

REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Segunda Época. Año XXXVI

N.º 76. Enero-Junio 2020

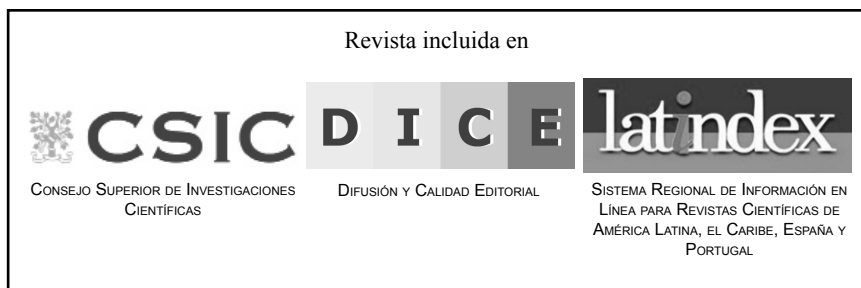
**Fundada en 1985 por
Don ALBERTO BALLARÍN MARCIAL**

**ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA DE
DERECHO
AGRARIO**

AEDDA



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



1985, Revista de Derecho Agrario y Alimentario.
Editada por la Asociación Española de Derecho Agrario.
E.T.S Ingenieros Agrónomos
Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias
Avda. Complutense s/n 28040
Madrid
Teléfono: 910670798

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

Suscripción anual:
España: 50 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Europa: 60 € (IVA y gastos de envío incluidos)
Resto extranjero: 80 € (IVA y gastos de envío incluidos)
I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito legal: M-28559-2014

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

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

DIRECTOR ADJUNTO

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

DIRECTOR ADJUNTO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

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

SECRETARIO

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

SECRETARIA ADJUNTA

D^a. Ana Velasco Arranz, *Profesora Contratada Doctora de Sociología Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.*

ANTERIOR DIRECTOR

D. José Luis de los Mozos y de los Mozos

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. José María Caballero Lozano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos.*

D.^a Enedina Calatayud Piñero, *Profesora titular de Economía y Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Politécnica de Madrid.*

D.^a Ana Carretero García, *Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha*.

D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario*.

D. Fernando González Botija, *Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid*.

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

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

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

D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes)*.

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

D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares*.

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

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

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

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

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

D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado*.

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

ÍNDICE

ESTUDIOS

Análisis de las relaciones comerciales y de competencia en la cadena de suministro alimentaria

María José Cazorla González y María del Mar Bardera Baldrich 7

Necesidad de armonización de la legislación apícola en el territorio nacional. Estudio de caso: las distancias entre apiarios

Santiago Escribano Pintor y Jorge O. Cáceres Gianni 49

La resiliencia de instituciones jurídico-privadas agrarias en tiempos de covid19: el caso de los montes vecinales en mano común y de las cooperativas en Galicia

Isabel Espín Alba 93

Hacia una agricultura sostenible: la mujer como agente del cambio

Ana María Pérez Vallejo 147

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

Fernando González Botija, Macarena García Menéndez
y Ana Isabel Berrocal Lanzarot 177

REVISTA DE REVISTAS

Luis Arnáez Fernández 181

EL CONSULTOR JURÍDICO

La negación de información a los socios de una cooperativa agroalimentaria como delito societario del art. 293 CP.

Celia Miravalles Calleja 187

BIBLIOGRAFÍA

Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis económico del Derecho

Teresa Rodríguez Cachón
Por: *Germán de Castro Vítóres* 191

La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno

AA.VV. (Director: Fernando García Moreno Rodríguez)

Por: Francisco Millán Salas..... 199

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES Y DE COMPETENCIA EN LA CADENA DE SUMINISTRO ALIMENTARIA

MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ

Profesora Titular de Derecho civil
Universidad de Almería (CEIA3-CIDES)

MARÍA DEL MAR BARDERA BALDRICH

Doctoranda Universidad de Almería

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo es presentar de manera sistemática los instrumentos jurídicos que el productor dispone para potenciar su posición en las relaciones comerciales bajo las normas de TFUE y de la defensa de la competencia por un lado, y de otro, destacar aquellas medidas necesarias para potenciar y equilibrar la posición del productor asociado (AOP/OPFH/Cooperativas/SATs...) en la venta por debajo del coste de producción, cuando ha quedado evidenciado que en época de crisis sanitaria nuestros productores europeos han mantenido calidad y producción para que el consumidor europeo tuviera el suministro garantizado. En este sentido desde el art. 101 TFUE se analiza la Directiva 633 relativa a las prácticas comerciales desleales, el Real decreto 2020 por el que se adoptan medidas urgentes para la cadena alimentaria que es la antesala a la modificación de la ley española de cadena alimentaria, cuyo anteproyecto ha comenzado a tramitarse.

ABSTRACT: The aim of this paper is to present in a systematic way the legal instruments that the producer has to strengthen its position in commercial relations under the TFEU and competition rules on the one hand, and on the other hand, to highlight those measures necessary to strengthen and balance the position of the associated producer (AOP/OPFH/Cooperatives/SATs...) in selling below the cost of production, when it has become evident that in times of health crisis our European producers have maintained quality and production so that the European consumer has a guaranteed supply. In this sense, article 101 of the TFEU analyses Directive 633 on unfair commercial practices,

the Royal Decree 2020, which adopts urgent measures for the food chain and is the prelude to the modification of the Spanish food chain law, whose draft has begun to be processed.

PALABRAS CLAVE: venta de producto agroalimentario, precio por debajo de coste, derecho de competencia, excepciones, abuso de posición dominante, prácticas comerciales desleales.

KEYWORDS: selling agri-food products, below cost price, competition rules, exceptions, abuse of dominant position, unfair trade practices

SUMARIO: I. Situación actual de las relaciones comerciales del sector agroalimentario en Europa. 1. Las reglas generales del Derecho de competencia: el artículo 101 del TFUE. A) Jurisprudencia europea sobre las conductas restrictivas de competencia. B) Aplicación de la normativa nacional de la competencia. 2. Excepciones contenidas en el art. 101 del TFUE: la excepción individual. 3. La prohibición de abuso de posición dominante, especial referencia a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro. A) Jurisprudencia europea sobre la posición dominante. B) Prácticas desleales y abuso de la posición dominante: Directiva 2019/633. II. El productor en la cadena alimentaria: desafíos para el s. XXI. 1. Capacidad negociadora del productor. 2. Autonomía de la voluntad y principio de libre elección. 3. Precio pagado al productor. III. Las excepciones de la PAC a las reglas de defensa de la competencia. 1. Excepción para periodos de crisis graves de mercado. 2. Excepciones generales de la PAC. IV. Conclusiones.

I. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES COMERCIALES DEL SECTOR AGROALIMENTARIO EN EUROPA

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, proporciona un estatus específico para el sector agrícola con relación a las reglas de defensa de la competencia. El mismo contiene diversos artículos que hacen referencia a este estatus. Pero, si nos remontamos al Tratado de Roma el sector agrario ya gozaba de una relación especial con el derecho de competencia.

El artículo 38 del TFUE otorga primacía a las disposiciones específicas adoptadas en el marco de la Política agraria común respecto de las disposiciones generales del Tratado relativas al establecimiento del mercado interior. Asimismo, el artículo 42 otorga al legislador de la UE poderes únicos para decidir en qué medida las reglas de la competencia se aplican al sector agrícola, teniendo en cuenta los cinco objetivos de la PAC. Las normas de la competencia sólo se aplicarán a la producción y comercialización de los productos agrícolas. No podemos considerar al artículo 42 un ámbito exento de competencia, sino que

los operadores del mercado deben encontrar un equilibrio entre la realización de los objetivos de la PAC y la necesidad de mantener una competencia efectiva en los mercados agrícolas¹. Los objetivos de la PAC se establecen en el artículo 39 y consisten en aumentar la productividad de la producción agrícola, garantizar un nivel de vida justo para las comunidades agrícolas, estabilizar los mercados, asegurar los suministros y asegurar precios razonables para el consumidor. Pero no resulta nada fácil establecer este equilibrio, porque los objetivos de la PAC han de cumplirse simultáneamente y resultan a menudo contradictorios entre ellos. Para alcanzar estos objetivos se creó la Organización Común de Mercados (en adelante OCM) prevista en el artículo 40.

Bajo este contexto general y al amparo del TFUE, se desarrollan las relaciones comerciales del sector agroalimentario en España y en Europa, donde tiene un valor estratégico innegable tal y como deja constancia la PAC. No obstante, es un sector vulnerable en su conjunto por sus propias características, ya que integra a una amplia diversidad de agentes de los sectores de la producción, la transformación y la distribución, que a su vez se ven limitados individualmente por su idiosincrasia, lo que genera controversias y conflictos, que no cuentan con una jurisdicción agraria especializada para el sector, debiendo acudir en la vía judicial a los juzgados de primera instancia o al juzgado concursal cuando la empresa agraria cae en concurso.

La heterogeneidad que existe en España y en Europa ha condicionado sin duda el funcionamiento y las relaciones de los agentes que operan a lo largo de la cadena alimentaria, evidenciando deficiencias que se han visto agravadas en el contexto de la actual crisis económica global. La volatilidad de los precios percibidos por los productores, el alto coste de los insumos y la inestabilidad de los mercados internacionales, son factores coyunturales que han mermado la competitividad y rentabilidad del sector agroalimentario.

Un análisis de la situación actual de la cadena de valor evidencia la existencia de claras asimetrías en el poder de negociación que pueden derivar, y en ocasiones derivan, en una falta de transparencia en la formación de precios y en prácticas comerciales potencialmente desleales y con prácticas contrarias a la competencia que distorsionan el mercado y tienen un efecto negativo sobre la competitividad de todo el sector agroalimentario².

1 CARPAGNANO, M.: Más cooperación entre agricultores para aumentar la competencia en el mercado: el nuevo marco UE. <https://blog.cnmc.es/2018/10/17/mas-cooperacion-entre-agricultores-para-aumentar-la-competencia-en-el-mercado-el-nuevo-marco-ue/>.

2 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á.: “Los contratos alimentarios en la Ley de la cadena alimentaria. (Referencia a la normativa y doctrina italiana «dei contratti di cessione dei prodotti agricolo e agroalimentari»)”. *Actualidad Civil*, N.º 3, Marzo 2015. ROPPO, V., «Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimmetria di potere contrattuale: genesi e sviluppi di un nuovo paradigma», *Riv. Dir. Priv.*, 2001, págs. 769 y ss. VALDÉS

La progresiva liberalización del mercado, ha ido acentuando estas asimetrías haciendo mas vulnerable al productor y provocando un marco normativo que gira en torno a las relaciones contractuales y jurídicas entre los diferentes agentes de la cadena alimentaria, así como normativas adecuadas a la nueva realidad como fueron el Reglamento (UE) 1308/2013³, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (en adelante Reglamento de la OCM⁴ o mas recientemente la Directiva (UE) 2019/633 relativa a las practicas comerciales desleales en la cadena alimentaria⁵. Y en el panorama nacional, tenemos el Real decreto de 2020 por el que se adoptan medidas urgentes para la cadena alimentaria⁶, publicado en plena pandemia de COVID-19, y que es el antecedente a la modificación de la Ley de cadena alimentaria cuyo anteproyecto ha comenzado a tramitarse⁷.

BURGUI, ÁNGEL: “Nuevos aires en el sector alimentario: comamos todos pero con orden”. Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, N.º 33, Mayo-Junio 2013.

- 3 Artículo 209 del Reglamento (UE) n° 1308/2013 establece que el artículo 101.1 del TFUE no se aplicará (i) a los acuerdos, decisiones y prácticas que prevén el artículo 101.1 y el artículo 102 del TFUE relativos a la producción o el comercio de productos agrarios que sean necesarios para la consecución de los objetivos de la PAC, ni (ii) a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de agricultores, asociaciones de agricultores, asociaciones de estas asociaciones, organizaciones de productores (OP) reconocidas o asociaciones de organizaciones de productores (AOP) reconocidas, que se refieran a la producción o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrarios, a menos que pongan en peligro los objetivos de la PAC. Sin embargo, si (i) o (ii) conllevan la obligación de cobrar un precio idéntico o excluyen la competencia, sí les será de aplicación el artículo 101.1 del TFUE. http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20181214_estudi_cadena_agroalimentaria_esp.pdf
- 4 Reglamento (UE) No 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) no 922/72, (CEE) no 234/79, (CE) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007. DOL 347 de 14.12.2013.
- 5 Directiva (UE) 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4396544>
- 6 Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-2669
- 7 Los objetivos son:
 - Reforzar la posición negociadora de todos los eslabones de la cadena, de modo que se asegure la efectiva competencia de todos ellos y se dote de herramientas eficaces para que se pueda negociar en igualdad de condiciones.
 - Conformar la cadena de valor agroalimentaria de abajo hacia arriba.
 - Evitar prácticas desleales en la contratación agroalimentaria.

La nueva ley incorporará al derecho español la Directiva sobre prácticas comerciales desleales en el sector agroalimentario para reequilibrar la cadena y promover la transparencia en la formación de precios, recordando además que algunas medidas fueron introducidas este año en febrero con el Real Decreto-ley 5/2020, que prohíbe la venta por debajo de coste de producción y la destrucción del valor de los productos a lo largo de la cadena

Autores como Michele Carpagnano, apoyándose en el artículo 42 del TFUE y en el Reglamento de la OCM consideran que la preeminencia de la PAC sobre el derecho de la competencia de la Unión Europea está reduciéndose hasta que el 1 de enero de 2018, esta situación dio un cambio⁸, gracias a las novedades introducidas por el Reglamento 2017/2393⁹ (en adelante Reglamento Ómnibus), bajo el cual se crea un nuevo marco legal en materia agrícola, en especial con la introducción de una nueva excepción al artículo 101 del TFUE, que fomenta que los productores agrícolas constituidos en organizaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores reconocidas puedan mejorar su posición en el mercado y así hacer frente a los grandes centros de compra y distribuidores, fomentando un derecho de la competencia más equitativo.

1. Las reglas generales del derecho de competencia: el artículo 101 del TFUE

La regla general contenida en el artículo 101.1, señala todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y prácticas con-

- Aumentar los supuestos en que es obligatorio consignar por escrito las relaciones contractuales del sector, para ganar seguridad jurídica.

- Ampliar el catálogo de prácticas desleales a evitar en la contratación agroalimentaria.

Esta propuesta legislativa refuerza el desarrollo normativo iniciado, en una primera fase, en febrero para prohibir la venta a pérdida o destrucción del valor en la cadena e introducir la obligatoriedad de que el precio pactado entre productores y su primer comprador, como mínimo, tiene que cubrir los costes de producción.

8 CARPAGNANO, M.: Más cooperación entre agricultores para aumentar la competencia en el mercado: el nuevo marco UE. <https://blog.cnmc.es/2018/10/17/mas-cooperacion-entre-agricultores-para-aumentar-la-competencia-en-el-mercado-el-nuevo-marco-ue/>.

9 Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2017 por el que se modifican los Reglamentos (UE) no 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), (UE) no 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, (UE) no 1307/2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, (UE) no 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y (UE) no 652/2014 por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal.

certadas que puedan afectar al comercio entre los Estados Miembros y tengan como objeto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior. Por tanto, la norma establece la regla general de la prohibición de acuerdos entre dos o más operadores independientes que restrinjan la competencia en el mercado¹⁰.

Para diferenciar las actuaciones prohibidas que enumera el Tratado, podemos entender que se dan acuerdos entre empresas cuando existe un plan preconcebido. Sobre los mismos, encontramos jurisprudencia, como en el asunto *Oude Luttikhuis*, el TJUE consideró que los estatutos de una sociedad cooperativa no constituían un acuerdo sometido al artículo 101 TFUE¹¹. En cambio, las decisiones son acciones coordinadas para unificar el comportamiento de las empresas, y así eliminar o reducir la competencia. La decisión tiene fuerza vinculante para las empresas que forman parte de la entidad asociativa que las lleva a cabo. Finalmente, las prácticas concertadas consisten en la coordinación entre empresas que, no celebran un contrato, pero si una cooperación práctica entre ellas que no corresponden a las condiciones normales del mercado. Podría ser el caso del envío periódico de comunicaciones entre competidores intercambiando información sobre precios.

El art. 101 TFUE se aplica cuando la conducta colusoria afecta significativamente al comercio entre los Estados miembros. En principio, *debe considerarse que un acuerdo entre empresas puede afectar al comercio entre Estados miembros cuando, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, puede ejercer una influencia directa o indirecta, real o potencial, sobre las corrientes de intercambios entre Estados miembros, en un sentido que pueda perjudicar a la realización de los objetivos de un mercado único entre Estados*¹².

Esta regla general establece cinco prohibiciones concretas:

-
- 10 La STJUE, de 19.03.2015, que versa sobre la coordinación en la fijación de precios de referencia en el mercado europeo de plátanos, cometidas por parte de las empresas Dole Food Company, Inc., con domicilio social en Westlake Village (Estados Unidos), y Dole Fresh Fruit Europe, anteriormente Dole Germany OHG, con domicilio social en Hamburgo (Alemania).
 - 11 El Tribunal afirmó que «el hecho de que una empresa se organice adoptando la forma jurídica específica de sociedad cooperativa no constituye en sí mismo un comportamiento contrario a la competencia», lo cual «no significa que las disposiciones estatutarias que regulan las relaciones entre la sociedad y sus socios, y en particular las relativas a la disolución del vínculo contractual y las que obligan a los socios a reservar a la cooperativa la producción de leche, se encuentren automáticamente excluidas de la prohibición formulada en el apartado 1 del art. 85 del Tratado».
 - 12 ARPIO SANTACRUZ, J.; Los acuerdos de fijación de precios en el sector agroalimentario. LA LEY 4922/2013.

- a) la fijación directa o indirecta de los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;
- b) la limitación o control la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;
- c) la repartición los mercados o las fuentes de abastecimiento;
- d) la aplicación a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; y
- e) la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

A) Jurisprudencia europea sobre las conductas restrictivas de competencia

El legislador europeo establece que en el caso de que se den alguno de estos acuerdos o decisiones prohibidas, éstas serán nulas de pleno derecho. En este sentido se pronuncia la sentencia del TJUE, Caso Gasorba y otros contra Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A., de 23 noviembre 2017. El Tribunal europeo declaraba que el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que una decisión de compromisos relativa a determinados acuerdos entre empresas y adoptada por la Comisión Europea en virtud del artículo 9, apartado 1, del referido Reglamento no se opone a que los órganos jurisdiccionales nacionales examinen la conformidad de dichos acuerdos con las normas en materia de competencia y declaren, en su caso, la nulidad de tales acuerdos con arreglo al artículo 101 TFUE, apartado 2.

Por otra parte, el auto del TJUE de 7 de febrero de 2013, en el asunto C117/12, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Audiencia Provincial de Burgos, en el procedimiento entre La Retoucherie de Manuela, S.L. (en lo sucesivo, «franquiadora»), y La Retoucherie de Burgos, S.C. (en lo sucesivo, «franquiada»), en relación con la ejecución de un contrato de franquicia. Fija que cuando un acuerdo no cumple todos los requisitos previstos por un reglamento de exención, sólo incurre en la prohibición del artículo 81 CE, apartado 1, que si tiene por objeto o por efecto restringir apreciablemente la competencia dentro del mercado interior y si puede afectar al comercio entre los Estados miembros. Sólo en este último caso, y a falta de exención individual en virtud del apartado 3 de este mismo artículo, dicho acuerdo es nulo de pleno Derecho conforme al apartado 2.

En determinadas ocasiones los acuerdos verticales podrían dar lugar a una restricción de la competencia, (entendidos como aquellos acuerdos que se dan entre entidades que operan en diferentes niveles de producción o distribución). Un ejemplo sería: los acuerdos entre productores y minoristas, donde establecen un precio mínimo de venta al por menor. También podría darse en los acuerdos horizontales (que son aquellos acuerdos entre dos o más competidores reales o potenciales). Un ejemplo sería los acuerdos entre productores que fijan el precio del producto agrícola. Asimismo, podrían llevarse a cabo en un mismo caso acuerdos verticales y horizontales porque abarcan varios niveles de la cadena de suministro e implican en cada nivel a varios o a todos los competidores del mercado.

Otra de las sentencias del TJUE es la de 26 de enero de 2017, asunto C-642/13 P, sobre el recurso de casación, interpuesto por Villeroy & Boch Belgium SA, donde solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea que declaraba la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, por la comisión de una práctica colusoria consistente en la coordinación de los precios e intercambio de información comercial sensible. Aquí, el Tribunal establece “que es jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que la redacción del artículo 101 TFUE, apartado 1, se refiere con carácter general a todos los acuerdos y prácticas concertadas que, en relaciones horizontales o verticales, falseen la competencia en el mercado interior, con independencia del mercado en el que operen las partes y de que sólo el comportamiento comercial de una de ellas resulte afectado por los términos de los pactos de que se trate.” Asimismo, “una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, puede resultar no sólo de un acto aislado, sino también de una serie de actos o incluso de un comportamiento continuado, aún cuando uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir, por sí mismos y aisladamente considerados, una infracción de la citada disposición.” Por ello, cuando las diversas acciones se inscriben en un «plan conjunto», debido a la identidad de su objeto, que falsea el juego de la competencia en el mercado interior, la Comisión puede imputar la responsabilidad por dichas acciones en función de la participación en la infracción considerada en su conjunto.”

Por su parte, la STJUE de 6 de diciembre de 2017, que versa sobre productos de lujo, se pronuncia sobre los acuerdos verticales, y tiene por objeto la interpretación del 101 TFUE, apartado 1, y del artículo 4, letras b) y c), del Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas. En base a un litigio entre Coty Germany GmbH, un proveedor de

productos cosméticos de lujo establecido en Alemania, y Parfümerie Akzent GmbH, un distribuidor autorizado de dichos productos, en relación con la prohibición impuesta a éste, en el marco de un contrato de distribución selectiva entre Coty Germany y sus distribuidores autorizados, de recurrir de forma evidente a terceras empresas en las ventas por Internet de los productos objeto del contrato¹³.

B) Aplicación de la normativa nacional de la competencia

En aquellos supuestos, en que se den prácticas o conductas restrictivas de competencia, que no sean de ámbito comunitario de acuerdo con los artículos 101 y 102 TFUE, se aplica la normativa nacional de competencia. En nuestro caso, aplicaremos la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), que abarca todos los sectores de actividad indistintamente, es por ello que también se aplica al sector agrario¹⁴. Sin embargo, la LDC a

13 El Tribunal de Justicia declara: que “el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que un sistema de distribución selectiva de productos de lujo dirigido, con carácter principal, a preservar la imagen de lujo de dichos productos es conforme con dicha disposición, si la elección de los revendedores se hace en función de criterios objetivos de carácter cualitativo, establecidos de modo uniforme respecto a todos los revendedores potenciales y aplicados de forma no discriminatoria, y si los criterios exigidos no van más allá de lo necesario”. Asimismo, establece que “el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una cláusula contractual, como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe a los distribuidores autorizados de un sistema de distribución selectiva de productos de lujo dirigido, con carácter principal, a preservar la imagen de lujo de dichos productos recurrir de manera evidente a plataformas de terceros para vender en Internet los productos objeto del contrato, si dicha cláusula pretende preservar la imagen de lujo de esos productos, si se establece de modo uniforme y se aplica de forma no discriminatoria, y si es proporcionada al objetivo perseguido”. Y finalmente, el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del TFUE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas, debe interpretarse en el sentido de que, en unas circunstancias como las del litigio principal, la prohibición impuesta a los miembros de un sistema de distribución selectiva de productos de lujo, que operan como distribuidores en el mercado, de recurrir de manera evidente a terceras empresas para las ventas por Internet, no constituye una restricción de la clientela, en el sentido del artículo 4, letra b), de dicho Reglamento, ni una restricción de las ventas pasivas a los usuarios finales, en el sentido del artículo 4, letra c), del citado Reglamento.

14 MARCOS, F.: “El ámbito de aplicación subjetivo de la LDC y la condena de la Junta Andalucía en el cártel de la uva y del mosto de Jerez: Comentario a la RCNC de 6 de octubre de 2011, Exp. S/0167/09wsF”. IE Law School (Madrid). Revista de Derecho de la Compe-

diferencia del TFUE, no regula exenciones a las normas de competencia para el ámbito agrario, salvo que se den conductas de menor importancia o en el caso de que se pueda aplicar el artículo 1.3 LDC¹⁵.

Por su parte, el artículo 1.1 de la LDC establece que «se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional». Nuestra normativa estatal, abarca otra conducta más anticompetitiva las prácticas “conscientemente paralelas” que, sin embargo, parecen quedar fuera del ámbito del art. 101.1 TFUE. Las prácticas conscientemente paralelas, reguladas en la LDC, son una conducta donde las empresas deciden adoptar comportamientos idénticos de forma sincronizada.

Estas conductas prohibidas, aunque no lo mencione expresamente la LDC, tienen como destinatarios a las empresas, igual que la regulación del TJUE. Según lo previsto en la LDC, se entiende por empresa «cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación». La LDC no establece normas específicas para el sector agrario, pero al considerar la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas actividades económicas, les resulta de aplicación las normas de competencia. Las actividades del sector agroalimentario están consideradas actividades de empresa y por tanto también son de aplicación las normas de competencia.

En este sentido, la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia, de 14 diciembre 2011 AC2011\2359¹⁶: resolvió que quedaba acreditada una

tencia y la Distribución. Nº 11, Sección Comentarios de jurisprudencia, Segundo semestre de 2012, Editorial LA LEY.

- 15 CAZORLA GONZÁLEZ, María José y BARDERA BALDRICH, María del Mar: “La capacidad negociadora de las OPFH en la comercialización de la producción bajo la normativa de defensa de la competencia tras la directiva de prácticas comerciales desleales”, en el Libro coord. Por MUÑIZ ESPADA, E.: “Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria”. Ed. Colegio de Registradores de España. 2020. En prensa. y BACHEZ OPI y BACHEZ GALÍNDEZ: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de derecho de defensa de la competencia desde la entrada en vigor de la ley 15/2007”. Esta doctrina forma parte del libro “La Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. Balance de su aplicación”, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Noviembre. 2010.
- 16 Se da un acuerdo prohibido: un acuerdo de fijación de precios mínimos de pimiento californiano, lamuyo e Italiano, calabacín, pepino, berenjena, y tomate en un sistema que preveía reuniones periódicas para el ajuste de los precios y, de forma incipiente, procedimientos de control como la inclusión del precio mínimo en los albaranes con objeto de limitar o falsear la competencia. Se determinó que la situación de crisis del sector no es uno de los supuestos de exención de la normas de competencia; la actuación de los denunciados como operadores económicos de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta de

infracción del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE, consistente en un acuerdo para establecer precios mínimos de pimiento californiano, lamuyo e italiano, calabacín, pepino, berenjena, y tomate de la que fueron responsables COAG-Almería, ASAJA-Almería y Alhóndigas.

O mas recientemente, la sentencia de la AP de Barcelona, de 8 Mayo 2019¹⁷, donde hay un contrato con precio “a resultas” que se desestima íntegramente la demanda al no quedar probado el incumplimiento de pago del precio de las facturas reclamadas por el vendedor de frutas y hortalizas en virtud de la compra de ciruelas procedentes de una explotación agrícola, pues aunque alude que el precio se pactaba después de la venta no supo concretar qué comisión se descontaba, qué gastos y cuál era el precio de mercado.

Finalmente, para otro sector como es el de los mejillones, encontramos la sentencia de 21 Febrero 2013¹⁸, donde la Audiencia Nacional desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación de mejillo-

la LDC: exceso de los límites de una acción sindical legítima, no es un acuerdo que está entre los previstos en el art. 176 de Reglamento (CE) 1234/2007R; tampoco encuadrable entre los acuerdos de menor importancia del artículo 5 LDC, puesto que el artículo 2 del RDC excluye expresamente la fijación de los precios de venta de los productos; ausencia de estado de necesidad de la denunciada o de diligencia debida.

17 Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 14ª, Sentencia 256/2019 de 8 May. 2019, Rec. 973/2017. La actora ejercita una acción de incumplimiento contractual de un contrato de compraventa, estando reguladas estas acciones en el artículo 1101 del CC que dispone los efectos jurídicos ante la falta de cumplimiento de una de las partes de sus obligaciones contractuales, así como en los artículos 1445 del CC y 325 del Código de Comercio que regulan el contrato de compraventa. El recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, frutas y verduras Antonio SL, alega como motivos: la aportación del documento que contiene el contrato suscrito entre las partes, fuera del momento procesal oportuno, la existencia de un contrato de compraventa a comisión no a precio unitario, nulidad del contrato suscrito al no ostentar la condición de representante legal la persona que se obliga con la actora, el importe de la mercancía reclamada no se prueba que fuera entregada al no reconocer la firma en los albaranes de entrega.

18 Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 21 Feb. 2013, Rec. 298/2011. La Sala comparte plenamente la apreciación que hace la Administración: la conducta no tiene que producirse con idéntica intensidad todos los días durante el tiempo en que tiene lugar para ser antijurídica. O como señala la CNC “no puede entenderse de manera estricta: la coordinación y cooperación tienen altibajos, pueden decaer en determinados momentos, verse interrumpidas por episodios periódicos de guerras de precios, pero conservar su esencia a lo largo del tiempo.”

La tipificación como infracción continuada es conforme a derecho: se ha producido una pluralidad de acciones u omisiones, todas ellas constituyen una infracción del art. 1 LDC y 101 TFUE, aprovechando idéntica ocasión, y lo han hecho los mismos sujetos. A esta calificación no es óbice la diferencia en la participación, el que unos responsables de la infracción lo sean por actuaciones que se prolongaron más en el tiempo que las de otros, concurriendo los restantes elementos previstos en el art 4.6 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPEPS), que señala:

neros contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia que le impone una sanción por prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de la venta del mejillón gallego, porque aunque las organizaciones de productores (art. 5.b) del Reglamento (CE) 104/2000 del Consejo), pueden contribuir a “promover la concentración de la oferta”, concluye que se ha cometido una infracción del artículo 1 LDC y del artículo 101 TFUE porque ha tenido lugar una sucesión de negociaciones y acuerdos con el mismo objeto y finalidad, ambos contrarios a la libre competencia. Sigue lo establecido por nuestro Tribunal Supremo, y entiende que lo relevante para la concurrencia del elemento objetivo de estas infracciones es la capacidad o aptitud de la conducta para producir efectos anticompetitivos, efectos que por otra parte, como establece el acuerdo impugnado, han tenido lugar, si bien con diferente intensidad y en diferentes periodos de tiempo.

2. Excepciones contenidas en el art. 101 del TFUE: la excepción individual

Las disposiciones que regulan el derecho de competencia contenidas en el apartado 1 del artículo 101, Pueden ser inaplicables en tres supuestos:

- primero, cualquier acuerdo o categoría de acuerdos entre empresas;
- segundo, cualquier decisión o categoría de decisiones de asociaciones de empresas; y

“Asimismo, será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.”

La jurisprudencia comunitaria, dictada en relación con el art. 81 CE y actual 101 TFUE, ha señalado que “ Cuando las distintas acciones se inscriben en un «plan conjunto» debido a su objeto idéntico que falsea el juego de la competencia en el interior del mercado común, la Comisión puede imputar la responsabilidad por dichas acciones en función de la participación en la infracción considerada en su conjunto”.

La actora sostiene que durante los años en los que los productores de mejillón llegaron a acuerdos los precios bajaron. Tal extremo no es relevante, pues en primer lugar, se ha acreditado que la actuación tuvo la finalidad de detener la bajada de precios, provocada por la aparición de nuevos competidores, y que las acciones llevadas a cabo eran aptas para alcanzar tal fin. No ha quedado establecido que no lo alcanzaran, como sostiene la actora, pues la cuestión relevante es precisamente qué bajada del precio se habría producido de no haberse adoptado las medidas anticompetitivas.

En cuanto al poder de mercado conjunto de los operadores asociados y participantes en la actuación anticompetitiva, ha quedado acreditada: el objetivo fundamental era presentar un frente unido frente a la “competencia” de los productores de mejillón extranjeros, siendo el sacrificio de la competencia en el mercado del mejillón gallego el medio que se consideró necesario o idóneo para hacer frente a los mejores precios y condiciones generales de la oferta presentados por los productores extranjeros.

