables. Como se puede apreciar también se caracteriza por la ausencia del contenido social de las medidas adoptadas. Son más bien medidas de ordenación económica. Si es de resaltar, a pesar de esa tónica general, la posibilidad de realización de concursos de adjudicación de tierras a través de los denominados Fondos de tierras en los que tienen preferencia las explotaciones agrarias prioritarias de tipo familiar y, especialmente las dirigidas, o en las que participe, un joven agricultor<sup>52</sup>.

Y, por último, las asignaciones de tierras en la *Ley de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

La Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario es la que más se aproxima en su filosofía y técnica jurídica a la naturaleza protectora de carácter social atribuido a las medidas de asignación reguladas por la LRAA. Buena prueba de ello son los fines a los que queda sometido su régimen jurídico. Estos fines se apartan de perspectivas exclusivamente económicas para incidir en los aspectos más relevantes de cobertura de los riesgos sociales en el ámbito agrario.

Con el desarrollo de las medidas reguladas por la Ley de Patrimonio Agrario de Aragón se pone el énfasis en alcanzar una mayor justicia y eficacia en la distribución y estructura de las tierras propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, evitando la acumulación abusiva de la propiedad agraria de origen público, así como su especulación, destrucción o alteración de la misma. Se incentiva el desarrollo social de la agricultura, mediante la mejora de las explotaciones familiares agrarias, atendiendo prioritariamente al incremento de la renta agraria, a través del fomento, con carácter particular, de la creación de empresas de carácter social económicamente viables. Por último, también

---

<sup>52</sup> Estos fondos, regulados por el artículo 42 de la Ley foral de infraestructuras agrarias están constituidos por fincas y bienes afectos de diversas procedencias. Aportaciones voluntarias, adquisiciones en zonas de actuación, permutas con otras fincas de particulares... Y, también, y esto es particularmente destacable por expropiaciones no calificadas de interés social, sino, realizadas como consecuencia del no sometimiento a las obligaciones de transformación estructural determinadas por la propia ley. En cualquier caso estos fondos son de titularidad pública y están gestionados por del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Comunidad Foral de Navarra. En estas adquisiciones, sí se puede hablar, por tanto, de una auténtica finalidad de protección social en atención a riesgos particulares de la población agraria. Sin embargo, hay que advertir que, en ningún caso, se hace una descripción detallada de los procesos de adjudicación y asentamiento como se realiza por parte de la LRAA.

se persigue fomentar el cultivo directo y personal de la tierra, fortaleciendo el asociacionismo agrario y promoviendo la constitución de explotaciones agrarias de carácter comunitario.

El carácter social de los fines que se persiguen resulta indiscutible en las distintas formas de adjudicación que se establecen para su cumplimiento. Para lograr esos fines la Ley de patrimonio agrario de Aragón redonda otra vez más en ese carácter protector frente a la cobertura de los riesgos sociales en la medida en que otorga un nivel privilegiado a la adjudicación de los bienes, dada la extensión de su regulación. Por una parte se regula una modalidad de adjudicación en propiedad y por otra la adjudicación en concesión. En el caso de que se trate de adjudicaciones en propiedad se establece un régimen de acceso diferido a la propiedad. En este periodo hasta la consolidación definitiva del derecho de propiedad en el patrimonio del adjudicatario se gozará de la posesión y el usufructo de los bienes adjudicados. La adjudicación en concesión se realiza con relación a aquellos bienes del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los que la misma solamente es titular de derechos reales limitados. En cuanto al destino de los bienes y a los requisitos de adjudicación también se refuerza el carácter de atención a las necesidades sociales de la población rural<sup>53</sup>.

Sobre el resto de características de estas adjudicaciones se vuelven a repetir muchos de los elementos ya analizados en las adjudicaciones reguladas por la LRDA. En este sentido, se establece un canon anual y un plazo mínimo de acceso a la propiedad que en este caso es de cinco años. En cuanto a subrogaciones y renovaciones también se atienden a los criterios de colaboración en la explotación y familiaridad determinados por la propia Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

## V. CONCENTRACIONES DE UTILIDAD PÚBLICA

Se tratan las medidas de reestructuración de las explotaciones que persiguen garantizar una cobertura mínima de las necesidades de los trabajadores agra-

---

<sup>53</sup> En cuanto al destino de los bienes, el artículo 19 determina que los bienes del patrimonio agrario de la Comunidad se deben destinar a completar las explotaciones agrarias ya existentes, con objeto de mejorar su rentabilidad no sólo económica sino también social. En este sentido se refiere a la constitución de explotaciones agrarias socialmente viables. En cuanto a las bases de adjudicación se atienden en el art. 21 a aquellas circunstancias que ponen en mayor riesgo de falta de cobertura a determinados sectores de la población agraria. En este sentido se deben de tener en cuenta los siguientes aspectos: la dedicación profesional a la agricultura como actividad principal, la cualidad de joven agricultor, la carencia o escasez de propiedad, el nivel de ingresos, las cargas familiares y la posesión de un título de capacitación agraria. Se privilegian, por tanto, a aquellos sectores de la población agraria que son más proclives a sufrir los riesgos como consecuencia de su escasez de recursos y que pueden estar más próximos al ámbito de la exclusión.

rios para hacer frente a los riesgos<sup>54</sup>. También existen las concentraciones por interés privado pero en ellas la finalidad social no se manifiesta con la misma contundencia, aunque, eso sí, se exige que las fincas resultantes de este tipo de concentración, denominadas fincas de reemplazo resulten viables tanto desde el punto de vista económico como social<sup>55</sup>.

En realidad las concentraciones por interés público no consisten estrictamente en una técnica de asignación, aunque pueden ser complementarias. En estos casos no se trata de hacer frente a los riesgos sociales que se sufren como consecuencia de la ausencia de tierras en el patrimonio del trabajador agrario. En las concentraciones el trabajador dispone de un patrimonio territorial, el problema es que la organización estructural de dicho patrimonio impide que se puedan obtener los beneficios necesarios para poder solucionar la situación de carestía. El fundamento de la actuación pública en las concentraciones no es la entrega directa de un lote de tierras para uso y disfrute del trabajador agrario que le permita hacer frente a sus necesidades, sino la redistribución de una titularidad ya existente que permita una mejor organización en orden a la obtención de unos beneficios que redunden en el aumento del nivel de vida del trabajador<sup>56</sup>. Se trata, pues, de una medida que frente a la colonización y reforma agraria de reparto está destinada fundamentalmente a trabajadores agrarios por cuenta propia.

La regulación de estas concentraciones se lleva a cabo por la normativa de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia agraria siempre y cuando que se respete lo establecido en el Título VI del Libro III de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que a estos efectos se considera legislación básica competencia exclusiva del Estado. De todas formas, tampoco se han planteado excesivos problemas ya que en muchos casos se ha realizado una

---

<sup>54</sup> Como ha puesto de manifiesto LÓPEZ IGLESIAS (“La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia”, Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias, MAPA, Madrid 7 de marzo de 2002, p. 30) la importancia de esta medida radica en que en determinados territorios del Estado donde no se ha llevado a cabo una regulación sobre reforma agraria está es la única política de reforma de las estructuras fundiarias, de la base territorial de las explotaciones.

<sup>55</sup> Hay que tener en cuenta que la finalidad pública de estas medidas es evidente. Ya no sólo por el objetivo en sí, sino también por los medios empleados.

<sup>56</sup> Véase LÓPEZ IGLESIAS, E.: “La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia”, Comunicación a las jornadas temáticas sobre estructuras agrarias, op. cit., p. 31. Como se pone de manifiesto el impacto de la concentración parcelaria en el bienestar de los trabajadores por cuenta propia resulta relevante por cuanto que provoca un redimensionamiento de las explotaciones. La concentración parcelaria puede estimular notablemente el incremento de los recursos de los trabajadores agrarios por cuenta propia al reducir la mano de obra por hectárea y, sobre todo, al eliminar y amortiguar los obstáculos infraestructurales a la movilidad de la tierra. Esto hace que se incremente la demanda de superficies por los agricultores con el consiguiente efecto positivo en la ampliación de las explotaciones.

transcripción literal del texto de la LRDA, se establecen remisiones concretas de carácter expreso o dicha legislación estatal se utiliza con carácter general como derecho supletorio. En este contexto, sin embargo, resulta significativa la concentración de explotaciones operada en los artículos 47 y siguientes de la LRAA y en el capítulo V del Decreto 402/1986 por el que se regula el Reglamento de Ejecución de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, dado que, como en el caso de las asignaciones de tierras, la singularidad social y económica de esta Comunidad Autónoma a hecho que la regulación de las medidas de protección social en el ámbito andaluz tenga una especial relevancia.

La causa para llevar a cabo estas concentraciones radica en la acusada gravedad del parcelamiento de la propiedad rústica que impide la obtención de unos beneficios adecuados para la cobertura de los riesgos sociales<sup>57</sup>. Esa finalidad social es la base del establecimiento de las distintas condiciones para la concentración que a continuación se enumeran:

1. *La suficiencia de la finca de reemplazo.* La concentración tiene como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones entre clases de tierras se pretenden suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas y, por tanto, insuficientes para poder hacer frente a los riesgos sociales por parte de sus titulares. De esta forma, los propietarios que aporten a la concentración parcelaria tierras con una superficie total superior a la unidad mínima de cultivo, no se les podrá adjudicar en equivalencia de su aportación una finca de reemplazo inferior a dicha unidad mínima, salvo por exigencias topográficas o para evitar una alteración sustancial en las condiciones de las explotaciones y sin perjuicio en todo caso de la finalidad social antes mencionada.

Para la consecución de este objetivo, y con base en el principio de la función social de la propiedad, se permite que las tierras existentes en una zona legalmente sujeta a concentración parcelaria pueda ser totalmente expropiada a fin de proceder a una nueva redistribución de la propiedad en la comarca correspondiente. La adopción de esta medida sólo puede ser adoptada por el Gobierno en los casos en que el problema social creado por la excesiva

---

<sup>57</sup> Se advierte que esa finalidad social no necesariamente se cumple con la concentración parcelaria ya que ese efecto puede verse completamente anulado por la existencia de factores que bloquean la efectividad social de la medida y que son ajenos a la agricultura. Así, por ejemplo, las esperanzas o expectativas de conversión de las tierras a usos urbanos, posibilidad de forestación de las mismas o simplemente el atractivo de la tierra en tanto que inversión.. En este sentido véanse RODRÍGUEZ BECEIRO, U.: Concentración parcelaria e estrutura das explotacións de leite de Galiza, Trabajo final de carrera inédito, Escuela Politécnica Superior de Lugo, Universidade de Santiago de Compostela 1999 y FLORES CALVETE, G. et altri.: “Concentraçom parcelária e estrutura das exploraçoms leiteiras de Galiza”, comunicación presentada en el seminaria Agricultura e emparcelamento. Debates par auna nova política de emparcelamento, Lisboa 6-7 de diciembre de 2001.

división de la tierra sea particularmente grave, y siempre que se trate de concentraciones declaradas de oficio, que haya aportaciones de nuevas tierras y que, después de la redistribución, ningún cultivador directo resulte obligado a abandonar la tierra u obtenga otras de menor valor que las que anteriormente cultivaba<sup>58</sup>.

2. *La prioridad de los intereses colectivos.* Se tiene en cuenta el propósito de constituir asociaciones de carácter cooperativo o explotaciones comunitarias por parte de cultivadores directos a los que no se aporta la propiedad de la tierra y que justifican que la concentración puede facilitar la consecución de finalidades cooperativas merecedoras de protección a la hora de proponer el orden de prioridad de las distintas zonas en el desarrollo de los programas de actuación<sup>59</sup>. Además, cuando existen tierras sobrantes, durante un plazo de tres años, contados desde que el Acuerdo de Concentración es firme, se pueden utilizar para la subsanación de los errores que se adviertan. Pero cuando dichos tres años han transcurrido la Administración pública correspondiente puede disponer de las tierras sobrantes para destinarlas a finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona. En este sentido pueden redistribuirlas utilizando el régimen de adjudicaciones propio de las asignaciones de tierras y adjudicarlas a entidades que garantizan esa aplicación general de los beneficios como es el caso de los municipios o entidades locales, siempre que las destinen preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a finalidades que benefician a la generalidad de los agricultores de la zona. En el caso de Andalucía dentro de las circunstancias para que se pueda proceder a la concentración de explotaciones se requiere que la mayoría de

---

<sup>58</sup> Se advierte (LÓPEZ IGLESIAS, E.: “La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia”, op. cit., p. 31) que la mejora estructural no necesariamente es garantía de ampliación de la renta de los trabajadores agrarios por cuenta propia. Hay que tener también en cuenta otra serie de condiciones como el potencial agrícola-ganadero de la explotación, la existencia de una densidad mínima de mano de obra agraria joven y que no registren una presión fuerte de las zonas urbanas. Así en el caso de las zonas de montaña las concentraciones parcelarias ya casi no pueden responder a esa finalidad social ya que la desertización demográfica está siendo muy avanzada. Esto mismo se refleja en las comarcas periurbanas donde la agrupación de las fincas y la construcción de una red de caminos está contribuyendo a favorecer el desvío de superficies para usos residenciales e industriales.

<sup>59</sup> Sobre este tema véase ARNALTE, E.: “Ajuste estructural y cambios en los modelos productivos de la agricultura española” en Gómez Benito, C. y González, J. J. (coord): Agricultura y Sociedad en el cambio de siglo, Mac Graw Hill – UNED, Madrid, 2002, ARNALTE, E., AVELLÁ, L. y ROCA, A.: “Mercado de la tierra y dinámica de la estructura agraria en los países de la CEE”, Agricultura y Sociedad, núm. 41, pp. 255-283, 1986. ARNALTE, E. y RAMOS, E.: “Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española”, Agricultura y Sociedad, núm. 49, pp. 177-208, AVELLÁ I REUS, L.: Medidas de intervención en el mercado de la tierra, Generalitat Valenciana, Valencia, 1993 y SUMPSI, J. M: Modernización y cambio estructural en la agricultura española, MAPA, Madrid, 1994.

los propietarios o cultivadores de la zona se comprometan a la explotación comunitaria de sus tierras por período no inferior a doce años.

El carácter social de la medida provoca que todas estas condiciones adquieran una dimensión pública<sup>60</sup>. Son varias las manifestaciones del carácter público de estas concentraciones:

- a. La iniciativa pública. La Concentración parcelaria puede iniciarse por petición de la mayoría de los propietarios de la zona pero con carácter preferente por las administraciones públicas cuando la dispersión parcelaria se ofrezca con acusados caracteres de gravedad en una zona determinada, de tal modo que la concentración se considere la medida más conveniente o necesaria.
- b. La gestión pública. La gestión de estas concentraciones se lleva a cabo por la administración pública encargada de la política agraria, el IRYDA o bien el organismo de que se trate en función de la CCAA, (IARA, en Andalucía), y no por las entidades encargadas del reconocimiento de los derechos de propiedad en el ámbito privado, notarios o registradores.
- c. La obligatoriedad de la medida. La concentración tiene que llevarse a cabo mediante la aprobación por decreto y es obligatoria para todos los propietarios de las fincas afectadas y para los titulares de los derechos reales y situaciones jurídicas existentes sobre ellas. Se requiere para llevarla a cabo la Declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración parcelaria.

---

<sup>60</sup> En este sentido (LÓPEZ IGLESIAS, E.: “La vigencia de una política clásica de estructuras agrarias; reflexiones a partir de la experiencia de Galicia”, op. cit., p. 34) la concentración parcelaria sigue teniendo hoy una utilidad pública siempre y cuando suponga una reestructuración real de las explotaciones incardinada dentro de las nuevas orientaciones del desarrollo rural. Por ello, debe ser reformada en profundidad su instrumentación y aplicación concreta permitiendo la selección de unas zonas de actuación en las que se prioricen las áreas de mayor potencial agrario y donde no exista una fuerte presión urbana.



## LA CALIFICACIÓN Y CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES O SOCIEDADES DE MONTES TRADICIONALES<sup>1</sup>

MIKEL M. KARRERA EGIALDE

Profesor Titular de Derecho Civil de la UPV/EHU

**RESUMEN:** El proceso desamortizador decimonónico supuso un fuerte embate para el colectivismo agrario tradicional. Algunas colectividades vecinales que aprovechaban en común sus montes locales esquivaron la individualización de los bienes comunales adaptándose a los criterios del liberalismo positivizados en el Código Civil mediante la constitución de comunidades o sociedades particulares de montes. Estas comunidades presentan peculiaridades propias de funcionamiento y pervivencia que se alejan de la intencionalidad del legislador liberal de individualizar la propiedad y evitar situaciones de copropiedad. De ello se deriva la necesidad de calificar la configuración jurídica de dichas comunidades en el sistema civil codificado que expresamente pretendía alejarse del tradicional colectivismo agrario.

**ABSTRACT:** The privatization process of the commons in Spain in the nineteenth century was a strong onslaught to the traditional agrarian collectivism. Some local community who took advantage in common their mountains and local forests dodged the individualization of the commons because it fits the criteria of liberalism (embodied in the civil code) through the formation of mountain communities or private companies. These communities have their own peculiarities in its operation and its survival, but these characteristics do not correspond with the intentions of the liberal lawmaker; they prefer an individual property and avoid situations of joint ownership. It follows the need to qualify the legal construction of these communities in the civil system encoded because the system expects to get away from the traditional agrarian collectivism.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Su posibilidad legal y reconocimiento jurisprudencial. III. Su calificación dogmática. IV. Su configuración jurídica. 1. La configuración personal: la sociedad. 2. La configuración real: el condominio de tipo romano o germánico. 3. Las comunidades de bienes societarias. Bibliografía.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en el ámbito del Grupo de Investigación Consolidado GIG IT 406-10, del Gobierno Vasco, sobre *Persona, familia y patrimonio*; y del Proyecto DER 2008-01965/JURI, del Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre *Defensa cautelar y realización del crédito*, siendo investigador principal de los mismos el Dr. D. Jacinto Gil Rodríguez.

## I. INTRODUCCIÓN

En el marco del IV Foro Internacional del Observatorio de Legislación Agraria del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, celebrado en Tarragona el pasado 25 de noviembre de 2010, se abordaron cuestiones relativas a los nuevos desafíos de las políticas agrícolas y, específicamente, la interacción entre lo urbano y lo rústico y su implicación en el desarrollo económico. En su seno, en relación a la afección del territorio rústico y la interacción entre el ámbito urbano y rústico, se ubicó una comunicación titulada “Un modelo social de defensa jurídica frente a la enajenación de bienes comunales (concepciones rurales *versus* urbanas)”. En la misma se refiere la creación de una serie de comunidades y sociedades de montes que, continuando el tradicional colectivismo agrario practicado en el agro español, aportaban la configuración jurídico-técnica para conservar y aprovechar los recursos comunales cuya titularidad recaía en el vecindario local. La estructuración de estas comunidades o sociedades requiere, de seguido, responder a la indefinición técnica de su carácter, es decir, exige delimitar su verdadera naturaleza y consiguiente régimen jurídico de aplicación.

Partiendo de los antecedentes expuestos, las entidades constituidas son situaciones de cotitularidad que responden a la expresión tradicional de la comunidad que, sin embargo, en razón de la evolución de los intereses socio-económicos, tienen una existencia estable que no se corresponde con la inestable base temporal sobre la que se asienta la comunidad ordinaria. De este modo, la principal cuestión jurídica que suscitan dichas comunidades o sociedades de montes constituidas por escritura pública como continuación de una organización y aprovechamiento colectivo tradicional es la determinación material de su naturaleza en el esquema codificador. En principio, partiendo de la clásica distinción entre los elementos subjetivo y objetivo, para la constitución de la entidad es posible plantear una configuración de carácter personal o de carácter real: la primera concibe la idea de sociedad y la segunda genera la comunidad de bienes. Estas dos posibilidades aparecen positivizadas en el Código Civil con un tratamiento muy diferente:

- a) La comunidad de bienes se regula en el Libro II-Título III (arts. 392-406) sin reconocimiento de personalidad jurídica
- b) La sociedad se regula en el Libro IV-Título VIII (arts. 1.665-1.708) con reconocimiento de eventual personalidad jurídica.

Ante el fenómeno desamortizador, hostil de la propiedad comunal por cuya desaparición abogaba el Código, Cárdenas avanzaba que “las leyes reconocen y protegen la propiedad, no distinguen entre la individual y la colectiva, que no es más que la suma de varias propiedades individuales, sin otras limita-

ciones que las necesarias para garantizar el derecho de cada condómino. Tan respetable en principio, es a sus ojos lo que pertenece a uno, como lo que corresponde a dos o a ciento. El más o el menos en cuestiones de derecho, no altera la naturaleza de las cosas”<sup>2</sup>. Por su parte, el insigne jurista aragonés Isábal sostenía que, “de todos modos, y en lo que toca al porvenir, tal vez al escribir el art. 600 (del Código Civil), resumen o término de una evolución hecha durante el siglo pasado en el régimen de la propiedad acentuando el sentido individualista, se haya ido demasiado lejos, al prohibir la constitución en favor de una universalidad de individuos y sobre una universalidad de bienes, en los momentos mismos en que ha comenzado a clamarse por una restauración del espíritu corporativo y a propagarse la idea de que es preciso reaccionar vigorosamente contra el predominio del espíritu individualista y socializar el Derecho”<sup>3</sup>. Más tarde, desde la perspectiva administrativista, Guaita Martorell ratifica la opinión meramente privatista de la cuestión: “En esta modalidad (montes de vecinos), el sujeto propietario está integrado por todos o gran parte de los habitantes de un pueblo. Pero no se trata, como en los montes comunales, de usufructuarios, que lo son en cuanto vecinos (relación de Derecho público frente al Municipio), sino de auténticos propietarios que lo son a título de comunidad, comunidad que a veces tendrá caracteres germánicos, y romanos otras. Sólo a título de agotar las posibilidades que nos ofrecen los montes de vecinos, y ello porque desde el punto de vista del Derecho administrativo no presentan ninguna peculiaridad; o mejor dicho, presentan una, pero de tipo negativo: estos montes no son comunales ni son de derecho público, y en cuanto a la intervención de que son objeto por parte de la Administración, les es aplicables todo lo dicho para los montes de particulares a título individual”<sup>4</sup>.

En la configuración meramente jurídica, las entidades así creadas son asociaciones de indudable *interés particular* o privado (art. 35.2 CC) y en el orden general se inscriben en el ámbito del artículo 1678 CC: *la sociedad particular tiene únicamente por objeto cosas determinadas, su uso, o sus frutos, o una empresa señalada, o el ejercicio de una profesión o arte*. Tal es el caso presentado en la STS de 22 de diciembre de 1926 (JC 1926/185): “El hecho incontrovertible de indivisión del monte de autos creó, desde su principio, relaciones jurídicas privadas de continuidad entre sus condóminos; derivándose lógicamente de los hechos probados que esta entidad colectiva es de índole civil y privada, y no pública administrativa”.

<sup>2</sup> Francisco de Cárdenas, *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España II*, Madrid, 1873.

<sup>3</sup> Marceliano Isábal y Bada, “Pastos (Servidumbre de)”, en *Enciclopedia Jurídica Española xxiv (1910-1958)*, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1924, p. 467.

<sup>4</sup> Aurelio Guaita Martorell, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Santiago de Compostela, 1951, p. 204.

Desde esa premisa, su investidura formal varía desde la mera comunidad de bienes hasta la sociedad anónima. Si bien esta estructura sirve a los efectos de la administración y mejor gobierno de la entidad en el cumplimiento de sus propios fines, en principio las entidades creadas no se ajustan y no encajan plenamente ni en el fundamento ni en la finalidad original de las estructuras jurídicas formalmente adoptadas. Por ello, para su estudio debe plantearse, primero, el tema de su admisibilidad y, luego, la cuestión de su régimen jurídico (normativa de aplicación).

## II. SU POSIBILIDAD LEGAL Y RECONOCIMIENTO JURISPRUDENCIAL

De partida, siguiendo el análisis de NIETO GARCÍA<sup>5</sup>, el legislador actuó de modo respetuoso con las situaciones en que los montes pertenecían a comunidades de particulares, de modo que no están sujetos a las disposiciones que rigen para el gobierno y administración de los bienes que pertenecen a la propiedad de los pueblos. En este sentido la Real Orden de 9 de noviembre de 1847 (*Publ. Colección de Leyes... del ramo de Montes*, 1859: 177) declara que “*la letra y espíritu de la R. O. 16 de Febrero 1847, relativa al deslinde de los montes del Estado y de los pueblos, no puede comprender a los que son de dominio privado, o a los en que los particulares tienen condominio, respecto de los cuales los interesados pueden solicitar que se practique como y cuando les convenga con arreglo a las leyes y disposiciones vigentes*”; y la Real Orden de 16 de enero de 1848 (*Publ. Colección de Leyes... del ramo de Montes*, 1859: 180-181) establece que “*la Reina se ha servido declarar que respecto de los montes comunes de las parroquias rurales de esta provincia (Orense) y las demás del Norte de España que se hallen en su caso, cuando no pertenecen al común del Ayuntamiento o vecinos del mismo, la obligación impuesta por la Real orden circular de 24 Marzo último relativamente a las siembras y plantíos de árboles, corresponde exclusivamente a los pedáneos de las parroquias; determinándose cada caso particular con vista de los títulos de adquisición, usos y costumbres introducidas en su disfrute*”.

Sin embargo, poco tiempo después de dictarse esas disposiciones, la Real Orden de 22 de mayo de 1848 (*Publ. Colección de Leyes... del ramo de Montes*, 1859: 184-186) quiebra la anterior postura oficial y niega expresamente la existencia de los montes vecinales. Ante la solicitud de una empresa para que se aprueben las compras de árboles hechas a vecinos de varios pueblos fundándose en que los montes del común de vecinos no están sujetos a las

<sup>5</sup> Alejandro Nieto García, *Bienes comunales*, Madrid, 1964, pp. 427-432.

disposiciones generales que rigen para el gobierno y administración de los demás que pertenecen a la propiedad de los pueblos, la Real Orden, a la vez que se declaran ilegales, nulas y sin ningún efecto esas ventas, establece la siguiente doctrina:

- 1º *Que la legislación administrativa vigente no reconoce la diferencia que se pretende establecer entre los montes del común de los pueblos y los del común de los vecinos.*
- 2º *Que es inadmisibile el principio de que los vecinos por sí y con independencia absoluta de los Ayuntamientos y del Gobierno pueden disponer omnímodamente de dichos montes llamados del común de vecinos, asimilándolos con notoria equivocación a los de dominio particular.*
- 3º *Que todos los montes de propios y comunes, cualquiera que sea la época y origen de su adquisición, están sujetos a las disposiciones generales que hoy rigen, en virtud de las cuales los vecinos no están autorizados para proceder al aprovechamiento de sus arbolados sino por medio de los Ayuntamientos, que son los administradores legítimos de los intereses comunales con arreglo a la ley”.*

No existe normativa específica en relación a los supuestos analizados y su mantenimiento jurídico a pesar de las manifestaciones legales del fenómeno, pero debe traerse a colación el caso paradigmático de los montes adquiridos por usucapión a favor de una comunidad de vecinos, ya que la única diferencia entre los dos casos es el modo de adquisición (por compra o por prescripción adquisitiva) y lo esencial no es el origen de la comunidad de montes sino la naturaleza de la relación que surge. El dominio de los montes, incluso públicos, es adquirido por particulares mediante prescripción adquisitiva, y así se admite en las siguientes disposiciones, siempre que la posesión fuera superior a treinta años, no contradicha y realizada a ciencia y paciencia de la entidad dueña del terreno, y acreditada mediante informaciones posesorias:

1. La Real Orden de 4 de abril de 1883 (*Gaceta* 7 abril) dispone que los gobernadores mantengan al estado, pueblos y Corporaciones en la posesión de los montes declarados públicos que las personas particulares no hayan poseído pacíficamente durante treinta años, sin que la Administración haya ejercido actos posesorios.
2. La Real Orden de 14 de enero de 1893 (*Gaceta* 19 enero) reproduce la anterior relativa a la defensa de la propiedad de los montes públicos.
3. El Real Decreto de 1 de febrero de 1901 (*Gaceta* 6 febrero) establece que la inclusión de un monte en el Catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública no prejuzga ninguna cuestión de propiedad (art. 1) y acepta las informaciones posesorias

- para acreditar por ella la posesión quieta y pacífica durante treinta años (art. 15).
4. La Real Orden de 20 de febrero de 1930 (*Gaceta* 28 febrero) señala que la prescripción de montes públicos por particulares, frente a la Administración, es la extraordinaria de treinta años, según han definido las citadas Reales órdenes y ha sancionado la jurisprudencia uniforme del Tribunal Supremo. Esta aclaración deriva de las normas hipotecarias conforme a las cuales se había pasado de exigir el plazo de treinta años para convertir la inscripción de la posesión en inscripción de dominio a establecer un plazo de diez años, pues sentada la presunción por la cual se reputa poseedor de buena fe al titular, el plazo de diez años debe ser suficiente para transformar la posesión inscrita en dominio (*cf.* arts. 41 y 399 LH de 1909, y 435 CC). Lo cierto es que se trata de un privilegio administrativo derivado de las citadas disposiciones emanadas del poder ejecutivo.
  5. El Real Decreto Ley de 17 de octubre de 1925 (*Gaceta* 18 octubre) dicta instrucciones para adaptar el régimen de los montes de los pueblos al Estatuto municipal y sus reglamentos en la defensa de la propiedad forestal, declarando como prueba bastante de pertenencia particular, tanto los títulos auténticos de dominio, inscritos en el correspondiente Registro de la Propiedad, como la posesión no interrumpida por más de treinta años y debidamente acreditada (art. 22).

Posteriormente, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 dispuso que *los terrenos rústicos de índole forestal que de hecho vengán aprovechándose consuetudinariamente por los vecinos de una localidad, se incluirán en el Catálogo de Montes en favor de la Entidad local cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos, respetándose éstos a favor de los mismos vecinos que hayan sido sus beneficiarios. Se exceptúan de esta inclusión en el Catálogo los terrenos que en el Registro de la Propiedad aparezcan inscritos como de propiedad particular* (art. 4.3). De la literalidad de las dos frases se deduce la admisión de casos de aprovechamientos vecinales consuetudinarios y de titularidad dominical particular, aunque luego no se establezca nada más respecto al régimen de estos bienes. Señala NIETO que “el texto habla de titularidad inscrita; pero ha de aceptarse, además, por supuesto, que la titularidad no esté inscrita, si se tiene en cuenta el papel que juega el Registro de la Propiedad en nuestro derecho inmobiliario”<sup>6</sup>. La norma solo después, en el párrafo posterior, reconoce la peculiaridad de los montes pertenecientes en mano común a los vecinos de las consuetudinarias demarcaciones parroquiales gallegas, y que posteriormente recibirá trata-

<sup>6</sup> Nieto García, *op. cit.*, p. 430.

miento legislativo propio y particular mediante la Ley de Montes Vecinales en Mano Común.

Desde el ámbito jurisprudencial, diversas declaraciones vienen a confirmar la existencia jurídica de las asociaciones de vecinos como titulares de bienes comunes con independencia del carácter y naturaleza de la estructura o configuración jurídica que las arroja:

1. En el caso de la STS 5 junio 1918 (JC 1918/98) se habla de “la propiedad indivisa (de montes) de los actores así como de los restantes vecinos del lugar (...). Los actores justificaron cumplidamente haber ganado el dominio por la prescripción extraordinaria de más de treinta años conforme a lo establecido en el artículo 1959 del Código Civil”.
2. En la STS 22 diciembre 1926 (JC 1926/185) se refiere a un caso en que los vecinos vienen “poseyendo el repetido inmueble, lo mismo que sus antepasados, y por consiguiente, desde hace más de treinta años; es obvio que por los fundamentos legales y jurídicos de la prescripción adquisitiva que se invoca en la sentencia recurrida, continúa también el repetido monte bajo el dominio privado civil y proindiviso de los demandantes”.
3. Conforme a la STS 28 diciembre 1957 (RJ 3654), “la comunidad existe no sólo cuando la propiedad pertenece por indiviso a varios, sino cuando los aprovechamientos que de ella se derivan se hallan distribuidos en tal forma que haya entre los participante algo común, en términos que deben reputarse copropietarios de los aprovechamientos del monte”. La distinción de la comunidad sobre el aprovechamiento —comunidad de utilización— y la comunidad sobre la propiedad —comunidad de dominio— permite que esta última pueda sufrir la restricción de la declaración de inalienabilidad e indivisibilidad.
4. La STS 30 septiembre 1958 (RJ 3060) manifiesta que “la Sala no afirma que la comunidad, a que el demandante alude, constituya un ente con personalidad jurídica con abstracción de sus personales componentes, sino que, en realidad, define una situación jurídica de propiedad en mano común, perfectamente definida en otras legislaciones, y que un sector considerable de la doctrina española y algunas resoluciones de la Dirección General de los Registros, han aceptado, precisamente con referencia a las llamadas comunidades de utilización, tal como aparece delineada en el caso discutido, por lo cual, los titulares sucesivos del derecho pueden, pese a las mutaciones personales, que el transcurso del tiempo determine, ganar por prescripción el dominio de la cosa poseída en interés común, con la posibilidad, aneja a esa declaración, de vindicar la cosa frente a los que, sin título alguna eficaz, se apropian ilícitamente de ella o perturbaban la posesión en que se hallan los poseedores legítimos”. Se trata,

en todo caso, de un supuesto de comunidad germánica de existencia inmemorial anterior a la ley especial sobre montes vecinales en mano común. Antes de esta normativa especial se admite la usucapión en favor de comunidad germánica.