Finalmente, dada la configuración legal del tipo infractor tanto en el derecho nacional como en el comunitario, no es relevante para que el mismo se complete que los acuerdos hayan sido o no implementados y hayan sido o no seguidos por la totalidad o por una parte de las empresas asociadas.

- tercero, cualquier práctica concertada o categoría de ellas, que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que:

a) impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos;

b) ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

En consecuencia, los acuerdos alcanzados entre productores independientes pueden estar exentos de las reglas de competencia en virtud de la disposición general del artículo 101.3 TFUE. Dichos acuerdos deben crear beneficios económicos objetivos (por ejemplo, contribuyendo a mejorar la producción y la distribución de los bienes), deben ser indispensables para crear eficiencias, no deben eliminar la competencia y estos acuerdos deben permitir a los consumidores una parte justa de los beneficios resultantes. Esta identificación de activos es relevante para situaciones que no están cubiertas por ninguna de las demás excepciones y exenciones, y pueden dar lugar a una “exención individual” para un número determinado de acuerdos en una situación de mercado determinada.

En estos casos, nos planteamos, qué acuerdos podrían quedar fuera del alcance del artículo 101 apartado 1 TFUE, porque se dan las condiciones del artículo 101 apartado 3 TFUE: se pueden llevar a cabo acuerdos horizontales¹⁹ que aumenten la competitividad del sector, con formas de cooperación entre operadores económicos, que generen eficiencias en beneficio de operadores y consumidores. Por ejemplo, la cooperativa o las Organizaciones de productores, mediante acuerdos de producción en común²⁰ o de comercialización conjunta²¹. Pero habría que tener especial cuidado, porque estos acuerdos

19 Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal. 2011/C 11/01. DOUE 14.1.2011

20 son acuerdos de especialización en virtud de los cuales una o más partes se comprometen a producir conjuntamente determinados productos. El Reglamento (UE) n. 1218/2010, de la Comisión, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del art. 101.3 del TFUE a determinadas categorías de acuerdos de especialización, regula determinadas condiciones que si se cumplen determinan la conformidad del acuerdo de especialización con las exigencias del art. 101 TFUE. Para que se aplique la exención de especialización, la cuota combinada de mercado de las partes no puede exceder del 20% de cualquier mercado de referencia.

21 son acuerdos que implican la cooperación entre competidores para la venta, distribución o promoción de sus productos sustitutivos. Estos acuerdos se pueden aceptar si no contienen cláusulas que tengan el objeto de distorsionar la competencia y la cuota de mercado conjunta de las partes del acuerdo sea inferior al 15%.

también podrían dar lugar a prácticas colusorias como la fijación de precios o el intercambio de información comercial. Asimismo, los acuerdos verticales²² también podrían cumplir las condiciones del artículo 101 apartado 3 TFUE.

La sentencia del TJUE, de 7 febrero 2013 Caso Protimonopolný úrad Slovenskej republiky contra Slovenská sporiteľňa A.S.²³, asunto C-68/12, tiene por objeto la resolución de una cuestión prejudicial planteada por Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (Autoridad de defensa de la competencia de la República Eslovaca) a propósito del comportamiento de tres bancos, constitutivo, según esa autoridad, de un acuerdo para restringir la competencia. El tribunal se pronuncia sobre la interpretación del artículo 101 TFUE, apartado 3, “éste sólo puede aplicarse cuando se ha comprobado la existencia de un acuerdo prohibido por dicho artículo 101”. “Para que se aplique la excepción contemplada en el artículo 101 TFUE, apartado 3, es necesario que se cumplan acumulativamente los cuatro requisitos previstos en él. En primer lugar, que los acuerdos contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, en segundo lugar, que reserven a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, en tercer lugar, que no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, y, en cuarto lugar, que no ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate”. En conclusión, El TJUE declaró que “el artículo 101 TFUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que sólo puede aplicarse a un acuerdo prohibido por el artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando la empresa que invoca dicha disposición ha probado que se cumplen acumulativamente los cuatro requisitos establecidos por el artículo 101 TFUE, apartado 3”.

En Europa, tenemos ejemplos de como las autoridades nacionales de la competencia de los Estado miembros han aplicado el artículo 101.3 TFUE: por ejemplo, en 2013 la Autoridad Nacional de Competencia letona, comprobó de oficio un acuerdo conjunto de cooperativas lecheras que incluía la fijación del precio de leche cruda de acuerdo a la legislación nacional sobre la competen-

22 El Reglamento (UE) n 330/2010, de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del art. 101.3 TFUE, a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas, regula las restricciones a la competencia de estos acuerdos. Quedan exentos de la prohibición del art. 101 TFUE, los acuerdos comprendidos en el ámbito del Reglamento, siempre que la parte del mercado del proveedor no supere el 30% del mercado de referencia en el que vende los bienes o servicios contractuales, y que la parte del mercado del comprador no supere el 30% del mercado de referencia en el que compra los servicios o bienes contractuales y Directrices relativas a las restricciones verticales, de 10.5.2010.

23 Tribunal de Justicia de la Unión Europea Caso Slovenská sporiteľňa (Sala Primera) Caso Protimonopolný úrad Slovenskej republiky contra Slovenská sporiteľňa a.s.. Sentencia de 7 febrero 2013 Aranzadi TJCE/2013/36. Aranzadi.

cia y determinó que el acuerdo podía acogerse a las excepciones del artículo 101.3 TFUE porque se cumplían todas las condiciones. Mientras que, en el mismo año, la Autoridad Nacional de Competencia francesa, multó a unos mataderos y determinó que a pesar de que las partes demostrasen que la fijación de un precio básico contribuía a mejorar la producción de carne, no se daban las demás condiciones del artículo 101.3, ya que un precio básico fijo no promovía el progreso económico y la práctica no permitía a los consumidores disfrutar de una parte justa del beneficio resultante.

Nuestra normativa, en el artículo 1.3 LDC regula las excepciones a la regla general, estableciendo que las prohibiciones no resultan de aplicación a las conductas que contribuyen a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reservan al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante. Para que puedan acogerse a la excepción es necesario, siempre, que las conductas no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, ni ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate²⁴.

Por otra parte, el artículo 1.4 LDC²⁵ regula la exención bajo las reglas generales de competencia que es la que permite acuerdos sobre cantidades y ventas conjuntas por parte de productores agrícolas en todos los sectores, siempre que en última instancia vendan conjuntamente productos agrícolas que han procesado conjuntamente²⁶.

El Reglamento exime la planificación conjunta de las cantidades de producción, la recolección conjunta de productos agrícolas crudos, el procesamiento conjunto de esos productos y las ventas conjuntas de los productos procesados resultantes que cubren hasta el 20% del mercado relevante para los productos procesados. Por lo tanto, esta exención generalmente permite acuerdos sobre cantidades y ventas conjuntas de productos procesados hasta el 20% del mer-

24 El artículo 1.5 LDC, también prevé que el Gobierno pueda declarar mediante Real Decreto la aplicación del art. 1.3 LDC a determinadas categorías de conductas.

25 Artículo 1. 4. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Comunitarios relativos a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresa y prácticas concertadas, incluso cuando las correspondientes conductas no puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de la UE.

26 El Reglamento 1218/2010, de exención por categorías de especialización (SBER) artículo 2 en aplicación del artículo 101.3 TFUE (con relación a ciertas categorías de especialización). DOL 335/43 de 18 de diciembre de 2010.

cado nacional de productos procesados. Esta exención es de especial importancia para las cooperativas en casi todos los sectores agrícolas.

3. LA PROHIBICIÓN DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE, ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES EN LA CADENA DE SUMINISTRO

Ante las desigualdades que se puedan dar en el mercado interior, el artículo 102 del TFUE, regula la prohibición de abusar de la posición dominante, y que recientemente con la reciente Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, buscan proteger a la parte más débil de la cadena alimentaria.

Recordemos que en el TFUE “resulta incompatible con el mercado interior y queda prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo”. Unos ejemplos bastante recurrentes en la práctica comercial son el cobrar o negociar precios no equitativos, o bien limitar la producción o dilatar la negociación sabiendo que se trata de productos perecederos. Si bien una definición de posición dominante se entendería como “la posición de fuerza económica de que disfruta una empresa y que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante, al darle el poder para actuar con una considerable independencia frente a sus competidores, clientes y en última instancia, frente a los consumidores”²⁷.

Tales prácticas abusivas siguiendo jurisprudencia pueden consistir, particularmente, en:

- a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

27 Reglamento de la OCM artículo 208.

De tal manera que la conducta abusiva de los operadores dominantes, generalmente las distribuidoras, consistirá principalmente en estrategias para excluir a los competidores a través de obligaciones de exclusividad, las obligaciones de compra mínima, las denegaciones de suministro y los abusos de explotación, así como las obligaciones contractuales injustificadas, dando lugar a infracciones sobre precios, acuerdos sobre producción, intercambio de información sobre producción o sobre precios, cuotas de mercado y clientes, acuerdos sobre reparto de mercados y abuso sobre posición dominante que como ha denunciado el sindicato labrego galego (SLG) en junio de 2020 donde declara que en los primeros meses del año el precio de la leche se pagó por el Fondo Español de Garantía Agrícola, a una media de 32, 5 céntimos el litro²⁸, a pesar de estar en 36 céntimos/litro el coste de producción en las granjas gallegas. Si bien lo que denuncia son contratos a 24 céntimos el litro

A) Jurisprudencia Europea sobre la posición dominante

La STJUE de 19 de abril de 2018, asunto C-525/16, resuelve una cuestión prejudicial sobre la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen una desventaja competitiva. “Para que se cumplan los requisitos de aplicación del artículo 102 TFUE, párrafo segundo, letra c), es preciso comprobar que el comportamiento de la empresa en posición dominante en un mercado no solo es discriminatorio, sino que también pretende falsear la relación de competencia, es decir, obstaculizar la posición competitiva de una parte de los socios comerciales de esta empresa frente al resto”. “La desventaja competitiva debe interpretarse en el supuesto en el que una empresa dominante aplique precios discriminatorios a socios comerciales en el mercado descendente, a aquella situación en la que dicho comportamiento pueda tener como consecuencia una distorsión de la competencia entre esos socios comerciales. La comprobación de esa «desventaja competitiva» no requiere que se demuestre que se ha producido un deterioro efectivo y cuantificable de la posición competitiva, sino que debe basarse en un análisis de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto que permita concluir que dicho comportamiento influye en los costes, los beneficios u otro interés pertinente de uno o varios de dichos socios, de modo que ese comportamiento pueda afectar a la referida posición”.

También encontramos otra STJUE, de 6 octubre 2015, Caso Post Danmark A/S contra Konkurrencerådet. El litigio versa sobre una empresa de correos que disfruta de monopolio para la distribución de envíos masivos de publicidad por correo y establece un sistema de descuentos estandarizado, condicio-

28 Informe ECREA, realizado por el Ministerio de agricultura en 2017 sobre los costes e ingresos en las granjas gallegas. https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/ganado_vacuno_leche_2017_tcm30-509747.pdf

nal y retroactivo en función de las compras acumuladas durante el período de un año, ajustándose a fin de año cuando lo enviado no coincida con lo estimado. El TJUE se pronuncia en el sentido de que “para determinar si un sistema de descuentos, como el controvertido en el litigio principal, aplicado por una empresa que se encuentra en posición dominante, puede tener un efecto de exclusión del mercado, infringiendo el artículo 82 CE, procede examinar el conjunto de circunstancias del caso concreto, en particular, los criterios y las condiciones de concesión de los descuentos, el alcance de la posición dominante de la empresa de que se trata y las condiciones de competencia específicas del mercado pertinente”. “El hecho de que el referido sistema de descuentos abarque a la mayoría de los clientes del mercado puede constituir una indicación útil de la importancia de esta práctica y de su impacto en el mercado, que puede reforzar la verosimilitud de un efecto de exclusión contrario a la competencia. Asimismo, el artículo 82 CE debe interpretarse en el sentido de que, para estar comprendido en el ámbito de aplicación de dicho artículo, el efecto contrario a la competencia de un sistema de descuentos aplicado por una empresa en posición dominante, como el controvertido en el litigio principal, debe ser probable, sin que sea necesario demostrar que tiene un carácter grave o apreciable”.

B) Prácticas desleales y abuso de la posición dominante: Directiva 2019/633

Las principales claves de la Directiva 2019/633²⁹, son la protección a los agricultores, las organizaciones de productores y otros productores más débiles, unido a la enumeración de la prohibición de 16 prácticas injustas que enumeramos al final de este apartado; y la aplicación de la Directiva contra las prácticas desleales de capacitación por parte de las autoridades de cada Estado miembro y coordinación entre las autoridades y la máxima armonización y los Estados miembros pueden establecer normas más estrictas que la Directiva.

Para combatir el abuso de la posición dominante de grandes operadores económicos respecto los productores agrícolas (individuales, o constituidos en pequeñas o medianas empresas), y después de observar los cambios que se habían producido en la cadena de suministro alimentario, debido a la creciente concentración y la integración vertical de los agentes económicos en el mercado de la UE, ocasionado desequilibrios económicos en las relaciones comerciales entre los diferentes agentes de la cadena y sobre todo en su poder de

29 Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0633>

negociación el legislador europeo³⁰ ha aprobado recientemente la Directiva UE 2019/633³¹. Estas diferencias que pueden ser legítimas, pero su abuso, pueden ocasionar prácticas comerciales desleales, afectando a la parte más débil.

La aprobación de la Directiva ha venido a establecer un marco legal mínimo de referencia, para que todos los Estados miembros lo apliquen en sus respectivas normativas. La Comisión tuvo en cuenta la discordancia que existía entre los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales que podía constituir un elemento entorpecedor del buen funcionamiento del Mercado interior. Además, otros Estados, como Bélgica y los Países Bajos no disponían de una legislación al respecto, sino que optaron por una plataforma nacional voluntaria, y otros países que aún no lo habían regulado podrían llegar a optar por la misma alternativa. En consecuencia, las instituciones europeas consideraron que era necesaria una legislación marco a escala de la Unión para hacer frente a las prácticas comerciales desleales y garantizar que los agricultores y los consumidores europeos tuvieran la posibilidad de beneficiarse de condiciones de venta y de compra equitativa³².

Podemos definir las prácticas comerciales desleales como aquellas que se desvían de una buena conducta comercial y son contrarias a los principios de buena fe y comercio justo. Los desequilibrios entre pequeños y grandes operadores económicos, hacen que la cadena de suministro sea vulnerable a estas prácticas comerciales. Éstas consisten, por ejemplo: en la demora en el pago de productos alimenticios perecederos; las cancelaciones de última hora; las modificaciones unilaterales de los contratos; la negativa a formalizar los contratos por escrito; la devolución de productos invendidos o estropeados, o el pago para la comercialización por el comprador.

30 Desde la Unión Europea, había preocupación en abordar el tema de los desequilibrios que se producían en la cadena alimentaria. Por esa razón, en 2009 se publicó, la Comunicación sobre la mejora en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria” de la Comisión Europea. Con posterioridad, se constituyó el Foro de Alto Nivel sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria a finales de 2011, que tenía como finalidades, mejorar la transparencia de precios, mejorar la competencia, evitar el abuso de poder de negociación y contratación, prohibir la especulación y fomentar la autorregulación. A raíz de estas inquietudes, varios países intentaron regular esta cuestión. En España, se llevó a cabo la regulación de la cadena alimentaria en virtud de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, para mejorar el funcionamiento de la Cadena Alimentaria (en adelante LCA).

31 Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. DOUE 25.04.2019.

32 GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: Unión Europea: Impacto de las prácticas comerciales desleales entre empresas en la cadena de suministro alimentario. Revista Aranzadi Unión Europea num.8/2016 parte Doctrina. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016. BIB 2016\80224. Pág. 5 y 6.

En consecuencia, la Directiva trata de evitar los desequilibrios que se producen en la cadena de suministro agrícola y alimentario, en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios y que pueden conducir a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder de negociación tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician. Determinadas prácticas podrían ser manifiestamente desleales, aun cuando ambas partes las aceptaran. Se ha de tener en cuenta que la cadena de suministro agrícola y alimentario comprende las distintas fases de producción, transformación, comercialización, distribución y venta al por menor de dichos productos agrícolas y alimentarios. Resulta imprescindible esta protección si tenemos en cuenta que la producción agraria sufre a menudo, una mayor inseguridad que otros sectores al verse afectada por procesos biológicos y a la inestabilidad de las condiciones meteorológicas, además sumado que sus productos agrícolas y alimentarios son perecederos y estacionales.

Las prácticas comerciales desleales pueden afectar negativamente, teniendo un efecto directo sobre los productores agrícolas o indirecto, derivado de las consecuencias en cascada que provocan estas prácticas en la cadena de suministro. Sin embargo, en muchas ocasiones, el temor o miedo a represalias comerciales, hace que muchos productores agrarios no denuncien a la parte que abusa con las prácticas desleales. Esta problemática del “factor miedo” reduce las posibilidades de presentar quejas por temor a que se ponga fin a la relación comercial³³.

Ahora, con esta nueva regulación los proveedores pueden interponer denuncias contra determinadas prácticas comerciales desleales, quedando prohibidas las represalias o amenaza con las mismas, del comprador contra un proveedor que ejerce sus derechos: por ejemplo, con la supresión de productos de las listas de precios, la reducción de las cantidades de productos encargados o la interrupción de determinados servicios que preste un comprador al proveedor, como la comercialización o la promoción de productos del proveedor.

33 GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: Unión Europea: Impacto de las prácticas comerciales desleales entre empresas en la cadena de suministro alimentario. Revista Aranzadi Unión Europea num.8/2016 parte Doctrina. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016. BIB 2016\80224. Pag. 17. «En la *Resolución del PE de 2016*, se señala que dicho ‘factor’ «distorsiona las relaciones comerciales cuando la parte más débil no puede hacer valer sus derechos de forma efectiva y no está dispuesta a denunciar las prácticas desleales impuestas por la parte más fuerte por temor a comprometer sus relaciones comerciales», y el PE añade que «... el ‘factor miedo’ impide que los pequeños productores hagan valer sus derechos para recurrir de forma efectiva a los tribunales —cuando se han previsto las vías de recurso pertinentes para ello—, y que serviría mejor a sus intereses la creación de otros mecanismos más asequibles y accesibles, como la mediación de un organismo independiente de arbitraje».

Para determinar que práctica es desleal, “es importante reducir el riesgo de limitar el uso de los acuerdos equitativos y generadores de eficiencia entre las partes”³⁴. En consecuencia, conviene diferenciar entre las prácticas previstas de manera clara e inequívoca en los contratos de suministro o venta de producto, o en acuerdos posteriores entre las partes, y las prácticas que tienen lugar después de que se haya iniciado la transacción y que no han sido acordadas con anterioridad, de manera que quedan prohibidos los cambios unilaterales y con carácter retroactivo. Por ejemplo, los compradores con posición más fuerte no pueden modificar unilateralmente las cláusulas contractuales acordadas, como suprimir productos objeto del contrato de suministro. A pesar, de ello, algunas prácticas comerciales se consideran desleales siempre y no pueden estar sujetas a la libertad contractual de las partes. Otra práctica que debe quedar prohibida es la relativa a la morosidad en el pago de productos agrícolas y alimentarios, incluida la de productos perecederos, así como la cancelación con escasa antelación de los pedidos, sin aportarle compensación a cambio.

Los proveedores y los compradores de productos agrícolas y alimentarios deben poder negociar libremente las transacciones comerciales, incluido el precio. Dichas negociaciones también incluyen los pagos por servicios prestados por el comprador al proveedor, como la inclusión en una lista de precios, la comercialización y la promoción. No obstante, son desleales y se prohíben las prácticas por las cuales un comprador imponga a un proveedor pagos que no estén relacionados con una transacción de venta concreta.

No se establece la obligación de formalización de los contratos por escrito, pero considera que su utilización puede evitar prácticas comerciales desleales, si bien este objetivo a día de hoy, podemos afirmar que no se ha conseguido. Los proveedores tienen el derecho a solicitar una confirmación por escrito de las condiciones del contrato de suministro cuando se haya convenido. En estos casos, se prohíbe la denegación, por parte del comprador de la confirmación por escrito de las cláusulas del contrato de suministro.

En consecuencia, la Directiva prohíbe dieciséis prácticas específicas comerciales desleales. Distinguiendo entre unas prácticas comerciales “negras” y “grises”. Mientras que las prácticas comerciales negras están prohibidas, sean cuales sean las circunstancias, las prácticas grises están permitidas si el proveedor y el comprador las acuerdan previamente de manera clara y sin ambigüedades. La obligación de acordar de manera clara e inequívoca tiene como objetivo proporcionar transparencia y previsibilidad: ambas partes saben

34 CAZORLA GONZÁLEZ, María José y BARDERA BALDRICH, María del Mar: “La capacidad negociadora de las OPFH en la comercialización de la producción bajo la normativa de defensa de la competencia tras la directiva de practicas comerciales desleales”, en el Libro coord. Por MUÑIZ ESPADA, E.: “Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria”. Ed. Colegio de Registradores de España. 2020. En prensa.

a qué se subscribieron y cuáles son sus derechos y obligaciones. Por tanto, la Directiva no prohíbe las prácticas comerciales desleales en general, sino que se dirigen a aquellas prácticas que se identificaron como las más perjudiciales.

Las diez prácticas negras recogidas en la Directiva son: El pago posterior a 30 días para productos agrícolas y alimentos perecederos; el pago posterior a 60 días para otros productos alimentarios; la cancelación a corto plazo de productos agrícolas perecederos; los cambios unilaterales del contrato por parte del comprador; los pagos no relacionados con una venta de productos agrícolas y alimenticios; el riesgo de pérdida y deterioro transferido al proveedor; la denegación de una confirmación por escrito de un acuerdo de suministro por parte del comprador a pesar de la solicitud del proveedor; el uso indebido de secretos comerciales por parte del comprador; las represalias comerciales por parte del comprador; y transferir el costo de examinar las quejas de los clientes al proveedor.

También, recoge seis prácticas comerciales desleales grises, permitidas previamente con un acuerdo claro e inequívoco: la devolución de productos no vendidos; el pago del proveedor por almacenamiento, la exhibición y listado; el pago del proveedor por promoción; el pago del proveedor por marketing, por publicidad; y para personal del comprador y acondicionamiento de locales.

II. EL PRODUCTOR EN LA CADENA ALIMENTARIA: DESAFÍOS PARA EL S. XXI.

Los productores agrícolas, a lo largo de los años, se han encontrado con una serie de desafíos que pueden afectar negativamente a su producción: como son la volatilidad de la producción ligada a las condiciones del tiempo, la demanda fluctuante de productos agrícolas, la atomización de las tierras, granjas e instalaciones de producción, una gran cantidad de vendedores de insumos (por ejemplo, fertilizantes) y grandes cantidades de productos agrícolas, etc. Para contrarrestar estos efectos no deseados, los agricultores pueden participar en actividades conjuntas, como la planificación de la producción, la adquisición de insumos, el almacenamiento o la distribución y la comercialización.

Si bien, algunas actividades conjuntas ser beneficiosas para los agricultores y los consumidores, otras pueden crear problemas de competencia bajo las reglas de defensa de la competencia. Este sería, por ejemplo, el caso de la venta conjunta y los acuerdos sobre cantidades vendidas en el mercado. Dado que la mera venta conjunta o la negociación colectiva, sin ninguna actividad de acompañamiento para mejorar la competitividad y la eficiencia, está generalmente prohibida al no ser considerada eficiente ni sostenible, pudiendo ocasionar la escasez

de suministros y desestabilizar los mercados; así como producir el aumento de precios excesivos. Asimismo, la planificación de la producción conjunta y, sobre todo los acuerdos entre los productores sobre las cantidades suministradas al mercado, pueden provocar consecuencias negativas en el mercado.

En la actualidad, ante la situación que estamos viviendo, con la pandemia del coronavirus, “el sector agroalimentario de la UE está mostrando su resiliencia en estos tiempos sin precedentes”. En consecuencia, la Comisión Europea está adoptando medidas urgentes, y medidas complementarias excepcionales para apoyar a los mercados agrícolas y alimentarios afectados.³⁵

1. Capacidad negociadora del productor

Desde la UE, se ha intentado ayudar a la capacidad negociadora de los pequeños productores agrícolas con medidas como las ayudas a los programas operativos, a aquellos agricultores que se constituyan en Organizaciones de productores. La constitución en organizaciones de productores (OP) o las asociaciones de organizaciones de productores (AOP), puede reportar importantes ventajas a los agricultores que pueden ver reducidos los costes de transacción en sus relaciones comerciales, así como mejorar la colaboración en la transformación y comercialización de sus productos, y reforzar su capacidad de negociación colectiva. Además, al constituirse en OP/AOP reconocidas pueden beneficiarse de las exenciones de las normas sobre competencia de la UE para determinadas actividades, como las negociaciones colectivas en nombre de sus miembros, la planificación de la producción o determinadas medidas de gestión de la oferta³⁶. Además, la Directiva prevé que las OP puedan formular denuncias antes prácticas comerciales desleales, éstas denuncias pueden servir para proteger la identidad de miembros concretos de la organización que se consideren víctimas de tales prácticas.

Son varios los Estados miembros que se han encargado de regular las prácticas comerciales desleales en sus respectivos territorios. Entre ellos España llevó a cabo la aprobación de la Ley 12/2013³⁷, de medidas para mejorar la

35 Con medidas como las ayudas al almacenamiento privado en los sectores lácteo y cárnico, la autorización a los operadores de los sectores más afectados de adoptar medidas para la auto-organización del mercado y la flexibilidad en los mercados de frutas y hortalizas, vino y otros programas de apoyo al mercado. La Comisión Europea: La Comisión dispuesta a seguir apoyando al sector agroalimentario de la Unión Europea. Bruselas, 25 de marzo de 2020. https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/20200326_covid19-commission-supports-agrifood-sector-in-the-eu_es.pdf.

36 Las OP como agentes de la cadena de suministro. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_es.

37 Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2013. Referencia: BOE-A-2013-8554. El

cadena alimentaria, pero a pesar de las modificaciones de 2015³⁸ y la reciente modificación del Real Decreto ley 5/2020³⁹, para actualizarla a la situación actual, deberá dictar otra nueva ley antes del 21 de mayo de 2021 para transponer la Directiva comunitaria. El planteamiento de armonización mínima establecido en la Directiva permite a los Estados miembros adoptar o mantener una normativa nacional que vaya más allá de las prácticas comerciales desleales enumeradas en la presente Directiva, por tanto, a España podrá añadir nuevas prácticas comerciales desleales.

Asimismo, los Estados miembros pueden mantener e introducir en su territorio una normativa nacional más estricta que establezca un nivel de protección más elevado contra las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, dentro de los límites del Derecho de la Unión aplicable al funcionamiento del mercado interior y siempre que dicha normativa sea proporcionada. Como es ya en el caso con la LCA con la obligación de formalización escrita para los supuestos del ámbito de aplicación restrictivo (o reforzado) del Capítulo I Título II⁴⁰.

objeto de la Ley son las relaciones comerciales que se produzcan entre los operadores que intervengan en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de alimentos o productos alimentario y después va introduciendo matizaciones a esas relaciones comerciales relevantes para la ley. Vid. - VICIANO PASTOR, J. (Director); Corberá Martínez, José Miguel (Coordinador) Retos en el sector agroalimentario Valenciano en el S. XXI: a propósito de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Tirant lo blanc. Monografías. 2019.

- 38 Ley núm. 28/2015, de 30 de julio y la Ley núm. 6/2015, de 12 de mayo. Así como También la declaración de inconstitucionalidad en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/2017, de 25 de mayo.
- 39 La aprobación del Real Decreto-ley de 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, que fue convalidado el 25 de marzo, es aprobada con el objetivo de reequilibrar la relación entre operadores económicos en la cadena alimentaria, mejorar la transparencia en los precios, así como la posición negociadora del productor. Como medidas novedosas, establece que se obliga a incluir el coste de producción, para indicar expresamente el coste pactado, el precio a percibir, así como los indicadores que se apliquen, son libremente fijados entre las partes. Estos indicadores deberán ser objetivos, transparentes y verificables, y no manipulables y se fijarán teniendo en cuenta la normativa sobre competencia, prohíbe la venta a pérdidas, regula las promociones comerciales de los productos del campo, da publicidad a las sanciones y las endurece
- 40 El legislador establece un ámbito restringido regulado en el artículo 2.3 LCA, en las relaciones comerciales de los operadores que realicen transacciones comerciales cuyo precio sea superior a 2.500 euros, y siempre que estos se encuentren en alguna de las siguientes situaciones de desequilibrio: a) Que uno de los operadores tenga la condición de PYME y el otro no. b) Que, en los casos de comercialización de productos agrarios no transformados, perecederos e insumos alimentarios, uno de los operadores tenga la condición de productor primario agrario, ganadero, pesquero o forestal o una agrupación de los mismos y el otro

En este sentido y con el fin de llevar a cabo el control de la cadena de suministro, los Estados miembros deben designar unas autoridades de ejecución a las que confían el control del cumplimiento efectivo de las prohibiciones. Estas autoridades⁴¹ actuarán a iniciativa propia o por denuncias formuladas por las partes afectadas por las prácticas comerciales desleales.

JURISPRUDENCIA. La Sentencia del TJUE de 13 de noviembre de 2019⁴², asunto C-2/18, Caso *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* contra *Lietuvos Respublikos Seimas*, versa sobre la lucha contra las prácticas comerciales desleales, en un sector muy vulnerable a dichas prácticas en Lituania, donde se da una gran concentración de compradores en seis empresas del país que transforman el 97 % de la leche cruda de más de 20.000 pequeños productores. Además, antes de la entrada en vigor de la Ley, los compradores de leche cruda simplemente informaban a los productores del precio de compra de la leche, sin negociación previa y sin que estos últimos tuvieran otra posibilidad que la aceptación de las condiciones impuestas. Ello, explica por qué el precio medio de compra de leche cruda en Lituania es uno de los más bajos de la Unión y que el sector de la producción lechera se haya visto amenazado por la quiebra. Ante esta situación de desequilibrio en el poder de negociación entre productores de leche cruda y transformadores, el legislador nacional adoptó dicha Ley, cuyo objetivo es defender los derechos e intereses legítimos de la parte más débil del contrato los productores de leche cruda prohibiendo a los operadores de prácticas desleales y estableciendo una serie de requisitos conexos.

El *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas* (Tribunal Constitucional de la República de Lituania) suspendió el procedimiento para plantear al Tribunal de Justicia, dos cuestiones prejudiciales sobre si la normativa aplicable en Lituania la Ley XII-1907 de la República de Lituania por la que se prohíben las prácticas desleales de los operadores lituanos que compran y venden leche cruda y comercian con productos lácteos, no se opone al 148.4 del ROCM. El TJUE resuelve en el sentido siguiente:

no la tenga. c) Que uno de los operadores tenga una situación de dependencia económica respecto del otro operador.

41 En España se creó la Agencia de Información y Control de Alimentos para llevar a cabo esta función. Supuso un avance muy importante para hacer frente a las desigualdades que se producen entre los operadores económicos en el mercado alimentario. El contenido de la LCA busca reforzar la seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre los operadores mediante la obligación de formalizar los contratos por escrito, con determinadas precisiones sobre su contenido; en vetar las prácticas comerciales abusivas; e impulsar una autorregulación a través de la promoción de los códigos de conducta.

42 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) Caso *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* contra *Lietuvos Respublikos Seimas*. Sentencia de 13 noviembre 2019. [JUR\2019\305530. Aranzadi.](#)

“Que el artículo 148, apartado 4 , del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, ROCM no se opone a una normativa nacional, como la prevista en el artículo 3, apartado 3, punto 1, de la Ley XII-1907 de la República de Lituania que, al objeto de luchar contra las prácticas comerciales desleales, prohíbe a los compradores de leche cruda pagar un precio de compra diferente a los productores que deben considerarse pertenecientes a la misma categoría en función del volumen diario de leche cruda vendida, de misma composición y calidad y entregada según los mismos métodos, siempre que dicha normativa sea adecuada para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

“Y que el artículo 148, apartado 4 , del Reglamento n.º 1308/2013, no se opone a una normativa nacional, como la prevista en los artículos 3, apartado 3, punto 3, y 5 de la Ley XII-1907 de la República de Lituania que, al objeto de luchar contra las prácticas comerciales desleales, prohíbe al comprador de leche cruda reducir de forma injustificada el precio convenido con el productor y que supedita toda reducción del precio de más de un 3 % a la autorización de la institución nacional competente”.

2. Autonomía de la voluntad y principio de libre elección

El modo de relación entre productores y compradores de los productos agrarios, en especial en el sector alimentario, está cambiando, ya que es frecuente que las compañías interesadas en adquisición de productos de alimentación, no se limiten a adquirir lo producido, sino que exigen compromisos de cantidad y calidad y, a veces, proporcionan los materiales necesarios para la producción, como semillas o fertilizantes, dando también asistencia técnica o instrucciones acerca de la producción o el resultado final.

Aunque se están fomentando cadenas cortas de distribución que ponen en contacto al productor con el consumidor, la producción mayoritaria se mueve por los canales de las distribuidoras y grandes cadenas de supermercados⁴³. De tal manera que los compradores de las producciones agrarias son compañías internacionales que adquieren las materias necesarias en distintos países y a

43 Canal de distribución. El Observatorio de Precios del MARM distingue dos canales básicos de distribución, el tradicional y el moderno. El canal tradicional comprende la venta en mercados, mercadillos y pequeños establecimientos. Este canal de venta ha perdido peso respecto a la moderna distribución. El moderno está compuesto por hipermercados y supermercados. El canal moderno es generalmente más corto, con un menor número de intermediarios, e incorpora un mayor número de actividades de preparación del producto para su venta final en grandes superficies. Se diferencia del canal tradicional en la participación de plataformas de distribución en vez de intermediarios mayoristas en la comercialización en destino, y en la tipología del punto de venta. “

La exportación se caracteriza doblemente: de un lado grandes centrales de compra y de otro, cooperativas de segundo grado con presencia comercial directa en los mercados de destino.

distintos productores, repartiendo sus riesgos entre un gran número de productores mientras que los productores suelen estar vinculados solamente a u dos empresas con lo que soportan todo el riesgo de la explotación sin posibilidad de traspasarlo a otros⁴⁴.

Con este planteamiento y aplicando nuestra normativa de derecho civil en el marco de las normas de competencia comunitaria y nacional las partes prestan su consentimiento en la compraventa manifestando por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y el precio, y la cosa objeto de contrato (art. 1255 C.c.); que en el caso de las producciones agrarias pueden ser sobre bienes presentes o futuros, donde el precio es el requisito más peculiar y característico, y que variará a la baja cuando la adquisición de la producción se hace antes de tenerla; lo que puede conducir a un alejamiento entre el valor intrínseco de la cosa y el precio fijado en el contrato. Pero este precio se fija en contratos de suministro que pasan a clasificarse bajo las normas de Derecho mercantil y donde el precio es determinable atendiendo a lo pactado.

Otra cuestión a valorar en las relaciones contractuales de venta de producción del sector agroalimentario atendiendo a la ley de contratos tipo es recordar que el hecho de suscribir un contrato tipo no supone tener que aceptar las condiciones económicas impuestas por la industria⁴⁵, pues los contratos tipo formulados al amparo de lo previsto en la Ley 2/2000 no predeterminan el precio y, por el contrario, del artículo 3 de la citada Ley se desprende que el precio a percibir será el fijado libremente por las partes signatarias del contrato. Es decir, que aunque la constancia de precio en las compraventas civiles y mercantiles es elemento esencial para su plena validez, conforme a los arts. 1445, 1447, 1448 y 1449 C.c o 339, 340 y 341 C.co, lo cierto es que no es esencial que dicho precio tenga que ser justo⁴⁶; por lo tanto, opera como eficaz y suficientemente determinado si es inferior al real, pues en derecho español el *pretio vilari facti* no genera invalidez radical del contrato, al no conformar esta circunstancia prueba plena para destruir la presunción de la existencia y licitud de la causa del negocio, toda vez que no depende su eficacia exclusivamente del adecuado precio o el más acomodado al mercado con relación al fijado por las partes⁴⁷.

44 PABLO-ROMERO GIL-DELGADO, M.C.: “Unidroit y contratos agrarios. Nueva guía modelo para el futuro de las relaciones jurídico-comerciales en el sector de la agroindustria”. Derecho de los Negocios, 25 Mar. 2013, Editorial LA LEY.

45 Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Auto de 26 Feb. 2009, Rec. 58/2008

46 RUIZ MUÑOZ, M.: “La calidad, el precio justo y la fijación del precio en función de los clientes”. Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución, Nº 12, Sección Estudios, Primer semestre de 2013, pág. 15, Editorial LA LEY.

47 VAZQUEZ BARROS, S.: “Compraventa y permuta”. Editorial v-Lex. 2009. http://almirez.ual.es/search~S2*sp?/?mMDER/mMDER/1,1,15,B/1856~b1255762&FF=mMDER

Así, en las compraventas, el precio constituye para el vendedor la verdadera causa del contrato, conforme al criterio sustentado por el Tribunal Supremo no requiriéndose para el mismo la proporcionalidad con el precio del producto sino que este sea cierto (art. 1445 C.c.).

Ahora bien, la prohibición de que el precio quede al arbitrio de una de las partes se refiere a los casos en que queda diferido para después de perfeccionado; así, el art. 1449 C.c prohíbe que el señalamiento del precio quede al arbitrio de uno de los contratantes, integrándose por el supuesto de que el precio no se haya determinado en el momento del contrato, ni establecido las bases para su definición y que, consecuentemente, uno de los contratantes pueda libremente fijarlo posteriormente; de esta manera se marginaría la fuerza vinculante de las relaciones obligacionales, pues la certeza del precio es requisito esencial de la propia naturaleza de los contratos, conforme el art. 1445 C.c.

Fijar el precio⁴⁸ en el medio que resulte de una campaña no puede decirse que no sea cierto (art. 1445 C.c) y determinado, máxime cuando esa certeza y determinación no tenía necesidad de ser fijada por nuevo acuerdo (art. 1273 C.c), al disponer justamente de una referencia concreta y oficial cual los boletines agrarios cumpliéndose el espíritu y la finalidad del art. 1448 C.c, que tiene, por cierto el precio cuando se señala el que la cosa vendida tuviere en determinado día en bolsa o mercado, términos y conceptos que bien pueden hacerse extensivos, por razón de analogía (art. 4.1 C.c) al precio medio que resulte de una campaña en la zona como referencia bien concreta.

Cuestión distinta se presenta con la figura contractual denominada como de “mercado de futuros”⁴⁹, regulada por la costumbre, si bien está sometida a los riesgos que entraña la variación de los precios en el mercado, constituye figura válida, derivada de la compraventa, en virtud del principio de autonomía de la voluntad (arts. 1255, 1258 y 1445 y ss. C.c)⁵⁰.

La determinación del precio por un tercero en momento ulterior a la celebración del contrato⁵¹, ha de apoyarse en reglas de equidad, pues de contrario

!c&14,,15,1,0

48 BUSTO LAGO, J.L., PEÑA LÓPEZ, F. y ÁLVAREZ LATA, N.: La fijación del precio. Grandes Tratados. Reclamaciones de consumo. BIB 2010/3206. Editorial Aranzadi, S.A.U., Noviembre de 2010. ISBN 978-84-9903-694-6. BIB 2011/5585.

49 GARCÍA MACHADO, J.J. y DE LA VEGA JIMÉNEZ, J.J.: “Análisis para negociar en el mercado de futuros. El caso del fresón de Huelva”. Estrategia Financiera, Nº 203, Sección Artículos, Febrero 2004, Editorial Especial Directivos.

50 CORTÉS, S.: “La fijación horizontal de precios concertados (Comentario a la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de junio de 1997). Diario La Ley, Sección Doctrina, 1998, Ref. D-60, tomo 1, Editorial LA LEY.

51 COSTAS COMESAÑA, J.y BERENGUER FUSTER, L.: “Derecho de la competencia y contratos de distribución”. Esta doctrina forma parte del libro “Los contratos de distribu-

cabría su impugnación conforme a la interpretación analógica del art. 1690 C.c el cual dispone expresamente que: “Si los socios se han convenido en confiar a un tercero la designación de la parte de cada uno de las ganancias y pérdidas, solamente podrá ser impugnada la designación hecha por él cuando evidentemente haya faltado a la equidad. En ningún caso podrá reclamar el socio que haya principiado a ejecutar la decisión del tercero, o que no haya impugnado en el término de tres meses, contados desde que le fue conocida. La designación de pérdidas y ganancias no puede ser encomendada a uno de los socios”.

Pero en ningún caso se requiere que el precio sea justo, pero sí podemos decir que, en ciertos casos debe de respetarse el máximo establecido por la Administración; como ocurre cuando se trata de la venta de una vivienda de protección oficial. Por otro lado, de conformidad al art. 7.2 C.c el precio tampoco puede ser abusivo, el cual dispone expresamente que: “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto y omisión, que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

Lo expuesto hasta ahora no significa tampoco que el productor-vendedor pueda después de celebrada la venta intentar una alteración del precio, no consentida previamente por el comprador, y tampoco puede admitirse en modo alguno la perfección de un contrato de compraventa reservándose el vendedor, sin manifestarlo al contratar y aceptarlo la otra parte, alterar el precio con posterioridad a aquella perfección.

Atendiendo a las circunstancias que rodean a la venta de la producción agraria y al precio; la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria⁵², debía haber aportado soluciones cuando estableció un modelo por escrito en el que se recojan no solo los elementos esenciales del contrato, el precio a pagar por la producción, y demás condiciones que constituyan formalmente el contrato de compraventa negociadas en una relación de igualdad.

Lejos de esto, encontramos sentencias como la de la Audiencia Nacional, de 6 Mayo de 2013⁵³, en la que se sanciona a asociaciones agrícolas por rea-

ción”, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Abril 2010.

52 Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Publicado en: «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2013, páginas 56551 a 56581 (31 págs.). Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Jefatura del Estado. Referencia: BOE-A-2013-8554.

53 Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 6 May. 2013, Rec. 455/2012

lizar una conducta prohibida consistente un acuerdo para establecer precios mínimos de diversos productos hortofrutícolas, siguiendo la jurisprudencia comunitaria hasta ese momento, bajo la que no se consideraba que los precios pactados constituyeran un “salario mínimo” para los autónomos (infracción del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE).

3. Precio pagado al productor

El sector hortícola viene perdiendo beneficios en la última década. Para que lo comprendamos mejor: si partimos del precio que en Almería, con una agricultura intensiva, un sector permanentemente innovando y competitivo y sin subvenciones a la agricultura, en la campaña 2009/10 el precio del pimiento fue de 0,69 €/kg (categoría II 0,32 - categoría I 0,73), pepino 0,45 €/kg (0,20-0,45), calabacín 0,57 €/kg (0,45-0,59), berenjena 0,49 €/kg y tomate pera 0,64 €/kg (0,50- 0,70)⁵⁴.

En la campaña actual de 2019/2020, los precios medios varían dentro de cada producto para cada uno de sus tipos, así pues el precio mínimo ha sido para el pimiento 0,36 €/kg (tipo italiano), calabacín 0,34 €/kg (tipo no designado), pepino 0,44 €/kg (corto o tipo español), berenjena 0,34 €/kg (tipo no designado) y tomate 0,47 €/kg (tipo pera)⁵⁵.

Esto significa, que aunque los costes de producción han aumentado, los certificados para producir y comercializar son mayores y en permanente actualización y los consumidores pagan cada día más, en lo que llevamos de campaña en 2020 el Kg de pimiento se paga a 0,33 euros menos que hace 10 años, el kg de pepino a -0,1 euros menos, el kg de calabacín a 0,24 euros menos, la berenjena a -0,15 euros menos y el tomate pera a .0,17 euros.

Estos precios bajos, pueden ser entendidos como conducta prohibida atendiendo al art. 1.1 LDC 15/2007 y art. 101 TFUE, como un abuso por parte de la distribución e intermediarios y como un riesgo difícil de asumir que el profesional de agricultura desaparezca, pues no es una cualificación cualquiera, ya que requiere de la experiencia de años y dedicación atendiendo al sistema de producción. Y la fijación del precio como elemento esencial de todo contrato pasa por la negociación de las partes, en un marco de equilibrio de poder y no con las asimetrías denunciadas en la cadena año tras año, que han provocado una cascada consecutiva y sucesiva de normas nacionales y comunitarias, que

54 En concreto, el precio medio de las diferentes variedades de pimiento ha sido: pimiento lamuyo 0,75 €/kg, california 0,70 €/kg, italiano 0,64 €/kg, sin especificar 0,51 €/kg (folios 1.082-1.088). El precio medio en origen en el mes de diciembre del año 2009 ha sido para el pimiento 0,51 €/kg, calabacín 0,34 €/kg, pepino 0,64 €/kg, berenjena 0,67 €/kg y tomate 0,60 €/kg.

55 https://www.diariodealmeria.es/finanzasyagricultura/precio-agricultura-crisis-almeria-campana-2019_0_1412259214.html

si bien a aportado respuestas puntuales no son la solución a los problemas directos de venta del producto por debajo del coste de producción.

III. LAS EXCEPCIONES DE LA PAC A LAS REGLAS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El Reglamento de la OCM establece en virtud de su “artículo 206”, que “los artículos 101 a 106 del TFUE se aplican a todos los acuerdos, decisiones y prácticas relacionadas con la producción y el comercio de productos agrícolas “salvo que se disponga lo contrario en ese reglamento”. Por tanto, el Reglamento de la OCM, prevé unas excepciones a las reglas generales previstas en el artículo 101 TFUE.

Concretamente, contempla una excepción para periodos de “crisis graves de desequilibrios de mercado” prevista en el artículo 222 como clausula de solidaridad, y una serie de excepciones a la PAC que se aplican a cualquier situación de mercado. Éstas últimas excepciones de la PAC incluyen: “excepciones generales a la PAC” que se aplican a todos los sectores agrícolas, así como “excepciones a la PAC de productos específicos” para productos específicos.

Esta cláusula de solidaridad establece que la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad, si un Estado miembro es objeto de una catástrofe. En la situación actual, la crisis del coronavirus nos ha afectado a todos los estados miembros, si bien en mayor medida a Italia y España. Aunque esta clausula habla de una clausula a aplicar a políticas públicas, no deja de encerrar la solidaridad de todos los agricultores europeos al servicio de la ciudadanía evitando el desabastecimiento o la pérdida de calidad en los productos que comíamos a diario. Es de justicia, poner en valor la profesionalidad, la actitud activa y profesional de nuestros agricultores para que el consumidor tuviera asegurada la alimentación en tiempos de confinamiento, de ahí nuestra posición a la hora de analizar en este trabajo la situación y proponer medidas que mejoren la situación a partir de la normativa que tenemos.

Recientemente, con las modificaciones introducidas por Reglamento Ómnibus, que entraron en vigor el 1 de enero de 2018, tenemos una nueva excepción a las reglas generales del artículo 101.1 TFUE establecida en el artículo 152 del Reglamento de la OCM para las Organizaciones de productores y las Asociaciones de organizaciones de productores reconocidas (en adelante OP/AOP). Para acogerse a la excepción, la AP/AOP debe integrar al menos, una actividad de los miembros productores (por ejemplo, transporte, almacenamiento), ejercer realmente la actividad, concentrar la oferta y colocar los productos de sus miembros en el mercado.

Muchas de estas excepciones se aplican a las OP reconocidas, cuyas actividades se describen en el artículo 152, otras se aplican a los agricultores y asociaciones de agricultores en el artículo 209 y otras se aplican a la cooperación vertical en la cadena de suministro por parte de las organizaciones interprofesionales reconocidas en virtud del artículo 210.

Este será, desde nuestro punto de vista una de las medidas a potenciar que está en manos del productor asociado que deberá fomentar para posicionarse con mayor poder en la cadena como agente productor y vendedor de productos alimentarios.

1. Excepción para periodos de crisis graves de mercado

Esta excepción de las normas de la competencia, se da sólo en situaciones de períodos de desequilibrios graves en los mercados, donde la Comisión puede adoptar actos de ejecución a efectos de que el artículo 101.1 del TFUE no se aplique a los acuerdos y decisiones de los agricultores, de las asociaciones de agricultores, o bien de las OP reconocidas, de las AOP reconocidas, y de las organizaciones interprofesionales reconocidas, siempre que tales acuerdos y decisiones no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior y tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado.

Además han de entrar en una de las siguientes categorías: la retirada del mercado o distribución gratuita de sus productos; la transformación y procesado; el almacenamiento por operadores privados; medidas de promoción conjunta; acuerdos sobre requisitos de calidad; adquisición conjunta de insumos necesarios para combatir la propagación de plagas y enfermedades en los animales y las plantas en la Unión, o de insumos necesarios para hacer frente a los efectos de catástrofes naturales de la Unión; o la Planificación temporal de la producción, teniendo en cuenta la naturaleza específica del ciclo de producción.

Cuando se dé alguna situación de grave crisis de mercado, la Comisión deberá especificar el ámbito de aplicación sustantivo y geográfico de esta excepción y el período al que se debe aplicar. La duración de la validez de los acuerdos y decisiones, por su carácter excepcional, no podrá exceder de los seis meses, pero si la Comisión lo considera conveniente podrá adoptar actos de ejecución que autoricen para un nuevo período de seis meses. Son unas medidas muy excepcionales, puesto que siempre se intenta la estabilidad del mercado y el respeto a las normas de defensa de la competencia. Se dan estas medidas excepcionales en caso de crisis o riesgo de crisis y como respuesta específica para evitar una repentina caída de precios o mitigar sus consecuencias. Esto permite a la Comisión Europea actuar en los siguientes casos: períodos de graves desequilibrios en los mercados; pérdida de confianza de los

consumidores debido a riesgos para la salud pública, animal o vegetal; o por problemas específicos⁵⁶.

Ha habido pocos ejemplos de situaciones en que se haya aplicado este artículo, en los 2016 y 2017 durante la crisis láctea sufrida en la Unión Europea, la Comisión autorizó la retirada de productos del mercado, a pesar de dar esa oportunidad, para que se acogieran a ella, la Comisión no recibió ninguna notificación de que se hubiera utilizado esta autorización. Actualmente, con la crisis global ocasionada por el COVID⁵⁷, la Comisión Europea ha llevado a cabo medidas excepcionales⁵⁸ para ayudar al sector agroalimentario, concretamente, en los sectores de la leche, la floricultura y la patata, estos sectores podrán adoptar colectivamente medidas para estabilizar el mercado. En el caso del sector lácteo pudiendo planificar colectivamente la producción de la leche, y en el caso de los sectores de la floricultura y patata podrán retirar productos del mercado. Pero estos acuerdos, son excepcionales, por ello solo serán válidos durante un período máximo de seis meses. En caso contrario podría llevar a situaciones anticompetitivas en el mercado. Además, se permite el almacenamiento por parte de operadores privados⁵⁹.

2. Excepciones generales de la PAC

1º). Excepción a las normas de competencia para las organizaciones de productores reconocidas y las asociaciones de organizaciones de productores reconocidas: artículo 152.1.bis:

56 Las medidas excepcionales en los mercados agrícolas están reguladas en el artículo 219 ROCM. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained_es.

57 El Comisario de Agricultura Janusz Wojciechowski ha declarado al respecto: «Las consecuencias de la crisis del coronavirus se dejan sentir cada vez más en el sector agroalimentario, por lo que hemos decidido actuar con rapidez, como complemento a las medidas ya adoptadas desde el inicio de la crisis. En el estado actual de la evolución del mercado, las medidas propuestas pretenden enviar una señal destinada a estabilizar los mercados y se consideran las más adecuadas para proporcionar estabilidad a los precios y a la producción futuros y, por tanto, para la estabilidad del suministro de alimentos y la seguridad alimentaria. Hoy presentamos un nuevo y excepcional paquete de medidas para apoyar a los sectores agroalimentarios más afectados, abordando las perturbaciones ya observadas y los riesgos futuros. Estoy convencido de que estas medidas aliviarán a los mercados y aportarán rápidamente resultados concretos».

58 La Comisión quiere que estas medidas se adopten a finales de abril, pero los Estados miembros deben votarlas, por tanto, están aún sujetas a modificación.

59 En el caso del almacenamiento privado, la Comisión ha propuesto conceder ayudas a los sectores de productos lácteos (leche desnatada en polvo, mantequilla, queso) y carne (carne de vacuno, ovino y caprino), permitiendo su retirada temporal del mercado (durante un período mínimo de 2 a 3 meses y máximo de 5 a 6 meses) Coronavirus: La Comisión anuncia medidas excepcionales de apoyo al sector agroalimentario https://ec.europa.eu/spain/sites/spain/files/20200422_coronavirus-food-industry_es.pdf.

El Reglamento Ómnibus ha introducido en el artículo 152 del Reglamento de la OCM un nuevo apartado para prever una excepción explícita de la competencia para las OP y las AOP en todos los sectores. Para que las OP o las AOP reconocidas puedan acogerse a esta excepción, la OP o la AOP debe integrar al menos una actividad de los miembros productores: (por ejemplo, en lo que respecta a la planificación de la producción y la negociación de contratos de suministros de productos agrícolas, el transporte, el almacenamiento), ejercer la actividad, concentrar la oferta y colocar los productos de sus miembros en el mercado.

Por tanto, una OP reconocida podrá planificar la producción, optimizar los costes de producción, comercializar y negociar contratos para el suministro de productos agrícolas, en nombre de sus miembros con respecto a una parte o a la totalidad de la producción. Las actividades podrán tener lugar: a) siempre que se ejerzan realmente una o varias de las actividades, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE; b) que la organización de productores concentre la oferta y comercialice los productos de sus miembros, con independencia de que los productores transfieran o no la propiedad de los productos agrícolas a la organización de productores; c) con independencia de que el precio negociado sea o no el mismo para la producción conjunta de algunos o todos los miembros; d) que los productores de que se trate no sean miembros de ninguna otra organización en lo que atañe a los productos cubiertos por las actividades a que se refiere; y e) que el producto agrícola en cuestión no esté sujeto a una obligación de entrega derivada de la pertenencia del agricultor a una cooperativa que no es miembro de la organización de productores de que se trata.

Se produce “*más enforcement*”, dado que las asociaciones de agricultores no serán sancionadas por la Comisión ni las autoridades nacionales de competencia, siempre que cumplan con lo previsto en el artículo 152.1.bis, pero sí que éstas podrán exigir a las OP y AOP que modifiquen, suspendan o no se realicen unas actividades en el futuro, cuando se pueda tener constancia de que estas actividades pueden poner en peligro los objetivos de la PAC o eliminar la competencia del mercado⁶⁰.

En la actualidad, hay más OP de frutas y hortalizas reconocidas (unas 1700), debido principalmente a la cofinanciación de la UE para los programas operativos asignados a las OP reconocidas, mientras que en otros sectores como el sector lácteo encontramos unas 300 OP reconocidas y unas 1200 OP reconocidas en los demás sectores como la carne, el aceite de oliva y los cereales⁶¹.

60 CARPAGNANO, M.: Más cooperación entre agricultores para aumentar la competencia en el mercado: el nuevo marco UE. <https://blog.cnmc.es/2018/10/17/mas-cooperacion-entre-agricultores-para-aumentar-la-competencia-en-el-mercado-el-nuevo-marco-ue/>.

61 Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The application of the Union competition rules to the agricultural sector. Brussels, 26.10.2018 COM (2018) 706 final.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se pronunció sobre las cuestiones de competencia de intercambio de información estratégica, coordinación de productos agrícolas comercializados, coordinación de la política de precios y fijación de precios mínimos de venta de las OP. La STJUE de 14 de noviembre de 2017 en el asunto C671/15, conocida por “Endibias”, planteaba la cuestión de si ciertas medidas adoptadas por las OP que pueden ser necesarias para alcanzar el objetivo de esas organizaciones también estaban fuera del alcance de las normas sobre competencia, aun cuando la OCM no las considere expresamente.

En este caso el Tribunal recordó que “en virtud del TFUE, la PAC prima sobre los objetivos en materia de competencia, por ello legislador de la Unión puede excluir del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia determinadas prácticas que, de producirse en un contexto distinto del de la PAC, deberían considerarse contrarias a la competencia”. La sentencia destaca que “las actividades de las OP o AOP tienen que ser coherentes con los principios de necesidad y de proporcionalidad respecto a los objetivos de la PAC. En particular, en el sector de las frutas y hortalizas, las prácticas necesarias para que las OP y las AOP alcancen el objetivo u objetivos que les asigne el Derecho de la Unión (garantizar que la producción se planifique y se ajuste con arreglo a la demanda, concentrar la oferta y comercializar la producción, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción) pueden sustraerse a la prohibición de las prácticas colusorias establecida en el TFUE”. Sin embargo, a pesar de lo comentado anteriormente, “las organizaciones comunes de mercados de productos agrícolas no constituyen un espacio exento de competencia”⁶².

El Tribunal se pronunció sobre la aplicabilidad de las normas de competencia⁶³, diferenciando diferentes supuestos y prácticas colusorias. “En el caso

62 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Comunicado de prensa n°120/17. Luxemburgo, 14 de noviembre de 2017. Sentencia en el asunto C-671/15, *Président de l’Autorité de la concurrence / Association des producteurs vendeurs d’edives (APVE)* y otros. El caso se refería a las disposiciones del Reglamento anterior de la OCM 1234/2007.

63 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de noviembre de 2017. El Tribunal de Justicia declara: El artículo 101 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que:

- las prácticas que tengan por objeto la fijación colectiva de precios mínimos de venta, una concertación relativa a las cantidades comercializadas o el intercambio de información estratégica, como las controvertidas en el litigio principal, no pueden sustraerse a la prohibición de las prácticas colusorias establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando se convengan entre diferentes organizaciones de productores o asociaciones de organizaciones de productores o con entidades no reconocidas por un Estado miembro para la consecución de un objetivo definido por el legislador de la Unión Europea en el marco de la organización común del mercado considerado, y de que
- las prácticas que tengan por objeto una concertación relativa a los precios o a las cantidades comercializadas o el intercambio de información estratégica, como las controvertidas en el litigio principal, sí pueden sustraerse a la prohibición de las prácticas colusorias esta-

de la fijación colectiva de precios mínimos de venta siempre se considera una conducta prohibida conforme al artículo 101.1 TFUE, en cambio cuando las prácticas sean la concertación relativa a las cantidades comercializadas o el intercambio de información estratégica, serán contrarias a las prácticas de competencia si se llevan a cabo entre diferentes organizaciones de productores, o de asociaciones de productores o con entidades no reconocidas de conformidad con los objetivos fijados por la UE en el marco de la OCM⁶⁴.

Por tanto, en el caso de que las prácticas de concertación relativa de precios o cantidades comercializadas, o el intercambio de información estratégica, si pueden ser consideradas conforme a las normas de competencia, y no será de aplicabilidad el artículo 101.1 TFUE, cuando sean realizadas por miembros de una misma organización de productores o de una misma asociación de organizaciones de productores reconocida por un Estado miembro y sean estrictamente necesarias para la consecución del o de los objetivos asignados a la organización. Por tanto, las actividades de OP o AOP no reconocidas y aquello que resulte desproporcionado o no sea necesario conforme a los principios de la PAC no podrá ampararse en la excepción.

2º). Excepciones a los objetivos de la PAC, los agricultores y las asociaciones de agricultores: artículo 209.

Mediante esta excepción el ROCM permite las actividades conjuntas de los productores agrícolas siempre que: no haya obligación de cobrar un precio idéntico; no haya exclusión de la competencia y no ponga en peligro los objetivos de la PAC. El Reglamento de la OCM regula la excepción general del artículo 209 a las normas de competencia del artículo 101, pero en la práctica su funcionamiento ha sido muy difícil de aplicación por parte de los productores agrarios, principalmente en la comercialización en común⁶⁴.

El Reglamento Ómnibus, ha modificado este artículo, en el sentido: que el artículo 101.1, del TFUE no se aplica a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de agricultores, asociaciones de agricultores o asociaciones de estas asociaciones, organizaciones de productores reconocidas al amparo del artículo 152 o del artículo 161, o asociaciones de organizaciones de productores reconocidas al amparo del artículo 156, que se refieran a la producción

blecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando se convengan entre miembros de una misma organización de productores o de una misma asociación de organizaciones de productores que haya sido reconocida por un Estado miembro y sean estrictamente necesarias para la consecución del objetivo u objetivos asignados a la organización de productores o la asociación de organizaciones de productores de que se trate con arreglo a la normativa de la Unión Europea.

64 CARPAGNANO, M.: Más cooperación entre agricultores para aumentar la competencia en el mercado: el nuevo marco UE. <https://blog.cnmc.es/2018/10/17/mas-cooperacion-entre-agricultores-para-aumentar-la-competencia-en-el-mercado-el-nuevo-marco-ue/>.

o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrarios, a menos que pongan en peligro los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE. Se espera que, con esta nueva regulación, sea más fácil acudir a la excepción por parte de los agricultores.

Asimismo, el Reglamento introduce la novedad de que estas entidades reconocidas, puedan solicitar un dictamen a la Comisión sobre la compatibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas con los objetivos de la PAC. La Comisión se encargará de enviar un Dictamen en el plazo de cuatro meses al respecto.

Nos encontramos con pocos referentes en relación a esta excepción, podemos destacar la Sentencia 14 noviembre de 2017, en cumplimiento al artículo 176 del Reglamento 1234/2007⁶⁵, antecedente del actual 209, en este caso las partes implicadas (un grupo de productores agrícolas, mayoristas y procesadores) alegaban que su acuerdo sobre la producción de cebolletas de piel plateada quedaba comprendido en esta excepción, porque era necesario para aumentar la productividad y para obtener precios razonables. Finalmente, la Audiencia Nacional de Competencia de los Países Bajos determinó que la excepción no se aplicaba porque las partes no formaban parte de una organización nacional de mercado, las cuotas de producción de mercado tenían por objeto aumentar los precios por encima del nivel competitivo y los acuerdos implicaban el cobro de precios idénticos.

3º. Los acuerdos y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas: artículo 210.

Las organizaciones interprofesionales reconocidas pueden acogerse a esta excepción, para ello deben notificar sus acuerdos a la Comisión y si ésta no los considera incompatibles con las normas de la UE en el plazo de 2 meses a partir de la recepción de la notificación completa, no se dará aplicación del artículo 101.1. El acuerdo y prácticas concertadas adoptadas no pueden entrañar la fijación de precios o cuotas ni conducir a la división del mercado ni crear otras distorsiones de la competencia.

Por tanto, se permiten ciertos acuerdos y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas, que reagrupan a los productores y otros niveles en la cadena de suministro: por ejemplo, permite bajo ciertas condiciones un diálogo entre actores de la cadena de suministro sobre ciertos temas, la

⁶⁵ Reglamento 1234/2007 (CE) no1234/2007 DEL CONSEJO de 22 de octubre de 2007 por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO L 299 de 16.11.2007. Es el antecedente del actual Reglamento 1308/2013 de la OCM.

promoción de las mejores prácticas y cierta transparencia del mercado. Esto puede facilitar el ajuste de la oferta a los requerimientos del mercado.

La Comisión sólo ha recibido dos notificaciones de Organizaciones interprofesionales en virtud de este artículo: una en enero de 2015, en virtud de la misma, la Comisión no se opuso a un acuerdo del Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière, por el que se establecían las tablas de precios para determinadas características de la leche. Y la segunda en junio de 2017, donde la Comisión tampoco se opuso al acuerdo de la Organización Interprofesional francesa Comité National de la *ponme de terre* por el que se establecía un indicador de precios para las patatas.

Actualmente hay alrededor de 128 organizaciones interprofesionales reconocidas en los Estados Miembros de la Unión Europea, pero la mayoría se encuentra principalmente en Francia y España⁶⁶.

4º). Excepciones a la PAC para productos específicos:

A parte de las excepciones generales a la PAC, tenemos excepciones específicas para “productos específicos”: el sector lácteo, el sector de la oliva, la carne, los cultivos herbáceos, el del jamón, el del azúcar, el sector del vino y el sector de las frutas y hortalizas.

En el sector de las frutas y hortalizas, el artículo 33 Reglamento de la OCM prevé la posibilidad de que las OP apliquen diversas medidas en el marco de programas operativos, para la planificación conjunta de la producción y a la retirada de productos, así como a la recolección y a la no recolección en determinadas condiciones, para la prevención y gestión de crisis. Estas medidas están cofinanciadas por la UE.