5. La STS 22 enero 1963 (RJ 448): “se obtiene la conclusión del carácter privado del monte así como su posesión por los vecinos de la parroquia con tal carácter privado desde tiempo inmemorial en concepto de dueños”.
6. La STS 27 enero 1984 (RJ 387): “que al declararse como hecho probado que desde la remota fecha de 24 noviembre 1894 los comuneros del monte de Ageitos consolidaron el dominio directo y útil, al ser redimido el foro que gravaba dicho inmueble, hasta la de 9 diciembre 1922, en que afirmando una copropiedad proindiviso sobre el mismo se propusieron dividirlo, poseyeron de una manera pública, pacífica e ininterrumpida el monte en torno al cual gira el presente litigio, tanto los primitivos propietarios como sus sucesores, ya que estos últimos a virtud de la accesión de posesiones que deriva de las reglas primera y segunda del art. 1960 del C. Civ. pueden computar el tiempo necesario para la prescripción, completando el suyo con el de sus causantes, presumiéndose además que como poseedores en 1922 lo fueron en época anterior y continuaron siéndolo en el tiempo intermedio, salvo prueba en contrario que no se ha producido en la presente litis; al ser así, han adquirido la propiedad por usucapión al menos extraordinaria, ya que los actos de posesión de las entidades demandadas y ahora recurridas datan únicamente del año 1962 pero sin que ello implique exclusión de la posesión continuada de la comunidad recurrente sólo afectada por la inclusión en el Catálogo del municipio de Riveira del monte en cuestión, primero como de propios y después como de tipo comunal o vecinal, circunstancia ésta que no impide, como ha declarado esta Sala —S. de 13 noviembre 1968)— que se discuta su propiedad en el correspondiente juicio”.

Resumiendo la caracterización jurisprudencial de estos bienes, Nieto García reseña los siguientes rasgos:

- a) La prescripción ha sido realizada por una colectividad de vecinos.
- b) La propiedad pertenece al común de vecinos, en cuanto grupo social. Lo cual significa, por un lado, que no lo es de los vecinos individualmente (y por tanto se niega la repartición o dominio individualizado) y, por otro, que no lo es del Municipio como persona jurídica (y por tanto se niega la condición de bien municipal y, en consecuencia, toda intervención administrativa de carácter dominical).
- c) Se trata de un dominio de carácter civil.



- d) Los distintos derechos de los vecinos se articulan en una comunidad de tipo germánico. e) Comunidad que incide sobre el dominio, imponiéndole algunas modificaciones en relación con el dominio-tipo del Código civil, a saber, la inalienabilidad y la indivisibilidad<sup>77</sup>.

### III. SU CALIFICACIÓN DOGMÁTICA

Ciertamente, el hecho de que la entidad creada tenga o no personalidad jurídica es decisivo en su devenir y actividad. Si la entidad adquiere personalidad jurídica se constituye en titular del derecho de propiedad de los bienes con sus caracteres tradicionales (unitario, general y abstracto, elástico, exclusivo y perpetuo: STS 24 octubre 2005, RJ 8285) sometido a las normas del Derecho privado y, específicamente, a las del Derecho civil. Efectos importantes derivados de la personalidad jurídica de la entidad son que se evade de la prohibición de constituir comunidades de bienes de carácter vecinal; se evita el ejercicio de la acción de división de la cosa común; y se evade la disolución de la sociedad civil por voluntad unilateral de uno de los socios con determinados requisitos. Por el contrario, si la entidad no alcanza a adquirir personalidad jurídica, su carácter será la de una sociedad sin personalidad jurídica o comunidad, es decir, una situación de titularidad compartida en la que todos los miembros participan en concepto de comuneros.

La búsqueda y determinación de un criterio nítido para distinguir la sociedad y la comunidad es una cuestión tradicional de la jurisprudencia y de la doctrina civil. En esta tarea, se han propuesto diversos puntos de referencia:

1. *El origen*. La sociedad emana siempre de la voluntad de los socios mediante contrato. La comunidad es una situación incidental surgida con independencia de la voluntad de los comuneros. Sin embargo, este criterio no es válido en la normativa codificada: si bien la sociedad surge por contrato (art. 1665 CC), se admite que la comunidad de bienes se constituya también por acuerdo (art. 392.2 CC).
2. *La idea de la personalidad jurídica*. El artículo 1669 CC establece que las sociedades sin personalidad jurídica se regulen por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes. Sin embargo, de esta referencia no se puede deducir ningún criterio que permita distinguir la sociedad y la comunidad:
  - a) Por un lado, la propia norma no admite identificar la sociedad sin personalidad jurídica y la comunidad de bienes porque la sociedad sin personalidad jurídica seguirá siendo una sociedad, aunque sometida al régimen jurídico previsto para la comunidad de bienes.

<sup>77</sup> Nieto García, *op. cit.*, pp. 426-427.

- b) Por otro, la personalidad jurídica no define a la sociedad frente a la comunidad porque se trata de una consecuencia derivada de la previa calificación de la entidad como sociedad.
3. *La finalidad que se persigue con la constitución.* El artículo 1665 CC establece que la sociedad es una aportación de bienes para hacerlas comunes y con ánimo de partir entre sí las ganancias; por su parte, la comunidad también acarrea poner en común bienes pero con la intención de utilizarlos y aprovecharlos sin que exista ánimo de lucro y de repartir el beneficio o la ganancia. Este criterio teleológico es el que mayor utilidad presenta para distinguir ambas situaciones —utilizado habitualmente por la jurisprudencia—, pero tampoco llega a ser definitivo. Cuando varias personas acuerdan poner en común determinados bienes, puede considerarse que constituyen una sociedad o una comunidad atendiendo a sus intenciones: si persiguen obtener ganancias mediante su relación con terceros probablemente se trata de una sociedad, mientras que si pretenden el aprovechamiento propio —beneficiarios del bien y de la actividad común— verosímelmente se trata de una comunidad de bienes. En cualquier caso, el ánimo de lucro no constituye un criterio definitivo porque el artículo 1678 CC admite una sociedad limitada solamente al uso de la cosa y, por tanto, sin ánimo de lucro; y el artículo 1665 establece que sólo mediante sociedad pueda obtenerse un resultado lucrativo, lo que permite utilizar a tal fin otros mecanismos como la comunidad.

La distinción tiene mayor trascendencia cuando las normas de una y otra se superponen sobre la misma entidad —supuesto paradigmático de la sociedad sin personalidad jurídica— porque en estos supuestos de coexistencia:

- a) Las relaciones personales de obligaciones se rigen por las normas de la sociedad, y
- b) Las relaciones reales de titularidad se rigen por las normas de la comunidad.

En esta convivencia de regímenes debe mantenerse, lógicamente, un principio de compatibilidad de modo que la estructura social no se utilice para contravenir la normativa de la comunidad de bienes, ni la regulación de esta última quebrante las normas del contrato de sociedad.

El criterio jurisprudencial para distinguir la sociedad de la comunidad se basa en la *afectio societatis*, es decir, en la intención de constituir sociedad. Este criterio sitúa el problema como *quaestio voluntatis* en la que debe atenderse no a la mera intención, sino a una voluntad cualificada de los partícipes que debe manifestarse sobre diversos elementos:

1. *La publicidad:* constancia indubitada mediante la exteriorización de la voluntad expresa.

2. *El objeto*: el contenido de la voluntad se integra por:
  - a) El ánimo asociativo y cooperativo con finalidad ganancial, y
  - b) Su materialización en una organización y en unos medios (patrimonio).
3. *La dinámica*: la acción dirigida al ejercicio conjunto en la actividad económica lucrativa que, si es acto de comercio, se someterá a las disposiciones mercantiles. En la sociedad, la actividad es un medio para obtener ganancias mediante la satisfacción de las necesidades del mercado; por el contrario, la comunidad tiene por fin conservar y aprovechar los bienes conforme a su destino económico que, en caso de ser productivos, producirán frutos que serán percibidos por los comuneros. Este sutil filo se considera fundamental para determinar la verdadera voluntad de las partes y aplicar el régimen normativo correspondiente con independencia, incluso, de la propia manifestación de los sujetos sobre este extremo.

En ese sentido, concluye Godoy Domínguez<sup>8</sup> que debe buscarse, más allá de la actividad de los copropietarios desarrollada en función del aprovechamiento económico de la cosa, la voluntad de desplegar una conducta dirigida a la obtención de un fin de lucro. En la comunidad puede existir una actividad provechosa y económicamente rentable, pero los bienes continúan siendo un fin en sí mismos; sin embargo en la sociedad aparece una situación dinámica de búsqueda de un rendimiento en la que los bienes son mero medio o instrumento para su consecución.

CONFORME A ESAS NORMAS		
	Comunidad	Sociedad
<b>Gestión</b>	395 CC	1695.3 CC El socio tiene obligación derivada del contrato
<b>Decisión y extinción</b>	División	El socio no puede pedir división. Permanecer en ella. Duración: 1700 ss CC.
<b>Preferencia de acreedores</b>	No hay ninguna preferencia (al no haber sociedad no es oponible el carácter de acreedor de la sociedad)	Acreedores de la sociedad son preferentes a los de los partícipes (1699 CC).

Todo ello lleva a una relación directa entre la importancia del elemento preponderante y la calificación de la entidad:

1. Si elemento objetivo (bienes): calificación de comunidad cuando la causa es obtener ventajas de los propios bienes mediante sus utilidades.

<sup>8</sup> Luis Alberto Godoy Domínguez, *La copropiedad indivisible. Examen del art. 401.1 del Código Civil*, Madrid, 2002, pp. 198-199.

2. Si elemento subjetivo (actividad): calificación de sociedad cuando la causa es el ejercicio de la actividad económica mediante el ente creado.

De este modo, desde la perspectiva causal, en la comunidad prevalece el elemento objetivo (los bienes), y en la sociedad sobresale el elemento subjetivo (la actividad), de forma que la causa de la comunidad es obtener ventajas de los bienes puestos en común y la causa de la sociedad es el ejercicio común de la actividad económica mediante la entidad creada a tal fin. Al mismo tiempo, de ello se deriva una consecuencia importante: si lo general es la comunidad y lo específico es la sociedad (tipo de comunidad especial cualificada), en los casos dudosos que no sean favorables a la sociedad, deberá estimarse que existe comunidad y no sociedad.

La sociedad puede ser externa con personalidad jurídica o interna sin personalidad jurídica. Esa distinción se realiza, no por el criterio de publicidad (oculta o manifiesta), sino por la estructura de la sociedad:

1. La sociedad *externa* se estructura como *organización*. Los socios tienen voluntad de participar conjuntamente en el tráfico para lo cual es decisivo que hayan creado una estructuración interna destinada a participar en el tráfico como sujeto. Ello se manifiesta en la unidad en la actividad del grupo y en la identificación y separación de un patrimonio del grupo. La sociedad externa tiene personalidad jurídica desde que existe esa voluntad, es decir, desde la perfección del contrato; y precisa de publicidad, no para adquirir personalidad jurídica, sino para la eficacia del pacto social frente a terceros. Los pactos sociales no tienen trascendencia frente a terceros, es decir, no modifican la posición de los socios frente a terceros; para ello será necesario el requisito de la publicidad.
2. La sociedad *interna* se estructura como *vínculo* (mera relación obligatoria). En la sociedad interna las relaciones entre los constituyentes se regirán por las normas de la sociedad, y las relaciones externas con los terceros se guiarán por las normas de la comunidad.

Ahora bien, en el caso de las comunidades agrarias, tal correlación se desdibuja marcadamente por la peculiaridad del elemento objetivo, es decir, cuando se trata del recurso natural básico: el suelo. Aquella equiparación puede funcionar con otros bienes muebles e inmuebles de carácter artificial, como fondos comunes, maquinarias o edificios. Sin embargo, la equiparación no es tal sino que es confusión cuando el ejercicio de la actividad se desarrolla mediante el aprovechamiento del suelo por las propias peculiaridades de este recurso natural: imperecedero pero agotable económicamente; y divisible materialmente pero desaconsejable económicamente. En la explotación agraria también hay que distinguir la base física de la actividad económica, pero como elementos intrínsecamente vinculados. Cuando la actividad se desarrolla me-

diante una organización de explotación asociativa y para ello se decide utilizar la fórmula de la cotitularidad de la base física, tal comunidad es el resultado que se estima ventajoso a la luz de los criterios de discreción —elección de los propios miembros— y de economía —aprovechamiento óptimo y facilidad de transmisión de la cuota—.

Es por todo ello que Sanz Jarque<sup>9</sup> y Argudo Pérez<sup>10</sup> se inclinan por la calificación de *comunidades especiales* regidas por sus títulos de constitución, por las costumbres locales y por los reglamentos que hayan podido articular para su gobierno y administración, y sólo supletoriamente por las disposiciones del Código Civil sobre comunidad de bienes (art. 392 y ss.). Su difícil encaje como comunidad de bienes del Código Civil deriva:

1. De la finalidad de estas comunidades de montes que genera su tendencia a la perpetuidad.
2. Del pacto de indivisión derivado, en principio, de la tradición de aprovechamiento común.
3. De la interrelación entre participación en la comunidad y vecindad en la población de referencia. Responde a un interés protegible que no puede ser reputado de inmoral y nulo conforme al artículo 1255 CC. En cualquier caso, esta particularidad opera respecto de las casas fundacionales de un lugar en el que la casi totalidad de los vecinos participa de la comunidad creada; el derecho no se otorga mediante la vecindad administrativa y, luego, se determinará por la sucesión respecto de una de las casas principales mediante título civil de adquisición (herencia, compraventa, permuta, donación, etcétera).

Expuesta la cuestión de la conformación de las sociedades y comunidades de montes en la casuística desarrollada, hay que abordar seguidamente la tarea de analizar técnicamente los hechos y la configuración creada. El régimen del bien se circunscribe a alguna de estas posibilidades:

1. Propiedad privada de una comunidad o sociedad (montes de varas, de voces o de fabeo). Se configura, como comunidad de tipo romano, una propiedad plural o consorciada para el aprovechamiento de los pastos, recursos forestales y esquilmos de modo que el monte se reparte cuantitativamente mediante un sistema de cuotas transmisibles por venta o por herencia. De esta forma, la titularidad del derecho de propiedad sobre el monte reside en los copropietarios o porcioneros, estos sujetos

---

<sup>9</sup> Juan José Sanz Jarque, “El problema de las comunidades y sociedades de montes de origen vecinal en Aragón”, *El Campo. Boletín de Información agraria del Banco de Bilbao*, 1980, nº 75, pp. 75-82.

<sup>10</sup> José Luis Argudo Pérez, “Los derechos de pastos aragoneses de origen foral (Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, legislación y últimas resoluciones judiciales)”, *Revista de Derecho Civil Aragonés*, 1999/2, pp. 137-168.

- en origen son los vecinos individualmente considerados y la indivisión depende de la voluntad de los mismos.
2. Propiedad colectiva del común de los vecinos (montes vecinales). La titularidad y el disfrute se vinculan a la vecindad del sujeto titular, y en igualdad cuantitativa y cualitativa, configurándose una comunidad de tipo germánico. De este modo, la titularidad del derecho de propiedad recae en la comunidad vecinal y las facultades de transmisión del derecho carecen de sentido funcional y estos sujetos son el común de vecinos.
  3. Bienes comunales. Se establece la cotitularidad compartida entre el Municipio y los vecinos de modo que la de dominio corresponde al municipio y la de aprovechamiento corresponde al común de vecinos. Siguiendo la reseña de Nieto García<sup>11</sup>, “dicho con otras palabras, desde el punto de vista lógico y dogmático, la supervivencia del común de los vecinos admite dos posibilidades: o bien los vecinos son cotitulares, junto con el Municipio, del monte (montes comunales) o bien son los titulares exclusivos sin participación alguna del Municipio (montes vecinales)”.

La formación jurídica basada en el sistema codificado vigente lleva la cuestión a una consideración sencilla: determinar la titularidad del derecho dominical por vinculación a una persona física o jurídica —individualmente o en comunidad romana— o a la corporación pública local —el municipio—. Sin embargo, hay que atender a que, con anterioridad a la promulgación del Código Civil, las entidades municipales no aparecen configuradas como corporaciones públicas con personalidad jurídica, de modo que la titularidad de los bienes corresponde a los vecinos en cuanto tales.

#### IV. SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA

Como se ha señalado antes, las reglas sociales y culturales de base responden al encuentro entre la concepción individualista frente a la concepción colectivista —manifestada principalmente en los trabajos de Costa—. Por tanto, es necesario, de partida, recordar la concepción de la propiedad que el Código Civil adopta para regular el derecho de propiedad:

1. Las situaciones de indivisión se estiman indeseables —no se permiten constituir nuevas comunidades germánicas— y transitorias —acción de división—. Tradicionalmente se alude a la incomodidad y a la peligrosidad de la comunidad de bienes en su calificación, lo que genera un ánimo de desconfianza hacia la institución. En la jurisprudencia se encuentran habituales manifestaciones contrarias a las fórmulas comunitarias, alu-

<sup>11</sup> Alejandro Nieto García, *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Madrid, 1991, p. 93.

- diendo a frecuentes y graves males que provienen de la diversidad de condóminos, se aboga por la ventaja más directa y beneficiosa del repartimiento de la cosa entre las personas a que pertenece, y se considera que la comunidad es una situación transitoria y antieconómica. De este modo, se ha extendido la idea y el criterio —ya tradicional— de que las cosas se gobiernan *mejor* cuando son *de uno solo que* cuando son *de varios*.
2. La concepción del valor cambia de tal modo que el valor de cambio pasa a ser primordial, y el valor de uso queda relegado a un plano secundario.
  3. Las cotitularidades sobre un bien se configuran como homogéneas en la copropiedad de bienes, es decir, se establecen en principio cuotas abstractas homogéneas y la participación de los cotitulares será sustancialmente idéntica y cualitativamente igual. En cambio, no es homogénea respecto de los derechos reales limitados, principalmente respecto de los usufructos y servidumbres. En estos casos, la titularidad recae sobre diversas utilidades cualitativamente distintas y esencialmente diversas, es decir, se produce una concurrencia de pretensiones jurídicas distintas sobre un mismo objeto jurídico de modo que la cuota de participación es de desigual naturaleza (poderes jurídicos de carácter y valor diverso). De este modo, el codificador se opone a la constitución de comunidades de bienes que no se ajusten al modelo romano regulado por el Código Civil y, especialmente, a la comunidad de pastos de un número indeterminado de individuos que queda prohibido en adelante (art. 600 CC).

Es por esa concepción, siguiendo al profesor Bercovitz Rodríguez-Cano<sup>12</sup>, que “los artículos 600 a 604 se refieren indistintamente a comunidad o servidumbre de pastos y/o leñas; por la sencilla razón de que los codificadores querían dar a tales comunidades el tratamiento propio de las servidumbres. Por ello los pocos artículos dedicados a la materia facilitan la extinción de esas comunidades ya existentes (arts. 602 a 604) y dificultan el nacimiento de nuevas (art. 600). Yo creo —de acuerdo con lo expuesto— que los artículos 600 a 604 no contienen confusión alguna, sino que reflejan la decisión político-jurídica de reconducir las comunidades de pastos a ser tratadas como servidumbres y de facilitar su extinción con el fin de ‘liberar’ los terrenos gravados por ellas y conseguir así su libre circulación en el mercado. Lo único que regulan, pues, los mencionados artículos son las servidumbres de pastos, tanto como un solo titular como con una pluralidad determinada o indeterminada de ellos, tanto personales como reales (art. 602). Ello no plantea contradicción alguna entre los artículos 388, 602 y 603. Estos dos últimos constituyen la vía para que en los supuestos distintos los propietarios puedan librarse —por vía excepcional frente a la regulación

---

<sup>12</sup> Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano, “Comentario a la STS de 24 de febrero de 1984”, *Cuadernos Cívitas de Jurisprudencia Civil*, 1984, nº 4, p. 1372.

general— de las servidumbres de pastos y recuperar así la libre disposición de sus fincas”. En el mismo sentido se manifiesta López Beltrán De Heredia<sup>13</sup>: “realmente al Código Civil, dentro del sentido individualista que le inspiró, no le interesa tanto la distinción entre servidumbre o comunidad como acabar con estos aprovechamientos colectivos”. En cualquier caso, también es acertada la apreciación de Cuadrado Iglesias<sup>14</sup> sobre este régimen: “es evidente que la gran analogía que existe entre la comunidad de pastos y leñas y la comunidad germánica o en mano común, así como las especialidades de aquella que están ajenas en la comunidad romana o por cuotas partes. Por nuestra parte, creemos que ni aquella analogía permite identificar las comunidades de pastos y leñas a la comunidad germánica, ni estas especialidades permiten contraponerlas a la comunidad romana”. Por tanto, el artículo 601 CC sólo se refiere a las servidumbres y no se refiere a las comunidades. De este modo, el régimen de las comunidades se establecerá por la aplicación analógica de las disposiciones sobre la comunidad de bienes, la sociedad, la propiedad y los derechos reales.

En definitiva, el codificador pretende eliminar otras formas de propiedad y, especialmente, las comunidades de tipo germánico, pero no pudo evitar su subsistencia en los casos en que no cabe distinguir entre propietarios y titulares de algún aprovechamiento o utilidad:

1. Si es bien comunal, el dominio es público (del municipio) y el aprovechamiento se configura como derecho real administrativo de goce (de los vecinos).
2. En cambio, si es bien particular, el dominio es privado y el aprovechamiento queda englobado en el derecho dominical. Esta situación puede ser creada al amparo tanto de la autonomía de la voluntad, como de disposiciones especiales (costumbre); posibilidad reforzada, además, por la aceptación del sistema de *numerus apertus* en la constitución de los derechos reales.

A pesar de todas las calificaciones negativas sufridas por la fórmula comunitaria y de la creencia de que el repartimiento de una cosa entre los particulares sustituye con ventaja a cualquier situación de comunidad, los vecinos interesados estiman justo lo contrario, precisamente en una época en la que se pretende la individualización de la propiedad, y apuestan por mantener la estructura colectiva en la titularidad y aprovechamiento de los montes. Ya en su momento Covián Junco<sup>15</sup> denunciaba esa “monomanía de individualizarlo todo” y defiende la conveniencia de mantener las comunidades de pastos en muchos casos.

---

<sup>13</sup> Carmen López Beltrán de Heredia, “Aprovechamientos colectivos de recursos: montes comunales y montes vecinales en mano común; pastos y leñas”, *Revista General de Derecho*, 1992, p. 8.000.

<sup>14</sup> Manuel Cuadrado Iglesias, *Naturaleza jurídica de los aprovechamientos comunales de pastos y leñas*, Salamanca, 1961.



Actualmente la concepción contra la comunidad se supera con la defensa de la utilidad de las formas comunitarias ya que semejantes razones económicas o jurídicas que recomiendan disolver la comunidad pueden aconsejar la permanencia. Por ello, el sistema civil admite que la comunidad es conveniente e incluso necesaria o inevitable en diversas situaciones y establece disposiciones favorables a su mantenimiento.

Desde la base de la conveniencia de comunidades estables, su configuración dinámica manifiesta la distinción entre:

- a) El contrato de indivisión temporal, sometido a los parámetros que analiza y delimita el estudio de Moreno Trujillo<sup>16</sup>.
- b) El contrato de creación de la comunidad que es cuando se presenta la confrontación contrato de comunidad de bienes *versus* contrato de sociedad civil.

Para determinar el tipo de comunidad configurado hay que analizar tanto el criterio subjetivo de la finalidad y como el objetivo del acuerdo (las formalidades esconden la verdadera comunidad simulada). La finalidad principal es *mantener la titularidad* del bien en los vecinos del municipio que siempre han ostentado el aprovechamiento de esos bienes. Luego surge la necesidad de explotar la finca como una exigencia natural de la tierra y continuadora de la práctica tradicional.

Partiendo del principio de colaboración y solidaridad en el aprovechamiento de los recursos, el régimen de cotitularidad de los comuneros en su conjunto puede configurarse partiendo del sujeto o del objeto. Desde el ámbito *subjetivo*, la comunidad puede conformar una persona jurídica que sea el sujeto de las relaciones jurídicas que en la dinámica del tráfico jurídico patrimonial origine la actuación colectiva del grupo. Por su parte, desde el ámbito *objetivo*, la comunidad puede articular su relación en la perspectiva estática patrimonial respecto al bien común; en este caso, la relación jurídica del comunero respecto al patrimonio se encauza mediante la idea de cuota entendida, no como derecho, sino como participación y legitimación sobre el patrimonio común.

## 1. La configuración personal: la sociedad

Como primera referencia, conviene recordar que en los albores de la codificación dominaba la concepción más estricta de la persona jurídica; concretamente, el Proyecto de 1851 establecía que *las asociaciones de personas, formen*

---

<sup>15</sup> Víctor Covián y Junco, “La comunidad de pastos en el Código Civil”, *Revista de los Tribunales y de Legislación Universal*, 1896, pp. 81-87.

<sup>16</sup> Eulalia Moreno Trujillo, *La indivisión voluntaria en las comunidades de bienes por cuotas*, Barcelona, 1994.

*o no sociedad civil, sólo constituyen una entidad jurídica, independiente de la personal de los individuos que las componen, cuando tienen dicho concepto por la ley o se forman con aprobación de la autoridad pública (art. 47), de modo que las asociaciones que no constituyen una sociedad civil (...) y las que no adquieran el concepto de persona jurídica (...) se regirán por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes (art. 55). Será a partir de la Ley del derecho de asociación de 1869 cuando comienza a introducirse una concepción más amplia que definitivamente se consagrará en el Código Civil. Sin embargo, todavía en el Anteproyecto de 1882-1888 se regulaba la sociedad civil en dos títulos diferentes, uno muy desarrollado relativo a la sociedad sin personalidad jurídica y otro muy reducido dedicado a la sociedad con personalidad jurídica. El Código Civil recoge la primera regulación pensada para las sociedades sin personalidad jurídica con dos modificaciones: en primer lugar, prescindiendo de la norma que establecía que la sociedad civil no constituye una personalidad jurídica distinta de la de los asociados; y en segundo lugar, introduciendo la posibilidad de atribuir personalidad jurídica a las sociedades civiles en el único artículo que se refiere a la cuestión: *No tendrán personalidad jurídica las sociedades cuyos pactos se mantengan secretos entre los socios, y en que cada uno de éstos contrate en su propio nombre con los terceros. Esta clase de sociedades se regirá por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes (art. 1669 CC).**

Esta posibilidad de personificación de la sociedad civil tiene trascendencia en las sociedades o comunidades de montes porque su configuración depende de tal circunstancia. Si la entidad tiene personalidad jurídica distinta de la de los miembros que la integran, la titularidad dominical de los montes corresponderá a esa entidad; en caso contrario, los integrantes de la entidad serán copropietarios en régimen de comunidad. En la época anterior a la promulgación del Código Civil, la sociedad civil carecía de personalidad jurídica y, por tanto, los bienes aportados a la sociedad pertenecían a los miembros integrantes en régimen de comunidad. Por ello, es importante atender a la fecha de constitución de las sociedades o comunidades de montes para determinar si los bienes pertenecen a todos los integrantes de la sociedad. Únicamente las sociedades civiles constituidas con posterioridad a la publicación del Código Civil que cumplan los requisitos establecidos por el Código Civil para adquirir personalidad jurídica pueden ser titulares de los bienes, de modo que los miembros integrantes no se encuentran en régimen de comunidad de bienes.

La clave de bóveda se sitúa en la publicidad y el conocimiento por terceros que ha sido, además, objeto de controversia (Bustos Pueche)<sup>17</sup>. Es de recalcar

---

<sup>17</sup> José Enrique Bustos Pueche, “La capacidad jurídica en las personas jurídicas y en los entes morales”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2006, nº 693 (enero), pp. 63-120.

que el profesor Castro Bravo<sup>18</sup>, relacionando los artículos 1669 y 1670 CC, concluía que “las sociedades civiles que gozan de personalidad jurídica, las que no mantienen secretos sus pactos, son aquellas a las que ha sido dado revestir una de las formas reconocidas por el Código de Comercio y que han sido inscritas consiguientemente en el Registro Mercantil”; postura a la que se suma recientemente Bustos Pueche: “es así que sólo las sociedades civiles con forma mercantil aparecen inscritas en un registro, luego sólo éstas tienen capacidad jurídica, sin perjuicio de que el Legislador puede, en cualquier momento, crear un registro *ad hoc* para las restantes sociedades civiles”.

Hay que destacarlo porque tal vez sea esa idea la que posiblemente inspirara también a los redactores del Código Civil y pueda servir de argumento a la hora de determinar la personalidad jurídica de estas sociedades o comunidades de montes contemporáneas del Código Civil y de la opinión del citado maestro. Conviene recordar, también, que no es tal interpretación la mayoritaria en la doctrina actual por cuanto se viene a reconocer la personalidad jurídica a las sociedades civiles como atributo natural que surge en el mismo momento de perfección del contrato de sociedad y mediante la mera publicidad de hecho<sup>19</sup>.

A favor de la configuración personal de las sociedades de montes se presenta la terminología utilizada en su constitución por ser la denominación que se establece en las cláusulas de constitución. Del mismo modo, a los miembros también se les denomina socios y se utilizan otros términos tradicionalmente relacionados con las sociedades como son las acciones o participaciones. Pero, al mismo tiempo caso, es habitual que también aparezcan términos referidos a la comunidad: condueños y copropietarios.

En cualquier caso, lo decisivo y definitivo no es la calificación terminológica realizada, sino la finalidad perseguida en la configuración de la sociedad que en suma es establecer un marco de regulación que permita conservar la propiedad de los montes bajo la titularidad de los vecinos y regular su aprovechamiento, bien sea en beneficio propio, bien sea mediante su cesión accesoria

---

<sup>18</sup> Federico de Castro y Bravo, *La persona jurídica*, Madrid, 1984, 2ª ed, p. 283.

<sup>19</sup> Un importante sector doctrinal reconoce la personalidad jurídica de la sociedad irregular argumentando que aquélla no depende de la publicidad registral sino de las relaciones externas que permitan apreciar la oponibilidad o no a terceros de buena fe. Esta posición critica la RDGRN de 31 de marzo de 1997 (BOE de 26 de abril de 1997) y las que la siguieron. En tal sentido, Cándido Paz Ares, “La sociedad civil (comentario de los arts. 1665-1708)”, *Comentario del Código Civil II* (dirigidos por C. Paz-Ares, L. Díez-Picazo, R. Bercovitz y P. Salvador), Madrid, 1991, pp. 1299-1523.); Juan Manuel Llopis Giner, “Comentario a la Resolución de 31 de marzo de 1997 (BOE de 26 de abril de 1997)”, *Revista General de Derecho*, 1997, nº 639, pp. 14145-14152; y José María de Eizaguirre Bermejo, “La personalidad jurídica de la sociedad civil (A propósito de la resolución de la Dirección General de los registros y del Notariado de 31 de marzo de 1997)”, *La Ley*, Diario 4446 de 26 de diciembre de 1997, pp. 1718-1724. Sin embargo Bustos Pueche, *op. cit.*, defiende la postura de dicha Resolución.

e instrumental a terceros para un mejor mantenimiento y explotación. De este modo, las pretensiones iniciales de las personas implicadas en la operación son las de regular:

1. Las condiciones que determinen su cualidad de propietarios, es decir, conseguir que la propiedad de los terrenos no recaiga en personas sin ninguna vinculación con los vecinos.
2. La forma de aprovechamiento de las fincas.
3. La administración de los bienes mediante criterios de unanimidad y mayorías más propias de una comunidad que de una sociedad.

Ciertamente, no hay sociedad en sentido estricto, porque no se persigue una unión para obtener unas ganancias ni, por lo tanto, existe una sociedad con personalidad jurídica propia distinta de los miembros que la integran. Por su parte, los pactos sobre administración y gestión de la sociedad se asemejan y se adecuan a las normas propias de una comunidad de propietarios. Las notas típicas de la sociedad son su origen convencional, la estabilidad de su existencia y la persecución de un fin específico. Pero esos caracteres no son exclusivos de la sociedad y se dan también en otras instituciones jurídicas, como es la comunidad de carácter funcional. En estos supuestos de colaboración, por tanto, el problema es decidir si lo que realmente se ha configurado es una copropiedad o una sociedad. En relación al criterio del origen convencional, históricamente la distinción entre sociedad y comunidad ha residido en el origen convencional de la sociedad, que siempre nace de un convenio, e incidental de la comunidad, que es el resultado de un acto no consensual de los copartícipes. Posteriormente, este criterio diferenciador se neutraliza al reconocerse la posibilidad de crear comunidades mediante convenio de los interesados en las cuales aparecen las mismas notas que en la sociedad: la pluralidad de sujetos, un vínculo jurídico entre ellos, un objeto común y un fin adoptado. A la postre, se ha intentado justificar esta semejanza de tratamiento en razón del régimen posterior a la creación: la sociedad se crea y se mantiene siempre dentro del ámbito contractual, mientras que la comunidad, por su parte, puede crearse mediante contrato pero su dinámica posterior sale del cauce contractual. En todo caso, este planteamiento, amén de discutible, no aporta ninguna nitidez para solventar la verdadera naturaleza de la institución jurídica creada porque la determinación del régimen al que se someten requiere la previa calificación como sociedad o comunidad.

## **2. La configuración real: el condominio de tipo romano o germánico**

Cuando se determina que las sociedades de montes no responden a una configuración personal sino de carácter real, no por ello se esclarece plena-

mente el problema de su calificación o naturaleza jurídica. Situados en el ámbito de su configuración real, es decir, partiendo de que la titularidad de los montes corresponde en común y *pro indiviso* a todos los integrantes de la sociedad de montes que constituyen una comunidad de bienes, queda por dilucidar a qué clase o tipo de comunidad pertenece: *hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas* (art. 392.1 CC).