En otros cuatro sectores: aceite de oliva, carne de vacuno y ciertos cultivos herbáceos y la leche de productos lácteos, la OCM ofreció la posibilidad de que las OP negociaran contratos de suministro para la venta de los respectivos productos de sus miembros. En el sector lácteo en virtud del artículo 149 del Reglamento de la OCM, las OP reconocidas, con sujeción a las limitaciones cuantitativas, pueden entablar negociaciones contractuales sin que se les exija concentrar la oferta y colocar productos de sus miembros en el mercado o integrar una actividad de mejora de la eficiencia de sus productores. En el 2016, nueve Estados miembros comunicaron entregas de leche cruda en virtud de contratos negociados colectivamente. La excepción específica para el sector de la leche artículo 149 sigue siendo aplicable. En los sectores de aceite de oliva, la carne de vacuno y los cultivos herbáceos, desde 2014 los artículos 169, 170 y 171 del Reglamento de la OCM (actualmente derogados por el Re-

66 Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The application of the Union competition rules to the agricultural sector. Brussels, 26.10.2018 COM (2018) 706 final.

glamento Ómnibus) permitían la venta conjunta y las actividades relacionadas con la venta de productos agrícolas por parte de los productores a través de las OP reconocidas. En 2015 la Comisión aprobó directrices sobre la aplicación de esas disposiciones. A pesar de las medidas, desde la entrada en vigor de la OCM, la Comisión no recibió ninguna notificación al respecto. Las OP y las organizaciones de proveedores que llevan a cabo negociaciones contractuales, aunque llevaron a cabo una de las actividades de aumento de la eficiencia exigidas por los artículos 169, 170 y 171, al considerar que estas actividades mejoraban su posición en las negociaciones con los compradores. Sin embargo, no se llegaron a cumplir todos los requisitos necesarios para beneficiarse de la derogación.

Otros sectores han aplicado los artículos 150 y 172 de la OCM, que permiten a las OP acordar la adaptación de la oferta a la demanda y asegurar el valor añadido y la calidad de determinados productos. Para el suministro de quesos DOP/IGP Francia e Italia han aplicado el artículo 150, para el suministro de jamón DOP/IGP Italia lo ha utilizado en virtud del 172. Para el vino Francia y España notificaron a la Comisión que había establecido normas de comercialización para la regulación de la oferta de conformidad con el artículo 167 OCM.

IV. CONCLUSIONES.

La Unión Europea para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y conseguir una competencia efectiva que permita a las empresas competir en igualdad de condiciones en los diferentes Estados miembros, cuenta con las normas de defensa de la competencia. El TFUE es el encargado de recoger las normas que impiden que se restrinja o falsee la competencia dentro del mercado interior, mediante unas reglas generales que prohíben los acuerdos entre empresas contrarios a la libre competencia y la explotación abusiva de las empresas que tiene una posición dominante en el mercado.

En consecuencia, resultan prohibidos y son nulos de pleno derecho todos los acuerdos entre empresas que puedan restringir la competencia entre los Estados miembros, mediante acuerdos o prácticas concertadas para fijar precios, limitar la producción o repartirse el mercado entre empresas. Sin embargo, pueden darse otro tipo de acuerdos que pueden quedar eximidos siempre que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico. Para que se de esta exención se ha de reservar a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante y que el acuerdo no imponga restricciones que no sean indispensables ni ofrezcan la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial

de los productos de que se trate, estas exenciones se suelen regir por los reglamentos de exención por categorías.

En el caso de que una empresa tenga una posición de dominio en el mercado interior y abusara de esa posición, siendo perjudicial para competidores y consumidores esta conducta quedará prohibida por el TFUE. Estos abusos de posición dominante se dan con frecuencia en las relaciones comerciales en el sector agroalimentario, donde suelen darse grandes diferencias entre los pequeños productores y los grandes distribuidores y comercializadores. Por esa razón, el legislador europeo ha aprobado recientemente una Directiva que regula las prácticas comerciales desleales entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario para proteger a la parte más débil de las relaciones comerciales. Ha establecido un marco armonizado para todos los Estados miembros, que deberán transponer a su normativa interna, estos mínimos recogen unas prohibiciones que las clasifica en negras y grises, y deja a los Estados miembros que puedan establecer normas más estrictas.

El sector agroalimentario como es también una actividad de empresa, le resultan de aplicación las normas de competencia, pero por su importancia y vulnerabilidad, la UE le ha otorgado un tratamiento especial, y en determinados supuestos regulados por el Reglamento de la OCM podrán no ser aplicables las normas generales de defensa de la competencia en los supuestos de situaciones de graves crisis de mercado, las excepciones para OP y AOP reconocidas, las excepciones a los objetivos de la PAC para los agricultores y las asociaciones de agricultores y las excepciones a los acuerdos y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas (una de las principales novedades introducidas con la reciente aprobación del Reglamento Ómnibus).

Desde Europa se está intentando potenciar desde los últimos años la figura de las OP y las OAP, como un instrumento útil para fortalecer la posición en el mercado del pequeño productor agrario, mediante su asociación para constituirse en OP. Las medidas adoptadas para animar al colectivo a constituirse en esta figura han sido el establecimiento de ayudas a los programas operativos, las excepciones al derecho de defensa de la competencia, su aumento en la posición en el mercado frente a grandes operadores económicos. La reciente normativa comunitaria avala este interés con la aprobación del Reglamento Ómnibus, la Directiva de prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro y principalmente por los reglamentos que regulan las OP por sectores (un ejemplo, son el Reglamento delegado (UE) 2017/891 y el Reglamento de ejecución 2017/892 para el sector de las frutas y hortalizas, y de las frutas y hortalizas transformadas).

BIBLIOGRAFÍA:

- ARPIO SANTACRUZ, J.: Los acuerdos de fijación de precios en el sector agroalimentario. LA LEY 4922/2013.
- BACHEZ OPI y BACHEZ GALÍNDEZ: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de derecho de defensa de la competencia desde la entrada en vigor de la ley 15/2007”. Esta doctrina forma parte del libro “La Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. Balance de su aplicación”, edición nº 1, Editorial LA LEY, Madrid, Noviembre. 2010.
- BUSTO LAGO, J.L., PEÑA LÓPEZ, F. y ÁLVAREZ LATA, N.: La fijación del precio. Grandes Tratados. Reclamaciones de consumo. BIB 2010\3206. Editorial Aranzadi, S.A.U., Noviembre de 2010. ISBN 978-84-9903-694-6. BIB 2011\5585.
- CARPAGNANO, M.: Más cooperación entre agricultores para aumentar la competencia en el mercado: el nuevo marco UE: <https://blog.cnmc.es/2018/10/17/mas-cooperacion-entre-agricultores-para-aumentar-la-competencia-en-el-mercado-el-nuevo-marco-ue/>.
- CAZORLA GONZÁLEZ, María José y BARDERA BALDRICH, María del Mar: “La capacidad negociadora de las OPFH en la comercialización de la producción bajo la normativa de defensa de la competencia tras la directiva de practicas comerciales desleales”, en el Libro coord. Por MUÑIZ ESPADA, E.: “Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria”. Ed. Colegio de Registradores de España. 2020. En prensa.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: Unión Europea: Impacto de las prácticas comerciales desleales entre empresas en la cadena de suministro alimentario. Revista Aranzadi Unión Europea num.8/2016 parte Doctrina. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2016. BIB 2016\80224.
- MARCOS, F.: “El ámbito de aplicación subjetivo de la LDC y la condena de la Junta Andalucía en el cártel de la uva y del mosto de Jerez: Comentario a la RCNC de 6 de octubre de 2011, Exp. S/0167/09wsF”. IE Law School (Madrid). Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución. Nº 11, Sección Comentarios de jurisprudencia, Segundo semestre de 2012, Editorial LA LEY.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á.: “Los contratos alimentarios en la Ley de la cadena alimentaria. (Referencia a la normativa y doctrina italiana «dei contratti di cessione dei prodotti agrícola e agroalimentari»)”. Actualidad Civil, N.º 3, Marzo 2015.

- ROPPO, V., «Contratto di diritto comune, contratto del consumatore, contratto con asimetría di potere contrattuale: genesi e sviluppi di un nuovo paradigma», Riv. Dir. Priv., 2001, págs. 769 y ss.
- VALDÉS BURGUI, ÁNGEL: “Nuevos aires en el sector alimentario: comamos todos pero con orden”. Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, N.º 33, Mayo-Junio 2013.
- VICIANO PASTOR, J. (Director); Corberá Martínez, José Miguel (Coordinador) Retos en el sector agroalimentario Valenciano en el S. XXI: a propósito de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Tiranto lo blanc. Monografías. 2019.

NECESIDAD DE ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN APÍCOLA EN EL TERRITORIO NACIONAL. ESTUDIO DE CASO: LAS DISTANCIAS ENTRE APIARIOS

SANTIAGO ESCRIBANO PINTOR

Doctor Ingeniero Agrónomo. Secretario del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias

JORGE O. CÁCERES GIANNI

Doctor en Ciencias Químicas. Profesor del Departamento de Química Analítica de la Facultad de CC. Químicas de la Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: En este estudio se aborda la necesidad de una armonización de la legislación establecida con relación a las distancias entre apiarios para el sector apícola en España. Se discute y se pone de manifiesto las controversias que existen entre las diferentes legislaciones, la situación socioeconómica del sector apícola, los temas medioambientales y el estado científico y técnico en que nos encontramos.

ABSTRACT: This study deals with the need for a harmonization of the legislation established in relation to the distances between apiaries for the beekeeping sector in Spain. It discusses and highlights the controversies that exist between the different legislations, the socio-economic situation of the beekeeping sector, environmental issues and the scientific and technical state of the art.

PALABRAS CLAVE: Miel, legislación apícola, distancias entre apiarios

KEYWORDS: Honey, beekeeping legislation, distance between apiaries

SUMARIO: I. Introducción. II. Estado actual de la cuestión. III. El sector apícola. La situación española. IV. Legislación apícola. Ordenanza zootécnica del sector. V. Tipos de explotaciones apícolas. VI. Condicionantes para la instalación de apiarios en España. VII. La carga apícola. VIII. Los riegos de cargas apícolas desproporcionadas. IX. La separación entre apiarios como fuente de

conflicto entre los diferentes tipos de apicultura. X. Normativa legal en relación a la distancia entre apiarios. XIX. Ordenanzas municipales. XII. Otras regiones del mundo. XIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La Apicultura, a pesar de que el Diccionario de la Real Academia Española la defina simplemente como *la cría de abejas*, es sin embargo, mucho más, es una actividad agropecuaria, actualmente muy tecnificada, que tiene como base la cría de las abejas pero con la intención de obtener una serie de productos, básicamente miel, polen, cera y jalea real, para su posterior venta, así como también la polinización de determinados cultivos, algunos de ellos dependientes en gran medida de la presencia de abejas.

Desde aproximadamente 8.000 años¹ la miel ha sido utilizada como alimento formando parte de la dieta de los seres humanos, en un primer momento adquiriéndola directamente desde las colmenas naturales, aunque con herramientas rudimentarias y una serie de técnicas de producción² que se han ido mejorando y perfeccionando hasta la actualidad.

Podríamos dividir la Apicultura y sus técnicas en dos grandes etapas, una que abarcaría hasta el siglo XIX y la otra más reciente y corta hasta la actualidad. Y eso se debe a que, aunque durante todo el tiempo ha habido avances en su estudio, sin embargo los métodos de producción cambian radicalmente a partir de la introducción de la colmena movilista por parte de Langstroth³.

- 1 El año 1924 en la cueva de Bicorp (Valencia) se encontraron los antecedentes más antiguos de la obtención de miel por parte de seres humanos. Se trataba de una figura humana recolectando miel. Hallazgos de este tipo en el antiguo Egipto también son citados también por A.C.E. CRANE, *A Book of Honey*, Oxford University Press, Oxford, 1980, así como por J.A. ULLOA; P.M. MONDRAGÓN CORTEZ; R. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ; J.A. RESÉNDIZ VÁZQUEZ y P. ROSAS ULLOA, “La miel de abeja y su importancia”, *Revista Fuente*, Año 2, No. 4, Septiembre 2010, pp. 11 a 18, con el hallazgo de una tablilla sumeria donde se encontraban referencias escritas sobre la miel en el año 2.100 a.C. en España a la importancia de la Apicultura en España es remota como ya lo atestiguara el gran COLUMELA en el siglo I a.C. mantenida por los árabes llegando a ALFONSO X que sería el primero en legislar en España a través de sus primeras Ordenanzas sobre este arte.
- 2 En realidad, más que técnicas de producción se debería hablar de “técnicas de caza” de la miel pues nos encontraríamos, para la especie humana, dentro del periodo cazador-recolector, aunque esta práctica en algunas sociedades menos avanzadas ha perdurado hasta prácticamente la actualidad.
- 3 El pastor protestante L. L. LANGSTROTH contribuiría en el año 1851 a una verdadera revolución en la forma de trabajar las colmenas, realizaría una adaptación de un diseño de colmena anterior a la que incorpora un concepto revolucionario identificado a partir de sus observaciones: para solucionar la tendencia que las abejas tienen de ocupar todos los

El sector apícola no puede considerarse como un sector económico más en sentido estricto, con la consiguiente búsqueda del beneficio económico como presupuesto básico de su supervivencia, en este caso a través de la producción y venta de los productos de la colmena, constituyendo la fuente de ingresos de numerosas familias del medio rural⁴. Esto es así porque hay dos hechos de la actividad apícola que inciden de gran manera en el comportamiento mismo del sector: uno es el alto número de apicultores que no alcanzan la categoría de profesionales, cuya producción en un principio es para autoconsumo. Y por otro lado, tampoco podemos olvidar, la importancia que tienen las abejas como instrumento polinizador, generando un enorme beneficio al medio natural, y por tanto su benéfica relación con la acción polinizadora que contribuye positivamente tanto al aumento de la producción de otras especies vegetales producidas por los agricultores⁵, así como en los propios ecosistemas contribuyendo al mantenimiento de la biodiversidad. Las abejas son animales muy sensibles a las perturbaciones naturales, que en la mayor parte de los casos son consecuencia de la mano del hombre, de ahí su importancia en la valoración de los ecosistemas naturales.

Cada vez existen más evidencias de que la importancia del sector apícola se encuentra asociado al valor que aportan las abejas y el resto de polinizadores

espacios libres de la colmena con añadidos de cera (panales), observó que los espacios no ocupados por estos incómodos elementos respetaban siempre una misma distancia, a la que llamó “espacio de abeja”. Incorporada esa distancia a los espacios entre todos los elementos de la colmena (marcos de madera entre sí, marcos con los laterales de la caja, y cajas superpuestas entre sí) obteniendo la patente de lo que se conoce como *colmena movilista tipo Langstroth* ampliamente utilizada en la actualidad, especialmente en las explotaciones apícolas estantes según M. LLORENS PICHER, *Apicultura movilista como complemento al desarrollo económico, académico y científico en Ghana*, Tesis inédita de la Facultad de Veterinaria de la UCM, Madrid, 2018.

- 4 Según A. GÓMEZ PAJUELO *La apicultura en España. Evolución, situación actual y ¿futuro? Agricultura Familiar en España 2007*, Anuario UPA, 2007, pp 267-273 Disponible en https://www.upa.es/anuario_2007/pag_267-273_pajuelo.pdf si entendemos por profesional el que vive de esa profesión, se necesitarían entre 400 y 1000 colmenas por explotación apícola, todo ello según zonas y estructura de la explotación.
- 5 Existen numerosos estudios que analizan el impacto económico de la polinización sobre las plantas cultivadas, destacaremos el de Gallai, N., Salles, J.M., Settele, J., Vaissiere, B.E., 2009. Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline. *Ecological Economics* 68, que lo evalúan en cantidades por encima de los 115.000 millones de euros y con un avance anual en las producciones de cultivos dependientes de la polinización. Según datos de la COMISIÓN EUROPEA (2018) Iniciativa de la UE sobre los polinizadores. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0395&from=EN> en la UE, alrededor del 84 % de las especies de cultivos y el 78 % de las especies de flores silvestres dependen, al menos en parte, de la polinización animal.

silvestres a los ecosistemas y al medio ambiente en general⁶. De ahí la preocupación por la constante disminución que se está produciendo tanto de las abejas como de los polinizadores silvestres en todo el mundo y especialmente en Europa.

Hay un consenso amplio entre los científicos en concluir que este descenso de los polinizadores a nivel mundial no tiene una causa única, sino que se debe múltiples factores, muchos de ellos de concurrencia simultánea. Las causas de esta disminución de polinizadores⁷ se han tratado en numerosos estudios, pero básicamente las podemos enumerar como una serie de patologías, donde destaca una serie de enfermedades como la varroosis⁸, la nosemosis, la introducción de especies exóticas carentes de depredadores, como la avispa asiática, el papel destructor de hábitats que realiza la agricultura industrial y fundamentalmente la necesidad del uso de grandes cantidades de agroquímicos con especial referencia a los neocotinoides, y por supuesto el cambio climático. Todas estas resumidas como cómo es el Síndrome de Despoblamiento de las Colmenas⁹.

Aunque los beneficios económicos que genera la Apicultura no constituye una cantidad apreciable si se compara con el resto de sectores agrarios, sin embargo, sí que es una fuente importante de ingresos para numerosas familias asentadas en el medio rural más desfavorecido que contribuye en un alto grado

6 Ver entre otros los estudios de Comisión Europea (Opus cit.) y BALVANERA, P., KREMEN, C., MARTINEZ-RAMOS, M. (2005) Applying community structure analysis to ecosystem function: Examples from pollination and carbon storage. *Ecological Applications* 15, pp 360–375

7 Cuando hablamos de disminución, en realidad nos estamos refiriendo a la disminución extra que se produce de abejas y colmenas, pues de forma normal las colonias de abejas suelen sufrir de forma periódica, sobre todo durante el invierno y al inicio de la primavera, una mortalidad de alrededor de un 15% que en los últimos años se está elevando a cifras superiores al 30%.

8 La importancia que tiene el ácaro Varroa destructor en la disminución del número de colmenares es más que evidente en los últimos decenios. Según datos del Plan Apícola Nacional 2020-2022, disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/animals_and_animal_products/documents/nap-es_es.pdf en otoño de 2016, Varroa se detectó en un 86% de los apiarios y el 53,5% de las colonias investigadas, con un aumento de la prevalencia en apiarios y colonias en otoño a lo largo de las cinco campañas, así como del porcentaje de apiarios y colonias parasitados de forma moderada a muy grave, especialmente significativo durante el otoño de 2015. Tanto es así, que es obligatorio, por normativa, que todo colmenar que se encuentre asentado en España tiene la obligación de certificar que, al menos una vez al año, haya recibido un tratamiento contra la Varroa.

9 No se tiene aún una idea clara de las causas, ni se asocia a una patología concreta, de este Síndrome que provocan el despoblamiento de colmenas por la desaparición repentina de porcentajes muy elevados de abejas.

a su estabilidad económica y por tanto, podría calificarse como una fuente de desarrollo endógeno.

En todos los sectores productivos podemos encontrar una interconexión entre sus servicios a la sociedad y el impacto que provoca sobre el medio ambiente. Nos estamos refiriendo a la importancia de la variable “vulnerabilidad” que interconecta a la sociedad con la Naturaleza, o mejor dicho, las relaciones entre ambas¹⁰. En el caso de la Apicultura tradicionalmente se ha asociado que ese impacto que provoca sobre el medio ambiente es siempre positivo, pero no podemos dejar de abordar esta perspectiva donde se tengan en cuenta tanto los aspectos sociales como medioambientales que trae aparejada la práctica apícola. Como Turner¹¹ analizó, habría que abordar la situación desde un plano holístico, entendiendo no sólo el ámbito de la viabilidad de las explotaciones apícolas sino también el medioambiental y el sociológico, sobre todo cuando nos hallamos inmersos en graves procesos de desertificación social en la mayor parte del medio rural.

II. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

En la última década se están produciendo graves distorsiones en el sector apícola nacional que hacen pensar en una tendencia hacia la desaparición del mismo. Estos problemas se pueden englobar en los siguientes grandes apartados:

- Como consecuencia de la situación meteorológica anómala que se lleva arrastrando desde hace unas décadas. hay una evidencia que las grandes sequías y la elevación de temperaturas que repercute de una forma doble, tanto en las floraciones como en los propios insectos.
- El aumento de la agricultura basada en el monocultivo¹² que, como consecuencia lógica, reduce la biodiversidad y entraña un riesgo de poliniza-

10 Como así se atestigua en los estudios de KASPERSON, J.X., KASPERSON, R.E., TURNER II, B.L., HSIEH, W. AND SCHILLER, A., (2005) Vulnerability to global environmental change. In: Kasperson, J.X., Kasperson, R.E. (eds.), *Social Contours of Risk*. Vol. II: Risk Analysis Corporations and the Globalization of Risk. Earthscan, London, pp. 245–285

11 Según los estudios de TURNER, B.L. II, KASPERSON, R.E., MATSON, P.A., MCCARTHY, J.J., CORELL, R.W., CHRISTENSEN, L., ECKLEY, N., KASPERSON, J.X., LUIERS, A., MARTELLO, M.L., POLSKY, C., PULSIPHER, A. AND SCHILLER, A. (2003) A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of United States of America* 100, 8074–8079

12 El aumento de este tipo de agricultura se encuentra en la reducción de costes como consecuencia de la introducción masiva de maquinaria y la dificultad de encontrar mano de obra, especialmente en la época de la recolección. Con el añadido de que para que este tipo de

ción insuficiente y desaparición de la flora melífera¹³. El importantísimo principio de precaución, tal y como nos recuerda el Parlamento Europeo¹⁴ al subrayar *la necesidad de aplicar el principio de precaución a fin de proteger a los polinizadores en general, tanto a los domésticos como a los salvajes*, a lo que añadiremos, los estudios recientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)¹⁵ que demuestran que el aumento de la densidad y la *variedad de insectos polinizadores* tiene una repercusión directa en la productividad de las cosechas.

- Los problemas fruto de la globalización. Y aquí nos encontramos con dos grandes sendas igual de perjudiciales para este sector, por un lado, el comercio internacional que lejos de fluir de una forma igualitaria entre los diferentes productores y canales de comercialización, se encuentra totalmente desvirtualizado por la preponderancia de las importaciones masivas de “miel” China, de inferior calidad frente a la miel nacional que acaba en su mayor parte en el extranjero y a granel. Y por otro lado la expansión de numerosas plagas y enfermedades entre todos los colmenares del mundo.
- Y en el ámbito puramente nacional, las controversias surgidas en los últimos años no solamente entre los titulares de explotaciones apícolas trashumantes y los apicultores estantes y pequeños apicultores de autoconsumo, sino también entre las asociaciones de apicultores trashumantes y las Administraciones Públicas, especialmente locales, donde se asientan mayoritariamente titulares de explotaciones apícolas estantes y apicultores de autoconsumo, con la generación de toda una serie de trabas administrativas para el traslado de las cabañas apícolas a estas zonas¹⁶.

agricultura sea rentable se hace necesario que se pongan en producción grandes extensiones de terreno para que sea eficiente la inversión en maquinaria.

- 13 Según establece la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión (2017/2115(INI)) se pide a los Estados miembros que preparen estrategias para la siembra de plantas nectaríferas en terrenos baldíos; subraya, a este respecto, que la conservación de los recursos abióticos, en particular el suelo y el agua, así como la abundante diversidad de polen y una amplia variedad de alimento, son esenciales para la protección de las abejas. Destaca la necesidad de proteger las flores silvestres y las especies beneficiosas para los insectos en toda Europa; recuerda que las «superficies apícolas» con un factor de ponderación del 1,5 son un tipo de superficie de interés ecológico en el marco de la ecologización de la PAC.
- 14 Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión (2017/2115(INI))
- 15 Citados en la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión (2017/2115(INI))
- 16 Según LÓPEZ I GELATS, F.; VALLEJO ROJAS, V. y RIVERA FERRE, M.G., 2016, Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático de la apicultura mediterránea.

A esta situación añadiremos el hecho de que los apicultores, en general, consideran que la regulación actual de la actividad apícola se encuentra mal adaptada a la apicultura moderna¹⁷.

III. EL SECTOR APÍCOLA. LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

Actualmente la Unión Europea¹⁸ es el segundo productor mundial de miel, con 230.000 toneladas, con un número de colmenas de más de 17,5 millones y un total de apicultores de 650.000, solo por detrás de China. Por lo que la Unión Europea es deficitaria en más de un 40% en el consumo de miel y necesariamente se verá siempre obligada a importar cantidades importantes de este alimento, que básicamente vienen del sudeste asiático y en menor medida de Latinoamérica.

Aunque España no es tan dependiente como el resto de Europa de las importaciones de miel, sin embargo, el crecimiento de las mismas en la última década ha sido muy apreciable¹⁹, siendo un tema importante y limitante a la hora de abastecerse de miel española los costes de producción²⁰.

La mayor parte de la producción de miel que se produce en España es a granel, como “commodity” primario, lo que contrasta con la tendencia actual de los consumidores, tanto a nivel europeo como español, que buscan la calidad,

Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Disponible en: <http://www.comunidadism.es/herramientas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion-al-cambio-climatico-en-la-apicultura-mediterranea> *Los conflictos por los asentamientos y la sobreexplotación de los mismos son también unas de las transformaciones que mayor preocupación generan en el sector*

17 En lo que LÓPEZ I GELATS, F. (Opus cit.) *ha convenido en llamar marginalización, es decir, cuando la administración pública toma decisiones en que se favorecen los intereses de actividades económicas y usuarios distintos a la apicultura y las personas que se dedican al sector apícola.*

18 Según datos de la UE <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/animals-and-animal-products/animal-products/honey>

19 Muchas son las causas que podríamos enumerar como causa de la invasión de miel del sudeste asiático, pero quizás la más determinante es la que expresa el Diario Levante <https://www.levante-emv.com/economia/2020/03/02/importaciones-miel-china-invasiendolas/1984503.html> donde hace un análisis sobre las cotizaciones de la miel china y la nacional para el año 2019, determinando que la miel china ha seguido *disminuyendo a mínimos históricos hasta situarse en 1,24 euros por kilo (€/kg), una cifra tres veces menor que los costes de producción europeos que ascienden a 3,90 €, por tanto, a las envasadoras les resulta más rentable adquirir este tipo de miel importada.*

20 Según S. ESCRIBANO PINTOR, S. y J.O. CÁCERES GIANNI (Opus cit.)

y sobre todo la calidad certificada en los productos agroalimentarios²¹, aspecto cada vez más necesario para la viabilidad de las explotaciones apícolas en un periodo de tiempo medio, pues la estrategia de ser competitivo a base de reducir los costes se torna imposible, sobre todo con grave distorsión de precios en el mercado de la miel que produce la llegada masiva de miel del sudeste asiático junto a la política de etiquetado de la miel que existe desde el año 2003. Intentando solucionar estos problemas se ha hecho un tímido avance en el etiquetado (BOE N° 173 22 de junio 2020, Real Decreto 523/2020 19 mayo 2020 modificación del real decreto 1049/2003 relativa a la calidad de la miel) por el cual se obliga a introducir en el etiquetado, en el caso de mezclas de mieles el origen de las mieles que componen dicha mezcla, pero no obliga a especificar el porcentaje ni si la miel ha sido calentada.

Una práctica común, no sólo en el caso de la miel, sino de casi todos los productos agrarios nacionales es buscar a ultranza la cantidad frente a la calidad. Cambiar esta visión es especialmente necesario para los apicultores y convendría la *revisión de los conceptos calidad y cantidad*²². Iríamos más allá, además de la calidad, el mercado hoy en día lo que busca es originalidad, tanto en el “*packaging*” como en sacar al mercado nuevos productos a partir de las materias primas existentes, por ejemplo, la mezcla de miel con frutos secos, con propóleo, con jalea real, etc.

En esta búsqueda de la calidad, en el sector de la miel es importante la labor que se ha realizado en nuestro país con la figura de las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) e Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP)²³ con el objetivo de conseguir el reconocimiento de una *calidad diferenciada*, fruto de una serie de características propias y diferenciales, debidas al medio geográfico en el que se producen las materias primas, elaboración del producto y la influencia del factor humano que participa en las mismas²⁴.

21 Según S. ESCRIBANO PINTOR, S. y J.O. CÁCERES GIANNI (Opus cit.) *salvo el caso de algunas mieles de calidad diferenciada, por ejemplo, las adscritas a las Reservas de la Biosfera o a Denominaciones de Origen protegida, es infrecuente encontrar mieles que sean producidas y envasadas totalmente en España.*

22 JOSE CARMELO SALVACHUA GALLEG0 La trashumancia en Apicultura, Hojas Divulgadora n° 15/89 HD, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Servicio de Extensión Agraria, Madrid, 1989 JOSE

23 MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACIÓN. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/cartografia-y-sig/publicaciones/alimentacion/mapa_dop_igp_mieles.aspx

24 Según MIELADICTOS. Disponible en <https://mieladictos.com/guia-mieles-espana-y-portugal/denominaciones-de-origen-para-las-mieles-ibericas/>, a la miel le es de aplicación el Reglamento 1151/2012 del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, del 21 de noviembre de 2012, válido para productos agrícolas y alimenticios diferentes del vino o que contengan alcohol.



Mapa nº 1 Mapa de España de mieles con Denominación de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas. Fuente Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

IV. LEGISLACIÓN APÍCOLA. ORDENACIÓN ZOOTÉCNICA DEL SECTOR

España, como país miembro de la Unión Europea²⁵, cuenta con una legislación emanada de las instituciones europeas que tienen como objetivo el apoyo al sector apícola, como son:

Reglamento (UE) 1308/2013 y sus disposiciones de desarrollo (Reglamento Delegado 2015/1366 y Reglamento de Ejecución 1368/2015 de la Comisión), que se aplican a través de programas nacionales trianuales mediante cofinanciación comunitaria, siendo de aplicación en España el Real Decreto 930/2017, de 27 de octubre²⁶,

25 Según el Tratado de la Unión Europea, para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión podrán adoptar: Reglamentos, que tendrán alcance general y de obligado cumplimiento de todos sus elementos y directamente aplicables en cada estado miembro; Directivas que obligarán al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios; Decisiones, que serán obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios y Recomendaciones y Dictámenes que carecen de voluntad vinculante.

26 Según el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, Programa Nacional de Medidas de Ayuda a la Apicultura. España 2020-2022, Madrid, 2019, en esta

por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales y se modifica el Real Decreto 209/2002 de ordenación de las explotaciones apícolas.

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1584 de la Comisión, de 22 de octubre de 2018, que modifica el Reglamento (CE) n.º 889/2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control, el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 2092/91.

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 768/2013 de la Comisión, de 9 de agosto de 2013, que modifica el Reglamento (CE) n.º 917/2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 797/2004 del Consejo relativo a las medidas en el sector de la apicultura, que se entiende implícitamente derogado por el Reglamento Delegado (UE) 2015/1366 de la Comisión, de 11 de mayo de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas al sector de la apicultura, que seguirá en vigor en tanto y cuando sigan siendo aplicables los programas apícolas.

Reglamento de ejecución (UE) n.º 668/2014 de la Comisión de 13 de junio de 2014 que establece las normas de desarrollo del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, que ha derogado y sustituido al Reglamento (CE) n.º 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios (2) , y al Reglamento (CE) n.º 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. En este Reglamento se establecen las normas específicas sobre la utilización de los caracteres lingüísticos de las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas y las

disposición se recoge el régimen de actuaciones, financiación, comunicación y aplicación del plan nacional apícola (PNA), siguiendo las directrices de la Comisión Europea. El carácter descentralizado de España exige que la aplicación del Plan apícola en las diferentes regiones quede en manos de las autoridades competentes de las Comunidades autónomas (CCAA), las cuales ejecutan y supervisan su aplicación según lo expuesto en sus respectivas disposiciones normativas de aplicación.

especialidades tradicionales garantizadas, así como sobre las traducciones de la mención que acompaña a una especialidad tradicional garantizada, con el fin de garantizar que los operadores y los consumidores de todos los Estados miembros sean capaces de leer y comprender esos nombres y menciones, y se recoge en el Anexo XI a la miel como producto agrícola, clase 1.4, dentro de la clasificación de productos que pueden acogerse a estos regímenes de calidad.

Reglamento (UE) n° 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola.

Y finalmente, por su valor también reseñaremos la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre las perspectivas y desafíos para el sector apícola de la Unión (2017/2115(INI)), donde se pide a la Comisión que vele por que la apicultura ocupe un lugar destacado en las futuras propuestas relativas a la política agrícola por lo que respecta a ayudas y simplificación, investigación e innovación y programas de educación apícola, un adecuado estudio sobre la viabilidad de un régimen de gestión de riesgos en apicultura y la importancia de la biodiversidad para la salud y bienestar de las abejas.

El marco jurídico nacional que regula el sector apícola lo engloban diferentes normas, aunque por su importancia destacaremos al Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas²⁷ que es con seguridad una de las normas jurídicas más importantes que regula este sector apícola, estableciendo una serie de definiciones y clasificaciones para el sector, entre las que cabe señalar la definición de colmena, colmenar y explotación apícola, definiciones que hay que tener muy en cuenta para el tema fundamental que nos atañe. De este modo, se entiende por Colmena²⁸, dentro de esta norma, el conjunto formado por un enjambre, el recipiente que lo contiene y los elementos propios necesarios para su supervivencia. Estableciendo la clasificación de fijista y movilista²⁹, que junto a la

27 Que sería modificado por el Real Decreto 448/2005, de 22 de abril, que también modificaría al Real Decreto 519/1999, de 26 de marzo, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales.

28 Se realiza una definición más precisa de colmena en la normativa comunitaria, así, a los efectos del Reglamento Delegado (UE) 2015/1366 de la Comisión, de 11 de mayo de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las ayudas al sector de la apicultura, se entiende por «colmena» la unidad que alberga una colonia de abejas utilizadas para la producción de miel y otros productos de la apicultura o material de reproducción de las abejas, así como todos los elementos necesarios para su supervivencia.

29 Se entiende por colmena fijista aquella que tiene sus panales fijos e inseparables del recipiente, y como colmena movilista, la que posee panales móviles pudiendo separarlos para

definición de colmenar y explotación apícola son la base sobre la que se regula el sector³⁰.

Un requisito necesario, no sólo para ser un profesional de la apicultura, sino incluso para poseer una colmena en España, es que deben estar inscritos, de forma obligatoria en el Registro de Explotaciones Ganaderas, más conocido como REGA, donde se encuentran registradas todas las explotaciones ganaderas de animales de producción de España³¹.

Junto con este Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, es importante referenciar las siguientes normas de ámbito nacional:

Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal³² fundamentalmente en todo lo relativo al transporte de colmenas.

recolección de miel, limpieza, etc. De acuerdo con la forma de crecimiento de la colonia y el consiguiente desarrollo de la colmena, se dividen en verticales y horizontales

- 30 En este al Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, se define el “colmenar” como el conjunto de colmenas, pertenecientes a uno o varios titulares y que se encuentren en un mismo asentamiento, considerándose como un “colmenar abandonado” cuando más de la mitad de las colmenas se encuentren muertas o sin abejas, así como se define “explotación apícola” a toda instalación, construcción o lugar en los que se tengan, crien, manejen o se expongan al público abejas productoras de miel (“*Apis mellifera*”) cuyas colmenas se encuentren repartidas en uno o varios colmenares.
- 31 La regulación la implanta el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, base legal de este Registro, adscrito a la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se nutre a su vez de los diferentes registros apícolas autonómicos a través de un proceso de informatización donde se manejan las altas, bajas y modificaciones de manera automática.
Este código REGA está compuesto de la siguiente forma:
 - a) «ES» que identifica a España.
 - b) Dos dígitos que identifican la provincia, según la codificación del Instituto Nacional de Estadística.
 - c) Tres dígitos que identifican el municipio, según la codificación del Instituto Nacional de Estadística.
 - d) Siete dígitos que identifican a la explotación dentro del municipio, de forma única.
 Además del código REGA, y según establece el artículo 4 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, los titulares de las explotaciones apícolas deberán identificar cada colmena, en sitio visible y de forma legible, con una marca indeleble en la que figurará un código de identificación de las colmenas único para cada explotación.
- 32 El artículo 47 de esta norma establece que reglamentariamente, podrá establecerse por el Gobierno un régimen específico y simplificado para la autorización prevista, para los medios de transporte de animales, en el caso de la apicultura, cuando se trate del traslado de colmenas de explotaciones de reducido tamaño.

Real Decreto 1049/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba la Norma de calidad relativa a la miel³³, que ha sido recientemente modificado por el Real Decreto 523/2020³⁴, de 19 mayo 2020.

Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, entendiéndose que la Apicultura forma parte de las mismas al considerarse animales de producción y eliminándose su aplicación a los animales de compañía, a los animales domésticos y a la fauna silvestre.

Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel, cuyo Anexo II sería modificado por la Orden APA/735/2008, de 14 de marzo.

Real Decreto 542/2016, de 25 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte, que derogó al antiguo Real Decreto 751/2006 sobre autorización y registro de transportistas y medios de transporte de animales y por el que se crea el Comité español de bienestar y protección de los animales de producción, en el caso de transporte de animales, establece que la autoridad competente podrá establecer un régimen simplificado de autorización para el traslado de colmenas cuando se trate del traslado de hasta 15 o de la trashumancia de estas, y del mismo modo, exime del necesario certificado o talón de desinfección del contenedor o medio de transporte para abejas de miel y abejorros, para el transporte del resto de animales de producción, en cumplimiento del artículo 49.1 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, aspecto muy importante a

33 El artículo 5 de esta norma, en lo que se refiere al etiquetado de la miel, es uno de los puntos más críticos actualmente por parte del sector, donde la mayor parte de los productores reclaman un cambio de normativa con un etiquetado más claro y transparente y no el actual por el que, para el caso de mezclas, establece que si las mieles son originarias de más de un Estado miembro o tercer país, dicha mención podrá sustituirse por una de las siguientes, según proceda:

1. «mezcla de mieles originarias de la CE»,
2. «mezcla de mieles no originarias de la CE»,
3. «mezcla de mieles originarias y no originarias de la CE».

Actualmente hay todo un colectivo reunido bajo el nombre ETIQUETADO CLARO que reclama este cambio en la legislación. Ver <https://etiquetadoclaro.wordpress.com/2018/12/04/nuevas-organizaciones-integrantes-etiquetadoclarodelasmieles-2/>

34 Real Decreto 523/2020, de 19 mayo 2020 modificación del real decreto 1049/2003 relativa a la calidad de la miel, publicado en el BOE nº 173 de 22 de junio 2020, por el cual se obliga a introducir en el etiquetado, en el caso de mezclas de mieles el origen de las mieles que componen dicha mezcla, pero no obliga a especificar el porcentaje ni si la miel ha sido calentada.

tener en cuenta si tenemos en cuenta la importancia del transporte de colmenas para las explotaciones trashumantes.

Y por supuesto, existe una vasta legislación apícola en las diferentes comunidades autónomas, que mencionaremos cuando desarrollemos el análisis dedicado a la regulación de las distancias entre apiarios en su epígrafe correspondiente.

V. TIPOS DE EXPLOTACIONES APÍCOLAS

El distinto sistema de explotación, ya sea estante o trashumante, también tiene implicaciones no solo de manejo, sino también del tipo de colmena a utilizar. De este modo, las explotaciones estantes, mayoritariamente utilizan la colmena vertical de tipo Langstroth, también llamada “colmena perfección”. En tanto que las explotaciones trashumantes tradicionalmente utilizan la colmena tipo Layens de doce cuadros de desarrollo horizontal, un tipo de colmena muy útil para la trashumancia, de bajos costes y eficaz para las floraciones cortas³⁵.

Según el citado Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, las explotaciones apícolas en España se establece una doble clasificación. Por un lado, atendiendo al tipo de manejo, pueden distinguirse:

- Explotación apícola trashumante³⁶: aquella explotación apícola cuyas colmenas son desplazadas a otro u otros asentamientos a lo largo del año.

35 Según A. GÓMEZ PAJUELO (Opus cit.), aunque últimamente se está viendo desplazada por la colmena Dadant, de tipo vertical, al *considerar que se consigue una mecanización de la explotación mucho mayor y un manejo con menos mano de obra*.

36 Este Real Decreto, dedica su artículo 11 a la práctica de la trashumancia, entendiendo que sólo la podrán realizar aquellos apicultores que previamente hayan registrado su explotación como trashumante y cumplan los requisitos sanitarios y documentación que se establecen en esta norma. Además, determina que:

2. Los apicultores que realicen trashumancia fuera del ámbito de su comunidad autónoma podrán realizarla comunicando a la autoridad competente de la comunidad autónoma donde radique el registro de su explotación, con una antelación mínima de una semana sobre la fecha de comienzo del primer movimiento de colmenas, el programa de traslados previsto para los tres meses siguientes, indicando municipio o comarca, provincia y fecha prevista en que aquéllos van a producirse.

3. Esta comunicación, una vez visada por la autoridad competente, deberá adjuntarse al libro de registro de explotación apícola y acompañar a las colmenas en sus desplazamientos. Contendrá, al menos, los siguientes datos:

- a) Fecha prevista de inicio de los traslados.
- b) Número de colmenas trasladadas.
- c) Lugar de origen de las colmenas.

- Explotación apícola estante: aquella explotación apícola cuyas colmenas permanezcan todo el año en el mismo asentamiento.

Y por otro lado, atendiendo a la cantidad o número de colmenas de las que dispone la explotación, pueden clasificarse a su vez como:

- Explotación Apícola Profesional: la que tiene 150 colmenas o más.
- Explotación Apícola No profesional: la que tiene menos de 150 colmenas.
- Explotación Apícola de autoconsumo: la utilizada para la obtención de productos de las colmenas con destino exclusivo al consumo familiar. El número máximo de colmenas para estas explotaciones no podrá superar las 15.

Desde las Administraciones Públicas existe la impresión de considerar que el sector apícola es altamente especializado y profesional cuando se dispone de explotaciones de gran tamaño³⁷.

Considerar una actividad económica como profesional basándose exclusivamente en criterios de cantidad y alentar esta práctica de concentración no parece ser muy acertado hoy en día, máxime cuando una estrategia clara de adaptación frente a la vulnerabilidad de las explotaciones apícolas, especialmente frente al cambio climático sea, entre otras, la de diversificación.

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis de la profesionalidad o no de las explotaciones apícolas en relación al número de colmenas o el tipo de explotación lo tenemos en el seguro agrario³⁸, donde se viene a establecer una

d) Lugar de destino de las colmenas.

e) Conformidad con firma del veterinario oficial y sello de la unidad veterinaria.

4. Cualquier alteración posterior a la comunicación del programa de traslados previsto, que suponga un cambio en la comunidad autónoma de destino, será comunicada por el apicultor, asimismo, a la autoridad competente de origen, inmediatamente o, como máximo, 48 horas después de que aquél se haya producido.

5. Las autoridades competentes del lugar de origen transmitirán, en el plazo más breve posible, a la autoridad competente del lugar de destino los programas de traslados que les afecten, así como las incidencias o alteraciones al programa que se hayan producido.

6. El transporte de colmenas se realizará de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 8/2003, de 24 de abril. Además, durante el transporte las colmenas deberán ir con la piquera cerrada, y si van con la piquera abierta, cubiertas con una malla o cualquier otro sistema que impida la salida de las abejas.

37 Como considera Durán et al. cuando se tiene de media entre 400-500 colmenas de media por apicultor. Ver JULIÁN DURÁN, F. J., CALVO CALVO, J.C. Y CARDENAL GALVÁN, J.A. (2006) La Apicultura en la Extremadura del siglo XXI. Rev. Alcántara, nº 64 pp 9-27

38 Orden ARM/2605/2011, de 26 de septiembre, por la que se definen las explotaciones, animales y producciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación y manejo, el ámbito de aplicación, los periodos de garantía, fechas de suscripción y los

nueva categoría o división, las explotaciones con ocho o más colmenas, pues este tipo de explotaciones se considera que son asegurable³⁹.

En todo caso, no cabe duda que toda explotación apícola de tipo trashumante, implica de algún modo que la explotación de las abejas se hace racional e intensiva, pero también es de alguna forma obligada *cuando se echa en falta una continuidad accesible de buen pasto apícola*⁴⁰, y esto se refleja en el mapa nacional con el diferente ratio de explotaciones apícolas estantes/trashumantes entre el sur y el norte peninsular, más dotado de “pastos apícolas” de forma natural en función de su climatología y flora.

VI. CONDICIONANTES PARA LA INSTALACIÓN DE APIARIOS EN ESPAÑA

Salvo contadísimas excepciones, como son los aprovechamientos apícolas en los Montes públicos andaluces que se regulan a través del Decreto 250/1997, de 28 de octubre, lo habitual en España es que los recursos apícolas se gestionen bajo lo que se denomina “modelo pasivo o de respuesta”⁴¹, donde es el propio apicultor el encargado de solicitar los asentamientos y la Administración Pública correspondiente quien se encarga de aprobarlo o denegarlo. Decimos que se trata de un modelo pasivo, porque la iniciativa siempre pare del apicultor solicitante.

precios en relación con el seguro para la cobertura de sequía, incendio, inundación-lluvia torrencial, viento huracanado y golpe de calor en apicultura, comprendido en el Plan 2011 de Seguros Agrarios Combinados

39 Independientemente del número de colmenas siempre es aconsejable tener un “seguro de responsabilidad civil”, según la FUNDACIÓN MAPFRE Disponible <https://segurosypensionesparatodos.fundacionmapfre.org/syp/es/seguros/tipos-de-seguros/seguros-de-danos-o-patrimoniales/tipos-seguros-responsabilidad-civil-ventajas/> en este tipo de seguros, la compañía aseguradora se compromete a indemnizar al asegurado del daño que pueda experimentar su patrimonio a consecuencia de la reclamación que le efectúe un tercero, teniendo por objeto su cobertura la de cubrir el pago de las indemnizaciones por daños corporales, materiales o patrimoniales causados a terceros que pudieran ser culpa del asegurado o de las personas de quien deba responder, por hechos derivados de su vida privada o profesional, así como la constitución de fianzas y costas judiciales exigidas al asegurado por reclamaciones de terceros, siempre que el motivo de la reclamación esté incluido en esta cobertura, por lo que dado el tipo de ganado de que se trata y su difícil manejo en cuanto a evitar posibles daños ocasionales a terceros.

40 CARMELO SALVACHUA GALLEG0 (Opus cit.)

41 Según se desprende de los estudios de BONET, F.J., CJIROSA, M. Y ROSÚA, J.L. (2001) Utilización de técnicas de evaluación multicriterio para la elaboración del mapa apícola de la provincia de Granada. III Congreso Forestal Español. Disponible en http://secforestales.org/publicaciones/index.php/congresos_forestales/article/view/15770

En la Orden de 8 de mayo de 1940 reguladora del aprovechamiento apícola en los montes públicos ya se establecía que las Jefaturas de los Distritos Forestales incluyeran en los planes anuales las correspondientes propuestas de aprovechamiento apícola de que fueran susceptibles los montes a su cargo, estableciendo como limitación que los apiarios no tengan más de cincuenta colmenas cada uno, y la superficie ocupada por cada uno de ellos no fuera mayor de cuatro áreas.

La intervención de las Administraciones Públicas nos nutre de más ejemplos de este tipo. Así, los montes públicos de Andalucía de gran riqueza y diversidad de flora, son una zona tradicional de asentamiento de colmenares, para el aprovechamiento de las floraciones de romero, brezo o eucalipto blanco en invierno y de cantueso, albaida, retama, tomillos y jaras y jaguarzos en primavera. De tal forma que la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible⁴² de esta Comunidad Autónoma publicó la oferta de asentamientos apícolas ubicados en montes públicos para su aprovechamiento de durante el periodo 2019-2023⁴³, y además de forma gratuita, especificando la localización y el número de colmenas idóneo en cada uno de ellos, tras los correspondientes estudios técnicos realizados por dicha Consejería, con el objetivo de poder garantizar una explotación sostenible y racional de la flora melífera.

42 La normativa que regula este aprovechamiento de los montes públicos en Andalucía es la siguiente: Decreto 196/2008, de 6 de mayo, por el que se modifica el Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía

Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, añade un párrafo final al artículo 64 y un nuevo apartado al artículo 77) y (modificada por artículo décimo tercero del Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre).

Resolución de 15 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos, por la que se publica la oferta de asentamientos apícolas en montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente al periodo 2019/2023.

43 Araceli Cabello Cabrera como Delegada Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible en Córdoba. Expuso tras la adjudicación en Córdoba de 115 asentamientos apícolas en los montes públicos, que la apicultura es esencial, porque sin ella “no podríamos asegurar la polinización de gran parte de las hectáreas en nuestra provincia. Las abejas realizan una labor clave en el equilibrio medioambiental, y en la provincia están ligadas especialmente a los espacios naturales protegidos. Disponible en <https://www.europapress.es/epagro/noticia-junta-adjudica-cordoba-115-asentamientos-apicolas-montes-publicos-20200120181815.html>

La instalación de un apiario depende de una serie de factores, que de forma primordial son los que van a decidir la calificación de una explotación apícola como viable.

Pero nos encontramos con otros dos factores que son determinantes para la viabilidad de las colmenas y también son fuente de discordia entre los dos tipos de apicultura, ya sea trashumante o estante, como son la carga apícola y la separación entre apiarios.

Por un lado está el tipo de vegetación, más concretamente, de las plantas con flor, que son las que van a determinar la capacidad melífera de la vegetación de la zona donde se implanten las colmenas, y cuyo estudio da lugar a la “carga apícola” o número de colmenas que de forma óptima pueden realizar su labor y ser viables, ecológica y económicamente, en una determinada zona. Es fácil entender que si la zona es pobre en plantas melíferas, con pocas colmenas estará cubierta la carga apícola y un exceso de colmenas perjudicaría no solamente a las propias abejas con el estrés que produciría en las mismas por la falta de alimento y la consiguiente reducción en la producción de miel, sino también en el medioambiente de la zona, que lejos de favorecer puede llegar a ser perjudicial por un exceso de abejas que puede llegar a desplazar a otros polinizadores, con el consiguiente desequilibrio medioambiental y lo subsiguientes daños ecológicos que se pudieran producir.

Como consecuencia del comportamiento errático de la climatología en los últimos años, también existe el riesgo no sólo de una disminución del periodo de floración, sino también de su concentración en el tiempo, con la consiguiente menor disponibilidad de néctar y polen para las abejas, siendo especialmente importante el caso de la escasez del polen, al ser su fuente de proteínas, y poder comportar deficiencias nutricionales en las abejas.

Respetar las distancias no sólo es un tema de carga apícola y por tanto de viabilidad económica, sino también un tema de sanidad animal por los posibles contagios de plagas y enfermedades entre apiarios. La separación entre apiarios se torna como un elemento importante del manejo apícola por las disminuciones de producción que se pueden producir así como de cara a prevenir zoonosis como es el caso de la varroa, de este modo, existen estudios que se suman a una creciente base de evidencia de que la estructura espacial de las comunidades de abejas melíferas, *en particular la distancia entre colonias*, afecta significativamente el número de ácaros de la colonia Varroa⁴⁴.

La distancia mínima entre apiarios para que los mismos puedan ser viables siempre será difícil de establecer, ya que si bien deberían venir establecidas

44 De esta forma lo describen MAXCY P. NOLAN IV y KEITH S. DELAPLANE (2017) Distance between honey bee *Apis mellifera* colonies regulates populations of *Varroa destructor* at a landscape scale. *Apidologie* volume 48, pp 8–16.

por la distancia de vuelo de las abejas pecoreadoras y la carga apícola, son establecidas de forma generalista a través de decretos autonómicos, y por tanto, varían en función de la Comunidad Autónoma en la que nos encontremos.

La separación entre apiarios también es importante a la hora de la determinación o separación entre cultivos transgénicos y no transgénicos, pues dejando aparte la posible toxicidad de estos cultivos para las abejas⁴⁵, *la capacidad de los polinizadores, domésticos y silvestres, de transportar material biológico (polen) a grandes distancias supone además un reto notable para la coexistencia entre la agricultura transgénica y la libre de transgénicos, como la ecológica*⁴⁶, lo que nos lleva a la dificultad de coexistencia entre la agricultura que utiliza material transgénico y el resto, pues la existencia de polinizadores, con capacidad de transportar el polen a grandes distancias supone un grave riesgo de mezclas de material genético.

Aun así, se puede decir que el número aconsejable de colmenas por apiarios, cuando lo que se pretende es la producción de miel, no suele superar las 100, algunos grandes apicultores del centro y norte de Europa establecen este número en 33. En todo caso, definir el número idóneo de colmenas por apiario es una tarea muy complicada, pues se debería calcular la cantidad y calidad, aunque fuera de una forma aproximada o potencial, del aporte de néctar y polen a la colmena en un determinado radio respecto del apiario. Y además, dicha cantidad de colmenas por apiario puede y debe variar si la finalidad de los apiarios es distinta si sólo se dedican a la producción de miel. De este modo, si lo que se trata es de generar “núcleos” para su posterior venta, se considera aceptable alcanzar hasta 150 colmenas por apiario, que pueden aumentarse hasta las 400 cuando se trate de núcleos para la fecundación de reinas⁴⁷.

VII. LA CARGA APÍCOLA

La definición tradicional de Carga Apícola es aquella cantidad de colmenas posibles de establecer en una zona determinada⁴⁸, que dependiendo de un adecuado manejo permita a las abejas lograr buena producción en condiciones de

45 No existen evidencias empíricas determinantes que relacionen de manera clara y directa a los cultivos transgénicos como fuente de toxicidad para las abejas.

46 F. LÓPEZ I GELATS (Opus cit.)

47 Existen numerosos trabajos al respecto. Ver <https://www.ecured.cu/Apiario> o <http://www.apicultura.entupc.com/>

48 Se considera que para calcular esta área de pecoreo hablamos siempre de floraciones silvestres y no de aquellos cultivos o zonas donde interviene el ser humano, pues la carga apícola para cada uno de los cultivos ya se encuentra más analizada, sobre todo por la importancia económica que supone para el agricultor contratar los servicios de polinización.

bienestar para las colmenas⁴⁹. Por tanto, entrarán en juego dos variables, por un lado el tamaño de los apiarios o número de colmenas que puede soportar un determinado apiario, y por otro la distancia entre los distintos apiarios. La existencia de apiarios en la misma zona apícola, que sin un correcto control pudiera llegar a provocar saturaciones en la zona, no sólo en lo referente a la producción por la competencia con el resto de colmenares sino también en la competencia con los polinizadores silvestres.

Ambas variables serán función de la disponibilidad de plantas y floraciones melíferas de la zona donde se asienten. Por tanto, es necesario que existan unas distancias entre apiarios y que sean respetadas, de tal modo que el área de pecoreo⁵⁰ de un apiario irá aumentando en la misma proporción que se incrementa el número de colmenas.

Como el incremento de los productos de la colmena es directamente proporcional a la existencia de flores, lo que importa realmente es tanto la calidad o tipo de floración, la cantidad de néctar que aportan las flores, así como la duración de las floraciones, lo que a su vez depende básicamente de la climatología y del tipo de vegetación de las zonas apícolas, sin olvidar el manejo⁵¹ que los agricultores realicen en sus campos en aquellos momentos en que están las floraciones.

La distribución tradicional de la carga apícola en España ha variado entre 1-2 colmenas/ha en zonas pobres de vegetación, con apiarios de menos de 15 colmenas, hasta las 4 colmenas/ha en las zonas más abundantes de floración apícola en apiarios de menos de 50 colmenas. Es equivalente decir 2Ha/col que 1 col/2ha. En la normativa relativa a Ayudas Agroambientales se exige una carga ganadera de 0,5 col/ha. Si bien debemos recordar que la distancia entre los apiarios siempre quedará limitada por la distancia de vuelo de las abejas.

49 Esta definición la podemos encontrar en numerosos estudios y trabajos sobre Apicultura, pero no la encontramos en la principal legislación del sector, como es el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, ni en el Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel. Por ello, nos sorprende que desde el punto de vista legislativa sólo hayamos encontrado esta definición en la legislación chilena <https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/diarios/hley?IDDocumento=635940&title=Diario%20de%20Sesi%C3%B3n:%20Sesi%C3%B3n%20Ordinaria%20N%C2%B036>

50 Una definición de este concepto lo encontramos en la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre de la Junta de Castilla y León, como la distancia mínima que deberán respetar entre sí los asentamientos o colmenares establecidos por el radio de acción de cada uno de ellos considerando la capacidad productiva de la flora melífera de la zona durante el período de pecoreo y vuelo, que según la legislación de esta comunidad autónoma se estima en dos colmenas por hectárea de superficie.

51 Sobre todo en lo que se refiere al uso de plaguicidas y herbicidas.

Por su importancia en España, debemos tener en cuenta las especificaciones que Salvachua Gallego⁵² propone, en el sentido de que en *condiciones normales se considera que un radio de trabajo productivo no es de más de un kilómetro*. Tanto él como otros autores, consideran que aumentar esa distancia puede comenzar a *ser gravoso para la colonia por la elevada pérdida de pecoreadoras que se produce*⁵³.

Por tanto, cuantas más colmenas se introduzcan dentro del círculo teórico de aprovechamiento, o pecoreo, menor será la oferta de polen y néctar del área del mismo, como se puede observar en la siguiente imagen.

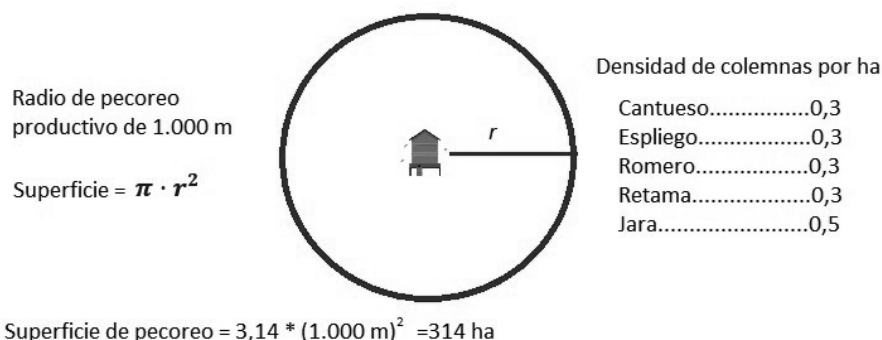


Figura 1. Datos para el cálculo aproximado de la carga apícola total en el área de pecoreo rentable⁵⁴.

Un concepto importante para tener en cuenta es el del “área de pecoreo exclusiva” aquella superficie necesaria para que una colmena sea capaz de generar la suficiente capacidad de polen, pero sobre todo de miel, para que pueda ser viable económicamente su explotación. Normalmente se considera que esta área de pecoreo es la superficie que hay en círculo alrededor de la colmena o del apiario, pero en estricto sensu, no tiene por qué ser esta forma geométrica ideal, sino que en función del relieve del terreno puede variar, pues en terrenos llanos pueden alcanzar más de 5 km y en zonas boscosas y con relieve acentuada no pasar del kilómetro.

52 C. SALVACHUA GALLEGO (Opus cit.)

53 Se hace referencia a las investigaciones que llevó a cabo en su tiempo AMOS IVES ROOT fundador de la A. I. Root Company, cuyo hijo HUBER H. ROOT, como químico y amante de las abejas sería el autor de una de las obras de referencia de la Apicultura, The ABC and XYZ of Bee Culture. En todo caso, en la abundante bibliografía sobre el tema nos podemos encontrar con otros autores que determinan que la distancia entre colmenares debe superar como mínimo los 1.500 metros y que lo aconsejable es que alcance los 5 kilómetros. Ver http://www.apicultura.entupc.com/nuestrarevista/nueva/notas/colm_colm.htm

54 Adaptado a partir de los datos de C. SALVACHUA GALLEGO (Opus cit.)

Actualmente la Apicultura española se encuentra desplazada, salvo cuando se le requiere para servicios de polinización en determinados cultivos, hacia zonas incultas. De ahí la importancia de los denominados “barbechos apícolas”, de cuya importancia ya hay numerosos estudios⁵⁵.

Se hace necesario ajustar la carga apícola a través de un trazado de mapas por un órgano técnico para que no se desaproveche el potencial melífero de los distintos territorios, pero conjugándose también con las circunstancias ecológicas y medioambientales así como con las necesidades socioeconómicas del medio rural donde se desarrolle, en aras de evitar saturaciones y posibles conflictos con los pequeños apicultores, que debido a la legislación actual, al poseer menos de 26 colmenas por apiario no sería necesario respetarles distancia alguna. De ahí, la necesidad de realizar un catastro de potencialidad apícola, documentado a través de mapas, donde se determine la carga apícola potencial, según áreas geográficas y meses.

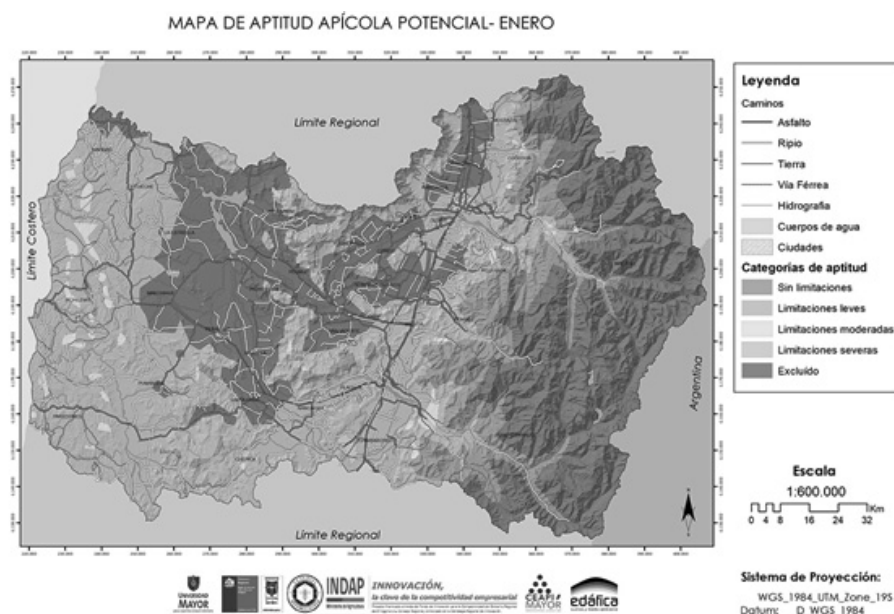
Determinar exactamente el número de colmenas por hectárea para que sea viable dicha colmena es un proceso realmente complejo, pues no solo basta con saber el tipo de terreno (bosque, matorral, etc.) sino también de la sucesión y continuidad de las floraciones, de la climatología, etc. incluso es también una cuestión de manejo apícola, las colmenas de explotaciones trashumantes cuando llegan a una nueva zona a pecorear suelen llegar bastante “fuertes” por lo que son una competencia desigual en relación con las explotaciones estantes de la zona de acogida.

De las diferentes cartografías sobre España que se han realizado (destacan sobre todo las de usos del suelo y forestales), salvo raras excepciones a escala muy reducida, la inmensa mayoría no refleja de una forma precisa las unidades vegetales que pudieran considerarse susceptibles de ser utilizadas por las colonias de abejas para la obtención de miel.

De ahí la importancia de la necesidad de establecer una metodología clara para la descripción de la carga apícola en los diferentes territorios susceptibles de pecoreo masivo por parte de las explotaciones de tipo profesional, ya sean estantes o trashumantes. En este sentido, ya nos podemos encontrar con una serie de trabajos donde se describen este tipo de metodologías para territorios concretos⁵⁶.

55 Destacaremos el realizado por MOLINA G.A.R., BASILIO A.M., TORRETTA J.P. (2018) Influencia de los factores locales y del paisaje sobre la distancia de pecoreo de *Apis mellifera* en un agroecosistema. Libro de resúmenes del XIII Congreso de Apicultura Latinoamericano. Montevideo (Uruguay) donde se analizan a escala local la importancia de la distribución espacial de espacios con una determinada flora silvestre como un reservorio de recursos florales necesarios para la supervivencia de la abeja en función de la distribución de flora apícola natural y las distancias a los apiarios

56 Como es el caso de Bonet et al. (Opus cit.) con la elaboración de un “mapa con los recursos apícolas” de la provincia de Granada, utilizando métodos derivados de la teoría de la



Mapa n° 1. Aptitud apícola potencial en una región de Chile. Fuente EDAFICA. SUELOS Y MEDIO AMBIENTE. Disponible en <https://www.edafica.cl/apicola/>

Fuera de nuestras fronteras, consideramos muy importantes los estudios que se están llevando a cabo en algunos países de Latinoamérica, destacando el caso de Chile, donde fruto de la colaboración entre la Universidad y el Gobierno chileno se están elaborando *toda una serie de mapas de aptitud apícola basado en la época de floración de la flora melífera y polinizable en este país, combinando la metodología de estudios satelitales con visitas a terreno, antecedentes disponibles en bibliografía y registros climáticos en diversos puntos de la región, así como la elaboración de “mapas de trashumancia” en función de las zonas de aptitud apícola y de requerimientos de servicios de polinización*⁵⁷.

decisión (los denominados métodos de evaluación multicriterio), cuya implantación en un Sistema de Información Geográfica, permiten que éste funcione como un sistema de apoyo a la toma de decisiones, consiguiendo una serie de resultados con los que lograr la comarcalización apícola, o dicho de otro modo, la evaluación de la carga apícola de los montes públicos gestionados por la Consejería de Medio Ambiente en Granada.