Quiere decirse que, en la medida en que la situación *pro indiviso* se refiera a la existencia de una única titularidad no dividida aunque compartida por una pluralidad de sujetos, debe decidirse si la configuración creada responde a las condiciones de la comunidad de tipo romano o de tipo germánico. Tal consideración viene reconocida ya por la RDGRN de 8 de julio de 1933: “La técnica civil moderna ha puntualizado la existencia de dos tipos definidos para los casos en que la titularidad de derechos sobre las cosas viene atribuida simultáneamente a dos o más sujetos: comunidad de tipo romano —*condominium iuris romani*— en que parece inspirarse nuestro Código Civil, y según el cual, la cosa corresponde por cuotas ideales a cada uno de los condóminos, quienes además pueden ejercitar en todo momento la acción de división; y la copropiedad de tipo germánico —*condominium iuris germanici*—, según la que los condueños forman una colectividad a la que pertenece la cosa o derecho, sin que corresponda a ninguno de los que integran aquélla la propiedad de cuota real o ideal, ni la facultad de ejercitar la *actio communi dividundo*”.

En principio, la STS (Sala 4ª) 15 marzo 1980 (RJ 1800) sostiene que “un tipo híbrido de propiedad privada colectiva no tiene encaje en nuestro Derecho legal no consuetudinario, histórico o vigente y cuyo nacimiento *ex novo* por cambio en el primitivo carácter comunal de los bienes no aparece justificado en modo alguno (...). Dejando bien sentado que la presente resolución no puede ni pretende resolver con eficacia vinculante para las partes en litigio la cuestión relativa a la titularidad dominical de los bienes”, reiterando la doctrina de la Sala 4ª de que “no es aceptable jurídicamente, en nuestro Derecho, la *atípica figura de propiedad vecinal privada*”. Sin embargo, no se puede compartir tal parecer sin las matizaciones que se desarrollan a lo largo del presente discurso.

De partida, la configuración de cualquier comunidad de bienes atiende a dos elementos básicos: las ideas de unidad y de pluralidad. La mayor o menor tirantez de cada elemento, es decir, la mayor o menor tensión de la idea de unidad por un lado y de la pluralidad por otro, originan distintas variantes o modalidades en la configuración de la relación de tipo real, principalmente dominical. Como se ha señalado, cuando la titularidad de derechos sobre las cosas se atribuye simultáneamente a dos o más sujetos, conforme a Derecho son posibles dos tipos de comunidad definidos por la doctrina legal y

la doctrina científica: la comunidad de tipo romano y la comunidad del tipo germánico:

1. *La comunidad romana*. Las características esenciales de esta configuración son la idea de cuota abstracta y la facultad de solicitar la división de la cosa común en cualquier tiempo (arts. 400 y 1965 CC). La consideración tradicional de la comunidad pivota en torno a connotaciones negativas que sobre la misma se han propagado en las leyes, la jurisprudencia y la doctrina. Responde a la lógica de que la comunidad es un problema por ser una situación jurídica anómala y precaria lo que justifica su configuración como estado jurídico transitorio. Problema que requiere como remedio la división de la comunidad; de ese modo, el régimen jurídico de la comunidad se construirá principalmente como desarrollo de dicho remedio. Otras razones para la aversión hacia la comunidad han sido la insuficiencia normativa de la regulación de la comunidad de bienes, y la desidia en la regulación de muchas situaciones de indivisión que se desarrollan con gran provecho práctico para los comuneros.
2. *La comunidad germánica*. Como afirma Weber-Grellet<sup>20</sup> en referencia al Derecho alemán, “la mano común puede considerarse como un principio jurídico, un elemento estructural, para cuya regulación el legislador se ha servido de determinadas formas colectivas y especialmente la sociedad, la comunidad matrimonial de bienes y la comunidad hereditaria”. El autor manifiesta, en definitiva, que el principio se concreta de manera distinta en diversas regulaciones legales: “la mano común es un principio, un pensamiento rector de la legislación que en unos casos se aplica con mayor rigor y en otros con menor rigor”<sup>21</sup>. De este modo, el principio de mano común tiene una finalidad propia en cada comunidad atendiendo a las ventajas que reporta esta configuración, primero, para la conservación del patrimonio y, además, para la identidad de la comunidad y de las personas que la integran.

La comunidad de tipo romano ha sido estudiado, analizado y comentado suficientemente en la doctrina legal y científica; por ello, conviene centrarse específicamente en la comunidad germánica. Su principal característica es la ausencia de la idea de cuota ideal atribuida a cada copartícipe que no puede transmitir su posición —salvo por razón de muerte siempre que el nuevo titular reúna las condiciones exigidas—, ni solicitar la división de la comunidad, con lo que se dota a la comunidad con un carácter estable y duradero. Este tipo de comunidades han sido tradicionales en el aprovechamiento de muchos recursos naturales bien en régimen de propiedad colectiva de terrenos, bien en régimen de

<sup>20</sup> Heinrich Weber-Grellet, *La comunidad germánica*, Madrid, 2007, p. 44.

<sup>21</sup> Weber-Grellet, *op. cit.*, p. 59.

titularidad de un derecho real limitado sobre cosa ajena. Como trazos esenciales y presupuestos de la comunidad germánica, Díez-Picazo<sup>22</sup> señala los siguientes: “los sujetos que disfruten los aprovechamientos colectivos están unidos por vínculos de carácter personal (v. gr., su cualidad de vecinos de un pueblo); el número de titulares es indeterminado y variable, de forma que el disfrute se hace sin delimitación precisa, faltando la idea de cuota en el sentido romano del término; la participación de cada comunero es inalienable e intransmisible; y la comunidad es indivisible”. En definitiva, la principal característica de la comunidad germánica es la defensa de la indivisibilidad del propio bien para atender a la función particular de gestión integral del bien; y para cumplir función social derivada del interés de defensa de recurso natural. Ello es así porque en este tipo de comunidades la cotitularidad recae principalmente sobre la idea del derecho a los aprovechamientos y frutos más que sobre la idea del derecho de apropiación del bien por cada cotitular.

A pesar de que la Base 10 de la Ley de bases exigía regular la copropiedad “con arreglo a los fundamentos capitales del Derecho patrio”, de partida es fácil deducir la voluntad del codificador de no admitir comunidades de bienes vecinales de carácter germánico porque niega que se puedan constituir comunidades “a favor de una universalidad de individuos”. Sin embargo, las comunidades germánicas no están prohibidas y, como señala Nieto García<sup>23</sup>, “no se trata de una rareza o de una extravagancia puesto que es una figura aceptada con absoluta normalidad por nuestra doctrina, jurisprudencia y por nuestra legislación tanto en instituciones civiles (comunidad matrimonial, hereditaria), como corporativas (Colegios profesionales, Cámaras de comercio) y públicas”.

Pero lo cierto es que admite tal comunidad con grandes restricciones y, en última instancia, a falta de disposiciones convencionales el régimen quedará reconducido a la comunidad romana. Por ello, hay que atender especialmente a estas disposiciones contractuales.

Las características de la comunidad de tipo germánico en la regulación vigente aparecen de modo impreciso, no en el contexto de la comunidad de bienes, sino en el contexto de otras instituciones. En el ámbito del Derecho privado, el Código Civil recoge manifestaciones de la comunidad germánica en el caso de la comunidad hereditaria y comunidad matrimonial en régimen de gananciales. Además, regula la comunidad de pastos establecida a favor de determinados individuos (arts. 600-602 CC), pero tal régimen constituye una manifestación expresa de voluntad destinada a desconocer cualquier forma de propiedad no adecuada a la concepción liberal de la propiedad. Por su parte,

---

<sup>22</sup> Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón, *Sistema de derecho Civil. Volumen III. Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario Registral*, Madrid, 2004, p. 73.

<sup>23</sup> Alejandro Nieto García, *Bienes comunales de los Montes de Toledo II. Reforma agraria vecinal y reforma capitalista*, Madrid, 1997, p. 96.

en la esfera del Derecho público aparece en el régimen establecido para los bienes comunales.

En la configuración de las entidades que se analizan en el presente trabajo, están presentes una serie de ideas principales que deben tenerse en cuenta en la calificación jurídica:

1. En la configuración establecida aparece la idea de asignar una medida de participación a cada persona en la titularidad, es decir, la concreción e individualización de la participación tiene carácter básico. En este sentido, se ajusta a su consideración como comunidad de tipo romano para que luego esa medida sirva para determinar el alcance de las facultades de cada partícipe en el goce y disposición de los bienes.
2. La parte porcionera es susceptible de disposición por su titular aunque con una serie de condiciones y límites que van más allá de la facultad de disposición que se establece en la comunidad romana, donde el único límite dominical se encuentra en el derecho de retracto legal (art. 1522.1 CC). Este derecho de adquisición preferente también se encuentra en las comunidades o sociedades de montes pero junto con otras disposiciones limitativas o prohibitivas:
  - a) Límites a las disposiciones a título oneroso.
  - b) Límites a las disposiciones a título gratuito, especialmente a la sucesión *mortis causa*; si bien la comunidad romana se somete a las reglas generales de la sucesión, en los estatutos de las sociedades de montes es posible encontrar reglas relativas a las condiciones del sucesor.
  - c) Límites en las disposiciones forzosas, como es el caso de la venta judicial.
3. La idea de indivisión. La razón de la indivisión puede responder, en primer lugar, a una situación de carácter forzoso, es decir, por existir un estado de hecho que hace inevitable la comunidad por venir impuesta por la realidad de los hechos. Se trata de bienes que por naturaleza o destino rechazan cualquier idea de repartición y pretenden permanecer indivisos objetiva y temporalmente. De este tipo son las cosas comunes de carácter accesorio e indispensable para el aprovechamiento de otros bienes principales, como es el caso paradigmático de la propiedad horizontal y complejos inmobiliarios privados que, en definitiva, reciben un tratamiento especial y específico en el régimen de una situación de copropiedad sobre bienes comunes. Pero, la idea de indivisión puede tener también un origen de carácter convencional, es decir, por la existencia de un acuerdo formal de los copropietarios y justificada por una necesidad o por una utilidad que equivale a una necesidad de aprovechamiento.

Al mismo tiempo, dentro del régimen de la indivisión hay que distinguir lo que es la indivisión temporal y la indivisión del bien. La indivisión temporal está prevista en el régimen de la comunidad de bienes ordinaria, pero el Código Civil prevé también un supuesto de comunidad de bienes de carácter



permanente e indefinido en cuanto a su duración, en concreto el régimen de los bienes gananciales. Por su parte, la indivisión del bien se sitúa en la perspectiva objetiva sobre la que también se prevén tratamientos jurídicos especiales de defensa en la configuración de las cosas, incluso en la propia comunidad de bienes ordinaria (art. 401 CC).

En la doctrina se está difundiendo la revisión crítica de la concepción anticomunitaria tradicional porque la fórmula comunitaria acaso interese más que la propiedad individual en la persecución de una óptima eficiencia económica de determinados recursos, es decir, puede ser más favorable a los propios intereses de los comuneros (intereses individuales); en este sentido, Miquel González<sup>24</sup> detalla la realidad de comunidades ventajosas y desventajosas. De hecho, el ordenamiento *per se* no es contrario a la comunidad. El Código recoge múltiples casos de comunidad con tendencia permanente: muro divisorio, la comunidad conyugal, la sociedad sin personalidad, el pacto de indivisión; junto a figuras que han recibido tratamiento especial: propiedad horizontal, derecho de aprovechamiento por turnos, urbanizaciones privadas, comunidades de aguas privadas; y figuras consuetudinarias: serventía como comunidad de uso (accesoriedad respecto de finca, necesidad y exclusión de división).

Atendiendo a esta razón, Nieto García<sup>25</sup> señala lo siguiente: “otro elemento que debe subrayarse de esta sentencia —STS 28 diciembre 1957— es la precisa distinción que hace entre comunidad de dominio y comunidad de utilización (...). En el caso de autos se declara en favor de los vecinos ambas comunidades, pero la distinción es importante porque la “comunidad sobre la propiedad” sufre la grave restricción de la declaración de inalienabilidad e indivisibilidad, que se integran de ordinario, en el haz de facultades dominicales. La explicación es que nos encontramos ante una comunidad de tipo germánico”.

En los estatutos de las comunidades o sociedades de montes se establece, primero, la duración indefinida; luego, se exigen mayorías cualificadas para proceder a su disolución; o simplemente se prohíbe si no existe justificación para la disolución. La concurrencia de estos elementos dificulta y obstaculiza la adecuación y asimilación de la entidad a la configuración de la comunidad de bienes de tipo romano y, específicamente, a la regulación prevista en el Código Civil.

4. A pesar de que no haya reconocimiento legal, sí existe un fundamento de tipo sociológico para sostener la unidad de acción de los comuneros en su

---

<sup>24</sup> José M. Miquel González, “Artículo 401”, in *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo V, Vol 2º: Artículos 392 a 429 del Código Civil y Ley sobre Propiedad Horizontal*, Madrid, 1985, pp. 442-443.

<sup>25</sup> Nieto García, *Bienes comunales, op. cit.*, p. 424.

conjunto como grupo dotada de capacidad jurídica de obrar de carácter supraindividual. Esta necesidad social y práctica ha tenido su reconocimiento por parte del legislador en sectores específicos de la contratación. Caso paradigmático es la regulación de los arrendamientos rústicos que reconoce la capacidad de contratar de las comunidades de bienes dedicadas a actividades agrarias. La configuración técnica de esa posibilidad solamente es posible aceptando diferenciar, por un lado, la subjetividad jurídica y, por otro, la capacidad de adquirir derechos y asumir obligaciones, de tal modo que la capacidad para ser sujeto de derechos e intervenir en el tráfico jurídico no suponga que el titular de las mismas sea la comunidad, sino cada comunero. El sistema jurídico, en principio, no considera sujeto de derecho al mero grupo de personas vinculadas en razón de un fin común; sin embargo, el reconocimiento de la capacidad de contratar a las comunidades de bienes manifiesta la existencia de la comunidad como entidad supraindividual destinada a crear y conservar una relación jurídica —sea real o personal— independiente de la voluntad individual de cada uno de los comuneros.

Por otro lado, es la manifestación de que hay ocasiones en que la comunidad puede ser benévolo a los intereses particulares de los comuneros y eficiente económicamente en comparación con la propiedad individual. De este modo, no puede reputarse que para el ordenamiento jurídico vigente la comunidad sea una situación desfavorable.

Al Derecho no puede achacarse una tendencia a un juicio de valor negativo o positivo respecto de la comunidad de bienes; tal valoración debe provenir de los propios integrantes de la comunidad quienes deben valorar las circunstancias y la conveniencia de la fórmula comunitaria según sus propios intereses particulares. Sin embargo, el legislador estima necesario atender a otros intereses de diverso carácter para regular situaciones de comunidad; de este modo en la propiedad horizontal, la medianería o el aprovechamiento por turnos constituyen situaciones de comunidad en las que se prescinde de la acción de división y del derecho de retracto.

Es por ello que debe examinarse su posible ajuste a la denominada comunidad germánica en atención a las siguientes circunstancias concurrentes:

1. *Constitución*. La propiedad de los bienes se configura como una propiedad en común y *pro indiviso* en el que participan los comuneros por su condición y en igual posición. En aquellas entidades en las que la idea de participar conforme a la concreción e individualización en partes definidas tiene carácter sustancial, el encaje con aquella configuración se hace muy dificultoso; no sucede así en las entidades en las que los comuneros participan de forma igualitaria y en la misma proporción porque en estos casos la división ideal sólo tiene carácter formal —al objeto de cumplir las disposiciones codificadas— sin efectos sustanciales.

2. *Fin social*. La finalidad de los comuneros en origen se vincula al aprovechamiento de los recursos de modo que la posible rentabilidad es de carácter secundario.
3. *Indivisibilidad*. La exclusión de la acción de división o los obstáculos a su ejercicio adquieren sentido en una comunidad en la que el interés general de todos los integrantes prevalece sobre el particular de cada comunero.
4. *La condición de vecino*. En los casos en que no es un factor determinante, sí aparece como elemento importante que condiciona transmisiones de la titularidad. En cualquier caso, no se ajusta a la universalidad de individuos (art. 600 CC) que parece estar en el centro de la comunidad germánica en la que el número de titulares es indeterminado y variable. La necesidad de la partición ideal, aunque sea de carácter formal, limita el número de personas y las identifica personalmente.
5. *La cuota-parte*. Señalaba García-Granero Fernández<sup>26</sup> que “la cuota es una exigencia conceptual, más bien institucional, de toda situación en que varios sujetos concurren con derechos rivales sobre una misma cosa”. Por ello, en cualquier tipo de comunidad —romana o germánica— existe la idea de parte propia en el derecho común pues de otro modo no sería partícipe. El criterio delimitador de la diversidad de situaciones se halla en el modo de hacer valer dicho derecho parcial conforme a si puede o no ser actuado de por sí en forma independiente por existir división en porción separada y autónoma. De este modo, la cuota puede ser la medida del goce y, además, la cuantía y medida del derecho mismo: porción fija del derecho principal que pertenece al comunero con carácter exclusivo, perteneciente al patrimonio privativo y susceptible de transmisión (cuota romana); o puede significar la participación del titular en la comunidad como copartícipe sin atribución de una porción —en su caso abstracta— del derecho principal y común, ni ser criterio de medida o proporción en el goce y aprovechamiento de la cosa, ya que ésta es colectiva e indeterminada (cuota germánica). En este último caso, la cuota tiene carácter de medida en la expectativa de los casos de disolución o ruptura del vínculo común.

De este modo, en definitiva, la participación de los comuneros, por lo que hace al contenido económico, tiene una estimación pecuniaria basada en el producto líquido periódico o en el resultado neto de la liquidación, y por tanto enajenable en esa perspectiva; y, en relación al contenido jurídico, no recae sobre una porción específica del derecho o cosa común, y no existe facultad de solicitar su individualización por división porque la participación no es limitada.

---

<sup>26</sup> Juan García-Granero Fernández, “Cotitularidad y comunidad *Gesamnte Hand* o comunidad en mano común”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1946, p. 230.

En suma, lo cierto es que la estructura creada quiere superar el régimen de la comunidad romana y tender hacia una configuración próxima a la comunidad germánica. Formalmente hunde sus raíces en el régimen codificado pero huye hacia una configuración no regulada positivamente. Pero, ciertamente, no existe una plena acomodación entre lo establecido en los estatutos de constitución de estas sociedades de montes y lo exigido por la estructura de la comunidad germánica. Sin embargo, no debe olvidarse que esta estructura o configuración comunitaria no es legal, sino doctrinal y teórica, salvo lo dispuesto en la ley de montes vecinales en mano común al ser una variedad peculiar del grupo de comunidades germánicas que ha merecido un tratamiento legal separado. Es por ello que debe analizarse el régimen de estas entidades, primero conforme al Código Civil y, luego, conforme a la ley sobre montes vecinales en mano común. Pero, previamente, conviene hacer siquiera unas breves consideraciones sobre las comunidades de bienes societarias.

### 3. Las comunidades de bienes societarias

La jurisprudencia hace algún tiempo que distinguió la comunidad de bienes *típica* y la comunidad de bienes *social*<sup>27</sup>. La comunidad de bienes típica, forzosa o no societaria, tiene un origen incidental, es decir, no surge de pacto alguno entre los comuneros. Por ello, este tipo de comunidad no presenta obstáculo para que cada uno de los comuneros pueda pedir en cualquier tiempo que se divida la cosa común conforme al artículo 400 CC, con la reserva del artículo 401 CC, porque la desaparición de la pro indivisión no altera el fin al que la cosa estaba destinada. Sin embargo, la comunidad de bienes social no es sólo una forma de propiedad sino algo más. Es una forma de comunidad que actúa en el tráfico jurídico que, en el plano de la decisión de política legislativa, aparece aceptada como posibilidad o no. En la dogmática tradicional no se admite tal posibilidad, pero en la realidad es una fórmula ordinaria de actuación en el tráfico económico, según demuestra la práctica notarial, tributaria, financiera e incluso procesal. Este

---

<sup>27</sup> “Los coherederos litigantes al dejar en común bienes determinados, afectos a negocios industriales, contrataron la continuación de esos negocios para obtener un lucro común partible y no la mera conservación de los bienes para su aprovechamiento, preciso se hace admitir que la relación jurídica creada en ese contrato es la llamada *comunidad societaria*” (STS de 16 de abril de 1942, RJ 468 bis). “Aunque originariamente existiera una comunidad hereditaria (...), explotaron (el negocio comercial) en *comunidad societaria* y en la proporción de un 50 por ciento indiviso cada una de las ramas” (STS de 21 de diciembre de 1965, RJ 5957). “Hubo contrato consensual, puesta en común de actividad y bienes, *afectio societatis*, ánimo de lucro, falta de escritura pública e inscripción en el Registro, lo que implica que la relación jurídica creada en el contrato es la llamada *comunidad societaria*, que si bien no determina la personalidad jurídica frente a terceros, surte sus efectos como sociedad irregular o de hecho” (STS de 6 de octubre de 1990, RJ 7475).

tipo de comunidades tienen un origen convencional, es decir, son creadas por acuerdo entre los comuneros, y pueden recaer sobre cosas que, de extinguirse la comunidad, verían alterado o liquidado su fin y, por tanto, son esencialmente indivisibles (arts. 401 y 404 CC). De ese modo, los elementos que confluyen a la configuración de las comunidades negociales o societarias son:

1. La pluralidad de personas.
2. La puesta en común de bienes.
3. La realización de alguna actividad para el ejercicio de una empresa.
4. Una organización interna para la consecución de ese fin establecida mediante pactos de los comuneros sobre las reglas de funcionamiento.
5. Un nombre propio en el tráfico
6. Una actuación externa como sujeto de relaciones jurídicas.

En suma, se configura una comunidad de bienes en cuya base se encuentra un sustrato asociativo porque los comuneros instrumentan una organización jurídica para conseguir fines de carácter lucrativo, y atribuir a los comuneros la titularidad de situaciones jurídicas sustancial y formalmente distintas de la que otorga la mera cotitularidad de los bienes. Es de reseñar que a esa realidad atiende el Proyecto de Código de Sociedades Mercantiles elaborado por una Ponencia de la Comisión General de Codificación, cuyo artículo 3 pretende el acceso de las comunidades de bienes societarias al Derecho de Sociedades mercantiles.

Son situaciones de cotitularidad que no responden en puridad ni al sistema de la comunidad romana ni germánica y cuya explicación requiere un previo debate sobre su configuración como comunidades o sociedades. Es por ello que el progresivo reconocimiento jurisprudencial y legal de las comunidades de bienes societarias ha sido objeto de críticas fundadas básicamente en las siguientes circunstancias: por un lado, el problema que plantean los inestables límites que existen entre la sociedad y la comunidad como configuraciones distintas; y por otro, la dificultad que encierra la comunidad societaria en la práctica negocial al carecer de personalidad jurídica y no tener un patrimonio separado ni una estructura orgánica de representación legal. En razón de la seguridad económica y jurídica se ha estimado que estas comunidades societarias que actúan en el tráfico, en realidad, son verdaderas *sociedades* —no comunidades de bienes— con su personalidad jurídica y su patrimonio propio.

La dificultad reside en analizar y decidir entre estas opciones:

1. Sociedad o comunidad. Lógicamente, lo decisivo no es el nombre sino la concurrencia de los requisitos exigidos para que exista sociedad: el origen negocial, el fin común y la promoción en común del fin social. La falta de un acuerdo formal no es óbice para sostener la existencia de un contrato de sociedad de hecho sometido a las disposiciones especiales de ese modelo de agrupación.

2. Sociedad externa o interna. Es decir, con eficacia frente a terceros o como simple vínculo frente a terceros. Puede tratarse de una sociedad interna de medios y ganancias que no interviene en el tráfico; en éste, los socios conservan la titularidad sobre los bienes sociales. En cualquier caso, para contratar debe manifestarse necesariamente al exterior.
3. Sociedad civil o mercantil. Se trata de una distinción fundamental en materia de representación y de responsabilidad de los socios —mancomunada si es civil o solidaria si es mercantil—. El sector agrario es uno de los excluidos tradicionalmente del Derecho Mercantil, y atendiendo al artículo 326 CCo, la normativa de sociedades agrarias de transformación y la LMEA, las sociedades externas que tienen por objeto la actividad agrícola son sociedades civiles.
4. Personalidad o capacidad legal de la comunidad de bienes agrícola. En cuanto comunidad, los bienes pertenecen a los socios conjuntamente pero no tiene personalidad jurídica; en cuanto sociedad civil, su capacidad se limita al objeto social agraria.
5. Estructuración del patrimonio que sirve de base a su actividad. Si bien la regla general es la comunidad de tipo romano, existe la posibilidad de constituir una comunidad germánica o en mano común:
  - a) La Código Civil no impide que se construyan modelos basados en la comunidad germánica. La jurisprudencia ha recurrido en múltiples ocasiones a tal modelo para explicar fenómenos jurídicos como la comunidad hereditaria, la sociedad de gananciales o la comunidad vecinal de pastos. En todos los casos de comunidad germánica, el bien objeto de propiedad no es un bien singular, sino un verdadero patrimonio que obliga a modalizar las normas de la comunidad. Es lo que ocurre cuando el fin de la comunidad es el ejercicio de una empresa: el objeto es un conjunto complejo de bienes.
  - b) Si bien la sociedad civil externa carece de un patrimonio autónomo —porque los bienes pertenecen a los socios—, hay una vinculación real de esos bienes al ejercicio de la empresa agraria. De este modo, los acreedores sociales tienen preferencia sobre los acreedores particulares de los socios respecto de los bienes afectos a la actividad social (art. 1699 CC).
  - c) La transmisión de la cuota sobre el bien va vinculada a la transmisión de su parte en la estructura social.
  - d) No cabe la acción de división de la cosa común. Las causas de disolución son las propias de las sociedades civiles (arts. 1700 ss. CC).

El contrato de sociedad puede prever la constitución de una comunidad germánica; a falta de tal previsión, conforme al artículo 1.669 CC en relación con el artículo 392.2 CC, a falta de tal contrato se regirá por las prescripciones

relativas a la comunidad de bienes de carácter romano. De hecho, la DGRN, en sus Resoluciones de 31 de marzo y 11 de diciembre de 1997, ha sostenido el carácter de comunidad germánica del patrimonio de la sociedad civil sin personalidad jurídica: “El bien adquirido por una sociedad civil no personificada jurídicamente deberá inscribirse en favor de todos los socios, si bien al tratarse, como se ha señalado, no de una comunidad romana o por cuotas, sino de una cotitularidad específica, deberá recogerse en el asiento las normas estipuladas que, junto a las previsiones legales, determinan el régimen jurídico de dicha cotitularidad, de modo que quede perfectamente consignada la titularidad, naturaleza y extensión del derecho que se inscribe (*cf.* arts. 9 de la Ley Hipotecaria y 51 del Reglamento Hipotecario, Sentencias de 12 de julio de 1996 y Resolución de este Centro Directivo de 25 de marzo de 1993)”.

Es importante recalcar que el vínculo constituido en origen tiene su raíz primordial en las ideas de mantener la integridad de la cosa común y favorecer su conservación, a partir de las cuales aparecen y se desarrollan otros fines sociales que pueden llegar a convertirse en objetivos relativos a la consecución de lucro. Se trata de una referencia importante en cuanto uno de los criterios utilizados en la distinción entre comunidad y sociedad es el carácter meramente estático del patrimonio frente al dinámico derivado del ejercicio en común de una actividad económica. En el principio lo importante es el bien frente a la actividad, aunque posteriormente el centro de gravedad de la cotitularidad se traslada desde el mero aprovechamiento del bien común a la explotación económica dentro del mercado forestal.

De ahí surge la comunidad de intereses como categoría de cotitularidad configurada en torno al criterio de la existencia de un interés común susceptible de ser objetivado y con carácter principal respecto de los intereses individuales de los cotitulares, con independencia del revestimiento jurídico del grupo como sociedad o como comunidad. Así, de ser comunidades de conservación cuya persistencia y continuación vienen requeridas por el interés común de todos los partícipes en el aprovechamiento del bien común, han pasado a ser comunidades societarias asentadas en la organización para la explotación racional del terreno con la finalidad de distribuir los beneficios obtenidos.

Llegados a este punto, la labor fundamental debe dirigirse a realizar consideraciones para apoyar la existencia, la necesidad y la viabilidad de las comunidades indivisibles. Concretamente, el problema es justificar una comunidad indivisible sobre la base de la regulación del Código Civil. En principio, como señala Miquel González<sup>28</sup>, la acción de división no existe cuando carece de sentido. En ese sentido, igualmente reseña Godoy Domínguez<sup>29</sup> que “junto a

<sup>28</sup> Miquel González, *op. cit.*, pp. 444-445.

<sup>29</sup> Luis Alberto Godoy Domínguez, “La comunidad funcional”, *Anuario de Derecho Civil*, 2002, nº 55-1, pp. 68-69.

un tipo de comunidad, voluntaria o incidental, cuyo sostenimiento no sólo no reporta beneficios, sino que es económicamente perjudicial, existe otra clase de comunidad, ventajosa y estable, fuente de provecho para sus titulares. Frente a la primera, el ordenamiento responde otorgando la acción de división para poner fin a dicho estado, que en tales circunstancias se considera desaconsejable. Ante las segundas, lo que se predica es la inexistencia de acción de división. Por eso, parece conveniente remitir al ente social, a los miembros de la colectividad, el juicio de valor acerca de las ventajas e inconvenientes de la comunidad y no atribuírselo al legislador. Éste simplemente pone los medios para evitar los inconvenientes de las comunidades que los tengan, pero no hay razón para entender que valore negativamente toda la comunidad. Es más, no es simplemente que el ordenamiento no haga una apreciación negativa de todas las comunidades, es que, en ciertos casos, establece que, para un determinado tipo de comunidad, la acción divisoria no es posible, ni mediante la división material ni mediante la venta de cosa con reparto posterior del precio. Es decir, que la comunidad debe mantenerse. Esto es lo que ocurre con el art. 401 CC, en su párrafo primero, cuando afirma que, a pesar de lo sentado en el artículo anterior (al art. 400, que establece con carácter general el derecho de dividir), los copropietarios no pueden exigir la división cuando, de llevarse a cabo, la cosa resulte inservible para el uso a que se destina”. Luego, Godoy Domínguez<sup>30</sup> viene a recopilar los argumentos que pueden alegarse para separar los artículos 401 y 404 CC por tener distinto fundamento y responder a supuestos diferentes: el primero para comunidades permanentes con indivisión legal y consecuente exclusión absoluta de la acción divisoria, y el segundo para las que no merecen especial protección y en las que la división realiza el contenido del derecho de cada uno de los cotitulares de modo más eficiente que su mantenimiento en comunidad

---

<sup>30</sup> Godoy Domínguez, *op. cit.*



## ANÁLISIS TRIBUTARIO DE LA ENAJENACIÓN DE LOS ACTIVOS AFECTOS AL DESARROLLO DE UNA EXPLOTACIÓN AGRARIA

MARÍA DEL CARMEN MORÓN PÉREZ

Asesora Fiscal. Profesora Asociada del Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada.

**RESUMEN:** En el trabajo se analizan las repercusiones tributarias derivadas de la transmisión de un activo afecto a una explotación agraria. La transmisión de los activos fijos afectos a una explotación agraria da lugar a gravámenes de una doble naturaleza: aquéllos que gravan el acto traslativo en sí —Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (ITP), Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD) o Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD)— y aquellos otros que gravan la ganancia patrimonial obtenida con la transmisión por el transmitente —Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o Impuesto sobre Sociedades (IS)—. Todos ellos serán objeto de estudio, concluyendo el trabajo con el análisis de los beneficios fiscales establecidos en la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias.

**ABSTRACT:** The paper analyses the tax implications derived from the asset transfer of an agricultural holding. The transfer of fixed assets to an agricultural holding gives rise to a double taxation: Firstly, the taxation of the transfer itself —Value Added Tax (V.A.T), Valuable Transfer Inheritance Tax, Stamp Duty or Inheritance and Gift Tax—, and secondly, those levied on capital gains obtained with the transfer by the transferor —Income Tax or Corporate Income Tax—. All of which will be studied, concluding the work with the analysis of the tax benefits set in the Modernisation of Agricultural Holdings Law.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Tributación del acto traslativo: 1. Determinación de los tributos que gravan la transmisión: IVA, ITP, AJD e ISD; 2. Delimitación IVA e ITP; 3. Tributación en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones: A) Modalidad donación y B) Modalidad sucesión. III. Tributación de la ganancia patrimonial: 1. Tributación en el Impuesto de Sociedades; 2. Tributación en el IRPF. IV. Beneficios fiscales establecidos en la ley de modernización de explotaciones agrarias: 1. Concepto de explotación prioritaria; 2. Beneficios a la transmisión de la explotación; 3. Beneficios a la transmisión o gravamen de fincas rústicas.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de las presentes líneas es analizar el gravamen de la transmisión de los activos afectos al desarrollo de una actividad agraria, es decir, de aquella actividad, ejercida por cuenta propia, que tiene por objeto la obtención de productos agrícolas, ganaderos o forestales para su introducción en el mercado<sup>1</sup>.

Las adquisiciones y transmisiones de los activos fijos afectos a una explotación agraria dan lugar a gravámenes de una doble naturaleza: aquéllos que gravan el acto traslativo en sí —IVA, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas (ITP), Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD) o Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD)— y aquellos otros que gravan la ganancia patrimonial obtenida con la transmisión por el transmitente —IRPF o IS—. Veámoslos.

## II. TRIBUTACIÓN DEL ACTO TRASLATIVO

### 1. Determinación de los tributos que gravan la transmisión: IVA, ITP, AJD e ISD

Cuando una empresa agraria adquiere o transmite a título oneroso un activo fijo —un inmueble, una máquina, un tractor...—, se realiza un acto traslativo que quedará sujeto al IVA o al ITPAJD. Si tributa en el IVA, el sujeto pasivo será el transmitente<sup>2</sup>, quien —a menos que tribute en el Régimen Especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca y el activo no sea un inmueble— deberá repercutir al adquirente la cuota devengada, que, normalmente, será el 18% del precio de venta; dicha cuota, a su vez, podrá ser deducida por éste último, a menos que, nuevamente, tribute en el Régimen Especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca.