57 Se trata de unos estudios de EDAFICA. SUELOS Y MEDIO AMBIENTE, con una información que se encuentra desplegada en mapas que distribuyen 13 especies de interés apícola organizado en 4 escenarios climáticos, en esquema de producciones tradicional y orgánico, potencial de ocurrencia de *nosema* y modelos de floración, con 578 mapas para guía y consulta con estadísticas comunales. Disponible en <https://www.edafica.cl/apicola/>

VIII. LOS RIESGOS DE CARGAS APÍCOLAS DESPROPORCIONADAS

Cuando nos encontramos con territorios con una carga apícola desproporcionada, los beneficios se transforman en riesgos, enumerándose los que se consideran los principales:

- Traspaso de patógenos, por transmisión natural, con la consiguiente disminución no solo de abejas sino también del resto de polinizadores silvestres. Destacando que estos patógenos pueden actuar en muchos casos tanto entre polinizadores silvestres y abejas, como a la viceversa.
- Mayor competencia intraespecífica por alimento, que se puede ver agravada como consecuencia de los efectos del cambio climático⁵⁸.
- Baja productividad de miel, llegándose a considerar una de las causas de la disminución de la productividad de las colmenas la saturación del territorio⁵⁹.
- Mezclas de material genético, pues el sistema de reproducción de la abeja por el que los zánganos y las reinas no fecundadas se produce no en la colmena, sino al aire libre, lo que hace que la mezcla genética provocada por zánganos provenientes de colonias circundantes sea altamente posible.

Además habría que tener en cuenta el efecto de las grandes variaciones de temperatura y lluvias que sufre en los últimos años nuestro territorio, cuyo resultado son ciclos de floraciones más cortos e incluso inexistentes, con el consiguiente problema nutricional de las colmenas que lleva aparejado, y que puede llegar a producir la búsqueda desesperada de floraciones, y por tanto entrar en una competición donde, si bien todos pierden, las grandes explotaciones trashumantes pueden conseguir desplazar a las pequeñas explotaciones estantes de los pueblos, agravando aún más la situación económica adversa que ya de por sí sufren con las posibles consecuencias negativas de tipo social.

Debemos considerar los aspectos medioambientales como aspecto muy importante en relación a los posibles efectos negativos de cargas apícolas desproporcionadas. En este sentido, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico del Convenio sobre la Diversidad Bioló-

58 Si bien ha habido una coevolución de miles de años entre los insectos polinizadores y las plantas más avanzadas, las Angiospermas, que ha ido generando una sincronía perfecta entre los animales y las plantas con beneficios mutuos, no es menos cierto que uno de los efectos del cambio climático, o en todo caso para los negacionistas, de las anomalías climáticas de las últimas décadas es el desajuste que se empieza a producir entre las especies polinizadoras y las plantas polinizadas, lo que genera a su vez una disminución de polen y de néctar y por tanto a una escasez en los alimentos de los polinizadores

59 Según A. GÓMEZ PAJUELO (Opus cit.)

gica⁶⁰, dentro de las siete recomendaciones que adoptó, tiene muy en cuenta la defensa y protección de todos los polinizadores, sobre todo a través de la utilización sostenible de las especies, y entre ellas destacaban a los polinizadores, las especies en peligro, las especies clave y las especies silvestres para la alimentación y la agricultura. En definitiva, se trata de aplicar el “principio de precaución”.

IX. LA SEPARACIÓN ENTRE APIARIOS COMO FUENTE DE CONFLICTO ENTRE LOS DIFERENTES TIPOS DE APICULTURA

La normativa nacional de ordenación apícola, aunque sí regula las distancias que deben respetar los asentamientos apícolas de los centros urbanos, carreteras y caminos, sin embargo, deja en el *limbo jurídico* la distancia entre asentamientos apícolas, salvo para determinar que solamente aquellos asentamientos apícolas que tengan más de 25 colmenas podrán tenerse en cuenta para guardar distancias. Es decir, que cualquier pequeño apicultor que tenga menos de 26 colmenas, su apiario no tiene que guardar distancias, pero tampoco se las tienen que guardar a él.

Con este marco normativo el problema surge cuando intervienen los apicultores trashumantes en el manejo de sus colmenas buscando floraciones, en zonas donde existen pequeños apicultores establecidos con un número de colmenas inferior de 26 por apiario, lo cual implica que no es necesario respetar las distancias entre apiarios. Esto provoca que estas explotaciones trashumantes puedan establecerse libremente provocando un conflicto entre estos dos tipos de apicultura, estante y trashumante.

Esta confrontación entre las dos formas de entender la Apicultura, que en un principio deberían ser compatibles, llegó al seno del Ministerio de Agricultura por parte de los representantes sectoriales más importantes del sector apícola español⁶¹. Dentro de las preocupaciones manifestadas, se encontraban las quejas de numerosos apicultores trashumantes por las dificultades que encontraban en los últimos años en sus prácticas como consecuencia de la *implementación de normativa a nivel regional, comarcal o local*, especialmente

60 Es interesante el análisis que se hace sobre la necesidad de un desarrollo sostenible este Informe por parte del ÓRGANO SUBSIDIARIO DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO, TÉCNICO Y TECNOLÓGICO DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA (2016) Informe de la 23ª Reunión del órgano subsidiario de asesoramiento científico, técnico y tecnológico, celebrada en Montreal (Canadá). Disponible en <https://www.cbd.int/doc/c/7490/4573/8d547dcb574d2bd5bf5e58fa/sbstta-23-09-es.pdf>

61 A través de una Carta de fecha 5 de marzo de 2015, remitida al Secretario General de Agricultura y Alimentación, por parte de las organizaciones representativas del sector apícola, formada fundamentalmente por apicultores trashumantes.

en Castilla y León, sobre todo la relacionada con la *regulación de distancias entre asentamientos apícolas, realizadas por parte de las autoridades locales, que dificultan el asentamiento de colmenares en las proximidades de algunos municipios*, amplificada con el cobro de tasas y tributos por el asentamiento de sus colmenares⁶².

Atendiendo a la normativa sobre seguros agrarios⁶³, en concreto atendiendo a las condiciones técnicas mínimas de explotación y manejo para que una explotación apícola pueda ser objeto del seguro agrario, se entiende que *las abejas deben estar sometidas a unas técnicas apícolas correctas, en concordancia con las que se realizan en la zona, especialmente en lo referido al número de colmenas por asentamiento, lo que determina la separación entre asentamientos, con objeto de obtener un radio de pecoreo preferente adecuado, teniendo en cuenta las disposiciones de las comunidades autónomas en materia de distancias mínimas entre colmenares*.

Por tanto, incluso en el caso de los seguros agrarios, considerados como una de las mejores y más técnicas de las herramientas con las que cuentan nuestros agricultores y ganaderos para hacer frente a los daños por siniestros meteorológicos no controlados, deja en manos de los legisladores de las distintas comunidades autónomas la toma de decisión sobre las distancias, fundándose en decisiones políticas lo que debería realizarse en gran medida basándose en criterios técnicos.

Por tanto, las Administraciones Públicas se encuentran con un dilema en muchos de estos casos, aunque da la sensación de que no son conscientes o al menos no parece que quieran abordarlo. Por un lado, nos encontramos con un sector apícola, dominado por explotaciones calificadas como profesionales de gran tamaño, que necesariamente para su supervivencia necesitan buscar zonas de pecoreo a lo largo del territorio nacional, donde la limitación de asentamientos y las trabas que se imponen a este tipo de manejo apícola les condenarían a medio plazo a prácticamente su desaparición. Y por otro lado, tenemos la necesidad de buscar todo tipo de fórmulas, en este caso para los pequeños productores de miel, para conseguir una retención de personas en el medio rural y sobre todo en el medio rural más envejecido. Luego, nos encontramos con una disyuntiva de difícil solución en función de si lo que se quiere

62 Nota Informativa de la SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PRODUCTOS GANADEROS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (Opus cit.)

63 Según se establece en la Orden ARM/2605/2011, de 26 de septiembre, por la que se definen las explotaciones, animales y producciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación y manejo, el ámbito de aplicación, los periodos de garantía, fechas de suscripción y los precios en relación con el seguro para la cobertura de sequía, incendio, inundación-lluvia torrencial, viento huracanado y golpe de calor en apicultura, comprendido en el Plan 2011 de Seguros Agrarios Combinados.

que prevalezcan son los factores económicos o bien los sociales y estructurales de las zonas más despobladas del medio rural.

X. NORMATIVA LEGAL EN RELACIÓN A LA DISTANCIA ENTRE APIARIOS

El ya comentado Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, establece las condiciones mínimas que han de cumplir las explotaciones apícolas que quieran establecerse en el territorio nacional, implanta una serie de “distancias” que deben cumplir los apiarios⁶⁴, sin embargo no se desarrolla hasta el nivel de establecer esas distancias entre diferentes apiarios.

Como se expresó en el epígrafe anterior, de los pocos criterios comunes que existen en todo el territorio nacional y recogido por todas las legislaciones es el que indica que, para el establecimiento de referencias de distancias mínimas entre asentamientos, sólo se considerarán aquellos apiarios que contengan al menos 26 colmenas⁶⁵. Por lo tanto, cualquier pequeño apicultor que en su

64 El artículo octavo del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas determina que los asentamientos apícolas deberán respetar las distancias mínimas siguientes respecto a:

1. ° Establecimientos colectivos de carácter público y centros urbanos, núcleos de población: 400 metros.
2. ° Viviendas rurales habitadas e instalaciones pecuarias: 100 metros.
3. ° Carreteras nacionales: 200 metros.
4. ° Carreteras comarcales: 50 metros.
5. ° Caminos vecinales: 25 metros.
6. ° Pistas forestales: las colmenas se instalarán en los bordes sin que obstruyan el paso.

No obstante, para las explotaciones de autoconsumo, otras distancias mínimas podrán ser establecidas por cada comunidad autónoma de acuerdo con las específicas características de la producción apícola en su ámbito territorial.

4. La distancia establecida para carreteras y caminos en el apartado 2 podrá reducirse en un 50 por 100 si el colmenar está en pendiente y a una altura o desnivel superior de dos metros con la horizontal de estas carreteras y caminos.

5. Las distancias establecidas en el apartado 2 podrán reducirse, hasta un máximo del 75 por 100, siempre que los colmenares cuenten con una cerca de, al menos, dos metros de altura, en el frente que esté situado hacia la carretera, camino o establecimiento de referencia para determinar la distancia. Esta cerca podrá ser de cualquier material que obligue a las abejas a iniciar el vuelo por encima de los dos metros de altura. Esta excepción no será de aplicación a lo dispuesto para distancias entre asentamientos apícolas.

65 Se respeta siempre lo que establece el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas cuando determina que no se considerarán los asentamientos de menos de 26 colmenas como referencia para determinar distancias mínimas entre asentamientos, aspecto que queda sin legislar y por tanto, cada comunidad autónoma lo ha regulado de forma propia, siendo una de las causas que

apiario tenga menos de dicha cantidad estará expuesto a un riesgo extra, además de los climáticos y zootécnicos, como es la posibilidad de que un día aparezca una explotación trashumante con una gran cantidad de colmenas y se las pueda instalar junto a su pequeño apiario.

Según el Ministerio de Agricultura⁶⁶, la legislación nacional sobre Apicultura debido a su *condición de normativa básica, las distancias que puedan regularse entre asentamientos tendrán la consideración de distancias mínimas, pudiendo las autoridades competentes autonómicas establecer otras distancias mayores en el ejercicio de sus competencias* y lo único que propone es abordar esta problemática mediante la vía de la negociación/colaboración *caso a caso* con las diferentes comunidades autónomas, provincias o con la Federación Española de Municipios y Provincias.

En el ámbito autonómico nos encontramos con una diversidad evidente en cuanto a las distancias entre apiarios⁶⁷, lo que acarrea para una explotación apícola trashumante que sus colmenas tengan que respetar diferentes distancias en función del territorio en que se encuentran a lo largo del año, lo que a la larga dificulta en gran medida la práctica de la trashumancia, sobre todo entre los territorios fronterizos de las diferentes comunidades autónomas. Para mostrar esta problemática vamos a realizar un recorrido por las diferentes normativas jurídicas autonómicas que regulan este sector en el ámbito de las distancias entre apiarios y la trashumancia.

En Andalucía, la competencia para regular el sector apícola y de adjudicar los aprovechamientos en los montes públicos y de regular sus condiciones técnicas, la ostenta la Consejería competente en materia de medio ambiente. La Orden de 26 de febrero de 2004, modificada por la Orden de 28 de diciembre de 2004, por la que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones apícolas en dicha comunidad autónoma, establece que se podrá practicar la trashumancia en todo su territorio siempre que se cumplan los requisitos sanitarios y de documentación regulados en el Real Decreto 209/2002 y en el Decreto 55/1998, y en dicha Orden, estableciendo una distancia mínima fija entre asentamientos apícolas de 500 metros. Haremos también mención en este territorio al Decreto 196/2008, de 6 de mayo, por el que se modifica el Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a esta comunidad autónoma, donde se

provoca más desasosiego entre las explotaciones trashumantes que a lo largo de la campaña se establecen en diferentes comunidades autónomas.

66 Nota Informativa de la SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PRODUCTOS GANADEROS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (Opus cit.)

67 Respetando la legislación nacional, todos los apiarios deben de tener más de 25 colmenas para ser obligados a guardar distancias.

regula el aprovechamiento apícola en dichos montes *en función de los estudios de carga apícola realizados por la Consejería competente en materia forestal, los cuales determinarán el número idóneo de colmenas que puede albergar cada monte, de manera que se garantice un aprovechamiento racional y sostenible*, por tanto, la legislación andaluza consideramos que es más audaz en la búsqueda de un equilibrio medioambiental y social.

En Castilla-La Mancha se encuentra en vigor la Orden de 20/04/2016, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen normas para la ordenación de las explotaciones apícolas en esta región, donde se reduce notablemente la separación entre apiarios en relación con la comunidad andaluza, de este modo, para el cálculo del radio de exclusividad de los asentamientos no se establece una distancia fija entre apiarios sino que será función del número de colmenas, siendo los siguientes:

- Menos de 26 colmenas: no se generará radio de exclusividad
- De 26 a 50 colmenas: metros resultantes de multiplicar el número de colmenas por 8
- Más de 50 colmenas: 400 metros

A las explotaciones trashumantes de fuera de su comunidad autónoma les obliga a comunicar previamente al traslado de las colmenas al Ayuntamiento⁶⁸ donde vaya a trasladarse, y además nos encontramos con una regulación peculiar en caso de colisión de intereses entre explotaciones trashumantes y estantes *por la ocupación de los terrenos cuando no se cumplan las distancias mínimas*, estableciendo que deberán ser las explotaciones trashumantes las que tengan *que retirar o desplazar sus colmenas*.

En la Comunidad de Madrid la ordenación del sector apícola se regula a través del Decreto 146/2017, de 12 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el registro de explotaciones ganaderas de la Comunidad de Madrid, y se establece la normativa reguladora de la actividad apícola en la misma, donde se regula la distancia entre colmenares, que vendrá determinada por la suma de los radios correspondientes al ya instalado y al que se va a instalar, considerando una capacidad productiva de una colmena por hectárea. El radio correspondiente a cada colmenar se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$R^2 = 10.000 * N / P$$

donde “N” es el número de colmenas, “R” el radio en metros y P el número PI.

⁶⁸ La legislación a nivel nacional lo que regula es que cuando vayan a realizar trashumancia deberán comunicarlo a la Oficina Comarcal Agraria a cuyo ámbito corresponda el Registro de su explotación.

En el caso de que el colmenar que se instale tenga más de 70 colmenas, la suma de los radios resultantes de aplicar la anterior formula, se duplicará.

Donde encontramos una singularidad, muy importante y que posiblemente limitaría en gran medida los conflictos si se aplicara de forma similar zonas más conflictivas como ocurre en Castilla y León por el hecho de que los colmenares de menos de 26 colmenas sí tienen derecho a que se les respete un mínimo de distancia, de este modo, determina que *los colmenares de más de 26 colmenas que se instalen en las cercanías de colmenares de menos de 26 colmenas deberán respetar, al menos, una distancia con estos igual al radio del colmenar con más número de colmenas. Si se instalan más de 70 colmenas, se deberá multiplicar por dos la citada distancia.*

En Extremadura el sector apícola se encuentra regulado mediante la Orden de 11 de octubre de 2017 por la que se modifica la Orden de 17 de diciembre de 2002, por la que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas en esta comunidad autónoma. En esta norma nos encontramos con una legislación bastante laxa en cuanto a distancias entre apiarios, pues la única limitación es para aquellos apiarios de más de 65 colmenas, que son a los únicos a los que se obliga a respetar al menos 200 metros de distancia con respecto a otro asentamiento. En esta normativa se aborda también la regulación de la trashumancia, estableciendo que *aquellos apicultores que realicen trashumancia fuera de la Comunidad Autónoma de Extremadura, deberán comunicar en la Oficina Veterinaria de Zona que corresponda, con una antelación mínima de una semana sobre la fecha de comienzo del primer movimiento de las colmenas.*

En Aragón el sector se encuentra regulado por el Decreto 5/2005, de 11 de enero, por el que se aprueban normas adicionales sobre la ordenación de las explotaciones apícolas en el territorio de dicha comunidad autónoma, siendo mucho más estricta en cuanto a distancias entre apiarios, al establecer que *con carácter general, se podrán instalar nuevos asentamientos apícolas en una distancia mínima de otro asentamiento ya instalado de 500 metros, añadiendo 10 metros por cada una de las colmenas que sobrepasen las 50 en un mismo asentamiento, salvo que sean del mismo titular o que haya acuerdo entre ambos.*

En Cantabria el sector apícola está regulado por el Decreto 87/2007 de 19 de julio de ordenación de las explotaciones apícolas de Cantabria, para el establecimiento de distancias mínimas entre asentamientos apícolas, no se considerarán los asentamientos de menos de 26 colmenas como referencia para determinar distancias mínimas entre asentamientos y *los colmenares que igualen o superen dicho número, sí se considerarán a efectos del cálculo de la distancia entre colmenares, la cual vendrá dada por la suma de los radios*

correspondientes al ya instalado y al que se va a instalar, considerando una capacidad productiva de 0.4 colmenas por hectárea. El radio correspondiente a cada colmenar se calculará mediante la siguiente fórmula:

- $R^2 = 2,5 * 10.000 * N / P$

Siendo «N» el número de colmenas, «P» el número PI y «R» el radio en metros.

En Navarra la Apicultura se encuentra regulada a través del Decreto Foral 275/1986, de 24 de diciembre, por el que se crea el registro de explotaciones apícolas de Navarra, no se establece ninguna reglamentación en cuanto a distancias entre apiarios.

En el País Vaco la regulación con base el Decreto 33/2004, de 10 de febrero, de ordenación de la apicultura, es mucho más exigente en relación con las distancias entre apiarios, estableciendo que una distancia fija de 1.000 metros para todos los asentamientos apícolas⁶⁹. Del mismo modo, regula también la trashumancia, y establece que *los apicultores que realicen movimientos fuera del ámbito de su Territorio Histórico, deberán comunicar al Servicio de Ganadería de la Diputación Foral correspondiente, con una antelación de siete días.*

En La Rioja la regulación se establece mediante la Orden 27/2005 de 4 de noviembre, donde se establecen las normas de ordenación de las explotaciones apícolas en esta comunidad autónoma. Respecto a la distancia entre apiarios establece que *los colmenares deberán respetar unas distancias mínimas entre ellos. La distancia se establecerá por la suma de radios de acción del colmenar instalado y del que se va a instalar, considerando la capacidad productiva de la zona melífera en la región durante el periodo de pecoreo, que se estima en una colmena por hectárea.*

- $R^2 = N * 100 / 3,1416$

Siendo “N” el número de colmenas y “R” el radio en metros

Longitudes aproximadas de radio de colmenar en aplicación de la anterior fórmula, para las colmenas que se detallan:

- 26 colmenas: 287 metros de radio
- 30 colmenas: 309 metros de radio
- 50 colmenas: 398 metros de radio
- 100 colmenas: 566 metros de radio
- 200 colmenas: 797 metros de radio

Por tanto, las distancias a respetar que establece son muy inferiores a las de otras comunidades autónomas y en especial con sus limítrofes.

⁶⁹ Siempre y cuando tengan más de 26 colmenas y se establezcan a partir del año 2004.

En la Comunidad Valenciana la ordenación del sector se encuentra regulada por el Decreto 12/1987, de 2 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula y ordena la actividad apícola en dicha comunidad, modificada por el Decreto 3/1990, de 8 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad Valenciana, no hace referencia en cuanto a distancias entre apiarios, pero sí a distancias en relación a cultivos, dada la peculiaridad y riqueza de su agricultura, sobre todo en cuanto a fruticultura, con los riesgos que puede conllevar la polinización cruzada⁷⁰ para algunas variedades⁷¹. Por ello, establece que las separaciones de los apiarios deben ser:

- En zonas de cultivos arbóreos de regadío (cítricos, nísperos, etc.), 100 metros lineales.
- En zonas de cultivos arbóreos de secano (almendros, etc.), 500 metros lineales.
- En zonas de arbustos y plantas herbáceas, 500 metros lineales.

En Galicia, el sector apícola se encuentra regulado por el Decreto 339/2009, de 11 de junio, sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones apícolas en su Comunidad Autónoma. Distingue esta normativa en relación a las distancias, entre aquellas explotaciones de autoconsumo, de hasta 4 colmenas, con una regulación propia adaptada a la realidad social y medioambiental gallega, así como el caso de las explotaciones trashumantes, estableciendo que *los asentamientos de explotaciones trashumantes de 26 o más colmenas que se instalen en el territorio de la comunidad autónoma deberán guardar una distancia mínima de dos kilómetros con cualquier asentamiento registrado en el Registro Gallego de Explotaciones Apícolas, estante o trashumante*. Del mismo modo, exige un requisito más en relación a este tipo de explotaciones, que si bien en la legislación nacional se establece que *los apicultores que realicen trashumancia fuera del ámbito de su comunidad autónoma podrán realizarla comunicando a la autoridad competente de la comunidad autónoma donde ra-*

70 En las últimas décadas del siglo XX se introdujeron en la huerta valenciana una serie de variedades híbridas de cítricos con el objetivo de poder desestacionalizar su oferta, sin embargo se empezó a observar que sus frutos empezaban a contener semillas (que deprecian en el mercado al fruto) en las plantaciones cercanas como consecuencia de la polinización cruzada, que según investigaciones, son las abejas las que llevan a cabo de forma casi exclusiva.

71 En este sentido, el “Acuerdo de 24 de marzo de 2017, del Consell, por el que se aprueban medidas para limitar la polinización cruzada entre plantaciones de cítricos” establece una serie de reglas de distancias de las colmenas a las plantaciones de cítricos durante la época de floración de éstos, quedando prohibido el asentamiento de colmenas a menos de 4 kilómetros de las plantaciones de cítrico, lo que limita en gran medida la producción de la tan apreciada miel de azahar, eso sí, siempre que los apiarios contengan menos de 650 colmenas.

dique el registro de su explotación, con una antelación mínima de una semana sobre la fecha de comienzo del primer movimiento de colmenas, el programa de traslados previsto para los tres meses siguientes. Si esa trashumancia se realiza en territorio gallego se les exige que en el plazo de 7 días hábiles desde la llegada al asentamiento de destino, personarse ante los servicios veterinarios oficiales de la oficina agraria comarcal correspondiente al asentamiento de destino para comunicar los datos concretos del asentamiento.

En Cataluña el Decreto 40/2014, de 25 de marzo, de ordenación de las explotaciones ganaderas es el encargado de regular el sector apícola, donde establece una distancia mínima entre apiarios de 100 metros, al disponer que *las explotaciones apícolas que soliciten autorización o, en su caso, deban comunicar su actividad, con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, deben respetar una distancia de 100 metros a otras explotaciones ganaderas, independientemente que sean apícolas o no y entre asentamientos apícolas.*

En las Islas Baleares nos encontramos con el Decreto 48/2006, de 26 de mayo, por el que se establecen las normas de ordenación de las explotaciones apícolas de esta comunidad autónoma, donde no se determina ningún aspecto sobre distancias y separación entre apiarios.

En Castilla y León la regulación de distancias se enmarca en la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre, por la que se regula el Registro de explotaciones apícolas y el movimiento de colmenas, y se aprueba el modelo de Libro de Registro de Explotación Apícola, que derogó a la antigua Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre. En dicha norma, se hace un cálculo detallado de las distancias que deben guardarse entre los diferentes apiarios, tanto en función del número de colmenas como del tipo de explotación, ya sea estante o trashumante. De este modo, en su artículo 9 establece:

1.- Salvo lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, los asentamientos deberán respetar entre sí unas distancias mínimas, que se establecerán por la suma de radios de acción de cada uno de los asentamientos, siempre considerando que la capacidad productiva de la flora melífera en la región durante el período de vuelo y pecorea se estima en dos colmenas por hectárea, según la siguiente fórmula:

$$Distancia = \sqrt{\frac{N * 5.000}{3,14}} + \sqrt{\frac{n * 5.000}{3,14}}$$

siendo N el número de colmenas del colmenar instalado, y n el número de colmenas a instalar.

No se considerarán los asentamientos de menos de 26 colmenas como referencia para determinar distancias mínimas entre asentamientos.

2.- No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se tendrán en cuenta las siguientes distancias:

a) El área de pecoreo de un asentamiento de 26 a 50 colmenas y perteneciente a una explotación apícola estante tendrá un radio de 750 metros.

b) El área de pecoreo de un asentamiento de más de 50 colmenas y perteneciente a una explotación apícola estante tendrá un radio de 1.000 metros.

Y hace una aportación especial y de gran importancia, que debería de tener un desarrollo efectivo, debido a su gran importancia medioambiental, así como para evitar fuentes de conflictos, al establecer que las distancias entre los asentamientos se podrán *modificar en función de la flora melífera, previa autorización del Jefe de Sección de Sanidad y Producción Animal de cada Servicio Territorial.*

XI. ORDENANZAS MUNICIPALES

Este tipo de legislación local, a base de ordenanzas municipales⁷², se encuentra muy extendida a lo largo de la mitad norte de la Península y vamos a analizar solamente la de algunos municipios para ver los puntos comunes de la mayor parte de ellas, y por consiguiente, los elementos de fricción que generan en las prácticas apícolas trashumantes.

En la Comunidad de Madrid nos encontramos con diferentes tipos de ordenanzas. En el caso del **municipio de Guadarrama**, así como en el **municipio de Valdemorillo**, en sus ordenanzas reguladoras de explotaciones apícolas, en relación con las distancias entre apiarios establece que *alrededor de cada asentamiento, según el número de colmenas que disponga, no podrá situarse ningún otro colmenar en los siguientes radios:*

- *Si el número de colmenas está comprendido entre 26 y 50, en un radio de al menos 400 metros.*
- *Si el número de colmenas es superior a 50, en un radio de al menos 800 metros.*

Se produce también una discriminación entre los empadronados y no empadronados con el establecimiento de un régimen jurídico diferente, tanto a la hora del pago de las tasas en ambos municipios, al establecer que *el precio por instalación de los aprovechamientos apícolas, previos los trámites legales oportunos de concesión de licencia municipal y sin perjuicio de las competencias propias de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, se cifra en dos (2) euros por colmena para los apicultores empadronados y*

⁷² En la mayor parte de las mismas se limitan a repetir partes de las normas nacionales y autonómicas ya existentes con algunas peculiaridades.

cuatro (4) euros por colmena al año para los no empadronados, actualizares según el régimen en vigor en el Municipio de Guadarrama.

También en la Comunidad de Madrid, el municipio de **El Berrueco**, repite de forma íntegra el establecimiento de distancias al igual que ocurre en la normativa regional, pero es el propio Ayuntamiento el que se hace garante de vigilar las distancias entre apiarios al establecer la necesidad de que *los titulares de explotaciones con más de un asentamiento y que posean más de 26 colmenas, deberán comunicar al Ayuntamiento anualmente la situación de las mismas, antes del 1 de marzo de cada año, con el fin de hacer respetar las distancias entre colmenares.* En esta ordenanza también nos encontramos la vena retributiva y segregadora entre empadronados y no empadronados, al establecer que *el precio por instalación de los aprovechamientos apícolas, previos los trámites legales oportunos de concesión de licencia municipal y sin perjuicio de las competencias propias de la Consejería de Medio Ambiente de la comunidad de Madrid, se establece la cantidad de dos (0,25) euros por colmena para los apicultores empadronados y cuatro (4) euros por colmena al año para los no empadronados.*

En la Comunidad Valenciana el **municipio de Millares** también dispone de una *Ordenanza fiscal de explotaciones apícolas* del año 2017, donde se refleja la importancia de esta actividad como fuente de desarrollo endógeno al establecer que en su municipio *debido a sus características geográficas y climatológicas, tiene un elevado potencial apícola, pudiendo llegar a ser una fuente de ingresos para la población local, ya sea como actividad complementaria de otras o como actividad principal*, lo que ya nos da una pista sobre la discriminación que se pretende con las explotaciones apícolas trashumantes que se quieran instalar en sus dominios, que se refleja en el pago de la cuota que han de satisfacer por aprovechamiento apícola y colmena, y que varía entre 1,10 euros por año en suelo público y de 1,00 euro en suelo privado, pero con una reducción del 50% cuando se trate de apicultores locales que acrediten un empadronamiento de dos años de antigüedad. También establece otra serie de limitaciones, como un número máximo de colmenas por asentamiento en Monte de Titularidad Pública de 250 y la limitación de distancias que, para aquellos colmenares de más de 25 colmenas, lo establece en un mínimo de 500 metros.

En la comunidad autónoma de La Rioja también existen diferentes municipios con su propia regulación apícola. De este modo, el **municipio de Gimileo** tiene su propia Ordenanza reguladora de explotaciones apícolas del año 2014, donde regula un número máximo de colmenas de 150 por asentamiento en sus montes de utilidad pública. En el caso de las distancias entre apiarios, las ordenanzas de **Gimileo y Arnedo** coinciden, en regular las distancias entre apiarios sólo la regula en caso de *conflicto de intereses*, en este caso, los

diferentes colmenares deberán respetar unas distancias mínimas entre ellos. La distancia se establecerá por la suma de los radios de acción del colmenar instalado y del que se va a instalar, considerando la capacidad productiva de la zona melífera en la región durante el periodo de pecoreo, que se estima en una colmena por hectárea.

- $R^2 = N \times 10000$ dividido por 3,1416, siendo N el número de colmenas y R el radio en metros.

En el caso de estos municipios, si bien en un principio pudiera parecer que no hay discriminación entre empadronados y no empadronados, pues establece una cuota 3 euros por colmena para el caso del municipio de Gimileo y de 10 euros por colmena para el caso de Arnedo, por el arrendamiento de los aprovechamientos apícolas en terrenos de propiedad municipal provenga de donde provenga la explotación. Sin embargo, seguidamente establece que cuando se trate de fincas particulares, a los trashumantes se les exigirá el pago de 3 euros por colmena en Gimileo y de 5 euros por colmena en Arnedo.

En la comunidad autónoma de Castilla y León es donde más ordenanzas de este tipo hemos encontrado, todas ellas de reciente generación y en gran parte de los casos recurridas en contencioso ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En el caso del **municipio de Casas del Puerto**, en la provincia de Ávila, a través de un acuerdo del pleno del ayuntamiento de 12 de diciembre de 2018 se aprobó una modificación de la ordenanza Fiscal apícola, en la que básicamente se aprecian los fines recaudatorios, al establecer una tasa de 5 euros por colmena, así como la necesidad de solicitar del ayuntamiento la correspondiente licencia municipal para la actividad apícola para aquellas explotaciones trashumantes que se quieran instalar, estableciendo una fuerte limitación a la práctica trashumante al exigir que no se permitan asentamientos de más de 50 colmenas y con una distancia mínima de 1 km entre asentamiento y asentamiento.

En la provincia de Salamanca, el **municipio de Serradilla del Arroyo** su Ordenanza Fiscal Reguladora de Instalaciones Apícolas (Colmenas) de 2017 donde se limita a recoger las mismas áreas de pecoreo que ya dictamina la legislación regional, estableciendo una cuota, tanto si se establecen en terrenos públicos como privados los apiarios, de 1 euro por colmena.

En la provincia de Zamora es probablemente donde más ordenanzas de este tipo nos encontramos, la mayor parte en los últimos cinco años, de las que destacaremos algunas de ellas. La Ordenanza de **Puebla de Sanabria**, de noviembre de 2017⁷³, establece una legislación curiosa al indicar que los apiarios deben disponer de un cerramiento, con la idea de evitar problemas con la

⁷³ En dicha Ordenanza se establece como apicultor profesional el que tiene más de 250 colmenas, lo que consideramos que debe ser un error de transcripción.

seguridad de las personas. Sin embargo, en cuanto a las distancias se limita a transcribir exactamente lo mismo que establece la legislación de la comunidad según la Orden AYG/2155/2007, de 28 de diciembre, por la que se regula el Registro de explotaciones apícolas y el movimiento de colmenas, y se aprueba el modelo de Libro de Registro de Explotación Apícola. La Ordenanza del **municipio de Mahide** data del año 2016 y en ella se establece una condición que contradice la legislación regional y nacional, como es la de establecer un límite máximo de 100 colmenas por asentamiento, lo que podría entenderse como una forma clara de limitar la trashumancia en su término, así como en el tema de las distancias entre apiario los establece siguiendo la legislación regional, pero como si todos fueran estantes⁷⁴. Para el limítrofe Ayuntamiento de **Figueroela de Arriba**, su Ordenanza data de junio de 2019, y este municipio se encuentra enclavado dentro de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica, lo que les lleva a *llevar a un uso controlado de la apicultura que evite posibles riesgos y efectos adversos en el entorno natural de la Reserva de la Biosfera*, para pasar a establecer en relación a las distancias entre asentamientos *que tendrán preferencia los asentamientos/ explotaciones apícolas pertenecientes al municipio frente a las demás*, así como en la regulación de dichas distancias lo hace en el mismo sentido que la legislación regional, pero considerando sólo las distancias de los apiarios estantes, es decir, considera por igual a apiarios estantes que trashumantes.

Otro aspecto interesante y común a la mayor parte de estas ordenanzas es el referido al tratamiento que tienen las infracciones a las mismas y la forma de sancionar.

La Ordenanza del municipio de **Casas del Puerto** establece en su artículo 12, referido a las infracciones, que el *incumplimiento de esta Ordenanza podrá ser sancionado) con la multa de 100, 300 y 500 euros en función de la gravedad de los hechos, pudiendo este Ayuntamiento proceder al cese de la actividad apícola y la retirada de la licencia municipal de actividad apícola*. Algo similar ocurre en las ordenanzas de **Valdemorillo** donde se establece que el incumplimiento de la ordenanza puede ser *sancionado con multa de hasta 1.000 euros*, o en los municipios de **El Berrueco** y de **Guadarrama**, donde se establece en el apartado de *Infracciones y sanciones* que el *incumplimiento de esta Ordenanza podrá ser sancionado con multa de entre cien (100) y mil*

74 Establece esta Ordenanza *que no podrá situarse ningún otro colmenar en los siguientes radios:*

- *Si el número de colmenas está comprendido entre 26 y 50, en un radio de al menos 500 metros.*

- *Si el número de colmenas es superior a 50, en un radio de al menos 1.000 metros.*

Para el establecimiento de distancias mínimas se considerarán asentamientos de menos de 26 colmenas.

(1.000) euros en función de la gravedad de los hechos, pudiendo el Ayuntamiento proceder a la retirada de la Licencia municipal de actividad apícola, pero no se especifica ningún tipo de graduación de las infracciones, en leves, graves o muy graves, ni mucho menos en el tipo de sanción a aplicar según tipificación. En el caso del **municipio de Millares**, en la Comunidad Valencia, las multas por incumplimiento de su ordenanza, sin graduación alguna, varían entre 100 y 600 euros, en función de la gravedad de los hechos, además de la potestad del Ayuntamiento de proceder a la revocación de la autorización para la instalación de apiarios. En la comunidad autónoma de La Rioja, los municipios de **Gimileo** y **Arnedo** establecen para las infracciones de su ordenanza unas sanciones con multa de 300 a 3.000 euros, en función de la gravedad de los hechos, sin ningún tipo de graduación en las infracciones ni de correlación con las sanciones.

En el caso de la provincia de Zamora, todas las ordenanzas que hemos comprobado tienen la misma tendencia de gravar con el establecimiento de cuotas tributarias. En caso de **Puebla de Sanabria**, la cuota que establecen es de 2 euros por colmena más 60 euros por asentamiento, con la sanción por infracción de la ordenanza *con multa de hasta 500 euros, en función de la gravedad de los hechos*, pero sin establecer ninguna graduación ni de las faltas ni de las sanciones. En la Ordenanza del Ayuntamiento de **San Vitero**, del año 2015, se establece una cuota por colmena de 3 euros, sin discriminar entre estante o trashumante, empadronados o no empadronados. Aspecto que cambiará en el resto de las Ordenanzas de municipios vecinos que se dictaron más tarde, como ocurre con la Ordenanza de **Figueruela de Arriba**, las cuotas que establece son de 1 euro por colmena para empadronados 6 euros por colmena al año para no empadronados y 10 euros por colmena para trashumantes, y en cuanto a las infracciones, establece las sanciones *con multa de hasta 3000 euros, en función de la gravedad de los hechos*, pero de nuevo sin graduación alguna. Siendo muy similar a la Ordenanza de **Mahíde** que establece como cuota para el asentamiento de colmenas en 2 euros por colmenar para empadronados 6 euros por colmenar al año para no empadronados y 10 euros por colmena para trashumantes, entendiéndose que debe tratarse de un error de transcripción, y que en el caso de los estantes las cuotas serán por colmena y no por colmenar, porque en otro caso la discriminación sería enorme. En este municipio, en el tema de las infracciones y sanciones establece las mismas que su vecino de **Figueruela de Arriba**.

Los recursos que han sufrido las ordenanzas municipales por este motivo recaudatorio han sido casi todos aceptados bajo el principio de que no puede tratarse de normas tributarias, al no cumplir las exigencias que para la elaboración de tasas se establecen en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas

Locales y en la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, por la ineficacia del informe técnico que obra en el expediente.

En realidad la mayor parte de las ordenanzas municipales se convierten en *normas penales en blanco*⁷⁵ pues no podemos encontrar una graduación de las infracciones ni tampoco de las sanciones asociadas a las mismas, con el grave peligro que entrañan para el *principio de legalidad*, dado que la concreción del presupuesto de aplicación no lo hace la norma sino el propio poder ejecutivo⁷⁶. Por ello, sorprende que la ordenanza de Serradilla del Arroyo sí que hace una distinción de las clases de infracciones en leves, graves y muy graves, perfectamente detallada, así como del procedimiento sancionador y la tipología de sanciones.

La mayor parte de las ordenanzas municipales consideran que las características de su territorio hacen viable la explotación apícola y que, por tanto, pueden llegar a ser una fuente de ingresos para la población local, ya sea como actividad complementaria de otras o como actividad principal, pero la realidad es que todas ellas se convierten en una fuente recaudadora de ingresos, pero para las arcas municipales.

La Administración Central considera, en algunos casos, que las ordenanzas municipales llegan a vulnerar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) en todo el territorio nacional, al considerar que se produce una desigualdad en cuanto a las condiciones de establecimiento para las explotaciones apícolas trashumantes en relación a las estantes de dichos municipios, máxime cuando en gran parte de esta normativa municipal se exija el cobro de tributos o tasas por el asentamiento de colmenares de diferente cuantía dependiendo del tipo de explotación o del lugar de procedencia.

La posición del Ministerio de Agricultura⁷⁷ ante este conflicto se centra más en criterios económicos que sociales y medioambientales, basándose en que *la*

75 La STSJCyL 3621/2017, entre otras, refleja la falta de determinación de qué hechos concretos dan lugar a la apreciación de la existencia de infracciones, sin clasificarse las mismas, con total indeterminación de los principios aplicables al ius punendi previsto, impediría admitir su conformidad a derecho y ello determina una clara infracción de la normativa que tiene su origen en el artículo 25 de la Constitución Española.

76 Existen diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que establecen la viabilidad de este tipo de normas penales en blanco sólo para casos en los que se cumplan una serie de requisitos, como son que sean casos plenamente justificados, que la remisión a norma de rango inferior sea expresa y que la norma contenga el núcleo esencial de la prohibición.

77 Lo realiza a través de la Nota Informativa de la SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PRODUCTOS GANADEROS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (Opus cit.) donde expresa los derechos de los operadores económicos en relación con la LGUM, aunque considera que *no debe entenderse nunca una vía de litigio con autoridades locales y autonómicas*.

autorización al asentamiento de colmenares debe realizarse salvaguardando las garantías citadas, y establecidas por la LGUM y por una apuesta por el diálogo y los acuerdos amistosos entre las partes, es decir, entre los apicultores trashumantes y las organizaciones que les representan, y las correspondientes autoridades autonómicas y locales en cuyos territorios pretenden llevar a cabo el manejo trashumante de sus colonias, dejándolo al albur de un predecible beneficio mutuo que implica entre ambas partes el desarrollo de la apicultura profesional y trashumante. Pero se olvida de entrar en consideración con la problemática de la despoblación y marginación de amplias zonas rurales donde la Apicultura, sin llegar a considerarse profesional según los parámetros de nuestra normativa, ofrece una posibilidad de complemento de ingresos de los moradores de estas zonas, así como tampoco entra en las posibles implicaciones medioambientales que puede suponer un exceso de carga apícola.

Muchas de estas ordenanzas, sobre todo en el caso de la comunidad de Castilla y León han sido recurridas ante los tribunales⁷⁸. En el caso de la ordenanza del ayuntamiento de Serradilla del Arroyo en Salamanca, o las de los ayuntamientos de Fonfría, San Vitero, Mahíde y Figueruela de Arriba, que serían recurridas ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por la Asociación Cacereña de Apicultores, ASAJA-Salamanca y la Asociación de Apicultores Salmantinos.

La mayor parte de estos recursos se basan en la falta de competencia de las administraciones locales⁷⁹ para regular las actividades apícolas⁸⁰ y fun-

78 La mayor parte de las sentencias de los recursos han coincidido en declarar estas ordenanzas como *precepto nulo y que contradice el ordenamiento jurídico, por lo que debe ser expulsada, como lo es, del ordenamiento jurídico, al tratarse de un precepto radicalmente nulo como predica el artículo 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

79 Sin embargo, el TSJCyL también aprecia que en la normativa aplicable en materia de prevención ambiental en dicha comunidad, el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, *parece prever para el supuesto del régimen de comunicación ambiental, que es el de las actividades e instalaciones comprendidas en el Anexo III del Texto Legal, entre las que se hallan –apartado ff)- las actividades apícolas, la intervención de la regulación de las ordenanzas municipales en su disciplina* y por tanto, parecería que pudiera abrirse una puerta a la legislación local en este sector, aunque dicha puerta será cerrada en todas las sentencias dictadas sobre este tipo de normas.

80 En el caso del recurso ante la ordenanza del Ayuntamiento de Serradilla del Arroyo, la parte actora advierte que es ilegal que dicho ayuntamiento lleve a cabo las inspecciones que considere necesarias al carecer el municipio de dichas competencias de regulación, que son las que le corresponden a las Administraciones central y autonómica. En la STSJCyL 2073/2018 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León advierte que *la cuestión debatida no hace sino plantear una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado esta Sala -sentencias números 1066 y 1072/2016, recaídas en los procesos 731 y 732/2016 - en las que dejamos dicho el criterio de que la labor de la administración local en materia apícola*

damentalmente en el establecimiento de tasas. De este modo, la STSJCyL 2073/2018, citando otras sentencias similares⁸¹, desautoriza este tipo de normas locales al determinar que *la potestad normativa local en materia apícola queda en principio excluida de su regulación, pues las disposiciones extralocales se dictan atendiendo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases y coordinación general de la sanidad, que corresponden al Estado y no a la administración local, que carece de competencias en esa materias y cuyas disposiciones son nulas conforme lo prevenido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, y, actualmente, en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al referirse a materias ajenas a su competencia.

En otras sentencias, como la STSJCyL 3621/217 se hace hincapié en el trato desigual que se hace en función del empadronamiento de los dueños de los apiarios, todo ello en función de la transgresión *diversos preceptos de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, singularmente los artículos 14 y 3*, al establecerse beneficios en favor de los habitantes del municipio frente a quienes no lo son, así como en la violación del principio de la unidad de mercado, tanto nacional como comunitario.

XII. OTRAS REGIONES DEL MUNDO

También nos interesa el estado de la cuestión en otras latitudes, y podemos observar dos hechos: en la inmensa mayoría de los países se regula la distancia entre apiarios, y en segundo lugar, la gran variabilidad a la hora de legislar estas distancias.

En el estado australiano de Queensland⁸² se establece que el apicultor debe conocer y respetar las distancias mínimas requeridas entre colmenas en ciertos casos, sobre todo en el sentido de que las distancias eviten los robos entre colmenares. Esta legislación australiana determina que sólo se deben guardar

se remite exclusivamente a recibir la comunicación prevista en el ordenamiento aplicable, pero no a poder deducir, sino muy limitadamente, la materia.

81 La STSJCyL 3621/217 ya infiere que *la potestad normativa local en materia apícola queda en principio excluida de su regulación, pues las disposiciones extralocales se dictan atendiendo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases y coordinación general de la sanidad, que corresponden al Estado y no a la administración local, que carece de competencias en esa materia.*

82 Según establece su normativa Biosecurity Act 2014, modificada el 1 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2014-007>

distancias entre apiarios cuando estos dispongan de al menos 40 colmenas, estableciendo una distancia mínima de 800 metros entre apiarios. Lo que más sorprende de esta regulación es el hecho de discriminar la distancia entre apiarios en función de que estos se dediquen a la obtención de miel o bien a la cría de abejas reina, pues en este último caso, con el objetivo de garantizar la pureza de las razas de abejas se establece que la distancia con estos apiarios debe ser superior a 2 kilómetros.

Las anteriores distancias entre apiarios se ven incrementadas aún más en el estado australiano de Western Australia, que ocupa casi un tercio del país. De este modo, las distancias entre apiarios se encuentran establecidas en la actualidad en 2.700 metros⁸³, después de la reducción que sufrieron tras la derogación de la Forest Management Regulation en 1993 que establecía dicha distancia en los 3.000 metros.

En Argentina nos encontramos con la Ley de Apicultura de Entre Ríos n° 7435, así como con el Decreto Reglamentario n° 2005 MEH y OP (de la Ley de Apicultura n° 7435/84) donde se establece que se prohíbe *la apicultura migratoria dentro de un radio menor de 3 kilómetros de toda explotación o centro apícola permanente*, salvo que se trate, claro está, de movimientos de colmenas consentidos con el objetivo de facilitar la polinización de cultivos. Del mismo modo, en la legislación argentina se hace hincapié en los 3 kilómetros de radio para los apiarios⁸⁴ como el área de libación para la producción apícola orgánica⁸⁵.

En México la ordenación del sector apícola la establece la Ley de Apicultura del Estado de México del año 2014, en su artículo 17, regula las distancias que deben guardar los apiarios en cuanto a su establecimiento, siempre y cuando

83 Así se establece en la General Conditions for using Apiary Authorities on Crown land in Western Australia, basadas en Conservation and Land Management Act 1984 y la Conservation and Land Management Regulations 2002, ordenando que todos los nuevos apiarios sea inspeccionada su posición a través de GPS. Del mismo modo, regula que no exista distancia mínima entre apiarios de un mismo apicultor. Disponible en https://www.dpaw.wa.gov.au/images/documents/plants-animals/animals/_general_conditions_for_using_apiary_authorities_on_crown_land_in_western_australia.pdf

84 Esa misma distancia de 3 kilómetros la encontramos en otras legislaciones latinoamericanas.

85 Según VIVIANA MARIANI () *Manual de buenas prácticas apícolas con manejo orgánico*. Ministerio de Agroindustria, Buenos Aires. Donde también se especifica la exigencia de que en los primeros 1500 metros (1,5 km) deben existir cultivos orgánicos certificados o áreas silvestres sin aplicaciones de productos no permitidos por la normativa orgánica así como que entre los 1.500 y 3.000 metros, el área de libación puede estar comprendida por cultivos convencionales que no provengan de Organismos Genéticamente Modificados OGM y en los cuales no se haya realizado un uso intensivo de agroquímicos de alto impacto ambiental.

dispongan de más de 30 colmenas para poder obligarles a guardar distancias. En este caso, dichos apiarios *deberán observar las siguientes distancias 1 kilómetro entre apiarios de diferentes dueños*. Aunque luego, los diferentes estados mexicanos suelen tener su propia normativa, algunas más restrictivas como ocurre con la Ley Apícola para el Estado de Veracruz que la restringe a 500 metros y otras, donde se suele aumentar esas distancias, como ocurre con el estado de Tamulipas con su Ley para el Fomento de la Apicultura del año 2004, que según su artículo 26 establece que *la ubicación de un apiario debe hacerse a una distancia mínima de 3 kilómetros entre un apiario de un apicultor y otro de distinto apicultor*, que coincide con lo legislado en el estado de Chihuahua en su Ley de Protección y Fomento de la Apicultura de 1995, recuperando la distancia habitual de las legislaciones de continente sudamericano.

XIII. CONCLUSIONES

El sector apícola nacional, a pesar de no contribuir de una forma destacada en el conjunto del sistema económico, tiene una importancia radical no solo en el incremento en productividad de numerosos cultivos sino en la conservación de la diversidad vegetal, elemento necesario para el correcto equilibrio medioambiental.

Nos encontramos con una normativa nacional de ordenación apícola que no regula las distancias entre los diferentes asentamientos apícolas, salvo la condición de que los colmenares deben poseer más de 26 colmenas para marcar distancias, debido fundamentalmente, según el Ministerio de Agricultura, a su difícil encaje constitucional en su condición de normativa básica.

De lo que se debe huir, en todo caso es del viejo tópico de ganadores y perdedores, cuando de lo que se trata es de la necesidad de unas reglas claras, marcadas de una forma técnica y lógica, que permitan que todos los tipos de apicultura sean compatibles. Porque si no, entraría en acción la “ley del más fuerte” como consecuencia de *la falta de normativa que ha venido propiciando estas prácticas en el uso de los escasos asentamientos de que se dispone. Indudablemente, impresiona bastante ver en una terraza o un majadal 200 o 300 colmenas. Eso por sí solo ahuyenta a cualquier osado competidor que pueda acercarse en busca de pasto apícola, sin embargo, esto no parece lógico*⁸⁶.

Aun así, la conclusión principal que debe extraerse de este trabajo es que es necesaria una legislación eficiente para la *mejor gestión de los recursos* en el sector apícola, y eso para determinados casos como es las medidas para el establecimiento de apiarios y sus distancias se debe realizar por una legislación de

86 JOSE CARMELO SALVACHUA GALLEG0 (Opus cit.)

ámbito nacional, dada la idiosincrasia propia de la Apicultura y especialmente del modo de gestión de la apicultura trashumante.

Muchos de estos problemas se solventarían con un estudio eficiente del potencial de carga apícola de las principales zonas de pecoreo de nuestro país, así como con una legislación armonizadora en este sector.

Este es uno de aquellos temas donde deben de ir de la mano tanto los estudios técnicos como una legislación adecuada. En cuanto a los estudios técnicos se debe proceder a un estudio detallado por parte de los técnicos competentes de las diferentes Administraciones Públicas implicadas, a través de mapas comprensibles para los apicultores, donde se muestre y analice el cálculo de la carga apícola actual, la carga apícola potencial y la carga apícola de equilibrio con la que se pueda mantener y mejorar el medioambiente y las especies asociadas al mismo. Del análisis de estos tres factores junto a una legislación audaz a nivel nacional depende en gran parte la correcta gestión de los diferentes tipos de explotaciones apícolas y de esa forma se evitará situaciones de enfrentamiento y estrés como la que se están generando en la actualidad en numerosas zonas de nuestro país, pero esto nos llevaría al difícil problema, al menos en nuestro país, de armonizar las decisiones técnicas con las políticas.

La carga apícola se deberá establecer siempre en función del potencial melífero de la vegetación de un determinado territorio y ello requiere un estudio en profundidad, elaborado sobre bases técnicas por profesionales como son los ingenieros agrónomos, ingenieros técnicos agrícolas, biólogos, botánicos y graduados en ciencias ambientales. Posteriormente, una vez determinada la carga apícola, corresponderá a los gestores correspondientes la distribución más eficiente y óptima de dicha carga apícola entre los diferentes peticionarios.

Por tanto, es necesario un cambio en la filosofía de la gestión de los recursos naturales por parte del legislador a nivel nacional, que sea capaz de conjugar los diferentes mecanismos de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de los que se dispone en amplias zonas del territorio nacional con el desarrollo endógeno del propio medio rural y la gestión sostenible y viable de las explotaciones apícolas, tanto las estantes como las trashumantes.

LA RESILIENCIA DE INSTITUCIONES JURÍDICO-PRIVADAS AGRARIAS EN TIEMPOS DE COVID19: EL CASO DE LOS MONTES VECINALES EN MANO COMÚN Y DE LAS COOPERATIVAS EN GALICIA

ISABEL ESPÍN ALBA

Titular de Derecho Civil

Universidad de Santiago de Compostela

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-0624-6290>

RESUMEN: El propósito de este trabajo es presentar un estudio sobre la resiliencia de determinadas instituciones del derecho privado de naturaleza agraria para dar respuestas actuales y adecuadas para la mejora de las condiciones sociales, económicas y jurídicas de las poblaciones dedicadas a la actividad agraria y forestal. Se trata de dar una nueva lectura de clásicos de los derechos reales que potencialmente puedan servir para conservar, desarrollar o recuperar empresas de base agraria profundamente afectadas, desde hace mucho, por las condiciones del mercado y por la pérdida de la población, y que ahora se han visto duramente golpeadas por el impacto de la emergencia sanitaria. Para ello, se toma como objeto de análisis los montes vecinales en mano común en Galicia y el papel que deberían desempeñar las cooperativas para el desarrollo de sus fortalezas jurídicas y económicas.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to present a study on the resilience of certain institutions of private law of an agrarian nature in order to provide current and adequate responses for the improvement of the social, economic and legal conditions of populations engaged in agricultural and forestry activities. The aim is to provide a new reading of the classics of real rights that can potentially serve to preserve, develop or recover agrarian-based enterprises that have long been deeply affected by market conditions and the loss of the population, and which have now been hard hit by the impact of the COVID 19 health emergency. To this end, it takes as an object of analysis, the neighbor-

hoods communal property in Galicia and the role that the cooperatives should play for the development of their legal and economic strengths.

PALABRAS CLAVE: Montes Vecinales en Mano Común, Cooperativas, Derecho Agrario, Derecho Civil de Galicia.

KEY WORDS: Communal Woodlands, Cooperatives, Agrarian Law, Galician Civil Law.

SUMARIO: I. Justificación del estudio. II. Cuestiones introductorias. 1. Competencias en materia de derecho agrario. 2. El derecho civil de Galicia y su base agraria. 3. Comunidad de bienes y explotaciones agrarias. III. Montes vecinales en mano común en Galicia. 1. Aproximación. 2. Contexto socioeconómico. 3. Marco competencial. 4. La tipología de los montes en Galicia. 5. Montes vecinales en mano común: naturaleza jurídica y elementos esenciales. 6. Gestión y aprovechamiento: función social y desarrollo rural. 7. Las competencias de la Administración en la gestión de los montes vecinales. 8. Cuestiones jurídicas conflictivas: especial referencia al abandono de los montes vecinales en mano común. IV. El modelo cooperativo para dinamizar los montes vecinales en mano común. 1. Los montes vecinales en mano común y la Economía Social. 2. Las cooperativas en la legislación gallega. A. Importancia económica y social del cooperativismo. B. Base competencial. C. Rasgos generales de la LCG. D. Particularidades de las cooperativas agrarias. E. Especial referencia a las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra. V. Breves conclusiones. VI. Bibliografía.

I. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Un tópico recurrente en la agenda social y económica española en los últimos tiempos es el discurso de la “España vaciada” acentuado por el inesperado impacto de la crisis sanitaria del COVID19 que ha irrumpido en el escenario mundial en el primer semestre del año 2020.

Pasados los momentos más críticos del zarpazo inicial de la emergencia sanitaria, se auguran tiempos marcados por la imperiosa necesidad de creación y reconstrucción de un entramado jurídico que sostenga medidas económicas y sociales capaces de promover la recuperación económica y social a niveles compatibles con los estándares comunitarios diseñados para el bienestar de la población europea y de la española en particular.

En ese camino, como no podía ser de otra forma, las cuestiones del derecho agroalimentario se han revelado esenciales y estratégicas para mantener la estructura básica del Estado. En estos tiempos convulsos, muchos han descubierto el valor y eficacia de nuestro sector agroalimentario, su potencial logístico

y la calidad de los productos. Pero todo ello está cimentado en pilares muy frágiles a la vista de la radiografía del sector primario español y aunque los datos apunten a que es uno de los ámbitos que mejor ha resistido en este primer momento de la crisis económica, también es cierto que no se vislumbra un plan específico para su reactivación y consolidación, debido a todos sus problemas estructurales.

En otro orden de cosas, durante el confinamiento se han visibilizado las ventajas de vivir en un territorio caracterizado por un paisaje rural, con espacios naturales privilegiados, a la vez que se manifestaba el drama de sus carencias en infraestructuras, como la brecha digital en amplios términos municipales a lo largo de la geografía española y de modo más evidente en las zonas rurales más envejecidas¹.

Ante ese complejo panorama, el objeto de este trabajo es presentar un estudio sobre la resiliencia de determinadas instituciones de derecho privado de naturaleza agraria para dar respuestas actuales y adecuadas destinadas a mejorar las condiciones sociales, económicas y jurídicas de las poblaciones dedicadas a la actividad agraria y forestal. La premisa es que resulta oportuno dar una nueva lectura de algunos clásicos de los derechos reales con idoneidad para conservar, desarrollar o recuperar empresas de base agraria profundamente afectadas, desde hace mucho, por las condiciones del mercado y por la pérdida de la población, y que ahora se han visto duramente golpeadas por el impacto de la emergencia sanitaria.

No es insólito que el derecho civil ofrezca herramientas de hondo arraigo en la cultura jurídica occidental para regular nuevas e inesperadas demandas jurídicas. Hace poco, con la crisis económica del año 2008, hemos sido testigos de cómo instituciones que estaban ocultas en los manuales clásicos de derecho civil y en los estudios de carácter histórico, emergían para servir de cauce a la actuación de los agentes económicos o jurídicos -en particular de los tribunales- para encontrar soluciones equilibradas ante situaciones extraordinarias².

1 La brecha digital, entendida desde el punto de vista territorial como la falta de acceso a la banda ancha, pero también desde la perspectiva social como capacidad para incorporar la digitalización en las actividades agrarias. En ese último sentido, no se puede concebir cualquier proyecto empresarial y social que no tenga en cuenta el acceso a internet y a las nuevas tecnologías. ¿Cómo pueden las tecnologías de la revolución 4.0 implementar los objetivos establecidos por la PAC post-2020? ¿De qué estamos hablando? A la evidente mejora de la productividad, al mayor control del impacto sobre el clima, hay que añadir temas propios del segundo pilar de la PAC -el desarrollo rural- como el envejecimiento y la despoblación del medio rural.

2 Pensemos, por ejemplo, en la doctrina jurisprudencial de la cláusula *rebus sic stantibus* recuperada para su normalización por la Sala Primera del Tribunal Supremo en el año 2014.

Para dar un sentido de aplicación directa y práctica en una realidad jurídico-social concreta, estas reflexiones se centran en la situación normativa y social de Galicia, incluso porque la institución elegida para ser objeto de tratamiento, los montes vecinales en mano común, es una de las más señaladas de su derecho civil propio, por su impacto geográfico y social. En ese sentido, según el estudio “Libro Branco da Economía Social en Galicia” (2019), las comunidades de montes vecinales en mano común son el colectivo de entidades más numeroso de la economía social gallega (2.994 entidades) y el segundo con mayor número de socios/comuneros (19.848)³. Por consiguiente, no se trata de propuestas de recuperación de figuras propias de una “arqueología jurídica” sino de impulsar instrumentos jurídicos y económicos ya existentes con amplia base territorial, pero con dificultades de articulación con las recientes demandas sociales y económicas.

En particular, la hipótesis que se pretende escudriñar es la necesidad de perfeccionar e implementar la normativa vigente sobre los montes vecinales, con el fin de incentivar un adecuado aprovechamiento de sus potenciales. De las diversas posibilidades, este artículo se centrará en el salto cualitativo de las actividades cooperativas por los montes vecinales en mano común, a la vista de los múltiples ejemplos que nos depara la práctica de esas comunidades de vecinos⁴.

Con ello, se quiere poner de manifiesto que ciertas instituciones jurídico-patrimoniales de base comunitaria que llevan décadas acumulando problemas basilares como el abandono, el avance de la intervención estatal, la ineficacia productiva, etc., tienen un nuevo escenario para cumplir con las expectativas de sus titulares dentro de unos parámetros renovados de función social de la propiedad.

3 BASTIDA, M./VAQUERO, A., “As comunidades e as mancomunidades de montes veciñais en man común”, *Libro Branco da Economía Social en Galicia* (dirs. M.Cancelo/M. Botana Agra), Santiago de Compostela, 2019, pp. 159 y 162.

Desde luego, no hay otra Comunidad Autónoma en la que los montes vecinales tengan un impacto tan significativo. Por ejemplo, en Asturias, según datos publicados por el Gobierno del Principado, a finales de 2019 estaban declarados 77 montes Vecinales en Mano Común que suman algo menos de 25.000 hectáreas de extensión en total. Vid. <http://movil.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.4b280f8214549ead3e2d6f77f2300030/?vgnextoid=a1d30a6520f7f610VgnVCM10000097030a0aRCRD&vgnnextchannel=11df7e1385dfe210VgnVCM10000097030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>.

4 Son muchos los ejemplos, como el caso de una pequeña comunidad de montes vecinales de Baroña que con 15.000 árboles produjo, en el año 2019, 40 toneladas de resina, pero la transformación del producto se llevó a cabo en Segovia. Una acción cooperativa local podría conservar el valor añadido del producto final. Datos contenidos en el reportaje “Comunidad de Montes de Baroña: tantas árboles coma oportunidades”, *Cooperación galega*, núm. 148, mayo 2020, pp. 43-45.

II. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

1. Competencias en materia de derecho agrario

Las respuestas a muchas de las ideas aquí propuestas se encuentran en normas de derecho civil autonómico, en virtud del reparto competencial marcado por nuestra Constitución⁵. En los próximos epígrafes se indicará el título competencial utilizado por el legislador gallego para regular los montes vecinales en mano común y las cooperativas, pero a modo de introducción es conveniente preguntarnos cuáles son los márgenes para la regulación de otras instituciones agrarias aquí mencionadas, como es el caso del derecho de superficie rústica.

Los preceptos constitucionales básicos en sede agraria pertenecen al núcleo esencial del Derecho constitucional económico. Por un lado, el reconocimiento en el artículo 33 CE de la propiedad privada y de su función social, y por el otro la libertad de empresa recogida en el artículo 38 CE, modulada por la exigencia del artículo 45 CE de una utilización racional de los recursos naturales. Es preciso tener en cuenta, asimismo, la atención 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 (artículo 130.1. CE), con especial referencia a las zonas de montaña (artículo 130.2. CE); el régimen jurídico de los bienes comunales (artículo 132 CE); el deber de protección y conservación del medioambiente y de los recursos naturales (artículo 45 CE); y el fomento de las sociedades cooperativas (artículo 129.2. CE).