Por su parte, si el acto queda sujeto a ITP, el sujeto pasivo será el adquirente<sup>3</sup>, quien no tendrá posibilidad alguna de deducir el impuesto, cuya cuota será el tipo impositivo fijado por la Comunidad Autónoma o, en su defecto, el 6% o el 4%, según se trate de muebles o inmuebles, del valor real del elemento adquirido<sup>4</sup>. Se ha de tener en cuenta que tributarán en TPO, del mismo modo que las

<sup>1</sup> Así podemos entenderla, conjugando los artículos 2 de la ley 19/95, de Modernización de Explotaciones Agrarias —en adelante, LMEA— y 93.4 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas —RD 1775/2004, de 30 de julio, en adelante IRPF—.

<sup>2</sup> Vid. art. 84 LIVA.

<sup>3</sup> Vid. art. 8 RDLeg 1/93, de 24 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en adelante LITP.

<sup>4</sup> Vid. art. 11 LITP.

adquisiciones, los actos inmatriculadores o reanudadores del tracto, salvo que se acredite haber satisfecho el impuesto con anterioridad<sup>5</sup>.

Idénticos problemas de deslinde entre IVA e ITP se producen respecto de los arrendamientos<sup>6</sup>, las aparcerías<sup>7</sup> y la constitución de derechos reales<sup>8</sup>. Además, en todos los supuestos, cuando el acto se documenta en escritura pública, es inscribible en algún Registro Público y tributa en el IVA —no, por tanto, en el ITP— estará sujeto al Impuesto de Actos Jurídicos Documentados<sup>9</sup>, al tipo aprobado por la Comunidad Autónoma de que se trate o, en su defecto, al 0,5%<sup>10</sup>, sobre el valor del acto documentado; este último gravamen, se devenga, en todo caso, en los préstamos hipotecarios concertados con entidades financieras.

Finalmente, cuando la transmisión se produce a título gratuito —ya sea por donación o sucesión—, va a tributar en el IVA del transmitente por una doble razón: Porque las transmisiones de bienes a título gratuito se califican como autoconsumos, que la ley asimila a las entregas de bienes<sup>11</sup> y porque las entregas de bienes afectos, aun realizadas con ocasión del cese en la actividad, se consideran efectuadas en el desarrollo de la misma<sup>12</sup>. No obstante, se declara no sujeta a IVA la transmisión, ya sea a título oneroso o gratuito, inter vivos o mortis causa, de la totalidad o de una parte del patrimonio empresarial susceptible de constituir una explotación autónoma, siempre que el adquirente tenga intención de mantener el patrimonio adquirido afecto al desarrollo de una actividad económica<sup>13</sup>. De cualquier modo, la transmisión gratuita de elementos empresariales, tribute o no en IVA, quedará sujeta también al Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Lo anterior, nos va a obligar a referirnos tanto a la delimitación entre el IVA y el ITP, como a la tributación de la misma en el ISD.

<sup>5</sup> Vid. art. 7.2.c) LITP.

<sup>6</sup> Se liquidan en el ITP aplicando una tarifa progresiva al valor de la renta total (art. 12 LIPT).

<sup>7</sup> Se gravan en el ITP al tipo de los inmuebles aplicado sobre el 3% del valor catastral de la finca (art. 10.2.j LITP).

<sup>8</sup> En el ITP, se gravan al 1% los derechos reales de garantía y los demás al mismo tipo que los bienes sobre que recaen (art. 11.1.b LITP).

<sup>9</sup> Vid. art. 30 LITP.

<sup>10</sup> Vid. art. 31.2 LITP.

<sup>11</sup> Vid. art. 9.1º LIVA.

<sup>12</sup> Vid. art. 4.dos.b) LIVA.

<sup>13</sup> Vid. art. 7.1º LIVA, tras su modificación por el art. 5.Tres de la ley 4/2008, de 23 de diciembre. Dicha modificación trató de adaptar la ley española a la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, contenida en la Sentencia dictada en el caso Zita Modes Sàrl —asunto C-497/01, de 27 de noviembre de 2003 (TJCE 2003, 395)—, interpretando el art. 5.8 de la Sexta Directiva. Sobre el contenido del nuevo precepto, vid. mi trabajo “La tributación de la transmisión de la empresa en el IVA tras la modificación del art. 7.1º de su Ley reguladora”, Quincena fiscal Aranzadi, Nº 19, 2009, págs. 37-66.

## 2. Delimitación IVA e ITP

Ya hemos dicho que una misma operación puede, en principio, quedar sujeta al IVA y al ITP. Pero, para evitar ese conflicto, la ley establece que las operaciones realizadas por empresarios o profesionales van a quedar sujetas a IVA y no a ITP<sup>14</sup>. No obstante, esta regla conoce fundamentalmente dos excepciones<sup>15</sup>:

1º. La primera excepción son las siguientes operaciones inmobiliarias que, aun cuando las realice un empresario o profesional, van a tributar en el ITP: Las entregas, arrendamientos, constitución o transmisión de derechos reales de goce o disfrute de bienes inmuebles cuando estén exentas en el IVA —siempre que siendo posible no se renuncie a la exención—. Veamos, pues, cuáles son esas exenciones inmobiliarias<sup>16</sup>:

- a) Entregas de terrenos rústicos y, en general, no edificables, incluidas las construcciones de cualquier naturaleza en ellos enclavadas y que sean indispensables para el desarrollo de una explotación agraria.
- b) Aportaciones y adjudicaciones a y de juntas de compensación.
- c) Segundas y ulteriores entregas de edificaciones, incluyendo el suelo.
- d) Los arrendamientos y la constitución de derechos reales de goce o disfrute sobre terrenos y viviendas; se exceptúan, no obstante, las construcciones dedicadas a la ganadería independiente<sup>17</sup>.

No obstante, hay que tener en cuenta que el sujeto pasivo —esto es, quien realiza la entrega— puede renunciar a las siguientes exenciones inmobiliarias<sup>18</sup>:

- La entrega de terrenos rústicos y demás no edificables.
- Las aportaciones y adjudicaciones a y de juntas de compensación.
- Las segundas y ulteriores entregas de edificaciones.

Para renunciar es necesaria la concurrencia de dos requisitos:

- Que el adquirente sea un empresario o profesional que adquiera en el desarrollo de su actividad.
- Que tenga derecho a deducir la totalidad del IVA soportado en la adquisición.

<sup>14</sup> Sobre la delimitación IVA e ITP, vid., por todos, en lo que a la transmisión de la empresa se refiere, CALVO VERGEZ, J., “Algunas precisiones sobre el IVA y el ITP. Transmisión de Empresas. En torno a la STS de 23 de junio de 2001”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública* nº 265, en especial, págs.. 265 y sigs.

<sup>15</sup> Vid. art. 7.5 LITP.

<sup>16</sup> Vid. art. 20.uno, ordinales 20º al 23º, LIVA.

<sup>17</sup> La DGT —consulta 1574/02, de 21-10-2002— declara incluido dentro de esta exención el arrendamiento de terrenos para pastos.

<sup>18</sup> Vid. art. 20.dos LIVA.

En definitiva, por lo que a nosotros nos interesa, la transmisión de una finca rústica va a tributar, como regla general, en el ITP; sólo tributará en el IVA cuando la transmita un empresario agrícola que renuncie a la exención, lo que sólo será posible cuando el adquirente sea a su vez un empresario con derecho a deducir íntegramente el IVA, lo que no ocurre cuando tributa en el Régimen Especial de la Agricultura, Ganadería y Pesca<sup>19</sup>; obviamente, si el adquirente realiza una actividad agrícola y es el transmitente el que desarrolla en las fincas rústicas transmitidas una actividad que tributa en el régimen especial, sí es posible la renuncia a la exención<sup>20</sup>. Por su parte, los arrendamientos, aparcerías y constitución de derechos reales de goce sobre fincas rústicas van a tributar siempre en el ITP, al estar exentos del IVA y no admitirse la renuncia a la exención. Sin embargo, si el arrendamiento o la constitución del derecho real recae no sobre la finca, sino sobre la integridad de la explotación, la operación, en cuanto que no se declara su exención, tributará en el IVA<sup>21</sup>.

2º. La segunda excepción es la entrega de los inmuebles comprendidos dentro de la transmisión onerosa de la totalidad o una parte del patrimonio empresarial susceptible de constituir una unidad económica autónoma, cuando dicha transmisión quede no sujeta a IVA —lo que ocurre, como vimos, cuando el adquirente tiene intención de mantener los bienes adquiridos afectos al desarrollo de una actividad—. Dicha entrega de inmuebles va a tributar en ITP. Así pues, cuando el empre-

---

<sup>19</sup> Así lo destacué en “Fiscalidad de la actividad agraria”, dentro de NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., (Dir.), *La explotación agraria. Aspectos administrativos, civiles, fiscales y laborales*, Tirant lo Blanch, pag. 1009.

<sup>20</sup> Así lo declara la DGT, consulta 106-00, de 27-1-2000.

<sup>21</sup> Un caso que podría ser dudoso, el arrendamiento de una finca rústica en la que existe un invernadero, de tal modo que la arrendataria se dedica a la actividad de vivero, fue analizado por la DGT, concluyendo en la consulta 1180/02, de 4-9-2002 que “*estará exento el arrendamiento de la finca rústica en la que se encuentra instalado un invernadero a que se refiere el escrito de consulta*”. Por su parte, el supuesto de una comunidad de bienes integrada por dos comuneros que realiza una actividad agrícola y que se disuelve repartiendo su patrimonio entre ambos por partes iguales que continúan utilizándolo en la misma actividad ahora de forma independiente, es estudiado por la DGT, afirmando en la contestación 2154/03, de 10-12-2003, que “*la operación consistente en la adjudicación a cada comunero de los bienes que forma una comunidad de bienes, están sujeta al IVA por ser una entrega de bienes efectuada por un sujeto pasivo del mismo*”.

<sup>22</sup> Vid. art. 7.5, in fine, LITP. No obstante, dicha disposición, en mi opinión es contraria al Derecho a la Sexta Directiva, tal y como ya expuse con anterioridad en “Inaplicabilidad del inciso final del art. 7.5 del T.R. del ITPAJD por ser contrario al art. 19 de la Directiva 2006/112/CE”, Boletín informativo tributario de la Revista Tributaria Oficinas Liquidadoras, nº. 32, 2ª quincena del 2007 y en *Régimen Tributario de la Transmisión de la Empresa*, Monografías Aranzadi, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, págs. 218 y sigs.

sario agrario transmite todo el patrimonio afecto a una explotación agraria, dicha transmisión no va a tributar en el IVA y únicamente va a tributar en TPO la transmisión de los inmuebles comprendidos en ella<sup>22</sup>.

Hay que tener en cuenta que cuando la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial o de una explotación autónoma es a título gratuito, la misma también queda exenta en el IVA, como también queda exenta la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial o de una rama de actividad en virtud de una operación de fusión, escisión, aportación de activos y canje de valores<sup>23</sup>.

### 3. Tributación en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones

#### A) Modalidad donación

Cuando el empresario dona activos de su empresa se está realizando el hecho imponible del ISD —modalidad donación—, que está constituido por “la adquisición de bienes y derechos por donación”<sup>24</sup>, siendo sujeto pasivo el donatario<sup>25</sup> y estando constituida la base imponible por el valor real de todos y cada uno de los activos integrados en la transmisión, minorado en el importe de las cargas reales que aparezcan constituidas sobre ellos y disminuyan su valor y de las deudas garantizadas con derechos reales sobre los mismos siempre que el adquirente asuma fehacientemente el pago<sup>26</sup>. La base se grava a los tipos que resultan de la tarifa que haya aprobado la Comunidad Autónoma o, en su defecto, del art. 21.2 LISD, de tal modo que a la cuota resultante se le aplica un coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente del donatario y de su grado de parentesco con el donante<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Al supuesto se refería expresamente el art. 7.1ª LIVA, antes de su modificación por la ley 4/2008. Actualmente, aunque no existe referencia expresa, la no sujeción del supuesto resulta de la aplicación del concepto genérico que da el nuevo precepto “transmisión de un conjunto de elementos corporales y, en su caso, incorporales que, formando parte del patrimonio empresarial o profesional del sujeto pasivo, constituyan una unidad económica o autónoma capaz de desarrollar una actividad empresarial o profesional por sus propios medios”.

<sup>24</sup> Vid. art. 3.b) Ley 2/87, de 18 de diciembre, reguladora del ISD, en adelante LISD.

<sup>25</sup> Vid. 5.b) LISD.

<sup>26</sup> Vid. arts. 9.b), 16 y 17 LISD.

<sup>27</sup> Vid. art. 22.2 LISD.

Sin embargo, en los casos de donación de la empresa como unidad y, por lo tanto, también en los de donación de la explotación agraria, se aplica una reducción en la base imponible<sup>28</sup> del 95% de su valor<sup>29</sup>, siempre que concurren los siguientes requisitos<sup>30</sup> —hay que tener en cuenta, no obstante, que las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas para regular las reducciones en la base imponible del ISD, tanto para las transmisiones inter vivos como mortis causa, por lo que la regulación que exponemos regirá siempre que la autonomía en cuestión no haya aprobado su normativa al respecto<sup>31</sup>—:

- 1º. El donante ha tener 65 años o más o hallarse en situación de invalidez permanente absoluta o gran invalidez.
- 2º. Que el donante deje de ejercer funciones de dirección en la actividad.
- 3º. Que el donatario mantenga su adquisición durante diez años, conservando también el derecho a la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio durante ese plazo. Esto último ocurrirá, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

---

<sup>28</sup> Sobre las bonificaciones aplicables en el ISD por transmisión de empresa, vid.: AGUSTÍN TORRES, G., *Beneficios fiscales en la tenencia y transmisión de las empresas*, CISS, Valencia, 1998; BANACLOCHE PALAO, C., *Transmisión de la Empresa familiar en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, Cizur Menor, Aranzadi, 2002; CALVO VERGEZ, J., *Régimen fiscal de la empresa familiar*, Thomson Aranzadi, 2006; CARO ROBLES, V. “La transmisión de la empresa y de la vivienda habitual en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones”, en *Estudios Financieros*, nº 123, 2001; CHECA GONZÁLEZ, C., en *La empresa familiar en nuestro ordenamiento tributario*, en *Monografías de la Asociación Española de Asesores Fiscales. La Fiscalidad de la empresa familiar*, nº 15, Madrid, 2000; DE AGUIR, E., “Beneficios fiscales en la Empresa Familiar: Patrimonio y Sucesiones”, en *Colección de Estudios e Informes*, Publicaciones de la Caixa, nº 13, Barcelona 1998; DOMÍNGUEZ RODICIO, J.R., “La exención en el Impuesto sobre el Patrimonio de la participación en ciertas entidades y la bonificación en el Impuesto de Sucesiones derivada de la misma, tras la modificación llevada a cabo por la ley 13/2006”, en *Impuestos*, nº 2, 1997.; FALCÓN Y TELLA, R., “Las reducciones en la base imponible del ISD en materia de vivienda habitual y empresa familiar: el discutible criterio de la Dirección General de Tributos”, *Quincena Fiscal*, nº 8, 1999; MARCOS SÁNCHEZ, T., “Doctrina administrativa sobre las medidas fiscales protectoras de la empresa familiar”, en VARIOS AUTORES, *La fiscalidad de la empresa familiar*, Monografías de la Asociación Española de Asesores Fiscales, nº 15, Madrid, 2000; PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M., “Cuestiones conflictivas en la tributación de la empresa familiar”, en *Impuestos*, nº 1, 2002; VAQUERA GARCÍA, A., *Régimen Tributario de la Empresa Familiar*, Dykinson, Madrid, 2004; PITA GRANDAL, A.M. (Dir), *Cuestiones tributarias de la empresa familiar*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

<sup>29</sup> Vid. art. 20.6 LISD.

<sup>30</sup> Sobre ellos, vid. las consideraciones que efectué en *Régimen tributario de la transmisión de la empresa*, Aranzadi 2007, págs. 156 y sigs. y sobre todo, la monografía de ADAME MARTÍNEZ, F., *Fiscalidad de la transmisión de empresas en el ISD*, Comares, 2008.

<sup>31</sup> Un esquema muy completo de la regulación de la reducción en el ISD por transmisión de empresa en las distintas Comunidades Autónomas, puede verse en <sup>31</sup> PORTILLO NAVARRO, M.J., “Impuestos autonómicos sobre la transmisión lucrativa de la empresa familiar y de las explotaciones agrícolas, forestales o rurales”, *Quincena Fiscal Aranzadi* nº 13/2010, BIB 2010/1197.

- a. Que en las declaraciones del I.P. se haga constar el valor de los bienes afectos y su condición de exentos.
- b. Que el donatario desarrolle la actividad agraria con habitualidad y de forma personal y directa.
- c. Que los rendimientos que obtenga de la explotación agraria constituyan su principal fuente de renta, es decir, que al menos el 50% de su base imponible del IRPF, proceda de dichos rendimientos netos.

De cualquier forma, para que opere la reducción, el objeto donado ha de ser una explotación agrícola y no, simplemente, una finca rústica<sup>32</sup>.

### ***B) Modalidad sucesión***

Del mismo modo, cuando el empresario fallece, la transmisión mortis causa del patrimonio de su empresa —y, por tanto, también del de la explotación agraria— supone el devengo del ISD —modalidad sucesión—, cuyas reglas de aplicación, de forma resumida, serían las siguientes:

- 1º. El sujeto pasivo será el heredero o legatario.
- 2º. La base imponible de los herederos será el valor neto de su cuota hereditaria, esto es, el valor real de los bienes y derechos a distribuir entre ellos, menos las deudas que asuman en virtud de la sucesión, las cargas reales que disminuyan el valor de dichos bienes y los gastos de testamentaría y abintestato litigiosos, así como los de entierro y última enfermedad. Es importante tener en cuenta, pues, que la base no se integra por el valor de los bienes recibidos en la partición, sino por el valor de la cuota hereditaria y ello, porque la ley presume que las particiones se consideran hechas con estricta igualdad y respeto a las normas reguladoras de la sucesión.
- 3º. La base imponible de los sucesores a título particular será el valor real de los bienes recibidos, menos las cargas reales que recaigan sobre ellos y disminuyan su valor y las deudas que asuman.
- 4º. A diferencia de las transmisiones lucrativas inter vivos, en las mortis causa se practica una reducción en la base imponible en función del grado de parentesco con el causante.

<sup>32</sup> De ahí que la DGT —consulta 2135/97, de 17-10-97—, se pronunciara en los siguientes términos en un supuesto en el que el consultante era arrendatario de la explotación, cuya titularidad correspondía a sus padres que pretendía donarla a aquél: “*En los términos en que se expresa la consulta, parece que no se transmite una empresa individual ya que los donantes no ejercen la actividad empresarial al encontrarse ya jubilados, siendo precisamente empresario agrícola el arrendatario consultante*”.



5º. Finalmente, a la cuota resultante se le aplica un coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente del causahabiente y de su grado de parentesco con el causante.

Pues bien, cuando entre los bienes de la sucesión se encuentre una empresa —y, por tanto, una explotación agraria— se practica en la base imponible una reducción del 95% de su valor, siempre que se cumplan los siguientes requisitos —con la misma salvedad de que la Comunidad Autónoma de que se trate no haya establecido su propia normativa al respecto<sup>33</sup>—:

- 1º. Que la explotación transmitida estuviera exenta en el IP del causante, esto es, que ejerciera la actividad de forma personal y directa y que constituyera su principal fuente de renta.
- 2º. Que la transmisión se realice en favor del cónyuge, descendientes o adoptados o, no existiendo los anteriores, ascendientes, adoptantes y colaterales hasta el tercer grado.
- 3º. Que la adquisición se mantenga durante los diez años siguientes.

Para la aplicación de la reducción se han de tener en cuenta las siguientes reglas:

- a) En el caso de que la titularidad de la explotación fuera ganancial, la reducción se aplicará sobre aquella parte de la misma incluida dentro del caudal relicto, es decir, que si en la liquidación de los gananciales se adjudica al supérstite no hay reducción alguna y si se hace al premuerto operará sobre la totalidad de su valor.
- b) En virtud del principio de igualdad de trato en las particiones, cuando fuere procedente la reducción se practicará proporcionalmente entre todos los causahabientes, salvo que la explotación hubiere sido atribuida específicamente por el causante a alguno o algunos en particular, en cuyo caso sólo beneficiará a éstos últimos.
- c) La reducción opera sobre el valor neto de la explotación, deducidas, por tanto, las cargas, deudas y gastos que tuvieren el carácter de deducibles.
- d) La reducción opera, incluso, cuando la explotación es ganancial y fallece el cónyuge que no ejerce la actividad.
- e) El requisito de permanencia exige únicamente mantener el valor de la adquisición durante diez años, pero no la exención en el IP, como ocurría en los supuestos de donación.

---

<sup>33</sup> Un análisis exhaustivo de la normativa autonómica puede verse en ADAME MARTÍNEZ, F., *Fiscalidad de la transmisión de empresas en el Impuesto de Sucesiones y donaciones*, op. cit., págs. 211 y sigs.

### III. TRIBUTACIÓN DE LA GANANCIA PATRIMONIAL

Cuando el empresario agrario, como cualquier otro, transmite elementos de su activo empresarial se estará generando, en su caso, una ganancia patrimonial que tributará en su impuesto personal, esto es, en el Impuesto sobre Sociedades o en el IRPF.

#### 1. Tributación en el Impuesto de Sociedades

Cuando tributa en el Impuesto sobre Sociedades, la transmisión de dichos activos va a obligar a efectuar un ajuste extracontable. En efecto, contablemente la transmisión de activos generará un resultado, positivo o negativo, equivalente a la diferencia entre el precio recibido y el valor neto contable del elemento transmitido —que no es otro que el valor de adquisición minorado en las amortizaciones practicadas—. Sin embargo, fiscalmente, la transmisión originará una ganancia o pérdida por diferencia entre el valor de mercado del elemento transmitido y su valor neto contable, actualizado si se trata de inmuebles, mediante la aplicación del coeficiente de corrección monetaria que proceda —los coeficientes los fija para cada año la ley de Presupuestos—<sup>34</sup>.

#### 2. Tributación en el IRPF

Del mismo modo, cuando un empresario individual transmite elementos de su activo, ya sea a título oneroso o gratuito, se estará generando una ganancia o pérdida patrimonial sujeta al IRPF, cuya cuantificación se realiza de acuerdo con las siguientes reglas<sup>35</sup>:

- 1º. El importe de la ganancia será el valor de transmisión menos el de adquisición<sup>36</sup>.
- 2º. El valor de transmisión será:
  - a) Cuando se opere a través de una venta, el precio recibido —a menos que difiera del normal de mercado en cuyo caso prevalecerá éste—, menos los gastos y tributos inherentes a la transmisión satisfechos por el transmitente<sup>37</sup>.
  - b) Cuando se opere a través de una donación, su valor a efectos del ISD, es decir, en suma, su valor real<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Sobre el particular, me remito a mi trabajo *Régimen tributario de la transmisión de la empresa*, *op. cit.*, pág. 89 y sigs.

<sup>35</sup> Me remito, igualmente, a la obra citada en la nota anterior, págs. 59 y sigs.

<sup>36</sup> Vid. art. 34 LIRPF.

<sup>37</sup> Vid. art. 35.3 LIRPF.

<sup>38</sup> Vid. art. 36 LIRPF.

- 3º. El valor de adquisición será el precio pagado en su día o el valor real del momento de la adquisición si ésta fue a título gratuito; dicho valor de adquisición se minorada en el importe de las amortizaciones practicadas —o de la mínima— y, sólo en el caso de inmuebles, se actualiza aplicando los coeficientes de corrección monetaria que procedan<sup>39</sup>.
- 4º. Para los elementos adquiridos antes del 31-12-1994 existe un régimen transitorio. No obstante, a pesar de que dicho régimen no es aplicable a los bienes afectos a actividades económicas, como quiera que la Ley considera elementos no afectos aquellos en los que la desafectación se hubiera producido con más de tres años de antelación a la fecha de la transmisión, cuando ello ocurra sí les será de aplicación dicho régimen transitorio<sup>40</sup>, que se concreta en las siguientes reglas:
- A) Hay que cuantificar la ganancia de capital conforme a las normas generales.

<sup>39</sup> Vid. art. 35.2 LIRPF.

<sup>40</sup> Muy ilustrativa es la contestación DGT 310/04, de 17-2-2004, en la que la DGT se pronuncia sobre el supuesto en el que el consultante y su cónyuge son propietarios de un terreno rústico en el que han ejercido una actividad agrícola; desde hace años el terreno no se cultiva y tienen prevista su transmisión en Septiembre de 2003. La cuestión sometida a la consideración de la DGT era el momento en el que se entiende desafectado, fecha y valor de adquisición del terreno y tributación de la posterior venta. La conclusión de la DGT fue la siguiente: *“El citado terreno rústico se debe entender desafectado desde el momento en el que en él deje de desarrollarse la actividad agrícola, cesando su utilización directa o indirecta para cualquier fin de la misma; teniendo en cuenta que el simple cese de los cultivos en la misma no indica, por sí solo, que la finca esté desafectada. Todo ello deberá probarse por cualquiera de los medios generalmente admitidos en derecho, siendo competencia de los servicios de comprobación e investigación de la Administración tributaria la valoración, en su caso, de las pruebas que se aporten, y no de este Centro Directivo. En segundo lugar, en cuanto a la transmisión del terreno generará una ganancia o pérdida patrimonial. Como valor de adquisición se deberá computar el valor contable en el momento de la desafectación, calculado de acuerdo con las amortizaciones que hubieran sido fiscalmente deducibles, imputándose en todo caso la amortización mínima, si bien en este caso no habrá amortizaciones al tratarse de un bien no amortizable. El valor de adquisición así calculado deberá ser objeto de actualización, al ser un bien inmueble, debiendo diferenciar si han transcurrido más o menos de tres años desde la fecha de desafectación:*

- a) *Si la desafectación ha tenido lugar con menos de 3 años de antelación a la fecha de transmisión, mediante la aplicación de los coeficientes de corrección monetaria establecidos a efectos del Impuesto de Sociedades en la Ley de Presupuestos para el 2003, si la transmisión se realiza en el año 2003.*
- b) *Si por el contrario la desafectación ha tenido lugar con más de tres años de antelación a la fecha de transmisión procederá la aplicación de los coeficientes de actualización previstos en la Ley de Presupuestos a efectos del IRPF. Además en este caso, si como consecuencia de la venta se ha generado una ganancia patrimonial y el terreno se adquirió antes del 31 de diciembre de 1994 procederá la aplicación de los coeficientes reductores de la disposición transitoria 9º LIRPF.*

- B) A continuación se distingue la parte de la misma que se haya generado antes del 20-1-2006, entendiendo por tal aquella que proporcionalmente corresponda al número de días transcurridos entre la fecha de adquisición y el 19-1-1996, ambos inclusive. Sobre dicha parte se practica la reducción resultante de seguir los pasos siguientes:
- a. Deberá concretarse el número de años que, superando los dos primeros, hayan transcurrido desde la adquisición del elemento patrimonial hasta el 31 de diciembre de 1996, límite máximo temporal para la aplicación de los coeficientes de reducción.
  - b. El número de años (con exclusión de los dos primeros) que haya permanecido en posesión del contribuyente, redondeado por exceso, lo multiplicaremos por el coeficiente que corresponda a las características del elemento patrimonial de que se trate (11,11% para bienes inmuebles; 25% para las acciones admitidas a negociación; y 14,28% para los restantes elementos patrimoniales que hayan permanecido más de dos años en el patrimonio del contribuyente).
  - c. El coeficiente reductor que así resulte se aplicará sobre la parte de ganancia patrimonial generada antes del 20-1-2006.
- 5º. En cualquier caso el importe de la ganancia, una vez calculado de acuerdo con la normativa general o transitoria que le sea aplicable, se integrará en la base imponible del ahorro y, por tanto, se gravará al tipo proporcional del 19%, hasta 6.000 € y del 21%, en adelante<sup>41</sup>.

---

*En ambos casos, para la aplicación de los coeficientes de actualización se deberá tomar como fecha de adquisición la que corresponda a la adquisición originaria del inmueble, al haberse afectado a la actividad en el mismo momento de su adquisición”.*

Caso netamente distinto al anterior es aquél en el que el consultante y su hermano son propietarios de una finca rústica (tierra de regadío con perales improductivos), adquirida por herencia, en la que nunca han desarrollado actividad alguna; del 1 de enero de 1999, a 1 de enero de 2002, la finca estuvo arrendada a un tercero, que la dedicó a una actividad agrícola. La consulta versaba sobre el tratamiento en el IRPF de la futura venta de la finca, siendo la contestación de la DGT la siguiente: “*En el presente caso, según se manifiesta en el escrito de consulta, la finca nunca ha sido explotada por sus actuales titulares y la única vinculación, bajo su titularidad, de esta finca con una actividad agrícola proviene de su explotación por un arrendatario, por lo que podría afirmarse la consideración de la finca como elemento patrimonial no afecto a actividades económicas desarrolladas por el consultante, lo que comportaría la aplicación de lo establecido en la disposición transitoria novena de la Ley del Impuesto. Este planteamiento se corresponde con el expresado en el escrito de consulta (tierra de regadío con perales improductivos en la que sus propietarios nunca han desarrollado actividad económica alguna). En otro caso, si los perales no tienen la condición de improductivos y, por tanto, pueden ser objeto de explotación frutícola, la finca tendría la consideración de elemento afecto (se trataría de una explotación económica) y, consecuentemente, no sería aplicable la disposición transitoria novena de la Ley 40/98”.*

<sup>41</sup> Tal es la suma del tipo estatal y autonómico aplicable a la base del ahorro en la que se integran las ganancias por transmisión de elementos; vid. los arts. 66 y 76 LIRPF.

Finalmente, hay que tener en cuenta que existen tres supuestos en los que no va a tributar la ganancia generada por transmisión de activos; tales son:

- a) La exención de la *plusvalía del muerto*<sup>42</sup>, es decir de las ganancias o pérdidas que se originen por la transmisión mortis causa de los bienes del sujeto pasivo.
- b) La exención de la donación de empresa cuando concurren los requisitos ya vistos para que opere la reducción en la base imponible del ISD<sup>43</sup>.
- c) La exención de la aportación de la empresa o de una rama de actividad a una sociedad<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Vid. art. 33.3.b LIRPF.

<sup>43</sup> Vid. art. 33.3.c) LIRPF.

<sup>44</sup> Respecto de esta exención, la DGT —consulta 400/01, de 23-2-01— analizó un supuesto en el que los hechos eran los siguientes: “*Dos hermanos, titulares de la nuda propiedad de varias fincas rústicas y su madre, titular del usufructo vitalicio de las mismas fincas, se plantean aportar sus derechos sobre ellas a una sociedad mercantil. Como consecuencia de dicha aportación obtendrían una participación en los fondos propios de la entidad superior al 5%. En las fincas se viene realizando una actividad económica (explotación agrícola), cuya contabilidad se lleva con arreglo a lo dispuesto en el Cco, que seguirá realizándose por la sociedad mercantil. Los resultados netos de dicha actividad se imputan en su totalidad a la usufructuaria de las fincas en que se desarrollan*”; la consulta tenía por objeto determinar si era o no de aplicación la cita exención. La contestación de la DGT fue la siguiente: “*Hay que concluir que si el usufructuario es titular de la explotación agrícola realizada en las fincas rústicas sobre las que recae su derecho de usufructo, la aportación del mismo sobre la que se consulta cumplirá las condiciones del art. 108.2 LIS. Sin embargo, no podrá decirse lo mismo de la aportación de los derechos de nuda propiedad. En primer lugar porque los nudos propietarios no son titulares de la explotación económica realizada en las fincas, ya que no se han imputado los rendimientos procedentes de ellas. En segundo lugar porque el derecho del que disponen, la nuda propiedad, es un derecho que temporalmente no permite la explotación directa del bien, ya que hasta la extinción del usufructo todas las facultades de uso de las fincas no podrá considerarse afecta a la explotación económica de ellas al carecer por completo de facultades o utilidades que son necesarias para dicha actividad, como exige la propia LIRPF para considerar que un elemento patrimonial está afecto a una actividad económica. Como consecuencia de lo anterior, la aportación no dineraria efectuada por quienes entregan a la sociedad su derecho de nuda propiedad dará lugar a la obtención de una ganancia o pérdida patrimonial a efectos del IRPF*”. Por su parte, la consulta 215/05, de 14-6-2005, se pronuncia sobre el siguiente supuesto de hecho: “*El consultante es un empresario individual, cuya actividad agrícola, desarrollada en régimen de estimación objetiva, consiste en la explotación de terrenos rústicos para la obtención de diferentes cultivos. Al sufrir una incapacidad permanente absoluta, pretende aportar la totalidad de los terrenos rústicos afectos a la actividad a una sociedad de responsabilidad limitada de nueva constitución, que continuaría en el ejercicio de la misma actividad. Con la nueva estructura empresarial se persigue el desarrollo y continuidad de la explotación familiar; de forma que sean los hijos del consultante los encargados de dirigir y administrar la nueva sociedad, y así mejorar la gestión, asegurar la unidad empresarial en el futuro y facilitar la sucesión*”. La pregunta formulada sobre tal relato fáctico era si a la operación descrita les es aplicable el régimen fiscal especial de las aportaciones no dinerarias, regulado en el capítulo VIII, del Título VII, del texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades. La contestación de la DGT fue la siguiente: “*Bastará que el consultante lleve su contabilidad con arreglo a lo dispuesto en el Cco. desde, al menos, el ejercicio anterior al que se realiza la aportación. En consecuencia, en la medida en que se cumpliera ese requisito contable, la aportación planteada podría acogerse al régimen fiscal especial establecido en el capítulo VIII del título VII TRLIS*”

#### IV. BENEFICIOS FISCALES ESTABLECIDOS EN LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE EXPLOTACIONES AGRARIAS

Hasta ahora hemos visto, en definitiva, el régimen general de transmisión de activos afectos a actividades económicas, en general y agrarias, en particular; sin embargo, la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias<sup>45</sup> —LMEA, en adelante— establece determinados beneficios relativos a la transmisión tanto de la explotación en su integridad, como de parte de la misma o de terrenos rústicos<sup>46</sup>. A ellos nos referimos para terminar, junto a otros beneficios tributarios que favorecen a actos de gravamen sobre el patrimonio afecto a la actividad agraria. En todos los casos, los beneficios exigen la presencia de una explotación agraria prioritaria, razón por la que nos detendremos previamente en su concepto.

<sup>45</sup> Ley 19/1995, de 4 de Julio.

<sup>46</sup> Sobre los beneficios fiscales aplicables a las actividades agrícolas vid.: A.S.A.J.A, “La actual tributación de los Agricultores y Ganaderos”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; ABELLA POBLET, E., “La fiscalidad indirecta de la actividad agraria”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; ALONSO ALONSO, R., “Guía práctica sobre el nuevo Régimen de Tributación de Agricultores y ganaderos”, Revista de Estudios Financieros, nº 141, págs. 45 y ss; ALONSO GONZÁLEZ, L.M., “La fiscalidad de la pequeña empresa agropecuaria”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; ARGILES GARCÉS DE MARCILLA, J.L., “Sociedades Agrarias de Transformación”, Gaceta Fiscal, nº 93, págs. 179 y ss; BARBERENA BELZUNCE, I., “Régimen aplicable a las Sociedades Agrarias de Transformación en el Impuesto sobre Sociedades con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 20/90, de 19 de diciembre”, Jurisprudencia Tributaria, nº 25; CALERO GARCÍA, M.L., “La estimación objetiva de bases por módulos en la agricultura y ganadería”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Monográfico nº 20, págs. 1 y ss; CALLE SAIZ, R. y CONDE FERNÁNDEZ, E., “La fiscalidad de la transmisión y tenencia del negocio agrario”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; CÁRDENAS ORTIZ, R.M., “Régimen fiscal aplicable a la transmisión de fincas rústicas: análisis de la Ley 19/95, de modernización de explotaciones agrarias y de las normas que la desarrollan”, Revista Información Fiscal, 18, págs. 45 y ss; CASTRO MUÑOZ, C., “La incidencia del IVA en la agricultura”, Boletín de la Asociación Española de Asesores Fiscales, nº 107, págs. 340 y ss; CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPAÑA, “Notas y propuestas de Reforma de la Fiscalidad de las Cooperativas Agrarias”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; CORRAL DUEÑAS, F., “Régimen Fiscal de las Sociedades Agrarias de Transformación”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, nº 571, págs. 1471 y ss; CORRAL DUEÑAS, F., “Las sociedades agrarias de transformación en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 584, págs. 135 y ss; CRUZ RODRÍGUEZ, J.M. y VAHI SERRANO, A., “El Impuesto sobre tierras infrutilizadas en la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, Boletín de la Asociación Española de Asesores Fiscales, nº 116, págs. 29 y ss; CHECA GONZÁLEZ, CL., “El IVA y la agricultura, ganadería y pesca”, Noticias

## 1. Concepto de explotación prioritaria

La ley distingue entre explotaciones prioritarias pertenecientes a personas físicas y explotaciones prioritarias asociativas<sup>47</sup>. Por explotación prioritaria cuyo titular sea una persona física se entiende aquella que reúna los siguientes requisitos<sup>48</sup>:

---

CEE, nº 14, págs. 115 y ss; DELGADO GONZÁLEZ, A., “La Sentencia del TC sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza y el Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas”, Revista Española de Derecho Financiero, nº 61, págs. 87 y ss; GARCÍA AZCÁRATE, R., “El IVA y la agricultura española. Unos primeros resultados”, H.P.E., nº 99, págs. 131 y ss; GARCÍA MARTÍN, J.A., EL IVA Y LAS ACTIVIDADES AGRARIAS, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1985; GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J.A. y BERBEL VECINO, J., “La aplicación del régimen especial del IVA para la agricultura y sus repercusiones en los mercados agrarios comunitarios”, Hacienda Pública Española, nº 141-142, págs. 237 y ss; JULIÁ IGUAL, J.F. y DEL CAMPO GOMIS, F.J., “El IVA de la agricultura española. Análisis de la neutralidad o beligerancia del régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca”, Hacienda Pública Española, 131, págs. 79 y ss; MARÍ VIDAL, S. y JULIÁ IGUAL, J.F., “Modelos de medición de la eficiencia tributaria de los regímenes especiales en la imposición agraria”, Revista de Estudios Financieros nº 242, págs. 39 y ss; MARTÍN FERNÁNDEZ, J., “El régimen tributario de la agricultura en España”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; MARTÍN VEGA, A. y VIERA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, E., “Tributación Agraria”, en OPERACIÓN JOVELLANOS. PROPUESTA DE REFORMA PARA LA AGRICULTURA ESPAÑOLA, Consejo General del Notariado. Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, O., “La tributación de la agricultura ante la entrada en la CEE”, XXXIII SEMANA DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO, I.E.F., 1989, págs. 655 y ss; MONTES GUERRERO, M., NAJERA HIDALGO, R. y SILES CANTERO, A., EL IVA: GUÍA PRÁCTICA DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA; NAVARRO FERNÁNDEZ, G., “Régimen Fiscal de las Sociedades Agrarias de Transformación”, Crónica Tributaria, nº 52, págs. 171 y ss; NIEVES MANCHÓN, N., “Las actividades agrarias en el IRPF”, Crónica Tributaria, nº 34, págs. 91 y ss; PEREA HERRERO, L., “El régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca en el Impuesto sobre el Valor Añadido”, Actualidad Tributaria, nº 19; PICAZO DIOS, J.A., “Problemas en la tributación de las Sociedades Agrarias de Transformación”, Boletín de la Asociación Española de Asesores Fiscales, nº 129, págs. 29 y ss; PUELLES PÉREZ, J.A., “La fiscalidad de la empresa agropecuaria”, en LIBRO BLANCO DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004; SANCHO CALABUIG, J., “El IRPF: determinación de los rendimientos de la actividad agraria y agroalimentaria”, en FISCALIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS Y AGROALIMENTARIAS, Universidad Politécnica de Valencia, 1997, págs. 27 y ss; SANCHO CALABUIG, J., “El IVA en la empresa agraria y agroalimentaria”, en FISCALIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS Y AGROALIMENTARIAS, Universidad Politécnica de Valencia, 1997, págs. 79 y ss; SERVER IZQUIERDO, R.J., “El régimen tributario de las Sociedades Agrarias de Transformación”, Carta Tributaria, Monografías, nº 169; SIMÓN ACOSTA, E., “Sobre el régimen de operaciones vinculadas en relación con las sociedades agrarias de transformación”, Jurisprudencia Tributaria Aranzadi, nº 8/2001, págs. 19 y ss.

<sup>47</sup> Vid. nuestro trabajo, “Régimen Fiscal de la Actividad Agraria”, en NAVARRO FERNÁNDEZ, J. A. (Dir.) *Introducción al Derecho Agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, págs.703-753.

<sup>48</sup> Vid. Art. 4 LMEA.

- 1º. Ocupar, al menos, una unidad de trabajo agrario, es decir, que la actividad agraria requiera, como mínimo, el trabajo de una persona a tiempo completo durante un año<sup>49</sup>.
- 2º. Que la renta unitaria de trabajo de la explotación esté comprendida entre el 35% y el 120% de la renta de referencia. Por renta unitaria de trabajo se entiende el resultado de dividir el beneficio neto más los salarios entre el número de unidades de trabajo, mientras que la renta de referencia es un indicador, que se fija para cada año por Orden del MARM<sup>50</sup>, relativo a los salarios brutos no agrarios en España.
- 3º. Que el titular reúna los siguientes requisitos:
  - a) Ser agricultor profesional, entendiendo por tal la persona física que siendo titular de una explotación agraria, al menos, el 50% de su renta total la obtenga de actividades agrarias u otras actividades complementarias, siempre y cuando la parte de renta procedente directamente de la actividad agraria realizada en su explotación no sea inferior al 25% de su renta total y el volumen de empleo dedicado a actividades agrarias o complementarias sea igual o superior a la mitad de una Unidad de Trabajo Agrario<sup>51</sup>.
  - b) Poseer un nivel de capacitación agraria suficiente.
  - c) Haber cumplido dieciocho años y no haber cumplido sesenta y cinco años.
  - d) Estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos en función de su actividad agraria.
  - e) Residir en la comarca donde radique la explotación o en las limítrofes.

Para que una explotación agraria de carácter colectivo reciba la calificación de prioritaria, además de reunir los requisitos 1º y 2º anteriores tiene que responder a una de las tres alternativas siguientes<sup>52</sup>:

- 1ª. Que se trate de una sociedad cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado dentro de la actividad agraria.
- 2ª. Que se trate de una sociedad cooperativa o sociedad agraria de transformación o, incluso, de una sociedad civil, laboral o mercantil —cuyas acciones, si es anónima, han de ser nominativas—, siempre que en estos tres últimos supuestos más del 50% del capital social, de existir, perte-

<sup>49</sup> El art. 2.10 LMEA define, en efecto, la Unidad de Trabajo Agrario, como “el trabajo efectuado por una persona dedicada a tiempo completo durante un año a la actividad agraria”.

<sup>50</sup> La Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino 50/2011, de 20 de enero, fija para el 2011 la renta de referencia en 27.503 euros.

<sup>51</sup> Vid. el párrafo primero del apartado 5 del artículo 2 LMEA, modificado por la ley 10/2009, de 20 de octubre.

<sup>52</sup> Vid. art. 5 LMEA.



nezca a socios que sean agricultores profesionales y que su objeto social exclusivo sea el ejercicio de la actividad agraria en la explotación de la que sean titulares. Además, en todos estos casos, se ha de cumplir uno de los dos siguientes requisitos:

- a) Que al menos el 50% de los socios sean agricultores profesionales.
  - b) Que los dos tercios de los socios que sean responsables de la gestión y administración, cumplan los requisitos exigidos al agricultor profesional en cuanto a dedicación de trabajo y procedencia de rentas, así como los demás establecidos para los titulares individuales de explotaciones prioritarias y que dos tercios, al menos, del volumen de trabajo desarrollado en la explotación sea aportado por socios que cumplan todos los requisitos anteriores.
- 3<sup>a</sup>. Que la explotación asociativa se haya constituido agrupando, al menos, dos terceras partes de la superficie bajo una sola linde, sin que la superficie aportada por un solo socio supere el 40% de la superficie total de la explotación. En estos casos, al menos uno de los socios ha de ser agricultor profesional y reunir los demás requisitos propios de los titulares de explotaciones prioritarias.

## 2. Beneficios a la transmisión de la explotación

Se establece una reducción del 90%<sup>53</sup> —o del 100% si es en favor de agricultores jóvenes o asalariados agrarios, siempre que la adquisición se realice dentro de los 5 años siguientes a su primera instalación<sup>54</sup>— de la base imponible del impuesto que grave la transmisión por cualquier título, oneroso o gratuito, del pleno dominio o del usufructo vitalicio de explotaciones agrarias, siempre concurren los siguientes requisitos<sup>55</sup>:

1. Que se transmita la explotación en su integridad, entendiéndose cumplido dicho requisito aun cuando se excluya la vivienda. Si se transmite una parte de la explotación la reducción aplicable será del 75%<sup>56</sup> —del 85% para jóvenes agricultores<sup>57</sup>—.
2. Que, o bien el adquirente sea ya titular de una explotación prioritaria cuya condición no se altere por la nueva adquisición o bien alcance esa consideración como consecuencia de la misma.

<sup>53</sup> Una exposición, sucinta, pero muy esclarecedora se encuentra en GARCÍA CARACUEL, M., “Beneficios fiscales de las PYME en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones”, en *Estudio sobre la Fiscalidad de las PYMES*, op. cit., págs. 396 y ss.

<sup>54</sup> Vid. art. 20.2 LMEA.

<sup>55</sup> Vid. art. 9 LMEA.

<sup>56</sup> Vid. art. 11 LMEA.

<sup>57</sup> Vid. art. 20 LMEA.

3. Que se haga constar en la escritura pública de adquisición y, si las fincas estuviesen inscritas, también en el Registro de la Propiedad, que si las mismas fueren enajenadas, arrendadas o cedidas durante el plazo de 5 años siguientes, deberá justificarse el pago de la parte de impuesto que se favoreció de la reducción.

La reducción se eleva al 100% cuando el cónyuge superviviente continúe la explotación.

La cuestión que plantea el precepto es la concreción de los impuestos a los que beneficia. Obviamente, tales serán aquellos que gravan la transmisión del pleno dominio de la explotación o del usufructo de la misma, es decir, según ya nos consta, el IVA, ya se lleve a cabo a título oneroso o gratuito y el ISD. La razón de que la operación esté sujeta al IVA y no al ITP es doble: por un lado, porque cuando se transmite una explotación o se constituye un usufructo sobre la misma nos encontramos con un acto realizado en todo caso en desarrollo de la actividad, pues tienen tal consideración las transmisiones o cesiones de uso de la totalidad o parte de los bienes afectos, aun cuando se efectúen con ocasión del cese en el desarrollo de la actividad<sup>58</sup> y, por otro, porque la exención se establece para la transmisión o constitución de derechos reales sobre fincas rústicas<sup>59</sup>, pero no para la transmisión o gravamen de explotaciones. Ahora bien, ya sabemos que se declara no sujeta al IVA la transmisión de la totalidad o de una parte del patrimonio empresarial susceptible de constituir una explotación autónoma, siempre que el adquirente tenga intención de mantener el patrimonio adquirido afecto al desarrollo de una actividad económica. Del mismo modo se establece una reducción del 95% de la base del ISD en las transmisiones de explotaciones que cumplan determinados requisitos.

La conclusión es obvia: la reducción establecida en la LMEA tendrá una aplicación marginal, pues sólo operará sobre los impuestos que gravan la transmisión, siempre que la misma no reciba un trato más favorable por aplicación de la normativa general del mismo<sup>60</sup>. En todo caso, la DGT ha declarado la incompatibilidad entre los beneficios de la LMEA y los del art. 20.2.c) y 20.6 LISD, señalando que cuando ambos pudieran resultar de aplicación, corresponde al sujeto optar por unos u otros<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Vid. art. 4.2.b) LIVA.

<sup>59</sup> Vid. art. 20.uno.20 LIVA.

<sup>60</sup> Sobre este extremo, vid. CARO ROBLES, V., *Beneficios fiscales a la tenencia y transmisión lucrativa de la empresa familiar y la vivienda habitual en el I.P., I.S.D. E I.R.P.F.*, Tesis doctoral, Granada, 2003, pág. 322.

<sup>61</sup> Resolución DGT 2/99: “Las reducciones previstas en la Ley 29/1987 son claramente incompatibles con las establecidas en la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias; estas últimas son más específicas y se aplican en supuestos más concretos. Por otra parte, coinciden algunos hechos que determinarían, la aplicación de dos reducciones para un mismo supuesto

Finalmente, hemos de tener en cuenta que la reducción estatal por transmisión de explotación agraria ha sido regulada por algunas Comunidades Autónomas. Unas pocas lo han hecho tanto respecto de las transmisiones mortis causa, como inter vivos, mientras que la mayor parte lo han hecho sólo para las mortis causa<sup>62</sup>. En dicha regulación, las Comunidades han optado por aumentar el porcentaje de reducción del 90 al 95% (caso de la Comunidad Valenciana) o al 99% (La Rioja) o por disminuir el número de requisitos establecidos para disfrutar de ella<sup>63</sup>.

### 3. Beneficios a la transmisión o gravamen de fincas rústicas

En cuanto a la transmisión de fincas o terrenos rústicos se establecen los siguientes beneficios:

1. Se declara la exención en los impuestos que la gravan —ITP, normalmente, salvo renuncia a la exención o ISD— de la transmisión por cualquier título, oneroso o lucrativo, inter vivos o mortis causa, de terrenos siempre que se cumplan los siguientes requisitos<sup>64</sup>:
  - a) Que la transmisión se realice para completar bajo una sola linde la superficie necesaria para constituir una explotación prioritaria. Si la transmisión se realiza para aglutinar bajo una sola linde el 50% de la superficie de una explotación cuya renta unitaria de trabajo esté dentro de los límites para ser prioritaria, se aplica una reducción del 50%.

---

*de hecho. Ello significa que se aplicarán unas u otras, según la opción de los interesados, de manera que un mismo bien no dé lugar a dos reducciones”. Resulta llamativa la contestación DGT 348/04, de 20-2-2004, en la que se respondía sobre la posibilidad de reconocer la condición de Explotación Agraria Prioritaria a efectos de la aplicación en el ISD del régimen de beneficios fiscales previstos en la LEA a un supuesto de sucesión mortis causa de explotación agrícola. La conclusión de la DGT fue la siguiente: “Como puede observarse, la aplicación de la reducción del art. 9 exige, como condición sine qua non que, bien el transmitente, bien el adquirente, sean titulares de una explotación agraria que tenga el carácter de prioritaria; por su parte, el art. 11 impone que sea el adquirente el que cumpla tal condición, en su caso como consecuencia de la transmisión. No es ese el supuesto de hecho planteado en el escrito de consulta, dado que no resulta del mismo que el causante tuviese tal condición y, en todo caso, se reconoce que la heredera, hija del causante, no es agricultora a título principal y que, consecuentemente, ni es en la actualidad ni tampoco era en el momento de la transmisión “mortis causa” titular de explotación agraria prioritaria alguna. De acuerdo con lo expuesto, esta DGT considera que los beneficios fiscales establecidos en los artículos 9 y 11 de la ley 19/95, de 4 de julio son inaplicables a la transmisión mortis causa referida en el escrito de consulta”.*

<sup>62</sup> Para las transmisiones mortis causa de explotaciones agrarias han establecido reducciones propias: Cataluña, Galicia, La Rioja, Comunidad Valenciana y Castilla y León, mientras que Extremadura ha optado por mejorar la estatal. Por su parte, para las transmisiones inter vivos las comunidades que han establecido reducciones propias han sido: Galicia, La Rioja, Valencia y Extremadura.

<sup>63</sup> PORTILLO NAVARRO, M.J., “Impuestos autonómicos sobre la transmisión lucrativa de la empresa familiar y de las explotaciones agrícolas, forestales y rurales”, op. cit., pág. 17.

<sup>64</sup> Vid. art. 10 LMEA.

- b) Que en el documento público de adquisición se haga constar la indivisibilidad de la finca resultante durante un plazo de 5 años, salvo supuestos de fuerza mayor.
2. Se establece una reducción del 75%<sup>65</sup> —del 85%<sup>66</sup> para jóvenes agricultores o asalariados agrarios, dentro de los 5 años siguientes a su primera instalación— de la base imponible de los impuestos que graven la transmisión de fincas rústicas —si es a título oneroso, ITP, normalmente, salvo renuncia a la exención, supuesto en el que será el IVA o, si es a título gratuito, IVA, en su caso, e ISD— en favor del titular de una explotación prioritaria que no pierda o que alcance esta condición como consecuencia de la adquisición. El beneficio se subordina a que se haga constar en la escritura pública de adquisición y, si las fincas estuviesen inscritas, también en el Registro de la Propiedad, que si las mismas fueren enajenadas, arrendadas o cedidas durante el plazo de 5 años siguientes, deberá justificarse el pago de la parte de impuesto que se favoreció de la reducción.
3. Se declaran exentas del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, o del IVA, en su caso, las permutas voluntarias de fincas rústicas aprobadas por la Administración Agraria competente, siempre que se cumplan los dos siguientes requisitos<sup>67</sup>:
- a) Que al menos uno de los permutantes sea titular de una explotación agraria prioritaria.
- b) Que la permuta, que habrá de realizarse en escritura pública, cumpla una de las tres siguientes finalidades:
- Eliminar parcelas enclavadas.
  - Suprimir servidumbres de paso.
  - Reestructurar las explotaciones agrarias.
4. Se establece una reducción del 90% de la base imponible del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales onerosas correspondiente a los expedientes de dominio, actas de notoriedad y cualquier otro procedimiento para inmatricular o para reanudar el tracto registral interrumpido en el Registro de la Propiedad de fincas integradas en una explotación prioritaria o de las que con su integración permitan constituir la<sup>68</sup>.
5. Se establece la exención del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados de las escrituras públicas que documenten préstamos hipotecarios concedidos a los titulares de explotaciones prioritarias para la realización de planes de mejora, a los titulares de explotaciones que no siendo prioritarias alcancen dicha consideración mediante adquisiciones financiadas con el préstamo o

---

<sup>65</sup> Vid. art. 11 LMEA.

<sup>66</sup> Vid. art. 20 LMEA.

<sup>67</sup> Vid. art. 12 LMEA.

<sup>68</sup> Vid. art. 14 LMEA.

a los agricultores jóvenes o asalariados agrarios para facilitar su primera instalación en una explotación prioritaria<sup>69</sup>.

6. Se declara la exención en los impuestos que los gravan de los actos de adquisición tanto de fincas rústicas, como de explotaciones o de partes de ellas, realizados por agricultores jóvenes o asalariados agrarios para su primera instalación en una explotación agraria<sup>70</sup>.
7. Finalmente, se establecen en el ISD para las transmisiones, inter vivos o mortis causa, de superficies forestales las siguientes reducciones<sup>71</sup>:
  - Del 90%, para las superficies incluidas en Planes de protección por razones de interés cultural aprobados por la Administración competente.
  - Del 75%, para superficies con un Plan de Ordenación Forestal o un Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal aprobado por la Administración.
  - Del 50%, para las demás superficies forestales siempre que el adquirente mantenga la explotación sin transmitirla o cederla, durante los cinco años siguientes a su adquisición.

---

<sup>69</sup> Vid. art. 8 LMEA.

<sup>70</sup> Vid. art. 20.1 LMEA.

<sup>71</sup> Vid. Disposición Adicional 4ª LMEA.



## COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 30/2011 DE 16 DE MARZO SOBRE EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY ORGÁNICA 2/2007 DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

EMILIO VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS

Doctor en Derecho. Abogado.

Director de los Servicios Jurídicos de ASAJA-Sevilla

**RESUMEN:** El artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras su reforma en 2007, establecía competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir que transcurrieran por el territorio andaluz y que no afectaran a otras Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha considerado en su sentencia 30/2011 que el referido artículo es inconstitucional material y formalmente. Esta declaración de inconstitucionalidad tiene importantes consecuencias para los Poderes Públicos y para los ciudadanos, en su relación con la administración hidráulica andaluza.

**Palabras clave:** Constitución Española. Estatuto de Autonomía. Competencias. Aguas. Unidad de cuenca. Territorio. Inconstitucionalidad formal. Inconstitucionalidad material. Nulidad. Efectos ex tunc. Efectos ex nunc. Encomienda de gestión.

**ABSTRACT:** Article 51 of the Statute of Andalusia autonomy following its reform in 2007, establishing exclusive powers over the waters of the Guadalquivir River within the Andalusian territory and does not affect other autonomous communities. The Constitutional Court has considered in its judgment of 30/2011 that the referred article is unconstitutional material and formally. This Declaration of unconstitutionality has important implications for the public authorities and citizens, in their relationship with the Andalusian water administration.

**SUMARIO:** I. Antecedentes. II. Análisis de la sentencia. 1. Inconstitucionalidad material. 2. Inconstitucional formal. III. Efectos generales de la sentencia. IV. Efectos particulares previsibles de la STC 30/2011 de 16 de marzo. 1. Expedientes pendientes y expedientes resueltos por la Agencia Andaluza del Agua. 2. La validez del Real Decreto 1666/2008. 3. La parcial subsistencia de la Ley de Aguas de Andalucía. 4. Sálvase quien pueda. La encomienda de gestión entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. 5. ¿Caben

reclamaciones patrimoniales a causa de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía?. 6. La paralización de proyectos y obras. V. Conclusiones.

## I. ANTECEDENTES

El pasado día 16 de marzo el Tribunal Constitucional dictó sentencia número 30/2011, recaída en el recurso 5120/2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en concreto sobre competencias en materia de aguas, y en la que se declara inconstitucional el artículo 51 de la referida Ley Orgánica<sup>1</sup>.

La sentencia se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 86 de 11 de abril de 2011, en su fallo se estima parcialmente el recurso, y en consecuencia declara *«la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía»*

## II. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

La sentencia es un texto razonablemente claro y formula un análisis sobre la inconstitucionalidad del ya tan repetido artículo 51 desde dos aspectos, material y formal, o al decir de la propia sentencia: *«(...) por un lado, hemos de comprobar si el art. 51 EAAnd vulnera el art. 149.1.22ª CE por razones materiales o sustantivas, es decir, en atención al contenido de la regulación que incorpora. Por otro lado, ha de comprobarse igualmente si esa regulación resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene, de tal manera que si la respuesta fuera negativa el precepto impugnado incurriría en una inconstitucionalidad de carácter formal, en la medida en que esta consideración traería causa de la invalidez del tipo normativo empleado en punto a la formalización jurídica de la decisión que se impugna»*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir  
*La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución.*



## 1. Inconstitucionalidad material

Desde un punto de vista material, o sustantivo, la sentencia se pronuncia, de forma clara y contundente sobre la inconstitucionalidad del artículo 51, por vulneración del artículo 149.1.22ª de la Constitución<sup>3</sup>:

*«Al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, el art. 51 EAAAnd se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22ª CE y del criterio que utiliza la Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, reformado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) para la concreción de la delimitación territorial de las competencias del Estado que figura en el citado precepto constitucional (“aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma”). Y lo hace el precepto estatutario con un criterio (“aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”) que conduce a un entendimiento que acoge un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Guadalquivir sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado».*

Para apoyar tal idea, el Alto Tribunal se fundamenta, básicamente, en la sentencia del propio TC 227/1988<sup>4</sup>, en la que el Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica,

<sup>2</sup> Sobre esta diferenciación DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis «Consideraciones en torno a la inconstitucionalidad sobrevenida de las normas sobre producción jurídica y a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad: Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984». *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 5, Nº 13, 1985, págs. 147-156

<sup>3</sup> 1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.*  
... 22. *La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.*

<sup>4</sup> Muy notable análisis en DELGADO PIQUERAS, Francisco: «La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988». *Revista de administración pública*, Nº 118, 1989, págs. 271-294. También MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas». *Revista de administración pública*, Nº 128, 1992, págs. 23-84.

como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, de la que extraemos las siguientes consideraciones:

1. Define la «cuenca hidrográfica», en coincidencia con lo establecido por el art. 2 de la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (modificada por la Directiva 2008/32/CE de 11 de marzo de 2008, del Parlamento Europeo y del Consejo), como *«la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos, hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta»*. En tal sentido, las aguas continentales superficiales, así como las corrientes de aguas subterráneas renovables, en la medida en que confluyen en la red de cauces naturales de una cuenca hidrográfica, pertenecen a dicha cuenca y se integran todas ellas, a través de la misma, en el ciclo hidrológico (art. 1.3 de la Ley de Aguas).
2. Por otra parte es conveniente señalar las específicas referencias constitucionales a la materia «aguas» que se contienen en los artículos 148.1.10<sup>5</sup> y 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución. Según el primero, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma respectiva; de conformidad con el segundo, el Estado tiene competencia exclusiva sobre *«la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma»*. Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren
3. Además, la STC 227/1988 rechazó que fuera *«inconstitucional que la Ley de Aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma»*<sup>6</sup>, puesto que, *«cuando la Constitución utiliza la expresión “aguas que discurran”, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes*

<sup>5</sup> 1. Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:  
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

<sup>6</sup> Criterio de territorialidad puesto de manifiesto por EMBID IRUJO, Antonio: «Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año nº 13, Nº 37, 1993, págs. 37-80.

*tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, [...] que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma».*

4. Entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, el TC sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «*utilización racional de todos los recursos naturales*» (art. 45.2 de la Constitución) y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado.
5. La citada STC 227/1988 realiza una precisión que ahora se revela de la máxima importancia, al afirmar que la «*expresión “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma” es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea [...]. Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia. [...] La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión».*

6. *«Una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.22ª de la Constitución, no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía».*

## 2. Inconstitucional formal

Respecto de la inconstitucionalidad formal, se centra el debate en dilucidar la legitimidad constitucional de que la concreción del concepto del art. 149.1.22ª CE *«aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma»* se lleve a cabo en un Estatuto de Autonomía. A este respecto, la STC de 16 de marzo determina que no siendo un Estatuto de Autonomía una norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, en caso de hacer aquél alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites:

- a) El primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se *«haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con»* las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación;
- b) Y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria *«no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución»* (STC 247/2007, FJ 10).

En el caso que nos ocupa, *«es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22ª CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar —arts. 148 y 149 CE a sensu contrario— sino que además se menoscaban gravemente “las funciones propias” de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado».*

Los argumentos del TC son, pues, tan claros como contundentes<sup>7</sup>, en el sentido fijado previamente de declarar inconstitucional y nulo el artículo 51 del Estatuto andaluz, con toda la carga jurídica que tal expresión comporta. Ahora pasaremos a conocer las consecuencias de la sentencia estudiada.

---

<sup>7</sup> Contrastan poderosamente esta tesis, y demás argumentario comprendido en la STC, con el dictamen 72/2006 del Consejo Consultivo de Andalucía, que defendía con argumentos poco convincentes en nuestra opinión el carácter andaluz de las competencias sobre el viejo Betis:

*a) La asunción de competencias que en esta materia establece este artículo de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía debe partir, en cualquier caso, del establecimiento de una serie de datos de hecho que resultan incontestables. En efecto, la cuenca del río Guadalquivir, río ligado al imaginario simbólico y a las señas de identidad de Andalucía, discurre en más del 90% del territorio de ésta, y casi prácticamente la totalidad de sus usuarios son andaluces. Tanto histórica como geográfica, como económicamente, el río Guadalquivir es esencialmente, y ante todo, un río andaluz.*

*Desde este planteamiento, ofrece pocas dudas que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha de tener un singular, por lo intenso, poder sobre dicha cuenca, lo que al día de hoy no sucede, porque el artículo 149.1.22.ª de la Constitución confiere la competencia al Estado en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma; y con éste y sólo este criterio de carácter puramente territorial se ha justificado la retención de la competencia en manos del Estado; olvidando que, aunque no la tuviera, siempre podría actuar sobre la cuenca a través del título del artículo 149.1.24.ª, en lo relativo a obras públicas de interés general.*

*Esta retención, derivada de un criterio únicamente territorial, resulta poco adecuado y razonable porque la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene intensas competencias en materia de ordenación del territorio, de obras públicas de su interés, de agricultura y ganadería, de montes y aprovechamientos forestales, de medio ambiente y de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, como se puede comprobar con la lectura del artículo 148 de la Constitución y del Estatuto vigente. En aquel precepto, tanto para las obras públicas, como para los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, el criterio delimitador es que han de ser de “interés” de la Comunidad Autónoma. Con base, pues, en los distintos títulos competenciales de la Comunidad Autónoma y al servicio de las políticas públicas derivadas de ellos, ha de ser reconocido el interés propio de la Comunidad Autónoma en la regulación, ordenación y gestión de las aguas que transcurran por Andalucía, en lo que se refiere a obras públicas, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.*

*Obsérvese que lo que se establece como argumento impositivo es una delimitación competencial del Estado por razón del territorio, criterio evidentemente heterogéneo en relación con el del “interés”, que es el utilizado por el artículo 148 cuando de la misma materia se trata en relación con las Comunidades Autónomas. De esa misma heterogeneidad se deduce que nada impediría satisfacer el interés propio de la Comunidad Autónoma y el interés general del Estado (incluso en el caso de los recursos y aprovechamientos hidráulicos) si la Comunidad Autónoma fuera titular de la cuenca del Guadalquivir, siempre que se salvaguardaran las competencias estatales sobre la planificación general del ciclo hidrológico y la posibilidad de efectuar obras de interés general también de carácter hidráulico. Todo lo anterior pone de manifiesto que la actual atribución competencial está llena de irracionalidad y por sí misma no salvaguarda ningún interés del Estado, pero sí impide la adecuada ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma. Con ello resalta que, desde el punto de vista de la naturaleza de la competencia (entendida como haz de facultades sobre una determinada materia), no hay en ella nada que la aboque a ser intrínsecamente estatal; antes al contrario. Por ello, este Consejo Consultivo entiende que la*

### III. EFECTOS GENERALES DE LA SENTENCIA

Independientemente de los efectos «erga omnes» que se predica de las sentencias del TC<sup>8</sup>, sabido es que éstas pueden tener dos clases de efectos temporales y de eficacia: «ex tunc» (retroactivos) y «ex nunc» (no retroactivos). Podría pensarse, conforme el artículo 164 de la Constitución, que los efectos de las sentencias del TC sería «ex nunc», al determinar dicho artículo que *«las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas»*. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 38.1 de la Ley Orgánica Ley Orgánica 2/79 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (LOT) *«las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad*

---

*Comunidad Autónoma de Andalucía podría asumir competencias en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir; circunscritas sólo por la planificación general del ciclo hidrológico y los títulos competenciales en materia de obras públicas de interés general, competencias que tendría por derecho propio, sin necesidad de recurrir al instrumento del artículo 150.2 de la Constitución, ni por consiguiente, ceñidas al ámbito meramente ejecutivo ni sometidas a formas de control por parte del Estado.*

*Hay que llamar la atención sobre este punto porque la transferencia o delegación del artículo 150.2 en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir es de menor intensidad que la que dibujaría un artículo, perfectamente constitucional, incluido en el Estatuto y que fuera de este o similar tenor:*

*“La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, y de las obras públicas hidráulicas de interés general.”*

*Es claro que esta competencia, así dibujada, debe ser acompañada de instrumentos de colaboración con las Comunidades Autónomas en las que está situada residualmente la cuenca, pudiendo reservarse el Estado alguna capacidad de coordinación, pero sin que eso le autorice a retener la competencia para sí únicamente.*

b) *Con las afirmaciones anteriores es lisa la constitucionalidad absoluta de la disposición adicional quinta, a la que se le dedica un análisis pormenorizado en su lugar, habiéndose revelado del análisis anterior que no existe ninguna razón para negar el traspaso por la vía del artículo 150.2, invocando la naturaleza de la competencia estatal. Dicha naturaleza, lo hemos visto, no tiene una dimensión intrínseca, sino que depende de un mero dato geográfico y este harto discutible desde una perspectiva funcional. El mismo anterior razonamiento pone de relieve que, aunque por razones de economía normativa de la Proposición de Reforma del Estatuto, la competencia por vía del artículo 150.2 debe ir contenida en una disposición adicional. Por las razones que allí se indican, no hay obstáculo alguno para que se haga mención también a esta competencia en los preceptos dedicados al desarrollo general de las competencias.*

<sup>8</sup> Artículo 164.1 «in fine» de la Constitución: *«Las que declaren la inconstitucionalidad de una Ley o de una norma con fuerza de Ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos»*. FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, ÁNGEL L. GÓMEZ MONTORO, MANUEL MEDINA GUERRERO y JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS, *Jurisdicción y procesos constitucionales*. McGraw & Hill, Madrid, 1997. Igualmente PEREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 2006.

*tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado».*

Sin embargo, otros preceptos y, especialmente, la construcción jurisprudencial defienden, ciertamente con límites, los efectos «*ex tunc*» de las sentencias de inconstitucionalidad del TC. Así, el artículo 39.1 de la LOTC, determina que *la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia*. Por su parte, el artículo 40.1 de la misma Ley Orgánica establece que *«las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad»*.

Inconstitucionalidad y nulidad son objetos diferentes, y en este caso, la nulidad es un efecto consecuencial de la inconstitucionalidad, y al decir de la doctrina más asentada, «*condictio sine qua non*» de los efectos «*ex tunc*»<sup>9</sup>. En efecto, es precisamente la nulidad aparejada a la declaración de inconstitucional la que va a provocar el efecto «*ex tunc*» de las sentencias constitucionales. Así, lo tiene declarado el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de enero de 2011, cuando resuelve que *«la ausencia de restricción de efectos por el propio Tribunal Constitucional, en su declaración de inconstitucionalidad [...], determina la nulidad de pleno derecho del precepto que regulaba este gravamen, y, si bien es efectiva desde la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional [...] en el Boletín Oficial del Estado, comporta la expulsión del precepto del ordenamiento jurídico desde la misma fecha en que se produjo su entrada en vigor*». Dicha sentencia añade que *«cuando se determina que una ley debe ser declarada inconstitucional como resultado de un juicio de inconstitucionalidad se comprueba la existencia de un vicio “ab origine” en la formación de la misma que constituye, sin duda, un fenómeno jurídico patológico para el sistema de fuentes. Una ley inconstitucional no se ha formado válidamente y por ello, aunque haya pasado a integrar el sistema de fuentes del Derecho, lo ha hecho en forma claudicante, hasta que el Tribunal Constitucional comprueba*

<sup>9</sup> Pica Flores, Rodrigo: “*Algunos aspectos fundamentales acerca de los efectos de la sentencia que resuelve conflictos de Constitucionalidad de la Ley*”. Ponencia de las 37 Jornadas Chilenas de Derecho Público. Universidad Católica de Valparaíso.

*su invalidez y depura el sistema al declarar su inconstitucionalidad con fuerza irresistible y eficacia “erga omnes”. La sentencia constitucional pone fin, así, a una situación anterior de incertidumbre que es la que, por ejemplo, venía a justificar la obligación de plantear cuestiones de inconstitucionalidad respecto de esa misma Ley, cuando se intuyese su inadecuación a la Constitución».*

En la sentencia 179/1994, el TC señala que *«antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuál es el alcance y efectos que corresponde atribuir a dicho fallo y, en tal sentido, debemos establecer que han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia, no sólo aquellas situaciones que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la LOTC), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), todas aquellas otras que no hubieran sido impugnadas en la fecha de publicación de esta Sentencia, es decir, tanto los pagos ya efectuados de cuotas no recurridas, como las devengadas y aún no pagadas, que no estén pendientes de reclamación o recurso administrativo o judicial interpuestos dentro de plazo antes de dicha fecha, a partir de la cual esta Sentencia producirá todos los efectos que le son propios».* El mismo TC, en la sentencia 165/1985, señala que el precepto *«ha sido expulsado de nuestro ordenamiento jurídico, y no cabe, por tanto, que lo apliquen los Tribunales de justicia ni en los supuestos aquí planteados ni en ningún otro»*

Por lo tanto, creemos que puede predicarse como regla general la de los efectos *«ex tunc»* de las sentencias constitucionales con la limitación de los actos administrativos firmes, sin perjuicio de las excepciones del artículo 40 LOTC, y siempre teniendo en cuenta el caso concreto y cada sentencia particularmente, o como acertadamente resume el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de octubre de 2007, *«la interpretación del artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, conduce, a nuestro parecer, a una conclusión distinta, al excepcionarse en él expresa y exclusivamente la eficacia retroactiva de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de actos o normas con rango de Ley respecto de los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada salvo los casos de penas o sanciones, de manera que la consecuencia lógica es que en los demás supuestos cabe la revisión».*<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Como hemos dicho, se trata de una regla general, y por ende con excepciones. La STC 45/1989, de 20 de febrero, supone CHECA GONZÁLEZ *«un punto de inflexión con la doctrina precedente, al declararse en ella, por una parte, la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 7, apartado tercero; 31, apartado segundo, y 34, apartados tercero y sexto, de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; por otra, la inconstitucionalidad del art. 4.2 de referida ley, en cuanto que no preveía para los miembros de la unidad familiar, ni de manera directa ni tampoco por remisión, posibilidad alguna de*



#### IV. EFECTOS PARTICULARES PREVISIBLES DE LA STC 30/2011 DE 16 DE MARZO

La asunción de competencias sobre la cuenca del Guadalquivir por parte de la Junta de Andalucía tuvo, lógicamente, consecuencias tanto normativas como meramente administrativas, de toda índole y condición, y la pérdida de éstas están teniendo y tendrán graves consecuencias que a continuación intentaremos analizar.

##### 1. Expedientes pendientes y expedientes resueltos por la Agencia Andaluza del Agua

Según los ya comentados efectos «*ex tunc*», las resoluciones de la Agencia Andaluza del Agua tomadas sobre competencias realmente correspondientes al Estado van a estar viciadas de nulidad, en cuanto que el artículo 62 de la Ley 30/1992 señala que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a. (...)
- b. *Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*

Parece lógico pensar que, siendo incompetente la Agencia Andaluza del Agua, los trámites y las resoluciones de esa administración manifiestamente incompetente (porque ya es manifiesto) son nulos.

---

*sujección separada; y por otra, en fin, también la inconstitucionalidad del art. 24, apartado b), de la misma ley, en su redacción anterior a la Ley 37/1988, en cuanto que no incluía entre los periodos impositivos inferiores a un año, el correspondiente a los matrimonios contraídos en el curso del mismo» (CHECA GONZÁLEZ, Clemente: «La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública con Fundamento en la Declaración de Inconstitucionalidad de una Ley» *Ius et Praxis* Año 10 Nº 1 : 45 - 75, 2004). Como señala este autor, es necesario observar el TC declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos, mientras que respecto a otros el Tribunal declaró solamente su inconstitucionalidad. Esta distinción «ya había sido acogida en la ley de 21 de diciembre de 1970, de modificación del Tribunal Constitucional Alemán, que junto a la “declaración de nulidad” (*Erklärung der Nichtigkeit*) introdujo la «declaración de incompatibilidad» (*Erklärung der Unvereinbarkeit*), equivalente a la empleada por el Tribunal Constitucional español de simple inconstitucionalidad» (CHECA en op. cit.). En la sentencia 45/1989 el Tribunal Constitucional se acogió a la doctrina del TS americano de la *prospectividad del fallo* esto es, que la declaración de nulidad de una ley tiene tan solo eficacia “*pro futuro*”, desprendiéndose de ello que entre las situaciones jurídicas consolidadas que han de considerarse no susceptibles de poder ser revisadas figuran no solo las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, sino, asimismo, las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes (CHECA en op. cit.). Sin embargo, sirva esta brillante explicación del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario para asentar, más si cabe, nuestra opinión sobre los efectos «*ex tunc*» de la sentencia 10/2011, ya que la misma determina no sólo la inconstitucionalidad del artículo 51, sino también su nulidad.*

Sabemos que tenemos el límite de las resoluciones firmes, y el límite de las sentencias con efecto de cosa juzgada, con las salvedades del artículo 40 LOJC, pero en todo caso mucho nos tememos que la avalancha de solicitudes de nulidad en expedientes sancionadores<sup>11</sup>, en denegaciones de concesiones, de catalogaciones de pozos de aguas privadas, de limpiezas de cauces o de inscripciones de pozos de menos de 7.000 m<sup>3</sup> va a ser simplemente fenomenal.

En el caso de los cánones y tarifas cobrados el año pasado, debemos recordar la regla de la firmeza de los actos administrativos, por lo que no tiene sentido hablar de impugnar ahora esas exacciones firmes. Sin embargo, los nuevos cánones y tarifas, aprobados por la Agencia Andaluza del Agua, y que se están poniendo ahora al cobro, pueden ser impugnados con fundamento en la incompetencia de la Junta de Andalucía sobre la cuenca del Guadalquivir.

De cualquier manera, la revisión de sentencias contencioso-administrativas con efecto de cosa juzgada, con fundamento en la nulidad del artículo 51 se nos antoja más complicada. En primer lugar porque habría que acreditar la *«reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad»* como consecuencia de la inconstitucionalidad, cosa no fácil, salvo el caso de prescripciones o caducidades ganadas al declararse nulos los trámites y resoluciones de la autoridad autonómica andaluza; en segundo lugar, porque dadas las fechas, los casos de sentencias con efecto de cosa juzgada contra resoluciones de la Agencia Andaluza del Agua deben ser pocas.

## 2. La validez del Real Decreto 1666/2008

A resultas de las negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Junta de Andalucía, se dicta el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma. El peso que las nuevas competencias, hoy nulas, es, obviamente, enorme.

La Exposición de Motivos establece que *«el Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dispone en su artículo 51 que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas*

---

<sup>11</sup> Así se ha pronunciado ya el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Sevilla cuyo titular es el Ilmo. Sr. D. Roberto Iriarte Miguel, en su sentencia de 20 de mayo de 2011, recaída en el recurso nº 331/2010, que anula, por incompetencia manifiesta, una sanción impuesta el 26 de marzo del pasado año 2010, por la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza del Agua.

*sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución».* De idéntica manera se pronuncia el apartado A) «Referencia a normas constitucionales y estatutarias en las que se ampara el traspaso».

Es de significar que el Real Decreto se halla impugnado en ante el Tribunal Supremo, por varios recursos contenciosos-administrativos interpuestos por diversos recurrentes públicos y privados.

Las materias objeto del Real Decreto son diversas, y en todo caso configuradoras en gran medida de la administración hidráulica andaluza actual, obviamente sometida a futuros cambios dado que el sustento de sus competencias ha quedado, queramos o no, sustancialmente afectado. ¿Cuáles serían esas materias objeto de traspaso, que ahora deberían volver al Estado?:

1. Las funciones y servicios de la Administración del Estado, tanto las correspondientes al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino como las de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto:
  - a. La concesión de los recursos hídricos, asignados y reservados por la planificación hidrológica, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
  - b. El Registro de Aguas y la emisión de las correspondientes certificaciones sobre su contenido, Catalogo de Aguas Privadas y el censo de los vertidos autorizados.
  - c. La gestión y protección de los recursos hídricos, el otorgamiento de autorizaciones de vertido y de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y sus zonas asociadas, la policía de aguas y cauces, la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en materia de aguas, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de los mismos.
  - d. La explotación, conservación y régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de las aguas.
  - e. La emisión de los informes previstos por la legislación de aguas relativos a:
    - Los actos y planes que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de aprobar en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre

que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía y que no afecten a otras comunidades autónomas.

— Los actos o planes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma que comporten nuevas demandas de recursos hídricos.

- f. La explotación y mantenimiento de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH) y de Calidad de las Aguas (SAICA), incluida la instalación de nuevos elementos de los mismos.

En relación con la utilización y protección del dominio público hidráulico la Comunidad Autónoma, en el territorio de Andalucía, las funciones afectadas serían las siguientes:

- a) La incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, así como de los procedimientos referentes a la determinación de zonas inundables.
- b) Las autorizaciones de cesiones de derecho al uso privativo de las aguas en el ámbito competencial definido en el apartado B) 1 de este acuerdo, en coordinación con la Administración General del Estado.
- c) El desarrollo de las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales hidrológicos y de la calidad de las aguas conforme a la normativa básica estatal.

Es necesario observar que las funciones de participación en la planificación hidrológica a través de los órganos de cooperación y planificación de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, en particular la elaboración de propuestas de actuaciones y de programas de medidas a incluir en el Plan Hidrológico de Demarcación, son funciones que en principio debe conservar la Comunidad Autónoma, ex artículo 50 del Estatuto de Autonomía.

2. También fueron objeto de traspaso los siguientes bienes, derechos y obligaciones, según las relaciones aprobadas en el Real Decreto:
  - a) Bienes inmuebles e instalaciones de los que son titulares la Administración del Estado y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir,.
  - b) Edificaciones administrativas afectas a las funciones que se traspasan
  - c) Maquinaria y vehículos, afectos a las funciones y servicios objeto del traspaso,.
  - d) Centrales hidroeléctricas y líneas de alta tensión que figuran detallados el Real Decreto.
3. Así mismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía se subrogó en la posición de la Administración del Estado en los contratos en curso de ejecución, que figuraban en la relación número 6 del Real Decreto, de los que era titular el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino o la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, asumiendo la totalidad de los derechos

y de las obligaciones que no estuvieran reconocidas a 31 de diciembre de 2008.

4. La Comunidad Autónoma de Andalucía se subrogó además, para las actuaciones que se desarrollaran en Andalucía, en la posición de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir en el convenio de Gestión directa suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, S.A. de fecha 30 de marzo de 2007, así como en los convenios de financiación que se recogían en el acuerdo complementario 4.
5. Igualmente la Comunidad Autónoma de Andalucía se subrogó en todos los derechos y obligaciones no liquidados derivados de la gestión de los servicios prestados en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, derechos y obligaciones que se verán afectados por la sentencia de 16 de marzo.
6. Personal: el personal adscrito a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir pasó a depender de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme el apartado F) del Real Decreto.
7. Además, la Junta de Andalucía asumió la documentación y expedientes de los servicios que se traspasaron (apartado H).

A nadie se le escapa que todo este edificio administrativo está gravemente afectado en sus cimientos por la STC de 16 de marzo. De hecho, a punto de finalizarse este artículo, el Tribunal Supremo ha dictado sentencia de 13 de junio de 2011 en el recurso 1/2009, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha contra el mencionado Real Decreto 1666/2008, en la que se declara la nulidad del referido Real Decreto, declarando, en coincidencia con lo que hemos referido respecto de las consecuencias generales de la STC 30/2011 que:

*«...la sentencia del Tribunal Constitucional que contiene la declaración de inconstitucionalidad del artículo 51 (...) no determina la mera ineficacia pro futuro, con alcance únicamente prospectivo, de la regulación contenida en aquél precepto, sino su nulidad al resultar contrario a la Constitución. (...) Siendo así, la misma declaración de nulidad debe afirmarse respecto del Real Decreto impugnado que no hace sino utilizar la base competencial inadecuada —desde la perspectiva constitucional— que proporcionaba el artículo 51 citado para instrumentar el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En consecuencia, la disposición administrativa objeto de litigio no sólo es que haya dejado de producir efectos “al ser privada de la base material sobre la que operaba que no era otra que el referido título de atribución competencial”, sino que debe ser declarada nula».*<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Fundamento de Derecho Cuarto.

### 3. La parcial subsistencia de la Ley de Aguas de Andalucía

Otro caso llamativo es el efecto que pueda tener la STC 30/2011 de 16 de marzo en el del proyecto legal estrella de la Junta de Andalucía, su Ley de Aguas 4/2010 de 8 de junio (en adelante LAA). Efectivamente, dicha Ley depende, para su completa efectividad, del artículo 51 declarado inconstitucional y nulo, como ahora vamos a ver.

Quizás, la primera reflexión que debemos plantear es que la LAA no es inconstitucional, ni la sentencia que analizamos elimina la Ley de nuestro Ordenamiento Jurídico. Sin embargo, la sentencia constitucional va producir en la Comunidad Autónoma unos efectos no deseados y profundamente perturbadores.

La Exposición de Motivos, defiende, claramente, la asunción de competencias conforme el artículo 51 del Estatuto de Autonomía:

*«Debe significarse específicamente que la presente Ley se elabora y aprueba cuando todavía es muy reciente la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión de la parte andaluza de la cuenca del Guadalquivir en ejecución de lo previsto por el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Con esa asunción, se han ampliado las competencias exclusivas de la Administración Autonómica a una gran parte del territorio andaluz, lo que tiene su reflejo en el ámbito de aplicación de la Ley y en la división en demarcaciones hidrográficas que aparece en la misma. En relación con la cuenca del río Guadalquivir, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ello se entiende sin perjuicio de las competencias del Estado sobre la planificación general del ciclo hidrológico, las normas básicas sobre protección del medio ambiente, las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.»*

De especial interés se nos antoja el artículo 2, sobre ámbito de aplicación, que queda “tocado” por la declaración de inconstitucionalidad. Este artículo señala que la *«Ley es de aplicación a las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que transcurren o se hallan en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las competencias que le corresponden en virtud de lo dispuesto en los artículos 50 y 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de conformidad con la correspondiente legislación básica.*

No menos afectado queda el artículo 3, sobre demarcaciones y distritos hidrográficos de Andalucía:

*«1. Las aguas superficiales continentales de Andalucía, así como las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas, se integran en demarcaciones hidrográficas intracomunitarias y demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.*

2. *Son demarcaciones hidrográficas intracomunitarias aquellas cuyas cuencas hidrográficas están situadas íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya delimitación geográfica corresponde realizar al Consejo de Gobierno mediante Decreto.*
3. *El ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, sobre las que ejerza competencias la Administración de la Junta de Andalucía, será el establecido en la legislación del Estado.*
4. *Para la gestión de las aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía se podrán establecer distritos hidrográficos, cuya delimitación territorial se realizará por el Consejo de Gobierno mediante decreto.»*

Otro ejemplo, sería el artículo 8.1.b, sobre el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica en la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, competencias que obviamente se han perdido. Igualmente podemos hacer referencia a todo el Título I de la Ley, sobre la administración hidráulica andaluza, exagerado proyecto constituido por la Agencia Andaluza del Agua, con sus servicios centrales y sus ocho delegaciones provinciales, su Observatorio del Agua, su Consejo Andaluz y su Banco Público, que quedan relegados a las cuencas intracomunitarias.

Debemos insistir en que la LAA no ha sido declarada nula y está plenamente vigente, excepción hecha del contenido ligado a las competencias ostentadas por la Comunidad Autónoma ex artículo 51 declarado inconstitucional y nulo, pero, en virtud del principio de conservación de los actos jurídicos y, sobre todo, porque la Comunidad Autónoma goza de las competencias indiscutidas sobre las cuencas intracomunitarias<sup>13</sup>, de conformidad con el artículo 50 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Sin embargo, la subsistencia de esta norma autonómica, lejos de ser solución de nada, plantea nuevos problemas al entrar en conflicto con las competencias del Estado respecto del Guadalquivir.

---

<sup>13</sup> La administración hidráulica andaluza se dividía en cuatro Distritos Hidrográficos, que quedarán necesariamente en tres a partir de la STC de 16 de marzo:

—Distrito Hidrográfico Mediterráneo. Corresponde a la antigua Cuenca del Sur.

—Distrito Hidrográfico Guadalete Barbate, comprendiendo la cuenca de ambos ríos en la provincia de Cádiz.

—Distrito Hidrográfico Tinto-Odiel-Piedras. Comprende las cuencas de estos tres ríos, en la provincia de Huelva.

—Distrito Hidrográfico Guadalquivir. Comprende o comprendía el territorio andaluz de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir.

Los tres primeros Distritos comprenden ríos que nacen y mueren dentro de la Comunidad Autónoma.

A modo de ejemplo, el artículo 7 de la Ley de Aguas andaluza establece un cuadro de derechos y obligaciones de los usuarios del agua, que no tiene paralelo en la legislación nacional; el Capítulo II de la Ley autonómica trata de la administración hidráulica andaluza, que a partir de la STC de 16 de marzo sólo podrá afectar a las cuencas intracomunitarias andaluzas, y no al Guadalquivir.

Entre las disfunciones que provoca el doble régimen legislativo que se produciría en Andalucía resultan casos verdaderamente llamativos. Así, salvo que el Estado así lo prevea, en la cuenca del Guadalquivir no existirá Banco Público del Agua, tal y como está reflejado en el artículo 46 de la Ley andaluza, ni los aprovechamientos del Guadalquivir quedarán afectos a los programas de inspección y control autonómicos (artículo 49), ni quedarán afectados, para bien y para mal, los aprovechamientos subterráneos a que se refieren los artículo 51 y siguientes. Las concesiones de las cuencas intracomunitarias andaluzas estarán limitadas a veinte años (artículo 45), mientras que las del Guadalquivir estarán sujetas al régimen general de setenta y cinco años como máximo, y éstas estarán sometidas al orden de preferencia de usos del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA)<sup>14</sup>, mientras que los usuarios de las cuencas intracomunitarias estarán sometidas al dudosamente legal, y técnicamente deficiente artículo 23 de la LAA.

En materia económico-financiera, las diferencias son, si apuramos, mayores. Para empezar, por cuestiones meramente de gestión (órganos competentes, impugnaciones, lugares de pago...), y para continuar por temas sustantivos, como es la misma ordenación de los cánones. El TRLA sólo reconoce los siguientes cánones y tarifas:

1. Canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico.
2. Canon de control de vertidos.
3. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua.

Estos cánones y tarifas serían aplicables a la cuenca del Guadalquivir, en cuanto territorio de aplicación del TRLA, mientras que la LAA establece las siguientes exacciones:

- Canon de mejora.
- Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma.
- Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las Entidades Locales.
- Canon de regulación y tarifa de utilización del agua.
- Canon de servicios generales.

<sup>14</sup> Aspectos estos que pueden ser objeto de modificación en el Plan Hidrológico de Cuenca de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, si se mantiene el actual borrador.



Estos cánones, lógicamente, no serán aplicables más que en los territorios en los que operan las competencias andaluzas, como la misma LAA nos recuerda en sus artículos 73, 80, 91, 97, 100, dándose desigualdades del grado de que en los territorios LAA los usuarios de aguas privadas pagarán canon, y en los territorios TRLA no. Se produce la peculiar circunstancia de que el artículo 102 de la LAA determina como órgano competente para la gestión del canon de regulación y tarifa de utilización del agua y canon de servicios generales a la Agencia Tributaria Andaluza, cuyo Decreto de creación (324/2009) ha sido recientemente declarado nulo por el TSJA.

En materia sancionadora, ocurre más o menos lo mismo. La LAA será aplicable en las cuencas intracomunitarias, y el TRLA lo será en el Guadalquivir, sin que en ésta sea aplicable la Ley Andaluza 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental más allá de lo que era aplicable antes de la entrada en vigor de la LAA. De igual manera debemos pronunciarnos respecto de las actuaciones sobre el Dominio Público Hidráulico (cartografía, deslindes...), sobre las que la Comunidad Autónoma no puede actuar en el ámbito ya conocido del Guadalquivir.

Sin embargo, más allá de la anécdota de unos casos u otros, por importante que éstos sean, lo que verdaderamente resulta grave es que en Andalucía van a convivir dos regímenes legales distintos en materia hidráulica: por un lado, el 65% del territorio, ocupado por la Demarcación del Guadalquivir, se va a regir por el TRLA; el 35% restante, ocupado por las cuencas internas andaluzas, se va a regir por la LAA, con derechos y obligaciones diferentes, lo que será sin duda interpretado por muchos como insoportables agravios comparativos.

#### **4. Sálvese quien pueda. La encomienda de gestión entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino**

Desde las Administraciones afectadas por la STC que venimos analizando se ha intentado salvar, a toda costa, las competencias autonómicas andaluzas sobre el Guadalquivir. La cercanía de las elecciones de 22 de mayo no aconsejaba un ridículo para el gobierno socialista autonómico, por lo que, finalmente, se optó por firmar una encomienda de gestión entre el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

La figura tiene claras limitaciones. En efecto, establece el artículo 15 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de

- la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.
2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.
  3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o Entidades de derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formación de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario oficial correspondiente. Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.
  4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se registrará por la legislación de Régimen Local.
  5. El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo.

Siguiendo la literalidad del precepto, la encomienda de gestión no puede ni debe suponer la alteración del estatus jurídico creado por la STC de 16 de marzo, por los siguientes motivos:

1. La nulidad sobrevenida del RD 1666/2008 debe suponer la vuelta al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MARM) de bienes, funciones, derechos, obligaciones y personal. Sin caer en la tentación de hacer un fácil juego de palabras con la idea de eficacia (negada por muchos usuarios a la Agencia Andaluza), lo que es obvio es que dada la retroacción de las transferencias al MARM difícilmente puede aceptarse que la Agencia Andaluza del Agua gestione competencias del Ministerio por tener personal y medios, ya que éstos son del MARM y a él deben volver.

- Sin embargo, la figura de una encomienda de gestión temporal, durante el periodo de transición de la Agencia a la Confederación podría admitirse.
2. Por mucho que se pueda admitir una encomienda transitoria, lo que no puede dar lugar a dudas es que las competencias son Estatales, y que el Estado las ejercerá a través del MARM o de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir sin perder un ápice de éstas a favor de la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>15</sup>. Corresponderá a la autoridad competente adoptar decisiones, resolver expedientes y recursos, sin que la actividad de la encomendada no sea más que instrumental.
  3. Es necesario el correspondiente convenio, con su publicación. Se habla de que es inminente, a la hora de redactar este informe, pero desconocemos el contenido de dicho convenio que no podrá sobrepasar los límites de los puntos 1 y 2 del artículo 15 transcrito.
  4. La encomienda ha de realizarse a una administración. No caben atajos como los de las empresas de la Junta de Andalucía, atajo tan querido como utilizado por la administración autonómica andaluza, y que tan desastrosos resultados viene dando.

Sin embargo, y pese a la claridad de las normas que hemos transcrito, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 70 de 8 de abril se publicó el Acuerdo de 5 de abril de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se presta conformidad para la suscripción del convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino) y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente) por el que se formaliza la encomienda a ésta de la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Con independencia de la curiosidad que nos despierta el hecho de que se publicara el texto de la encomienda antes de publicarse la sentencia del TC, y con independencia de que no se haya publicado para su eficacia el texto definitivamente firmado ni en el Boletín andaluz ni en el BOE, el mismo contenido del convenio aprobado por el Consejo de Gobierno andaluz merece nuestro rechazo, desde el punto de vista jurídico, naturalmente.

En efecto, existen dos cuestiones que consideramos nucleares dentro de las competencias administrativas en materia de aguas, cuales son las de sancionar y las de deslinde y recuperación del dominio público hidráulico. La cláusula

---

<sup>15</sup> En este sentido sentencia del TSJ del País Vasco de 28 de marzo de 1996, recogida por SUEIRAS PASCUAL, Manuel y otros: «La vertebración de las relaciones entre el tribunal de cuentas y los órganos de fiscalización externa de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión» *Revista española de control externo*, Vol. 1, Nº 2, 1999, págs. 89-126.

segunda, punto 1, apartado 5º, señala que es objeto de la encomienda «*la policía de aguas y cauces, así como los expedientes sancionadores*». Por otro lado, el apartado 10º recoge «*los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, así como los procedimientos referentes a la determinación de zonas inundables*». Francamente, dudamos muy mucho que la decisión de iniciar un expediente sancionador, cerrar un aprovechamiento, iniciar un procedimiento de deslinde o de recuperación del dominio público hidráulico no configuren, esencialmente, las potestades dimanantes de las competencias estatales en materia de aguas respecto del río Guadalquivir. Hasta tal punto es dudoso que esa competencia pueda ser objeto de encomienda, que los inicios de expedientes sancionadores a los que hemos tenido acceso, en las últimas semanas, están notificados por la Consejería de Medio Ambiente autonómica, pero decididos por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir<sup>16</sup>.

Lo mismo podemos decir de los puntos 1º, inscripciones en el Registro de Aguas y en el Catálogo de Aguas Privadas, 3º, autorizaciones de vertido y su incorporación al Censo de vertidos, 4º, autorizaciones de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y sus zonas asociadas, y 11º, autorizaciones de cesiones de derechos al uso privativo de las aguas, no constituyan así mismo la esencia misma de las potestades administrativas sobre el Guadalquivir, y su cesión a la Consejería de Medio Ambiente, como en el caso anterior, una infracción del artículo 15.2 de la Ley 30/1992.

## **5. ¿Cabén reclamaciones patrimoniales a causa de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía?**

Cabe, así mismo, preguntarse si la aplicación de Leyes declaradas inconstitucionales generan o no derechos en los administrados para reclamar a la administración una responsabilidad patrimonial. Es tanto como inquirirnos si a la luz de la STC 30/2011 los afectados por resoluciones contrarias a sus intereses, y adoptadas por órganos autonómicos sin competencias, y que le hayan generado al administrado perjuicios podrían reclamar de la Junta de Andalucía responsabilidad patrimonial, al amparo de los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución, 139 a 146 de la Ley 30/1992 y conforme a los procedimientos regulados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, o de otra manera, como afirma AHUMADA RUIZ, si existe un «*derecho a no ser perjudicado por una Ley inconstitucional*»<sup>17</sup>

<sup>16</sup> En el mismo sentido SASTRE BECEIROO, Mónica: «Encomienda de gestión del Guadalquivir ¿Fraude de Constitución? *Expansión* 14/06/2011.

<sup>17</sup> AHUMADA RUIZ, M<sup>a</sup> ÁNGELES «Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)» *Revista Española de Derecho Constitucional* número 62, Mayo/Agosto 2001.

Probablemente no sea el momento ni el lugar de teorizar sobre estas posibilidades, cuando han sido estudiadas por autores de la talla de los ya mencionados CHECA GONZÁLEZ, AHUMADA RUIZ, así como por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>18</sup> o CONCHEIRO DEL RÍO<sup>19</sup>, lo que hace vano todo esfuerzo por nuestra parte para insistir en la materia.

En todo caso, creemos que sí es conveniente recordar la ingente jurisprudencia del Tribunal Supremo, que propició y posibilitó *«un camino para obtener la restitución de lo ingresado con infracción de lo establecido por la misma Constitución, al establecer al respecto que es factible el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de un acto legislativo que haya sido declarado inconstitucional, aun inclusive en el supuesto de que el proceso estuviese ya fenecido, añadiendo que la eficacia de la cosa juzgada no es obstáculo para el ejercicio de tal acción»*<sup>20</sup>. Es necesario, en nuestra opinión, resaltar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha confirmado la doctrina del Tribunal Supremo español en sentencia de 16 de abril de 2002, demanda 36677/1997, asunto SA Dangeville contra Francia<sup>21</sup>.

Lógicamente, la casuística en este caso puede ser enorme, desde empresarios que se consideren perjudicados por denegaciones de concesiones, usuarios sancionados, ciudadanos objeto de precios públicos, tasas, cánones o cualquier otra exacción que resulte ilegal a la luz de la sentencia 30/2011.

---

<sup>18</sup> «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una Ley declarada inconstitucional» en La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Eduardo FERRER MAC GREGOR Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA Coord., Tomo VIII – Procesos Constitucionales Orgánicos. Marcial Pons, México 2008.

<sup>19</sup> CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime: Responsabilidad Patrimonial del Estado por la declaración de Inconstitucionalidad de las Leyes: Su posible reclamación con carácter retroactivo según el Tribunal Supremo. Dijusa, Madrid, 2001

<sup>20</sup> CHECA GONZÁLEZ, en op. cit. pág. 65, quien menciona sentencias del TS como la de 29 de febrero, 13 de junio o 15 de julio de 2000. Cita en nota marginal, así mismo, las de 30 de septiembre de 2000, 27 de diciembre de 2000, 22 de enero de 2001, 23 de enero de 2001, 25 de enero de 2001, 3 de febrero de 2001, 19 de febrero de 2001, 22 de febrero de 2001, 2 de marzo de 2001, 3 de marzo de 2001, 19 de marzo de 2001, 29 de marzo de 2001, 24 de abril de 2001, 5 de junio de 2001, 3 de julio de 2001, 17 de julio de 2001, 23 de octubre de 2001, 25 de octubre de 2001, 27 de octubre de 2001, 30 de octubre de 2001, 24 de enero de 2002, 20 de febrero de 2002, 25 de febrero de 2002 y 18 de abril de 2002, enumeración. GARCÍA DE ENTERRÍA, en op. cit. pág. 914, nota 9, refleja también un buen número de ellas, de 2000 a 2004.

<sup>21</sup> Un análisis de dicha sentencia en CHECA GONZÁLEZ, op. cit., págs. 71 a 73. Así mismo SALADO OSUNA, Ana: «La Responsabilidad Internacional del Estado por Violaciones de Derechos Humanos: la Obligación de Reparar en los Sistemas Regionales de Protección». Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo (Vol 2). Sevilla. Universidad de Sevilla. Vol. 2. 2005. Pag. 1251-1272.

## 6. La paralización de proyectos y obras

Por mucho que algunos quieran convencernos de lo contrario<sup>22</sup>, el derrumbamiento del edificio administrativo autonómico en torno al Guadalquivir va a suponer la paralización, si no el abandono (Dios no lo quiera) de importantes proyectos regionales. El empuje de la Agencia Andaluza del Agua ha sido fundamental en el proyecto de ordenación de regadíos de la Corona Norte de Doñana<sup>23</sup> (en Huelva), o en el proyecto de sustitución de aguas subterráneas por superficiales en los Hatos de dicho Espacio Natural Protegido. En la misma zona, un proceso como la regularización de concesiones del arrozal sevillano quedaría aparcado «*sine die*», como puede ocurrir con la limpieza del Canal del Salado en Osuna (Sevilla), cuyo estado de abandono supone anualmente la inundación de más de cuatro mil hectáreas de cultivo, y de otros tantos proyectos y obras esenciales para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En todo caso, se trata de proyectos que la Agencia Andaluza del Agua decidió afrontar, y que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir o los Ministerios de los que ha dependido no han sabido o no han querido llevar a cabo, por lo que existe el temor de que la devolución de las competencias a la Confederación no sea, en este sentido, especialmente positiva. Obviamente, el tiempo dará o quitará temores, mientras tanto la preocupación, justificada, existe.

## V. CONCLUSIONES

*«Los romanos hicieron en estos casos lo que todo príncipe prudente debe hacer, lo cual no consiste simplemente en preocuparse de los desórdenes presentes, sino también de los futuros, y de evitar los primeros a cualquier precio. Porque previniéndolos a tiempo se pueden remediar con facilidad; pero si se espera que progresen, la medicina llega a deshora, pues la enfermedad se ha vuelto incurable».*

Nicolás Maquiavelo. *El Príncipe*.

Nadie podrá decir que la STC 30/2011 de 16 de marzo haya cogido a alguien por sorpresa. Probablemente haya disgustado a más de uno, pero no sorprendido, y es que era un verdadero clamor (jurídico, pero clamor) la más que probable

<sup>22</sup> No hay que más que leer los diarios andaluces desde el 17 de marzo, en los que las voluntariosas opiniones de los políticos andaluces pretenden convencer a todos de que no ha pasado nada.

<sup>23</sup> Proyecto especialmente sensible, desde el punto de vista ambiental, sobre el que existen serias dudas en cuanto a la legitimidad de la Junta de Andalucía para llevarlo a cabo, desde el punto de vista competencial, tras la sentencia 30/2011.

inconstitucionalidad del artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, como finalmente ha ocurrido.

No han sido pocas las voces que han opinado fundadamente sobre la inconstitucionalidad de la norma. Autores del prestigio de Antonio PÉREZ MARÍN<sup>24</sup>, Javier PÉREZ ROYO<sup>25</sup>, Antonio FANLO LORAS, Gaspar ARIÑO ORTIZ, o Alfonso PÉREZ MORENO<sup>26</sup> se han pronunciado sobre la inconstitucionalidad del ya nulo artículo 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Las voces a favor de la constitucionalidad del precepto han sido escasas, a salvo las institucionales<sup>27</sup>. Este es el caso del profesor EMBID IRUJO, quien ha defendido la constitucionalidad de las competencias andaluzas del Guadalquivir<sup>28</sup>, lo cual no le ha privado de mostrar sus dudas sobre el tema y la necesidad de que fuera el TC quien determinase el alcance de los preceptos constitucionales y estatutarios<sup>29</sup>.

A la vista de estos antecedentes y, sobre todo, de la tan repetida STC 227/1988, ¿no habría sido lo más prudente no haber legislado de esta manera? Y una vez hecho ¿no habría sido prudente haber esperado o bien a que no se recurriese ante el TC o que, habiéndose recurrido, esperar a los resultados del recurso?

La respuesta debe ser claramente afirmativa, como acredita el caos administrativo producido, la pérdida de ingresos consiguiente y los innecesarios gastos que tanto los traspasos a favor de la Administración Autónoma como los retornos de estos traspasos de competencias van a producir. Pero la Junta de Andalucía, bajo el viejo y españolísimo lema de “*sostenella y non enmendalla*” ha creado una comisión para, en nuestra opinión, burlar la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, mientras se oyen voces sobre la necesidad de declarar andaluz el río Chanza, en Huelva, y afluente del Guadiana, todo ello en un flaco servicio al Estado de Derecho.

---

<sup>24</sup> «Comentarios al Anteproyecto de la Ley de Aguas de la Comunidad de Andalucía» *La Toga*, agosto – octubre 2009.

<sup>25</sup> Dictamen «*Informe sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía*».

<sup>26</sup> Los tres últimos en Jornadas sobre el Anteproyecto de Ley de Aguas de Andalucía, Sevilla, 2 de julio de 2009, organizadas por FERAGUA.

<sup>27</sup> Caso del Consejo Consultivo andaluz, como ya hemos expresado. Su presidente, en recientes declaraciones, no ha dudado en esgrimir el agravio comparativo con el Estatuto Catalán para atacar la sentencia del TC.

<sup>28</sup> Lo hizo en unas jornadas sobre el Proyecto de Ley de Aguas de Andalucía organizada por el Grupo Joly en Sevilla en septiembre de 2009.

<sup>29</sup> En la muy estimable *Gestión del agua y descentralización política. Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008. Informe Nacional Español. Aranzadi, Pamplona, 2008.





## REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA  
Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid

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

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 4). Sentencia de 29 de marzo de 2011. Recurso de Casación núm: 1577/2006. Ponente: Antonio Martí García.** El Tribunal Supremo admite el recurso de casación interpuesto por la mercantil “ACEITES ABRIL, S.L.”, contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de fecha 8 de 2006, sobre responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a partir de la alerta alimentaria relativa al aceite de orujo, y la consiguiente inmovilización del producto por las autoridades sanitarias de la Xunta de Galicia.

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 6). Sentencia de 18 de marzo de 2011. Recurso de Casación núm: 5081/2006. Ponente: Juan Carlos Trillo Alonso.** El Supremo acepta el recurso interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía, contra la Sentencia de fecha 14 de junio de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, Sección Segunda, en el recurso contencioso administrativo número 1144/03, que estimó el recurso contra resolución del Consejero de Salud de 16 de diciembre de 2003, desestimatoria de la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados a partir de la alerta alimentaria relativa al aceite de orujo, siendo parte recurrida la Administración General del Estado y la Compañía Oleícola de Refinación y Envasado, S.A.

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 4). Sentencia de 22 de febrero de 2011. Recurso de Casación núm: 89/2009. Ponente: Antonio Martí García.** El Supremo rechaza el recurso de casación interpuesto por la mercantil “José Morales, S.L.” contra la sentencia de 25 de junio de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso administrativo nº 1495/05, en la que se confirma la legalidad de la negativa de la reclamación a la Generalidad Valenciana de indemnización de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial con motivo de la alerta alimentaria de 3 de julio de 2001 referida al aceite de orujo de oliva.

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 3). Sentencia de 20 de enero de 2011. Recurso de Casación núm: 295/2010. Ponente: Pedro José Yagüe Gil** El Supremo rechaza el recurso contra la sentencia dictada en fecha 3 de Mayo de 2010 y en su recurso nº 250/2007 por la Sección 1ª de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sobre solicitud de concesión de derechos de plantación de viñedo de la Reserva Regional, siendo parte recurrida la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la cual se denegó la solicitud del recurrente de concesión de derechos de plantación de viñedo productor de la Reserva Regional para la regularización de plantaciones de viñedo. La causa de la denegación fue la de que las parcelas a regularizar estaban plantadas con posterioridad a 1 de Septiembre de 1998 (Reglamento CE 1493/99 del Consejo, Reglamento CE 1227/2000, de la Comisión, Orden 14/03/2002).

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 3). Sentencia de 17 de Enero de 2011. Recurso de Casación núm: 284/2010. Ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona.** El TS desestima el recurso interpuesto por la “Caja Rural de Aragón, S.C.C.” Esta entidad había interpuesto recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón el recurso contencioso-administrativo número 109/2007 contra la resolución del Director General de Producción Agraria del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón de 17 de mayo de 2006 (recaída en el expediente PAC-2005/50/07/0075) que fijó el importe de las ayudas por superficie, dentro de las correspondientes a la política agraria común, así como las ayudas agroambientales para la campaña de comercialización 2005/2006 solicitadas por aquella entidad. La resolución impugnada venía a ratificar la anterior de 1 de diciembre de 2005 y la del Consejero del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón de fecha 23 de diciembre de 2005, confirmada presuntamente enalzada por silencio administrativo.

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 4). Sentencia de 21 de Diciembre de 2011. Recurso de Casación núm: 1639/2009. Ponente: Segundo Menéndez Pérez.** Recurso de casación interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, contra la Orden de 13 de diciembre de 2007 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y

Alimentación del Gobierno de Canarias por la que se resuelve el expediente de reintegro de subvención concedida a la entidad S.A.T. Queso Flor de Valsequillo. El tribunal de instancia estima el recurso contencioso interpuesto por la representación de la entidad SAT Queso Flor Valsequillo contra el acto administrativo impugnado, anulando el mismo por no ser conforme a Derecho, al estar prescrito el derecho de la Administración demandada a reconocer el reintegro de la subvención, sin hacer expresa imposición de costas". La Sala de instancia, al entender prescrito el derecho de la Administración, estima en su sentencia el recurso interpuesto contra la Orden de 13 de diciembre de 2007, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias, que resolviendo el expediente de reintegro de la subvención concedida a la actora para apoyar la industrialización y comercialización de los productos agrarios, ordenó a ésta que reintegrara la cantidad de 195.683,45 euros, más intereses de demora por importe de 38.882,72 euros. El Supremo rechaza el recurso de casación.

**Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 3). Sentencia de 13 de Diciembre de 2011. Recurso de Casación núm: 59/2008. Ponente: Eduardo Espín Templado.** La UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE ANDALUCÍA, UPA-A, había recurrido contra el Real Decreto 1612/2008, de 3 de octubre, sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, suplica que se dicte sentencia por la que se declare nulo y no conforme a derecho el artículo 48.3 del Real Decreto impugnado, es contrario al artículo 29 del Reglamento 1782/2003, del Consejo, de 29 de septiembre, al prever la fijación de unos rendimientos mínimos de algodón no contemplados en la disposición comunitaria. Asimismo dicha exigencia sería contraria al principio de igualdad al no requerirse a otros cultivos. Finalmente, considera la entidad actora que las propuestas de reforma del citado Reglamento muestran que el objetivo de la normativa comunitaria es establecer ayudas a las explotaciones y no a la producción. El TS rechaza el recurso.

**Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Civil y Penal, de 9 de abril de 2010. Recurso de casación número 3/2009. Ponente. Ilmo. Sr. D. Pablo Sande García (RJ 2010/3618).** Galicia: arrendamiento de lugar acasurado: improcedencia: inexistencia de prueba acerca de la concurrencia de la legalmente requerida unidad orgánica de explotación agropecuaria, forestal o mixta: aparcería concertada en 1957 que paso a convertirse en arrendamiento rústico. A la hora de calificar el arrendamiento rústico litigioso descarta que lo sea de lugar acasurado. Calificación ésta con la que se impone coincidir a poco en que reparamos en la inexistencia de prueba acerca de la concurrencia de la legalmente requerida unidad orgánica de explotación agropecuaria, forestal o mixta, y en la correlativa insuficiencia que al respecto representa la descripción

que de la finca a la postre arrendada (el año 1974) se efectúa en el escritura pública de compraventa otorgada casi treinta años antes (el 14 de marzo de 1946), y que es en la que sin más se basó la juzgadora de primera instancia para predicar el arrendamiento de lugar acasariado. Se obvia, por lo tanto, que la relación contractual habida entre las contendientes se inicia el año 1957, en el que la recurrente en casación tomó posesión de la finca en régimen de aparcería, satisfaciendo como contraprestación la mitad de los frutos, pero sin que en absoluto conste que su objeto constituyese un lugar acasariado. Además, la disposición transitoria tercera de la Compilación de 1953 sometió a las aparcerías entonces vigentes a sus normas, y que su texto —indiscutiblemente formalizador de la realidad consuetudinaria— ya distinguía entre la aparcería agrícola en general, de la que podían ser objeto “las fincas rústicas de cualquier clase, sin que pierda tal carácter por el hecho de comprender la casa de labor y sus dependencias” (artículo 64 ), y la aparcería del lugar acasariado en especial, el que “comprende la casa de labor, edificaciones, dependencias y terrenos, aunque no sean colindantes, que constituyan una unidad orgánica de explotación agropecuaria y forestal” (artículo 66 ). Aparcería, pues, la concertada el año 1957, que sería la que el año 1974 “pasó a convertirse” en arriendo rústico del que se pactó una renta de 4.000 pesetas, pero novación contractual que nada, ninguna prueba, autoriza a concluir que tuvo por objeto una “unidad orgánica de explotación agropecuaria y forestal”. Insistimos: la aparcería concertada el año 1957 no está referida a la de un lugar acasariado, como no lo está el arriendo en que se novó el año 1974, y es que mal puede hablarse de la unidad orgánica de explotación propia del lugar acasariado cuando, según enseñó y enseña la mejor doctrina, a esas alturas lo que lo distinguía, como lo distingue en el presente de la simple explotación agraria a la que *v.gr.* atiende el artículo 5 bis (antes 19) de la ley de concentración parcelaria para Galicia, modificada por la Ley 12/2001, de 10 de septiembre, no era la existencia de casa de labor y dependencias, sino el servir de base a una familia labradora, lo que en el caso enjuiciado no se dio ni se da: ninguna prueba, en fin, acredita que en un principio se hubiese concertado la cesión en aparcería o en arrendamiento rústico de un lugar acasariado, como desde luego no puede acreditarlo la escritura de protocolización otorgada el año 1981 de las operaciones particionales de los bienes del esposo de la actora y recurrida en casación en el que aparecen inventariados como bienes diferentes los que constituían en ese tiempo el arrendamiento litigioso (finca a “labradío, viña y pasto-inculto”, y la casa en ella ubicada “compuesta de planta baja dedicada a cuadras, y bodega y un piso a vivienda”); y como tampoco a su vez puede acreditarlo la sentencia firme recaída el año 1987 en el juicio de cognición seguido entre las mismas contendientes en el que se sentó la naturaleza rústica, y no urbana, de la finca y casa arrendada, “por su situación, el mayor valor de la finca, y por su destino: prado, viñedo, árboles frutales, gallineros, colmenas, conejeras”.

## JURISPRUDENCIA MENOR. AUDIENCIAS

**Audiencia Provincial de Badajoz, sección 2ª, sentencia de 13 de abril de 2010. Recurso de apelación nº 136/2010. Ponente. Ilmo. Sr. D. Fernando Paumard Collado (JUR 2010/183184).** Arrendamiento rústico. No procede la renuncia de derechos, pues, como fácilmente, se comprueba estamos ante una renuncia genérica y abstracta que no afecta a derechos concretos y específicos, perfectamente determinados, por lo que, según conocida y reiterada doctrina jurisprudencial, la renuncia de derechos, para que sea válidamente eficaz, ha de recaer sobre un derecho concreto, determinado y perfectamente identificado, —no siendo admisibles, pues, las renunciaciones genéricas e indeterminadas; además, ha de tratarse en todo caso de renuncia de derechos que hubieran ingresado ya en el patrimonio del renunciante y sobre las que, por tanto, éste pudiera ya disponer. (SSTS de 25 de enero de 2008 (RJ 2008/221), de 5 de octubre de 1999 (RJ 1999/7240); la Audiencia Provincial Gran canarias, Sección 4ª, de 9/7/2009; y, la Audiencia Provincial de Gerona de 21 de febrero de 2005 (AC 2005/417): Sólo puede renunciarse a los derechos y acciones ya ingresados en el patrimonio y no a los derechos y acciones que puedan nacer en el futuro. Se tiene la obligación de realizar las reparaciones necesarias en la finca actora para devolverla al mismo estado en que la recibieron al inicio del contrato: existencia de desperfectos en la finca: ausencia de requerimiento previos, del arrendatario a la propiedad, en que le pusiera en su conocimiento la necesidad de realización de las obras de conservación de la finca arrendada: no puede ahora el arrendatario invocar esa obligación del arrendador para excluir su propia responsabilidad.

**Audiencia Provincial de Valencia, sección 8ª, sentencia de 13 de abril de 2010. Recurso de apelación nº 891/2009. Ponente. Ilmo. Sr. D. Enrique Emilio Vives Reus (JUR 2010/218487).** No procede la extinción de la servidumbre de paso por falta de acreditación de que el camino litigioso constituya una servidumbre.

**Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 4ª, sentencia de 4 de junio de 2010. Recurso de apelación nº 418/2009. Ponente. Ilma. Sra. Dª. María de la Paz Pérez Villalba. (JUR 2010/251381).** Servidumbre de paso constituida por destino del padre de familia: existencia de dos predios pertenecientes a un mismo propietario con signos visibles y evidentes.

**Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 4ª, sentencia de 9 de junio de 2010. Recurso de apelación nº 73/2010. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Elena Corral Losada. (JUR 2011/9029).** Resolución del arrendamiento rústico por falta de pago de la renta: procedencia: no procede la enervación de la acción

de desahucio al consignar una cantidad notablemente inferior a la estipulada en contrato.

**Audiencia Provincial de Las Palmas, sección 5ª, sentencia de 30 de junio de 2010. Recurso de apelación nº 358/2009. Ponente. Ilma. Sra. Dª. Mónica García de Yzaguirre. (JUR 2011/7960).** Servidumbre voluntaria de paso: acuerdo de voluntades de las partes tendente a reconocer una servidumbre de paso: acto de expreso de reconocimiento del causante de los actores de la existencia de un derecho de paso a favor de la finca de los demandados.

## **REVISTA DE REVISTAS**

### **SEGUNDO SEMESTRE 2010**

BEGOÑA GONZÁLEZ ACEBES  
Profesora Asociada de Derecho Civil. Universidad de Valladolid

#### **AGRICULTURA: REVISTA AGROPECUARIA**

**2010, n° 933**

**MARCOS, S.** *Los Estados comunitarios no permiten relajar la normativa de los transgénicos*, pp. 694-696.

#### **AGRO-CAJAS: BOLETÍN AL SERVICIO DE LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE ESPAÑA EN EL MARCO DE LA UE**

**2010, n° 295**

*La PAC de 2014 y la reforma financiera, principales asuntos del nuevo curso en la UE*, pp. 6-9.

**2010, n° 296**

*Francia y Alemania presentan sus propuestas sobre la PAC del futuro*, pp. 8-9.

#### **ARANZADI CIVIL**

**2010, N° 7**

**DÍAZ MARTÍNEZ, A.** *Especies cinegéticas y responsabilidad por daños en la agricultura*, 23-34.

#### **DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE**

**2010, n° 6,7**

**BOLOGNINI, S.** *El contrato de arrendamiento de finca rústica y la cesión temporal de los derechos de ayuda*

**2010, nº 11**

**CENICOLA, I.** *Clasificación catastral de la propiedad rural según el Tribunal de Casación Italiano.*

**2010, nº 12**

**GENCARELLI, F.** *La PAC y el Tratado de Lisboa; ¿cambios?*

## **DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO**

**2010, nº 112**

**VISISTIN, S., RUBALCABA BERMEJO, L.** *El impacto de la Directiva de Servicios para la distribución comercial*, pp. 34-48.

**2010, Nº 113**

**MANTECA VALDELANDE, V.** *Fundamentos del Derecho alimentario (II)*, pp. 63 y ss.

**2010, nº 114**

**GARCÍA PERDIGUERO, T.** *Los desafíos de la sostenibilidad y el principio de responsabilidad*, pp. 5-11.

## **ECONOMIA E DIRITTO AGROALIMENTARE**

**2010, XV, 3**

**HENKE, R., VANNI, F.** *Después de 2013: los actores y los temas del debate sobre el futuro de la PAC.*

## **EUROPEAN FOOD AND FEED LAW REVIEW**

**2010, nº 5**

**RODRÍGUEZ FUENTES, V.** *Seguridad alimentaria en España y en la UE*, pp.204-215.

**STROBEL, E.M<sup>a</sup>.** *Cassis de Dijon y otros productos alimenticios. La ley federal suiza sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, pp. 288-291.

**2010, nº 6**

**GALLAGHER, M., THOMAS, I.** *Fraude alimentario La adulteración deliberada y descripción incorrecta de productos alimenticios*, pp. 347-353.



## EUROPEAN LAW JOURNAL

2010, nº 5

**WEIMER, M.** *Aplicación del principio de precaución en la UE en la utilización de productos modificados genéticamente. Desafíos y sugerencias de reforma*, pp.624-657.

## LABOREO

2010, nº 488

**ARES, J.** *La hora de la mujer en el sector agrario y el medio rural*, pp.28-32.

## NEW MEDIT

2010, nº 3

**CHERIET, F., RASTOIN, J.L.** *El reto de la colaboración entre empresas para la seguridad alimentaria en el Mediterráneo*, pp.4-12.

## REDECO, REVISTA ELECTRÓNICA DE DERECHO DEL CONSUMO Y DE LA ALIMENTACIÓN

2010, nº 24

**ARRIASGOITI LIZOÁIN, E.** *La futura Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición (España): ámbito de aplicación y objetivos*, pp. 3- 12

**BOURGES, L** *La seguridad alimentaria: ¿cuestión de confianza?*, pp.27-40.

## REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL

2010, nº 18

**MOLINA GIMÉNEZ, A.** *La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español*, pp. 39-72.

**ARAGAO, A.** *El principio de precaución y la aceptabilidad social del riesgo. La busca del nivel adecuado de protección en una Europa diversificada*, pp. 73-85.

**REVISTA ARAZADI DOCTRINAL****2010, nº 7**

**GONZÁLEZ NAVARRO, B.** *El agotamiento del derecho sobre la marca: doctrina del TJCE sobre el agotamiento comunitario*, pp. 31.

**GALVEZ RUÍZ, M<sup>a</sup> V.** Responsabilidad Patrimonial derivada de la adopción de medidas cautelares en el contexto de alerta alimentaria: el caso del aceite de orujo de oliva, pp. 57.

**REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE****2010, nº 259**

**RASTROLLO SUAREZ, J.J.** *Directiva de servicios: urbanismo, medio ambiente y agricultura*, pp. 135-172.

**REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO EUROPEO****2010, nº 35**

**DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, T.** *La libre circulación de mercancías en los sistemas políticos descentralizados: ¿garantía de la libertad económica o proscripción del proteccionismo?*, pp. 365-408.

**REVUE D'ETUDES EN AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT****2010, nº 3**

**FALL, M., PIET, L., ROGER, M.** *Evolución de la población de las explotaciones agrícolas profesionales francesas*, pp. 279-295.

**REVUE DE DROIT RURAL****2010, nº 385**

**LAULIER, R.** *La patrimonialización de la cuota de captura (balance y perspectivas*, pp. 33-37.

**2010, nº 386**

**FOYER, J., et al.** *La Ley nº 2010-874 de 27 julio 2010 de modernización de la agricultura y la pesca*, Número especial.

**2010, n° 387**

**CHARLIER, Ch., NGO, M.** *Signos de calidad y agricultura OGM:: los problemas de la coexistencia*, pp. 7-13.

**GOEORGOPOULOS, Th.** *Protección reforzada de las denominaciones de origen respecto a las marcas vinícolas. A propósito del caso “Abadía de Reutuerta” del Tribunal de Justicia de la Unión europea*, pp. 13-16.

**2010, n° 388**

**LE GUIDE, R., BOSSE PLATIÉRE, H.** *Derecho patrimonial de familia*, pp. 14- 19.

**2010, n° 388**

**CREVEL, S.** *La ley de 13 de julio 2010, sobre compromiso nacional con el medio ambiente y arrendamientos rústicos*, pp. 1.

**RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO****2010, N° 3**

**D’ADDEZIO, M.** *Seguridad de los alimentos: objetivos del mercado de la Unión Europea y necesidades nacionales*, pp. 379-398

**STRAMBI, G.** *El comercio justo y solidario y el etiquetado social entre soft law y formas de autodisciplina*, pp. 399-409

**MINELLI, M.** *Etiquetado de origen de la leche y de los productos derivados*, pp. 410-423

**SCHENIEDER, S. A.** *La reconsideración de las leyes agrarias: una apelación a la ley alimentaria, de la agricultura y la sostenibilidad*, pp. 427-454

**COSTATO, L.** *Los Tratados de la Unión Europea y la Constitución italiana*, pp. 455-465.

**SIRSI, E.** *Las reglas de los OMG en el espacio global: una agenda para los gobernantes del futuro*, pp. 466-485

**2010, N° 4**

**JANNARELLI, A.** *La nueva food insecurity: una primera lectura sistemática*, pp. 565-606.

**KALBISINNI, F.** *Sujetos y objetos de la seguridad, no sólo alimentaria, en Europa, antes y después de Lisboa*, pp. 607-636.

**ALTILI-CLELIA LOSAVIO, P.** *Los productos agroalimentarios tradicionales: fragmentos de una disciplina incompleta*, pp. 637-678.

**CANFORA, I.** *La disciplina de la competencia en el sector agrícola tras el Tratado de Lisboa*, pp. 689-717.

**OLAJOS-KATALAIN LUBÓCZKI, I.** *Problemas de la agricultura desde el pasado hasta el futuro en Hungría*, pp. 718-727

## **PHYTOMA ESPAÑA**

**2010, N° 222**

**CARBÓ MARÍNEZ, M.** *El reglamento europeo de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (reglamento CLP)*, pp. 31-34.

## **PULSO AGRARIO**

**2010, n° 93**

*La Ley de Calidad Alimentaria, a punto*, p. 10.

## BIBLIOGRAFÍA

**AMAT LLOMBART, Pablo (Dir.). *Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2011. 428 págs.**

Esta obra se encuentra dedicada a la memoria del profesor universitario y agrarista, Luís Amat Escandell, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia, fallecido el 11 de agosto de 2009. Como homenaje póstumo a su figura, los días 17 y 18 de diciembre de 2009, se celebró el XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario, Congreso que contó con el patrocinio y colaboración de instituciones y empresas públicas y privadas, así como con la ayuda financiera del Programa de Apoyo a la Investigación y Desarrollo (PAID-03-09) de la Universidad Politécnica de Valencia. Las aportaciones de los ponentes y conferenciantes españoles y extranjeros, así como otras aportaciones recibidas con posterioridad, permitieron conformar esta obra colectiva que aborda las principales temáticas de política legislativa agraria, tanto a nivel comunitario como nacional, pretendiendo ofrecer una visión panorámica acerca de las tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria, del sector agroalimentario y del desarrollo rural.

La obra se estructura en seis partes perfectamente diferenciadas. La primera viene dedicada a la “Política Agraria Comunitaria”, y engloba cuatro trabajos. El primero del profesor Ramón Herrera Campos, sobre “Directrices de la Política Agraria Comunitaria para el siglo XXI”. Sigue un estudio del profesor José María de la Cuesta Sáez sobre “La condicionalidad de los pagos directos en la PAC enfocada desde la parte general del Derecho Civil”. A continuación, Pilar Gil Adrados expone “La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE” y finalmente, Desamparados Llombart Bosch, trata los “Derechos de nuevas plantaciones y replantaciones. Estado actual de la cuestión”.

La segunda parte tiene por objeto de estudio la “Política Agraria Española”. En este caso se cuenta con cuatro aportaciones de Alberto Ballarín Marcial sobre “El futuro de la agricultura española”; de Enedina Calatayud Piñero y Santiago Escribano Pintor acerca de “El cambio de principios que informan el derecho y la política agraria en España: su reflejo en la Jurisprudencia”; de Pablo Amat Llombart que aborda el examen de la “Política legislativa, estrategias y nor-

mativa sobre cambio climático, medio ambiente y agricultura” y por último de Francisco Millán Salas sobre la “Evolución del régimen jurídico de la sucesión *mortis causa* en los arrendamientos rústicos”.

La tercera parte viene conformada por seis estudios dedicados al “Desarrollo Rural, Agricultura, Medio Ambiente y Suelo Rural”. Así encontramos los trabajos de Carlos Vattier Fuenzalida sobre “Caracteres y límites del desarrollo rural sostenible”; Esther Muñoz Espada sobre “Desarrollo rural y cohesión territorial a través de las nuevas funciones de la agricultura”; Ángel Sánchez Hernández acerca de “La agricultura de conservación en la legislación española”; Andrés Miguel Cosialls Ubach, a propósito de “La retirada de tierras y los valores paisajísticos”; y Fernando Romero Saura y María Jesús Romero Aloy, quienes desde el ámbito del Derecho Administrativo, exponen, respectivamente, las “Funciones urbanísticas del suelo rural en la Comunidad Valenciana” y cómo se verifica “La ordenación del suelo rural por los planes generales de ordenación urbana” en la Comunidad Valenciana.

La cuarta parte de la obra analiza la normativa sobre Derecho agroalimentario en el marco de la tutela y protección de los consumidores. En este caso, la obra muestra la proyección internacional del Congreso que le da origen al recoger los estudios de Leticia Bourges sobre “El derecho a la alimentación y su influencia en las normas sobre la agricultura”; María Adriana Victoria quien aporta su trabajo “¿Hacia un derecho de los agronegocios?” y Alessandra Di Lauro que trata la “Coerenza ed incoerenza nella disciplina sulle pratiche sleali. Riflessi nel settore agro – alimentare”.

Un quinto bloque de la obra viene dedicado al “Derecho asociativo y social agrario”. En este caso, los profesores José Antonio Cobacho Gómez, Inmaculada García Presas y Luisa Vicedo Cañada, aportan, respectivamente, “Algunas reflexiones sobre las comunidades de regantes”; una contribución sobre “Los consejos agrarios en España. Su valoración jurídica” y otra sobre “La pensión de incapacidad permanente total de los trabajadores agrarios por cuenta propia y su integración en el régimen especial de la Seguridad Social”. Joaquín Vidal Vidal trata “La actividad agraria en la normativa de la Seguridad Social”.

Cierra la obra el sexto bloque de trabajos que, en este caso, examinan cuestiones relacionadas con la “Biotecnología y Transgénicos en Agricultura”. Así hay que mencionar, en primer lugar, el estudio de Domingo Bello Janeiro sobre “Novedades legislativas en materia de transgénicos”; en segundo lugar, el estudio de Luc Bodiguel sobre “Derecho, obediencia y desobediencia: los organismos genéticamente modificados” y finalmente, el trabajo que cierra la obra Gloria Doménech Martínez, “Seguridad alimentaria y producción de OMG (Organismos Genéticamente Modificados)”.

Hay que resaltar que la simple enumeración de los diversos trabajos y estudios que conforman esta obra, muestra por sí misma su importancia para el

conocimiento del moderno Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural, pues en su conjunto constituyen un completo análisis de las modernas tendencias reguladoras del sector agrario desde las más diversas perspectivas. Puede concluirse, pues, que nos encontramos ante una obra de referencia inexcusable para los agraristas y para todos aquellos que pretendan iniciarse en el estudio de esta importante rama del Derecho Civil.

TERESA ASUNCIÓN JIMÉNEZ PARÍS.  
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Civil. U.C.M

**ESCRIBANO PINTOR, SANTIAGO. *Los Seguros Agrarios. Una visión desde las Ciencias Sociales*. Editorial Visión Libros. Primera Edición, Madrid 2010. ISBN 978-84-9886-947-7; 314 págs.**

Estamos en tiempos de incertidumbre tal como podemos conocer a penas abrimos un periódico o escuchamos cualquier noticia proveniente del campo financiero, económico o ecológico. No son menos los titulares que nos emiten situaciones catastróficas originadas de fenómenos naturales: terremotos, inundaciones, tsunamis, sequías, etc. Poniéndonos ante la evidencia de que a pesar del gran paso que dio el hombre moderno en su dominación a la naturaleza, ésta sigue mostrando su supremacía provocando desastres económicos y sociales que dejan en la ruina o ante la enfermedad a mucha gente. Sabemos que los términos de riesgo e incertidumbre son abordados desde el campo de la física desde hace tiempo, más reciente es sin embargo su estudio desde las ciencias sociales, al punto que hoy es destacable la profusión de estudios y disertaciones sobre la cuestión del riesgo y vulnerabilidad provenientes de diversas disciplinas en este campo.

Los seguros agrarios se presentan como una de las formas de garantía de rentas entre los agricultores, España necesitó tres cuartos de siglo, desde el Proyecto de Moret en 1902 hasta la publicación de la Ley de Seguros Agrarios Combinados de 28 de septiembre de 1978, para dotarse de una herramienta jurídico administrativa con un carácter de previsión y reparación de daños meteorológicos excepcionales para el sector agrario. Reconocida por las diversas fuerzas políticas nacionales y fruto de los Pactos de la Moncloa sigue siendo hoy en día un componente relevante para el mundo agrario amparado por las administraciones públicas. Lo que explica que su desarrollo, funcionamiento y evolución hayan sido objeto de estudio abordado desde diversos enfoques, en particular desde la perspectiva económica; sin embargo, son menos los trabajos que consideran un enfoque jurídico-psicosocial como es el que nos muestra en este libro Santiago Escribano Pintor.

Desde un aspecto sociológico el Seguro Agrario destaca por dos componentes: la estabilidad que proporciona al agricultor saber que tiene garantizado un mínimo de renta ante posibles siniestros naturales y el mantenimiento de la población. En efecto, el mundo rural es un dominio frágil por estar expuesto a ciertos riesgos procedentes de inclemencias meteorológicas o de mercado. Los agricultores son los representantes de un sector arriesgado y sometido a situaciones de alta incertidumbre natural y económica, una sequía, una helada, un potente granizo o una caída del precio de los alimentos básicos fragilizan a este colectivo que vive la amenaza como un rasgo inherente a sus valores y cultura (de ahí su carácter ahorrador nos dice el autor: porque hay que guardar un año por si el siguiente la fortuna no es tan generosa). Por otro lado, nos encontramos con un medio rural muy poco poblado y todavía existe riesgo de despoblación



en núcleos pequeños, afectando en primer lugar a los jóvenes, que por falta de oportunidades de trabajo y una percepción incierta de la actividad agraria optan por marcharse a un medio urbano que ofrezca más oportunidades de trabajo. Por eso es necesario ahondar en estrategias de permanencia para jóvenes agricultores mitigando inconsistencias. Los seguros agrarios han demostrado ser una herramienta de apoyo a las rentas agrarias reduciendo un cierto nivel de incertidumbre frente a la pérdida de cada cosecha anual, remunerando al tiempo parte del trabajo que el agricultor realiza cada año.

Este libro presenta la investigación que Santiago Escribano Pintor comenzó a través de su tesis doctoral y que sigue desarrollando en la actualidad mostrando la importancia de los Seguros Agrarios en el sostenimiento de las rentas y vida de los agricultores. Contrasta la oportunidad que ofrece esta herramienta frente al vacío que sufría el agricultor tradicional ante los envites de la naturaleza. Ese agricultor tradicional altamente vulnerable que, señala el autor, mirando al horizonte y levantando la vista hacia Dios recurre a la providencia para asegurarse de recoger su producto. El autor analiza el papel de los seguros agrarios considerando que la implantación de este instrumento político ha sido de gran importancia para mejorar la renta de muchas explotaciones agrarias y que ha beneficiado, en consecuencia, a la sociedad rural en su conjunto. Hoy los seguros agrarios se insertan en la política de Desarrollo Rural otorgando sostenibilidad a las explotaciones.

La originalidad de esta investigación proviene del propio enfoque metodológico, del tratamiento psicosociológico que el autor aporta a la temática de los seguros agrarios como paliativo en la gestión de riesgos agrarios y que no ha sido prácticamente abordado con anterioridad.

En cuanto a la estructura de esta monografía, se divide en diez capítulos empezando con un capítulo introductorio donde el autor presenta la fragilidad del mundo agrario, explica los motivos que le han llevado a ahondar en la temática y describe las repercusiones sociales del seguro agrario español en el ámbito de actividad y del medio donde se desarrolla.

En el capítulo 2, justifica el autor la conveniencia de analizar el seguro agrario desde las Ciencias Sociales. Parte de la necesidad de incorporar los seguros agrarios como un aspecto significativo para el desarrollo rural, explicando que durante largo tiempo los seguros han destacado más en el medio urbano que en el medio rural orientándose hacia sectores de actividad considerados de mayor relevancia económica como son la industria o el comercio. Sin embargo, el interés actual por insertar los seguros en el sector primario significa una preocupación por contribuir a mejorar la situación del campo y, por extensión, del medio rural. El capítulo 3 se centra en el marco metodológico donde el autor combina análisis documental de estadísticas administrativas, con la observación participante aprovechando su posición en la vida real de investigador social, técnico tomador de seguros y además conocedor del campo por ser hijo de

agricultor; aspectos que le han permitido una sensibilidad especial en la observación de las conductas de los agricultores del terreno de estudio en relación a los seguros agrarios.

El capítulo cuarto delimita y describe la zona de estudio de la que procede su análisis empírico, la Comarca Agraria Mancha (Toledo). El autor se ha centrado en un sector particular como es la viticultura extensiva, donde las explotaciones tradicionalmente contaban con producciones modestas y rentas bajas, lo que les condenaba a una progresiva desaparición. En el capítulo 5 destaca el autor cómo el agricultor asume en su actividad una serie de riesgos (naturales y económicos) que se han intensificado en los últimos años debido al proceso de globalización económica y de cambio climático. Las consecuencias directas para el agricultor han sido reducción de ingresos por su actividad y aumento de incertidumbre en la práctica de la misma. Por lo que la actuación de los seguros agrarios es un vector de sostenibilidad para este medio y sector socio-económico, actuando como garantía de unas rentas mínimas a las explotaciones.

Tras hacer un recorrido por el nacimiento democrático de la Ley de Seguros Agrarios (Ley 87/1978) y presentar el Seguro Agrario como la herramienta política dirigida a reducir incertidumbre en la vida del agricultor, ahonda el autor en la definición del seguro agrario como instrumento de gestión de siniestros en la agricultura y nos presenta una interesante tipología en relación a la intensidad de la adversidad, distinguiendo entre accidente, emergencia y desastre. Asimismo, Santiago Escribano, a través de su análisis empírico, insiste en un aspecto esencial a superar, que es la información y la formación esencial de los asegurados, diciendo que la acogida y ampliación de los Seguros Agrarios pasa por ofrecer una buena información al agricultor sobre: lo aleatorio y probabilístico del suceso y la garantía que esta herramienta supone ante dicha aleatoriedad transfiriendo parte del riesgo al asegurador.

Tras presentarnos una fantástica peritación en el sector de la vid a lo largo del capítulo 8, analiza minuciosamente la evolución de la superficie de viñedo aseguradas en la comarca agraria Mancha desprendiéndose de este recorrido que, los Seguros Agrarios tienen una carga social relevante como demuestra en el último de los capítulos de esta obra. Es igualmente interesante la presentación que en el capítulo 9 hace del agricultor como “corresponsable” de su protección ante el riesgo. Y su reflexión de que el Seguro Agrario tiene cabida para ser adoptado por la PAC y la OMC por su utilidad de garantía y compensación de daños sobre las cosechas, sin obviar que la dificultad actual para esa adopción estaría en regular la diversidad de seguros existente según países miembros ya que un seguro único comunitario no sería viable.

Santiago Escribano demuestra amén de tener un gran conocimiento práctico y empírico de los Seguros Agrarios, particularmente en los viñedos, nos demuestra que el Seguro Agrario es uno de los instrumentos financieros más idóneos en la protección y garantía de renta de los agricultores y en particular de los viticul-

tores, ya que el Seguro Agrario transfiere una parte del riesgo de adversidades meteorológicas a las compañías aseguradoras que indemnizarán al agricultor en caso de siniestro, evitando así el endeudamiento del agricultor y dándole la oportunidad de seguir manteniendo la viabilidad de su explotación.

En su estudio psicosocial sobre la falta de confianza del viticultor a la hora de contratar Seguros Agrarios, el autor arroja importantes resultados en relación a la percepción de los viticultores y las habilidades de conducta en los tomadores de seguros para romper con la desmotivación. De ahí que sopesa el que si bien el Seguro Agrario es una herramienta de enfoque económico buscando una optimización de la renta, no está suficientemente adaptada a la realidad social pues precisa tener en consideración componentes que incorporen valores y objetivos sociales, como son el afianzamiento de población en el medio rural y comprender las razones que impiden al agricultor contratar un seguro, es decir romper con la desconfianza.

Destaca el autor el impulso positivo que ejercen las cooperativas agrarias y su papel a la hora de establecer pólizas de Seguros, por lo que en la actualidad el desafío está no en buscar nuevas fórmulas sino en consolidar las existentes solventando las relaciones causa-efecto sobre la baja contratación de los agricultores y haciendo que esta herramienta sea menos engorrosa en términos de normativa y contratación.

En definitiva es un libro de gran interés para conocer el funcionamiento de los Seguros Agrarios, su recorrido desde hace más de treinta años y las dificultades sociales que encuentra en su implantación, motivación y rechazo de los agricultores en relación al Seguro Agrario.

ANA VELASCO ARRANZ  
Profesora Titular de Universidad Interina  
Universidad Politécnica de Madrid



# LOS NOTARIOS AGRARISTAS

## BLAS INFANTE: NOTARIO, AGRARISTA Y ANDALUCISTA

ALEJANDRO LÓPEZ LÓPEZ

Profesor Doctor, Sociólogo y Politólogo.

Universidad Complutense de Madrid

Premio Nacional de Publicaciones Agrarias

(Estudios Socioeconómicos) 1980.

**RESUMEN:** Blas Infante estuvo muy influido por las teorías agrarias de Joaquín Costa y en tal sentido propuso una “clase media campesina”. En segundo lugar, asumió la doctrina económica del georgismo patrocinando una Reforma Agraria especialmente en Andalucía eximiendo del pago de impuestos a quienes invirtieran en mejoras de las explotaciones del campo.

Planteó la función social de la propiedad y denunció la injusticia del régimen económico-Jurídico del latifundio andaluz que impedía el dinamismo y el desarrollo de la economía regional y nacional. Formó parte de la Comisión Técnica Agraria de la Segunda República, en mayo de 1931.

**Palabras clave:** Regeneracionismo, costismo y europeísmo, georgismo, mesocracia agraria, autonomía regional andaluza.

**ABSTRACT:** Blas Infante was influenced by agricultural theories of Joaquin Costa and thus proposed a “middle class peasant”. In the second place, he assumed the economic doctrine of Georgism by sponsoring an agrarian reform, especially in Andalusia, by exempting from paying taxes for those who invest in improvements to the holdings in the field.

Blas Infante raised the social function of property and denounced the injustice of the economic-legal regime of Andalusian estate that prevented the dynamism and development of the regional and national economy. He was part of the Agricultural Technical Committee of the Second Republic in May 1931.

**Keywords:** Regenerationism, Costinm and Europeanism, Georgism, Agricultural mesocracy, Andalusian region autonomy.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El regeneracionismo español. III. Regeneracionismo agrario. IV. Agraristas españoles 1900-1936. V. Biografía: Blas Infante. VI. “El regionalismo andaluz” y el proyecto de reforma agraria. VII. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

La España finisecular del XIX y primer tercio del siglo XX fue escenario del protagonismo “social” y político de un bloque de personalidades dentro de nuestro país que, encabezado por Joaquín Costa, plantearon la cuestión agraria.

La mentalidad y los objetivos prácticos apuntaron desde un primer momento a provocar el suficiente impacto en los políticos del Gobierno y de la oposición, en la clase dirigente y en la opinión pública, para alcanzar la transformación gradual de nuestras vetustas estructuras agrarias y para lograr la modernización de la sociedad teniendo como modelo a los países europeos más avanzados (aspecto que será reforzado por la experiencia de las reformas agrarias en el ámbito de los nuevos Estados surgidos tras la I Guerra Mundial y tras la revolución bolchevique en Rusia).

## II. EL REGENERACIONISMO ESPAÑOL

Bajo el título de “La Regeneración” aparece un periódico en 1868, y el regeneracionismo como fenómeno político, social y económico protagoniza la vida nacional a partir de 1890.

Solamente partiendo de 1868 y de las libertades que la revolución de septiembre reconocía a la sociedad española, pueden comprenderse en profundidad las razones y motivaciones históricas del renacimiento cultural que se extiende visiblemente desde entonces hasta la caída de la Segunda República... Desde 1881 el relanzamiento cultural corría parejo con las libertades de expresión...

La ley de prensa particularmente, aprobada en 1883 que resultaba ser una de las normas menos encopetadas en tecnicismos jurídicos, por tratarse de un texto directo y sucinto de contenido, fue la piedra angular y el verdadero factor impulsor del progreso cultural enunciado. Aquella ley, que a su vez no era sino una reedición más afortunada de las normas de 1868 y 1869, supervivió sin contratiempos graves hasta su abolición por los vencedores de la guerra civil de 1936-1939

La cuestión del regeneracionismo plantea inmediatamente la necesidad de conocer qué es lo que pretendían los hombres que de algún modo se situaron

dentro de este movimiento, puesto que, la mayoría de los españoles sentía y decía que España necesitaba regenerarse; los miembros que pertenecían a la burguesía media disconforme con la Restauración –sobre todo, a partir de la catástrofe colonial de 1898–; coincidían en criticar al régimen político de Cánovas del Castillo, a los partidos políticos de turno en el poder, al caciquismo y al Parlamento; pedían una política de realidades mediante técnicas urgentes para solucionar los problemas concretos; exhibían una fe en la revitalización de España y un convencimiento en las posibilidades de la Patria para salir a flote por sí misma del naufragio. El objetivo de solución de los problemas nacionales era propuesto con cierto pragmatismo, con un lenguaje científico y con un talante confuso de neutralidad política.

Las fórmulas de emergencia que patrocinaban se difundieron entre el público que reclamaba para salir del fracaso y del hundimiento interior y exterior de la nación, fue tal el consenso de aceptación que el regeneracionismo provocó, que llegó a estar presente en toda la geografía española, siendo motivo de chistes y tema de teatro. Con seriedad o con sarcasmo la idea creó un estado de opinión.

Sin embargo, el programa no acaba aquí: La palabra regeneración no vino sola a la conciencia española: apenas se comienza a hablar de regeneración se empieza a hablar de europeización. Uniendo fuertemente ambas palabras, don Joaquín Costa labró para siempre el escudo de aquellas esperanzas peninsulares en su libro *Reconstitución y Europeización de España*.

No pudiendo enumerar todos los hombres que abanderaron el regeneracionismo, mencionamos a los vinculados de algún modo a la persona de Costa, los Gamazo, Basilio Paraíso, Muro, Salamero y Santiago Alba. Y fuera de la órbita de Costa, aunque unidos por el tradicionalismo de las instituciones regionales, el triángulo de los insignes españoles catalanistas: Almirall, Joan Margall y Prat de la Riba.

La base social de la que procedían era la burguesía media de intelectuales, profesiones liberales, comerciantes y propietarios medios de la agricultura; la coyuntura que les tocó en suerte era claramente de crisis.

Buscaban el bienestar del país mediante el progreso y el ejercicio del poder político de la “aristocracia natural”; su mayor desacierto fue la falta de organización como partido político, el no presentar la alternativa de otros sistemas que el de la Restauración y el teorizar sobre la revolución al parecer conservadora sin la colaboración del socialismo y del incipiente sindicalismo, es decir, la “revolución al parecer conservadora sin la colaboración del socialismo y del incipiente sindicalismo, es decir, la “revolución desde arriba” o más exactamente desde la clase media no contaminada por los desmanes mesocráticos de los liberales doctrinarios de la “ficción” y de la democracia formal. En definitiva el proyecto consistía más en el cambio de personas que en el de estructuras.

### III. REGENERACIONISMO AGRARIO

El movimiento regeneracionista agrario había empezado mucho antes con la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas mediante los Concursos y Memorias sobre la Agricultura española que hizo posible una vasta información sobre el tema.

Fermín CABALLERO vio premiada su *Memoria sobre el fomento de la población rural* (Madrid 1863), en ella propone: “Una ley agraria o código rural, en que se fijen los puntos cardinales del problema” y los medios de progreso: “1º Cultivo intensivo, 2º Guardia rural, 3º Escuelas prácticas de agricultura, 4º Que la ley civil señale el tipo proporcionado de una labranza, 5º Declarar porciones indivisibles e inacumulables el coto tipo:

- Aumentando los estímulos para las ventas y trueques.
- Apelando a los medios legales coercitivos.
- Rebajando el %:
  - Del registro de hipotecas
  - Del papel para contratos y diligencias
  - Los derechos de escrituras y judiciales
- Conseguir una subvención del fondo destinado a mejoras agrícolas.
- Recargar el % a las fincas mayores y menores que el tipo coto”

Francisco de UHAGON Y GUARDAMINO (Madrid, 1873, publicó en la imprenta y librería de Eduardo Martínez, c/ Príncipe, 1876): Sobre la influencia que la acumulación o división excesiva de la propiedad territorial ejercen en la prosperidad o decadencia de la agricultura en España.

Vicente SANTAMARÍA DE PAREDES (Madrid, 16/III/1872) *La defensa del derecho de Propiedad y sus relaciones con el trabajo*, publicada en a Tipografía del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos, Madrid, 1874.

Enrique ALLER, publicó más tarde su famosa obra: *Las Grandes Propiedades Rústicas en España, efectos que producen y problemas jurídicos, económicos y sociales que plantean*, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, Madrid, 1912, cita otras tantas obras premiadas por la Academia: *El absentismo en España* (1885) de GÓMEZ PIZARRO, G; *La vida del campo* de RODRIGAÑEZ y *El absentismo y el espíritu rural* (1889).

Espigando sobre las aportaciones Domingo Enrique ALLER no podemos soslayar el siguiente texto: “La utilidad de la expropiación forzosa para neutralizar los efectos de la acumulación de la propiedad territorial, en los casos en que constituyan un obstáculo insuperable para el progreso de la Agricultura... Será el bienestar nacional el interés supremo de la comunidad, que vive a expensas de lo que produce el suelo de la nación misma, y le asiste un derecho perfectísimo a que se explote en condiciones adecuadas al fin para el que está destinado. ¿Qué significa, en fin, todo esto? Que si bien el sentimiento de la



propiedad “es innato en el hombre”, ha recibido su bautismo de la ley civil; y si ésta la ha arreglado y modificado en todos los tiempos conforme a las exigencias del estado social de cada pueblo, continuará en adelante arreglándola y modificándola, aquí como en los demás países, sin detenerse ante el temido fantasma de la expropiación forzosa, cuando no encuentre otro medio de evitar o disminuir los males que lamentamos, derivados de nuestra actual situación agraria”.

#### **IV. AGRARISTAS ESPAÑOLES 1900-1936**

La semilla lanzada por el regeneracionismo agrario encontró en las inquietudes sociales de nuestro país el terreno apropiado para producir una constelación de españoles acuciados por la vergüenza de nuestra cultura arcaica y por la penuria de los cultivadores. Al calor de todas las ideologías se fraguó entre los grupos conscientes la conciencia colectiva de redención y modernización de la estructura agraria atenazada por formas y relaciones feudales. La riqueza en número y en calidad de los agraristas pertenecientes a distintas generaciones no es posible exhibirla en este trabajo.

Muchos echarán de menos a economistas, políticos y sociólogos que con sus tratamientos intentaron cambiar la pobreza y el abuso de una España vieja para cambiarla por una sociedad más justa, democrática y moderna; sea suficiente el recuerdo homenaje a un Julio Senador, José Cascón, Hoyos Sáinz, Florez de Lemús, Fabra Rivas, José Sánchez Rojas, Felipe Alaiz, Rivera Pastor, Luis Olariaga, Ignacio Gallastegui, Aznar Embid, Sánchez-Juliá, Jordana de Pozas, Corpus Barga, Vizconde de Eza, Fernando de los Ríos, Ramón de Belaus-teguigoitia, Claudio Sánchez-Albornoz, Oscar Pérez Solís, Manuel Cordero, José García Mercadal, Juan Morán, Mateo Azpeitia, Adolfo Álvarez Buylla, Sánchez-Rivera, López de Haro, Mariano Granados, fueron entre otros los portavoces de la España agraria.

La vida y la obra de Joaquín Costa fue el puente de unión entre la decadencia planteada en la última década del XIX y la esperanza del resurgimiento español en el XX representados por los agraristas.

Las denuncias de Costa llevadas a cabo desde 1868 hasta 1911 inciden en la descripción de la imagen esclerótica de la España rural como un caso de patología social que hacía inevitable el intervencionismo estatal en la economía y de modo particular en el régimen agrario del país. Sus diatribas contra el caciquismo expresado en el “pucherazo” electoral y que él pretendía subsanar con la educación general, la creación de instituciones cooperativas, la instauración de una política hidráulica, la implantación progresiva de la agroindustria y la aplicación del principio colectivista a la propiedad de la tierra fustigando el latifundio, el absentismo y la baja rentabilidad agrícola que sometía a los

braceros agrícolas a rentas injustas por muy bajas y a condiciones de trabajo más propias de acémilas que de hombres libres.

Este fue el caldo de cultivo y la antorcha que sería recogida inmediatamente por los agraristas y reformistas (Blas Infante, Juan Díaz del moral, Constancio Bernaldo de Quirós y Pascual Carrión).

El cambio radical en la estructura del latifundismo, el absentismo de los propietarios, el subarriendo de fincas, la modernización de los “foros” en el Norte, la demanda de una situación más racionalizada de la “rabassa morta”, la necesidad de una nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, la inversión y el mantenimiento de las producciones agrícolas, el salario digno y la jornada de ocho horas, el seguro de enfermedad y de accidentes para los trabajadores del campo y el nuevo sistema de organización productivo a través del cooperativismo fueron los aspectos más destacados que propusieron los agraristas y reformistas españoles.

## V. BIOGRAFÍA: BLAS INFANTE

Blas **INFANTE PÉREZ** (1885-1936). Nació en Casares (Málaga) en 1885. Licenciado en derecho en Granada, se afincó en Sevilla, dedicándose a su profesión de notario. A partir de la presentación de una memoria en el Ateneo de Sevilla en 1914, inició su actividad como ideólogo del andalucismo, y plasmó sus teorías en su obra esencial: *Ideal andaluz. Varios estudios acerca del renacimiento en Andalucía* (Sevilla, 1915). Su formación intelectual arrancó del krausismo y el regeneracionismo, y se manifestó siempre con un marcado idealismo, típico del ilustrado pequeño burgués de izquierdas, como en alguna ocasión se le ha caracterizado. Planteó la necesidad de una profunda reforma agraria que diera la tierra al jornalero andaluz, y fuera acompañada de una reforma social capaz de crear una clase media campesina en la región. A partir de 1916 se entregó a la creación de Centros Andaluces, con sus órganos de expresión propios: las revistas *Andalucía* y *Guadalquivir*, y, al año siguiente, consideró que ya había cuajado una organización andalucista, que nunca quiso que sirviera de germen para un partido político. Por el contrario, en su pensamiento, los andalucistas eran hombres nuevos, redentores, capaces de terminar con el caciquismo y de dirigir al pueblo, del que Infante desconfiaba por considerarlo fácilmente manipulable. Pero todo ello debía hacerlo el andalucismo colocándose por encima, y al margen, de las luchas y enfrentamientos de los partidos políticos, a los que Infante menospreciaba. Tal estrategia, de intelectual sensible pero distante, y su rechazo de cualquier método populista fueron las razones del fracaso de su movimiento.

Proclamada la II República, los Centros Andaluces se configuraron como Junta Liberalista de Andalucía, órgano expresivo de los anhelos revolucionarios

de Andalucía, conceptos que, dado el talante personal de Infante, no sirvieron para obtener adhesiones populares. Por dos veces, Infante se decidió a participar en el juego electoral. Primero, en una candidatura andalucista, como simpatizante o miembro del Partido Republicano Federal, pero fracasó. Después, se acercó al Partido Social-Revolucionario de Balbotín, encontrando el rechazo personal de los cuadros obreros de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). En 1932 entró en Izquierda Radical Socialista, y volvió a concurrir a las elecciones en una lista denominada Izquierda Republicana Andaluza, con el mismo resultado negativo. Colaboró en la redacción del Proyecto de Estatuto de Autonomía, pero, doblemente decepcionado de los partidos y de la vida política, se encerró ya en un retiro ensimismado y pesimista en su casa de Coria, donde escribió sus últimas *Cartas Andalucistas*, dejando libertad de voto a sus seguidores. Fue detenido y asesinado, en Sevilla, por combatientes franquistas en los comienzos de la guerra civil. (DCA) (Enciclopedia de Historia de España, dirigida por Miguel Artola. 4.- Diccionario Biográfico. Madrid, 1995, pags. 422)

## VI. “EL REGIONALISMO ANDALUZ” Y EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA

Formó parte, con Díaz del Moral, Pascual Carrión y Bernaldo de Quirós de la Comisión Técnica Agraria creada por Decreto de 21 de Mayo de 1931. Fue presidente de ella D. Felipe Sánchez Román, siendo miembros de la misma: el Director general de los Registros: D. Antonio Garrigues; los Ingenieros Agrónomos: Sres. Vázquez Humasqué, Álvarez Ugena, Alcaraz, Oteyza, Rodríguez y Carrión, los Ingenieros de Montes: Sres. Romero y Lleó; Profesores: Sres. Dantín Dantín, Morán, Cruz Gallastegui y Hoyos Sáinz; Economistas: Sres. Flórez de Lemús, Viñuales y Franco; Juristas: Sres. Infante, Villalobos, Eguizábal, Díaz del Moral, Bernaldo de Quirós, López de Haro, Granados y Casuso; Agricultores: Sres. Tudela, Alba Romero, Sugrañes y Jordá; Obreros: Sres. Martínez Gil y Zafra, y Administrativos: Sres. Fuentes Martiáñez y Hereza (CARRIÓN, Pascual., *Los latifundios en España. Su importancia, origen, consecuencias y solución*, Madrid, Gráficas Reunidas, S.A. 1932, pág. 380).

Como andaluz fue un entusiasta de su tierra por la que luchó resaltando las características peculiares de la región, propugnando el conocido “Regionalismo Andaluz” que hoy se ha consolidado en el sistema político y administrativo de las nacionalidades del Estado español. En la base y en el objetivo del Regionalismo Andaluz está la reivindicación de la personalidad política, social y económica de la región mediante un plan y un programa francamente progresivos. Las fuerzas con que contaba eran escasas en Sevilla, considerables en Córdoba y casi nulas en el resto de Andalucía. La bandera regionalista cordobesa cobijó

a republicanos, socialistas, anarquistas, elementos neutros y hasta mauristas y otras gentes de derechas.

En su trayectoria estuvo muy influido por Costa, a quién tanto admiraba, Infante propuso resolver el problema andaluz creando una mesocracia campesina que hasta cierto punto recuerda lo que Costa llamaba clases neutras. Al parecer Infante creía que por este procedimiento superaba la lucha de clases, transcurrido el tiempo y sobre todo si hubiera podido vivir la guerra civil y la larguísima posguerra se habría percatado que el problema tiene un planteamiento científico diferente. Infante respetaba el sistema capitalista.

Como ha afirmado Juan Antonio Lacomba la base esencial del pensamiento económico andalucista está en el georgismo, y el punto 5º del I Congreso Internacional Georgista de Ronda en Mayo de 1913 pone de manifiesto que: *“La política agraria debe orientarse, eximiendo de impuestos toda mejora introducida en las explotaciones, favoreciendo la acción de los arrendatarios y transformando la contribución territorial rústica, sustituyendo, como base, el líquido imponible por la capacidad productora”*.

Dentro de las sugerencias e iniciativas pletóricas de posibilidades que Blas Infante descubrió, la faceta que más nos interesa está relacionada con la labor de agrarista en la prensa diaria, revistas de la época y en distintas publicaciones. En concreto, veamos como él entendía la mayor y más recia reforma agraria de Andalucía mediante la creación de una clase media campesina.

En la concepción económica de Infante encontramos una de las causas de la tiranía política que sojuzgaba al pueblo andaluz en el bárbaro régimen económico-jurídico, que produce la opresión y la miseria repartiendo el solar andaluz en grandes porciones entre orgullosos guerreros y vanos magnates, incapaces de trocar la espada por el arado, como los nobles árabes, ni de hacer otra cosa que mantener sus tierras en inacción o cobrar rentas de sus colonos.

El genio andaluz tiene puesta una losa, los jardines se han convertido en soledades yermas, crece la maleza en los caminos regados con las lágrimas de la emigración; las ciudades más populosas del mundo se van convirtiendo en aldeas miserables. España, loca, se desangra en una espantosa lucha incoherente.

Y saliendo al paso de quienes achacan al caciquismo la causa de todos los males, manifiesta: “Y no se hable de la influencia del caciquismo; este es sólo un síntoma morboso que acusa la carencia de sanas energías. Cuando el cuerpo recobre la salud, desaparecerán los estigmas de la enfermedad. Cuando el incapacitado deje de serlo, concluirán las tutelas criminales. El caciquismo sólo existe de hecho. El derecho está a la orden del pueblo, esperando que éste quiera ejercitarlo. Han de ser, pues, las circunstancias económico-sociales las que produzcan el efecto cuyas causas buscamos”.

Admirador del joven poeta Miguel de Castro, e identificado con la descripción que hace de la Andalucía Labriega, reproduce las siguientes estrofas:

*“La Andalucía que yo canto  
no está en las zambras ni en las fiestas,  
ni es la que admiran los extraños  
ni es la que cantan los poetas.  
Es la labriega del cortijo,  
es la mocita aceitunera  
que en su mirar de calentura  
su desencanto y su hambre enseña”.*

Asaltado por la sangrante realidad andaluza, Blas Infante llega a la conclusión de la inexistencia de la clase media que se compone de los individuos económicamente independientes que tienen satisfechas sus necesidades individuales y familiares; dicha clase es la que está capacitada para la comprensión, el sentimiento y la realización de los ideales colectivos. De ahí que nuestro agrarista esboce un proyecto para la consecución de una clase media entre los ideales próximos y urgentes de Andalucía: *“La clase media andaluza habrá de ser, principalmente, clase media campesina. Y aunque se pretendiera crear una clase media industrial habría que empezar por constituir la campesina. El desarrollo industrial está condicionado por la existencia de una base que constituye su necesario antecedente. Ha de estar constituida por los que son poseedores de la tierra en cantidad bastante para satisfacer cómodamente sus atenciones, por la aplicación permanente sobre la misma del esfuerzo propio”.*

La clase media campesina es sinónimo de que el nivel de vida de los agricultores tiene que sobrepasar el techo de la mera subsistencia, tiene que ir más allá de la estricta producción en función del consumo del productor; implica, la posesión de tierra en cantidad adecuada, un capital de explotación y de beneficio suficiente, haciendo viable el trinomio trabajo-comida-lectura, una vivienda confortable y en una civilización del agua y del jabón como decía Costa.

Infante, no atribuye al fatalismo o a las leyes económicas inexorables la falta de una clase media campesina, sino a la consecuencia del Régimen actual que les despoja o que sea consciente su despojo artificial, económico-jurídico y hasta político-administrativo y que salvaguarda los famosos intereses creados, en cuyo servicio se esgrimen los citados argumentos. ¿Y qué significa esto sino que aquí no solamente el propietario no ofrece al trabajo sus tierras, sino que ni deja saltar las vallas que garantizan su posesión, siempre exclusiva, sea o no acompañada por el uso que sobre aquellos ejercen? Y esto último está demostrado porque no sólo no faltan, sino que sobran tierras en Andalucía para los excedentes de la emigración. Lo que determina la imposibilidad de redención del jornalero, de su conversión en individuo de la clase media campesina, y mantiene inculto el solar andaluz, es la acumulación de esa denominada propiedad de la tierra y

el régimen que la hace subsistir, reconociendo sobre aquella un poder absoluto a los propietarios para impedir a ella el acceso de esos infelices.

Es el régimen impuesto por el concepto absoluto de “Propiedad privada de la tierra”, el fondo de la cuestión consiste en la creación de la clase media campesina, y el único sistema adecuado será aquel que ponga la tierra andaluza a disposición del pueblo, de cada uno de los individuos y familias andaluzas, para que cada una de ellas cultive y explote tanto como necesite o exigieren sus respectivas necesidades y actividades, asegurándoles al mismo tiempo la posesión permanente de la tierra que reclamaren estos fines, con el fin de estimular el mejoramiento.

## VII. CONCLUSIONES

El líder del regionalismo andaluz asocia el Gobierno regional con la existencia de la clase media campesina: Andalucía para cumplir su ideal, como unidad regional distinta y elemento de una sociedad nacional superior, necesita efectuar como ideales próximos, la purificación de su genio peculiar, el fortalecimiento, entre sus hijos, del espíritu regional; el fortalecimiento de la conciencia colectivo-regional con fines de afirmación político-administrativa, llegando previa aquella base, a conseguir el establecimiento de instituciones formales, ordenadas al cumplimiento de estos fines, que las circunstancias históricas no impidan la posibilidad de llegar a ser conscientes y libres, lo cual se podrá verificar, principalmente, mediante la reconstitución de la clase media campesina, habiendo de conseguirse este resultado por la redención económica del jornalero y su conversión en labrador, fin que habrá de cumplirse por la redención de la tierra o derecho de todos a su uso, a la estabilidad en su posesión y a la propiedad de los cultivos, edificaciones o mejoras que en ellas hiciesen, siendo el único medio de alcanzar esta base, la absorción de la renta del suelo con las medidas legislativas complementarias. El más inmediato y central de los ideales próximos: “*La tierra andaluza para el jornalero andaluz*”. Sin ella, ya lo hemos visto, se disuelven las familias, los municipios se encanallan, no se ama a la región y, en último resultado se reniega de la patria. Sin tierra, inútil es pensar en la cultura del pueblo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARTOLA, Miguel: Enciclopedia de Historia de España, 4.- Diccionario Biográfico. Madrid, 1995.
2. BORRELL MERLÍN, María Dolores: *Lucio Martínez Gil: representación política (P.S.O.E.) y liderazgo sindical (F.T.T.-U.G.T), 1883-1957*. Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, Madrid, 2002, Págs.575.

3. CARRIÓN, Pascual: *Los Latifundios en España, su importancia, origen, consecuencias y solución*. Gráficas Reunidas, S.A., Madrid, 1932 Págs. 380.
4. DÍAZ DEL MORAL, Juan: *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Alianza Universidad, Madrid, 1973.
5. INFANTE, Blas: *El Ideal andaluz*. Estudios preliminares de Enrique Tierno Galván y Juan Antonio Lacomba. TUCAR ediciones. Documentos Políticos, Madrid, 1976.
6. LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: “Los agraristas españoles de principios de siglo” Rev. Explotación Agraria. Núm. 101, Madrid, marzo 1977 Vol. 11 núm. 3. Págs: 52-57.
7. LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: *Constitución, Reforma Agraria y Guerra Civil en la Segunda República (La Minoría Agraria, 14 de Abril de 1931 – 15 de Septiembre 1932)* Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid, 20 de julio de 1977. Págs. 741.
8. LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*. Prólogo: Ángel Viñas. Serie Estudios Edita: Institutos de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios. Madrid, 1984. Págs. 452.
9. LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro: “Estudio Preliminar: El socialismo democrático agrario de Lucio Martínez Gil en el contexto del Regeneracionismo y el Reformismo” en BORRELL MERLÍN, María Dolores, ob. Cit. Págs. 19-42.