En el reparto competencial diseñado por los artículos 147 a 149 CE el Estado tiene competencia exclusiva en materia de: “legislación mercantil ...sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (149.1.6ª CE), “legislación civil ...” (artículo 149.1.8ª CE), “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (149.1.13ª CE, regla que asimismo condiciona la competencia de las CCAA en materia de agricultura y ganadería a que se desarrollen “de acuerdo con la ordenación general de la economía”), “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma” (artículo 149.1.22ª CE), “legislación básica sobre medioambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” y “la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias” (artículo 149.1.23ª CE).

5 VATTIER FUENZALIZA, C./ESPÍN ALBA, I., *Derecho Agrario*, Reus, Madrid, 2005, pp. 20-23.

En los términos del artículo 148.1 CE, las CCAA podrán asumir competencias en materia de: “7ª. agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía; 8ª los montes y aprovechamientos forestales”; “11ª la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”. Y así lo hicieron todas las CCAA asumiendo competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería.

Por otro lado, el artículo 149.1.8ª CE es otra importante vía de desarrollo del Derecho agrario en las CCAA con derecho civil propio, pues muchas de las normas forales que se conservaron, modificaron y desarrollaron son instituciones agrarias de calado como aquellas relativas a la transmisión íntegra de la explotación familiar (“casa” gallega o el “caserío” vasco).

De la interpretación conjunta de los preceptos constitucionales descritos, y de su desarrollo por parte de las CCAA, surge la base de lo que se viene denominando Derecho agrario autonómico⁶, aunque en verdad, esa afirmación merece matizaciones, ya que salvo en lo que se refiere al desarrollo del derecho civil autonómico ex artículo 149.1.8ª, la ordenación agraria con base en competencia del artículo 148 CE y otras compartidas, en realidad se trata de la aplicación de normas de desarrollo de la PAC⁷.

Ante el cuadro competencial descrito, es oportuno indagar sobre la elasticidad constitucional para seguir avanzando en normas de derecho agrario.

Es indiscutible que la efervescencia legislativa en ese sector ha dado lugar a una importante actividad del Tribunal Constitucional para dilucidar los límites de las competencias legislativas en ambas direcciones, es decir, recursos de inconstitucionales presentados tanto contra invasiones competenciales por el Estado⁸ como por las CCAA.

6 La idea de un derecho agrario autonómico ya estuvo presente en el Primer congreso del derecho agrario de las comunidades autónomas de 1987 (Vid. BALLARÍN MARCIAL, A., “Ponencia de síntesis del Primer Congreso de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 9-10, 1987, pp. 65-72), pero fue GARCÍA CANTERO quien magistralmente puso de manifiesto la necesidad de estructurar el concepto, puesto que en realidad era una fotografía de un elevado grado de dispersión legislativa, situación que se mantiene en la actualidad normativa española (GARCÍA CANTERO, G., “Derecho Agrario Autonómico. Legislación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Derecho Agrario Español y de todas las Comunidades Autónomas*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, p. 32).

7 NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 40. Destaca que la verdadera política agraria es la PAC, aunque “No hay que minusvalorar por ello el margen de maniobra con el que cuenta una Comunidad Autónoma, pero sería ingenuo desconocer los límites”.

8 Pensemos en que la base de la reforma legislativa de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM) llevada a cabo por la Ley 21/2015, de 20 de julio estuvo en las SSTC 84/2013, de 13 de abril y la 97/2013, de 23 de abril, resultado de sendos recursos de incons-

La experiencia demuestra que los criterios no son claros y que en más de una ocasión aparecen vinculados a decisiones políticas que inhiben la iniciativa de recursos de inconstitucionalidad. Como punto de partida, tiene especial relevancia la STC 37/1987, de 26 de marzo, respecto del recurso de inconstitucionalidad de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, pues ha marcado las siguientes pautas para el desarrollo del Derecho agrario autonómico: - la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil no impide que las Comunidades Autónomas regulen el ejercicio y contenido del derecho de propiedad, en lo relativo a materias cuya competencia tengan atribuidas (v.gr. urbanismo, agricultura), por lo que, en el caso en concreto, una regulación que limita las facultades del propietario en cuanto al destino y aprovechamiento del fundo rústico, y en su caso impone obligaciones orientadas a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, en aras de los intereses generales, no restringe el contenido esencial del derecho de propiedad, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria.

Asimismo, por la naturaleza de los derechos aquí tratados, la errática jurisprudencia constitucional relativa al artículo 149.1.8ª CE es un auténtico escollo en la recuperación y desarrollo de determinadas instituciones agrarias por los derechos civiles autonómicos. Particularmente, las diferencias en la apreciación del criterio de la “conexión suficiente” en la interpretación del concepto de “desarrollo” conlleva resultados interpretativos muy dispares, visibles en las diferentes pautas adoptadas en la STC 113/2017 de 16 de noviembre -exigiendo una conexión institucional específica- frente a los criterios contenidos en las SSTC 40/2018 y 41/2018, de 26 de abril⁹. Se puede decir que hay un convencimiento generalizado de que existe un trato diferenciado tanto en la presentación de recursos de inconstitucionalidad como en la resolución de los mismos¹⁰, fuente de inseguridad jurídica en la acción legislativa de las CCAA. Por ello, conviene tomar nota del consejo de EGUSQUIZA BALMASEDA dirigido a los legisladores autonómicos, en materia civil, en el sentido de que

titucionalidad presentados por las CCAA de Cataluña, La Rioja y Castilla y León. Estudia el tema BERROCAL LANZAROT, A., “Estudio jurídico-crítico de la Ley 21/2015, de 20 de julio por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm., 68, pp. 7-63.

- 9 Sobre la pugna entre la necesidad de una “conexión institucional específica” y una “conexión institucional orgánica”, cfr. el análisis preciso de EGUSQUIZA BALMASEDA, M.A., «Conexión institucional necesaria: “Desarrollo” de los derechos civiles propios en la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 33, 2018, pp. 59-66.
- 10 Vid. GARCÍA RUBIO, M.P., Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil”, *Revista de Derecho Civil*, núm. 4, 2019, pp. 1-43, haciendo eco de trabajos suyos anteriores en los que criticaba el tratamiento del TC a las iniciativas legislativas gallegas.

“El margen de decisión que se proporciona con ello al Tribunal Constitucional aconseja al legislador autonómico que la decisión de acometer actuaciones legislativas civiles institucionalmente innovadoras no deba soportarse en las respuestas constitucionales ofrecidas a otras leyes autonómicas, sin un previo y riguroso análisis de las especialidades normativas que se contengan en su derecho civil propio”¹¹.

2. El derecho civil de Galicia y su base agraria

Galicia ha desarrollado, en el marco de sus competencias legislativas, un derecho civil propio¹² que conserva determinadas instituciones que se han gestado en el seno de una sociedad rural con unos perfiles determinados: pequeña propiedad fragmentada, alta presión demográfica, cultivos tradicionales y escasa mecanización, pero que en la actualidad ha cambiado completamente este perfil, lo cual invita a reflexionar sobre la pervivencia de alguna de ellas¹³.

De esta suerte, la “Casa” es el pilar básico de todas las estructuras económicas y sociales del derecho civil de Galicia, y que se refleja esencialmente en su derecho sucesorio. El elemento objetivo de esa institución es el lugar acasariado, conjunto unitario, indivisible de bienes, pues como afirma el artículo 51 de la Ley de Derecho Civil de Galicia (LDCG) “La casa patrucial y sus anexos constituyen un patrimonio indivisible”.

Otra institución de honda raigambre y que aparece todavía regulada en el derecho civil gallego, ahora a modo de norma de interpretación e integración es la veciña. El artículo 53 LDCG dispone que los “patrucios de una parroquia constituyen la veciña, que administra los bienes en mano común según la costumbre o con arreglo a lo acordado por la mayoría” y, a continuación, excluye de ese régimen a los montes vecinales en mano común, que tienen una regulación propia.

11 EGUSQUIZA BALMASEDA, M.A., “Conexión institucional necesaria...”, cit., p. 75.

12 Derecho de base eminentemente consuetudinaria, contó con su primer reconocimiento normativo en la Ley 147/1963, de 2 de diciembre, sobre la Compilación de Derecho civil especial de Galicia. Posteriormente, y ya en el marco de la CE, implantado un sistema autonómico de pluralidad legislativa, en un primer momento, se publica la Ley 7/1987, de 10 de noviembre, sobre la Compilación del Derecho civil de Galicia, por la que se adopta e integra en el ordenamiento jurídico gallego ese texto normativo, para en una segunda fase, con base en sus competencias legislativas promulgar una Ley de Derecho Civil de Galicia, la Ley 4/1995 de 25 de abril, derogada por la vigente Ley 2/2006, de 14 de junio a la que se hará referencia como LDCG.

13 Como pone de manifiesto TRIGO GARCÍA “El origen consuetudinario y rural del derecho civil gallego ha marcado de forma especial la normativa de derecho patrimonial” (TRIGO GARCÍA, M.B., “Derecho patrimonial gallego: perspectiva actual y de futuro”, *Derecho civil patrimonial aragonés* (coord. C. Bayod), Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 2013, p. 421).

La veciña surge como una auténtica organización económica de carácter agrícola y forestal que se formaba en el ámbito de una parroquia¹⁴, que a su vez estaba constituida por una serie de Casas, entendidas como unidades familiares de explotación agrícola. Permitía, esencialmente, que los vecinos de una parroquia disfrutaran colectivamente de la propiedad de ciertos bienes. Es una verdadera asamblea comunitaria que, con criterios democráticos, dirige y administra los aprovechamientos agrícolas y forestales comunes¹⁵.

Ahora bien, en la actualidad ¿tienen valor esas formas comunitarias de propiedad y de organización? Los datos macroeconómicos parecen indiscutibles y el sector agrario sigue siendo el motor de la economía gallega. Pero ¿es la misma sociedad rural que dio origen a instituciones como la veciña, el agra, vilar, la compañía familiar gallega, todas ellas alrededor de la Casa? La respuesta es definitivamente no, aunque con ciertas matizaciones.

El marco jurídico del moderno derecho agrario en Galicia está enriquecido por un ordenamiento constitucional y comunitario que, teniendo en cuenta la nueva realidad del campo europeo: baja natalidad, mayor productividad de las explotaciones agrarias, una relación más dinámica entre los conceptos finca/explotación agraria/productividad, las estrictas normas internacionales de seguridad alimentaria o la necesidad de diferenciación de productos en el mercado, exhorta a dar un carácter más dinámico a las referidas instituciones. En particular, el monte vecinal en mano común está llamado a un nuevo enfoque productivo y medioambiental que lo haga más atractivo para la fijación de población joven.

3. Comunidad de bienes y explotaciones agrarias

Tradicionalmente el contenido material básico del derecho agrario se ha estudiado a partir de la propiedad de la tierra y de los bienes agrarios¹⁶, y la comunidad de bienes, tanto en su concepción de copropiedad de tipo romano ex artículos 392 y siguientes del Código Civil (CC) como en su visión germánica

14 La parroquia como unidad vital es una creación espontánea que nace de la necesidad de dar vida a una colectividad, OTERO PEDRAYO, R., *Síntese Xeográfica de Galicia*, La Coruña. 1926, p. 54.

15 Una descripción genérica de la institución en ARTIME PRIETO, M., “A veciña, a parroquia e a propiedade xermánica en Galicia”, *Estudios do Dereito Civil de Galicia*, Santiago de Compostela, 1973, pp. 115-145. Para conocer su evolución jurídica se puede consultar RODRÍGUEZ MONTERO, R., “La veciña en Galicia. Trazos históricos y cuestiones sobre su regulación”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 14, 2010, pp. 721-747. Cfr. también la STSJG de 8 de abril de 1998 (RJ 1998\10411) y la SAP de A Coruña de 3 de marzo de 2006 (AC 2006\601).

16 LUNA SERRANO, A., “El sentido de la evolución del Derecho Agrario”, *Rivista di Diritto Agrario*, oct./nov, 2002, p. 756-757, califica esa aproximación de “científicamente distorsionadora”, en cuanto no incluye la compleja realidad de las relaciones jurídico-agrarias.

siempre estuvo presente en la organización de la propiedad y de la actividad agraria¹⁷.

En el caso gallego, el fuerte componente vecinal y familiar de las formas tradicionales de organización de la propiedad agraria ha propiciado un especial protagonismo de la comunidad de bienes en la configuración de los derechos reales en el derecho civil de Galicia, aunque las modalidades de aprovechamiento colectivo son, por lo general, de tipo germánico, ya que no estuvieron marcadas por un excesivo individualismo, sino que reflejaron, al menos en sus orígenes, la gestión de los intereses colectivos de un grupo de vecinos por medio de sus asambleas vecinales, las veciñas. Es el caso, por ejemplo, de las serventías¹⁸ o de los muiños de herdeiros¹⁹, si bien ninguna de esas modalidades, por razones que sobrepasan el objeto de este estudio, alcanzaron el impacto económico y social de los montes vecinales en mano común y, por lo tanto, no son idóneas, con carácter aislado, para proyectos de explotación agraria eficientes.

III. MONTES VECINALES EN MANO COMÚN EN GALICIA

1. Aproximación

Los montes vecinales en mano común son una de las pocas formas de propiedad de tierras en común que ha logrado sobrevivir a la organización municipal del siglo XIX y al fenómeno desamortizador. Esa realidad, distinta de los montes comunales de naturaleza pública²⁰, fue posible por el hecho de que en Galicia los Ayuntamientos se crean a principios del siglo XIX como una agru-

17 Vid. el trabajo de RAMÓN FERNÁNDEZ, F., “Comunidad de bienes y explotación agraria”, *Comunidad de Bienes* (coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp.1077-1108.

18 La serventía es el paso o camino privado de titularidad común y sin asignación de cuotas, cualquiera que sea lo que cada uno de los usuarios o causantes hubiera cedido para su constitución, que se encuentra establecido sobre la propiedad no exclusiva de los colindantes y que tienen derecho a usar, disfrutar y poseer en común a efectos de paso y servicio de los predios (artículo 76 LDCG). Cfr. STSJG de 21 de febrero de 2017 (RJ 2017\1602).

19 Son muiños de herdeiros los de propiedad común indivisible dedicados a moler granos para consumo familiar y alimentación del ganado de sus copropietarios, cualquiera que sea su origen y estado de conservación (artículo 68 LDCG).

20 Para un estudio más detallado de los orígenes de la figura, se puede consultar la tesis doctoral: RAPOSO ARCEO, J., *Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común en el marco de la propiedad forestal*, Universidad de A Coruña, 1996, disponible en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13875/RaposoArceo_JuanJesus_TD_1996_01de2.pdf?sequence=1

pación de las preexistentes “parroquias”, cuyos vecinos venían aprovechando desde tiempo inmemorial los llamados “comunales”.

Sobre los orígenes de los montes vecinales es muy ilustrativa la clasificación que ofrece GARCÍA CARIDAD, y según la cual²¹ su origen está en los: a) montes poseídos en régimen de comunidad en mano común por los vecinos de una parroquia o lugar, desde tiempos inmemoriales; b) montes que pertenecen a personas individuales que los han adquirido a través de las llamadas Leyes Desamortizadoras y que, sin embargo, vienen siendo poseídos en régimen de comunidad en mano común por los vecinos de una determinada parroquia o lugar; y c) montes de procedencia foral, poseídos comunitariamente y a título de dueño por los vecinos de las parroquias y lugares²².

Se trata, por lo tanto, de una fórmula de propiedad colectiva que guarda similitud con otras instituciones vigentes en otros territorios dentro de la realidad española, pero también europea²³, como es el caso de los *baldíos* en Portugal o la *partecipanza* del derecho italiano, aunque ninguno de esos ejemplos tiene en mismo impacto en la economía local que los montes vecinales en mano común en Galicia, pues se recuerda que en el caso gallego representan la cuarta parte de su territorio.

En lo que concierne a esos dos ejemplos comparados conviene anotar que en el marco de la Constitución portuguesa se ha reconocido la existencia de tres tipos de propiedad: la pública, la privada y aquella vinculada al sector cooperativo y social, en particular, los medios de producción poseídos y gestionados por las comunidades locales, como es el caso de los baldíos.

Los baldíos están definidos en la Ley 75/2017 de la Asamblea de la República portuguesa²⁴ como los terrenos con sus partes y equipamientos integrantes, poseídos y gestionados por las comunidades locales (artículo 2º a)), siendo de

21 GARCÍA CARIDAD, J.A., “Comentarios a los artículos 88 y 89”, *Comentarios al Código Civil y a las Compilaciones Forales*, Tomo XXXII (Compilación del Derecho civil de Galicia), Edersa, Madrid, 1979, p. 210.

22 El reconocimiento de su procedencia histórica está presente en la doctrina del TSJG que en su Sentencia de 22 de febrero de 2011 (RJ 2011/3121) dice “no parece haber reparado la Audiencia, así pues, en el origen ancestral y remoto de la parroquia titular del monte frente al reciente y conocido de los Ayuntamientos que se crean en 1836 sin tradición en Galicia, y sobre todo que durante el siglo XIX y todavía durante parte del siglo XX los montes vecinales en mano común se hallaban inventariados como si fuesen bienes comunales o comunes de la titularidad pública municipal”.

23 COSTATO, L., *Corso di Diritto agrario*, Giuffrè, Milán, 2008, p. 41. En otras latitudes se pueden ver ejemplos como los ejidos mexicanos: NOVOA PORTELA, M., “Breve historia de la propiedad colectiva hispanoamericana: el ejido mexicano y los montes vecinales en Man común de Galicia, *América, poder, conflicto y política*, Universidad de Murcia, 2013, pp. 1-14.

24 Diário da República, 1.ª série — núm. 158 — 17 de agosto de 2017.

titularidad de los comuneros (*compartes*), entendidos como aquellos ciudadanos con residencia en el área en la que se sitúan los inmuebles correspondientes, con respeto a los usos y costumbres reconocidos por las comunidades locales, pudiendo ser también atribuida dicha condición por la asamblea de comuneros a los ciudadanos no residentes (artículo 7º 1 y 2). Por lo general, las tierras comunes se utilizan para el pastoreo del ganado, la recolección de leña y los matorrales, y para los cultivos y la caza, la producción eléctrica y todas sus otras posibilidades económicas actuales y futuras, de acuerdo con la ley y los usos y costumbre locales. Asimismo, la asamblea de comuneros puede destinarlos para fines culturales y sociales de interés para los habitantes del núcleo o núcleos poblacionales de su área de residencia (artículo 3º). Para el desarrollo de esas actividades, los baldíos no tienen personalidad jurídica, pero capacidad procesal para la defensa de sus intereses y deben estar inscritas en el “Registro Nacional de Pessoas Coletivas” (artículo 7º)²⁵.

El otro ejemplo es la *partecipanza agraria* objeto de la Ley italiana núm. 168 de 20 de noviembre de 2017²⁶, regulada en clave de usos ecológicos y de preservación de paisaje, en una perspectiva más próxima al interés público de los usos comunales (*usi civici*)²⁷.

En los dos supuestos, pero principalmente en el italiano, se puede observar un componente público más destacado que el caso gallego. En efecto, una especialidad de la realidad gallega es que la superficie forestal es fundamentalmente de titularidad privada²⁸. Nadie parece discutir que considerada la comunidad como una “proyección de la cotitularidad en la esfera del Derecho de cosas, o, lo que es igual, aquella especie de cotitularidad que se produce cuando la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho real o de un conjunto patrimonial es atribuida simultáneamente, en igual modo y en des-

25 Para entender la evolución de los *baldios* en Portugal hasta la Ley de 2017, vid. OLIVEIRA, F.P./LOPES, D., “A ponderação entre o interesse comunitário e o interesse público: equipamento público em baldios”, *CES. Cooperativas y Economía Social*, núm. 39, 2017-2017, pp. 275-291. Asimismo, en su comparación con los montes vecinales en mano común, COPENA RODRÍGUEZ, D., “Montes veciñais en man común e badios: Unha análise comparativa das propiedades comunitarias de Galicia e Portugal”, *SÉMATA, Ciencias Sociais e Humanidades*, 2018, vol. 30, pp.85-104.

26 Gazzeta Ufficiale Serie Generale núm. 278 del 28 de noviembre de 2017.

27 Un comentario de la Ley núm. 168 de 20 de noviembre de 2017, NERVI, P./CALICETI/E./IOB.M, *Beni y domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Key Editore, Milán, 2019.

28 De acuerdo con datos del Anuario de Estadística Forestal de la Xunta de Galicia (2019) están catalogados 228 montes públicos, con una superficie de 55.109 hectáreas, en su mayor parte en la provincia de A Coruña. Vid. con detalle los datos manejados y comentados por BASTIDA, M./VAQUERO, A., “As comunidades e as mancomunidades...”, cit., pp. 155-158 y 166.

igual medida, a varios sujetos²⁹, los montes vecinales son un tipo de copropiedad de naturaleza privada con matices derivados de su función social³⁰.

Por último, se deja constancia de que algunos investigadores quieren ubicar la problemática de la conservación y desarrollo de todos esos casos de propiedades colectivas en la dinámica del procomún³¹, a la vista de la dinámica colaborativa de las actividades de las comunidades de montes. En ese sentido, se trata de una institución jurídico-privada que encaja en muchos de los proyectos de economía circular y de bioeconomía que quiere promover la Comisión Europea durante la próxima década, dentro del *Green Deal* (Pacto Verde) como elemento transversal de todas las políticas europeas³².

2. Contexto socioeconómico

Para este trabajo se ha elegido el análisis de los montes vecinales en mano común, en cuanto modalidad de comunidad de bienes de tipo germánico³³ con importante vocación para el desarrollo rural³⁴, porque es la única institución

29 GARCÍA GRANERO, J., “Cotitularidad y comunidad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 214, 1946, p. 154

30 POVEDA BERNAL, M., “Algunos aspectos hipotecarios de la legislación de Montes vecinales en mano común”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 29, 1996, p. 26.

31 GARCÍA QUIROGA dice que “Los montes vecinales al igual que las semillas, el folklore, el software libre son claros ejemplos del procomún en tanto existe una comunidad que autogestiona este bien de forma colaborativa, estableciendo unas normas que buscan garantizar la sostenibilidad de este bien. “ (GARCÍA QUIROGA, F., “Desde la desarticulación al presente de los montes vecinales en mano común en Galicia”, *Revista Teknokultura*, 2013, vol. 10 núm. 1, p. 155).

32 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “El Pacto Verde Europeo”, de 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final.

33 Recuerda REBOLLEDO VARELA que “existe una cierta unanimidad, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, en calificar a los montes vecinales en mano común como una comunidad germánica” (REBOLLEDO VARELA, A., “Derecho civil de Galicia: presente y futuro”, *Revista Jurídica de Navarra*, 2008, núm. 46, 2008, p. 26. De hecho, así lo afirman, entre otras, las SSTSJG de 18 de marzo (RJ 2015\2057) y de 14 de julio de 2015 (RJ 2015\3345), 14 de octubre de 2013 (RJ 2013\8052), 22 de noviembre de 2005 (RJ 2006\213), 18 de noviembre de 1996 (RJ 1996\8213).

34 En realidad, esta reflexión se aplica a todo tipo de monte –público o privado–, pues como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la LMG, “En el ámbito forestal, Galicia ocupa, en el conjunto del territorio nacional, un lugar esencial. Es, sin lugar a dudas, la mayor potencia forestal de España y una de las más importantes de Europa. Su superficie forestal arbolada representa el 48 % de la totalidad de la Comunidad Autónoma, superando las 1.400.000 hectáreas y con una alta producción de madera, cercana al 45 % de la producción nacional. Esta es la razón por la que el incremento de la masa arbolada en cantidad y calidad constituye un objetivo básico, no solo del sector forestal en particular, sino de la sociedad gallega del siglo XXI en su conjunto, garantizando el aprovechamiento continuado de los recursos forestales, específicamente de la madera, que sigue siendo, en

de vocación vecinal³⁵ que ha pervivido con vigor y potencialidad³⁶ en Galicia. No se trata, de ningún modo, de un tipo de propiedad residual. Todo lo contrario, según los datos que maneja la Xunta de Galicia, la cuarta parte del territorio gallego, más de 700.000 hectáreas, corresponde a monte vecinal en propiedad comunal, gestionado por 2.800 comunidades de montes³⁷, manifestando la Administración autonómica el siguiente objetivo de política económica: “El monte vecinal debe ser uno de los principales motores del empleo local y, en este sentido, las comunidades serán las que dirijan la segunda fase del ciclo productivo, la transformación industrial del amplio número de recursos que ofrece el bosque gallego. El objetivo no es exclusivamente mejorar la explotación forestal y la de biomasa, sino también compatibilizar con los usos de aprovechamiento ganadero (mediante proyectos silvopastoriles), producir

estos momentos, el segundo producto deficitario en la Unión Europea –tras el energético–, lo que puede suponer una vía de ordenación territorial que posibilite un freno al abandono sistemático de las explotaciones del rural de Galicia y permita, a través del desarrollo de explotaciones e industrias forestales, la fijación de la población, evitando el despoblamiento y la crisis demográfica que atenazan el mundo rural gallego”.

- 35 De manera casi anecdótica se pueden encontrar referencias en la jurisprudencia a otras modalidades comunitarias. Vid. por ejemplo, la SAP de A Coruña de 3 de marzo de 2006 (AC 2006\601) que resuelve un litigio sobre una “eira vecinal”, entendida como terreno cedido para la utilización comunitaria en tareas agrícolas. Señalada como un supuesto de “comunitarismo agrario” (STSJG de 8 de abril de 1988, RJ 1998\10411), es definida por la SAP de Lugo de 22 de abril de 1998 (AC 1998\4709) como un terreno, común a dos o más vecinos, adscrito a una finalidad determinada, generalmente de reducidas dimensiones, de superficie empedrada, en ocasiones por «laxas» naturales, o de tierra limpia apisonada, donde se trilla -«malla»- el trigo o el centeno y se levantan las «medas», indicando que su constitución se pierde en el tiempo y nadie guarda memoria de que en ella se realizase cultivo de ninguna especie.

“La situación de cotitularidad sobre la propiedad del terreno y por tanto la comunidad se produce desde el instante y por el mero hecho de que venía siendo utilizada por los vecinos con la finalidad consuetudinaria de trillar y limpiar, determina la naturaleza jurídica del derecho de propiedad sobre la de mallar que nos ocupa como comunidad germánica, como así venía siendo en la medida en que se ordenaba funcionalmente al objetivo mencionado de donde derivan, en principio, los caracteres propios de este tipo de comunidad y que en la actualidad, extinguida aquella finalidad, no por ello dejan de satisfacer necesidades relevantes de condición común dignas de protección jurídica que no son sino reflejo de la evolución de las costumbres y sin que ese cambio de destino mute por esta razón de su titularidad privada, pudiendo incluso sus titulares, por unanimidad, disolverla” (STSJG de 9 de febrero de 2005, RJ 2005\5285).

- 36 Nadie parece discutir que, con independencia de su origen, es una “propiedad colectiva, de titularidad vecinal” (TAMAYO CARMONA, J.A., “La comunidad vecinal de montes en mano común”, *Comunidad de bienes* (coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 914).
- 37 En 2018 había en Galicia un total de 122.734 comuneros, en su mayor parte en las provincias de Pontevedra (44%) y Ourense (27%). BASTIDA, M./VAQUERO, A., “As comunidades e as mancomunidades...”, cit., pp. 158-159.

setas, castañas u otro tipo de frutos del bosque y potenciar zonas recreativas y rutas de senderismo que profundicen en el conocimiento de nuestro entorno, aparte de programas de educación ambiental dirigidos a los más pequeños”³⁸.

En efecto, en el marco de los objetivos descritos, las comunidades y mancomunidades de montes vecinales en mano común están reconocidas como entidades de economía social por la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de Economía Social de Galicia (artículo 6.1.i)³⁹, en la medida en la que el conjunto de actividades económicas y empresariales desarrolladas por una comunidad vecinal de montes pueden responder al criterio fomentado por esa ley, es decir, producir un impacto positivo tanto sobre el interés colectivo de las personas que la integran como el interés general económico o social de Galicia⁴⁰.

3. Marco competencial

El Estatuto de Autonomía de Galicia recoge una doble vía para el desarrollo normativo de los montes vecinales⁴¹. Por un lado, en su artículo 27.10 asume la competencia exclusiva en materia de “Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintitrés, de la Constitución”, mientras el artículo 27.4 reconoce la competencia exclusiva para la “Conservación, modificación y desarrollo de las instituciones del Derecho civil gallego”, ex artículo 149.1.8ª Constitución española⁴².

De esa manera debemos tener en consideración que están vigentes la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común de Galicia

38 Así consta en la página institucional de la Xunta de Galicia http://mediorural.xunta.gal/nc/es/areas/forestal/ordenacion/man_comun/ Fecha de la consulta: 28 de mayo de 2020.

39 BOE de 18 de junio de 2016. Para un acercamiento a la norma, en cuanto afecta la regulación de las cooperativas, Vid. VÁZQUEZ PENA, M.J., “La Ley de Economía Social de Galicia: especial referencia a la modificación de la Ley Gallega de Cooperativas”, *CES. Cooperativas y Economía Social*, núm. 39, 2017-2017, pp. 433-441.

40 La acción de las comunidades de montes vecinales en mano común cumple con los paradigmas de la denominada economía social, es decir, “empresas y entidades que llevan implícita otra forma de generación de actividad económica, diferencial en cuanto a los principios de gobernanza y las prioridades demarcadas en las empresas guiadas de forma exclusiva por la necesidad de maximizar beneficios” (BASTIDA, M./VAQUERO, A., “As comunidades e as mancomunidades...”, cit., p. 3).

41 Aunque, como advierte BUSTO LAGO, además de los títulos competenciales mencionados, la intervención legislativa autonómica se puede fundamentar en otros apartados, como las competencias en materia de medioambiente, entre otras (BUSTO LAGO, J.M., “Capítulo VII. Las comunidades de bienes en el Derecho Civil propio de Galicia”, *Curso de Derecho Civil de Galicia*, Ed. Atelier, Barcelona, 2015, p. 234).

42 Vid. STC 127/1999 de 1 de julio.

(LMVMCG)⁴³ y su Reglamento⁴⁴, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia (LMG)⁴⁵, así como los artículos 56 a 63 LDCG, para realizar un acercamiento a este tipo de comunidad de bienes⁴⁶.

4. La tipología de los montes en Galicia

Con carácter general, se entiende por monte o terreno forestal todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas, sociales o recreativas.

En los términos de la LMG, por razón de titularidad, los montes pueden ser públicos o privados⁴⁷.

Montes privados son aquellos en los que el dominio pertenece a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea de forma colectiva, individualmente o en régimen de copropiedad⁴⁸.

Por su naturaleza, los montes privados serán: de particulares; los llamados de varas, abertales, de voces, de vocerío o de fabeo; y los vecinales en mano común.

Los montes de particulares son aquellos cuya titularidad pertenece a personas físicas o jurídicas de derecho privado

Por otra parte, son montes abertales, de voces, de varas, de vocerío o de fabeo los conservados pro indiviso cuyas personas copropietarias, sin perjuicio de realizar en común aprovechamientos secundarios, tenían o mantienen la costumbre de reunirse para repartirse entre sí porciones determinadas de monte o sernas para su aprovechamiento privativo, asignaciones que se hacen en tantos lotes como partícipes principales vienen determinados por los títulos o el uso inmemorial, y cuya adjudicación se decide por la suerte, también sin

43 BOE de 9 febrero de 1990, modificada por la Ley 7/2017 (BOE de 9 de febrero de 2018).

44 Decreto 260/1992, de 4 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LMVMC. Asimismo, téngase en cuenta el Decreto 23/2016, de 25 de febrero, por el que se regula la reinversión de los ingresos obtenidos por los montes vecinales en mano común en actuaciones de mejora y protección forestal.

45 BOE de 23 de julio de 2012.

46 Con carácter general, Cfr. los comentarios de FERNÁNDEZ SANTIAGO, C., “Artículos 56 a 63”, *Comentarios a la Ley de Derecho Civil de Galicia* (dir. A. Rebolledo Varela), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 301-339.

47 Para profundizar sobre la materia, KARRERA EGIALDE, M., *Derecho de montes y propiedad privada*, Reus, Madrid, 2015.

48 Respecto de la problemática de los montes privados en la legislación estatal, vid. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “La propiedad privada de los montes (la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes)”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, La Ley, Madrid, 2015, pp. 1513-1550 consultado en LA LEY 2873/2015.

perjuicio de la subdivisión de las sernas así asignadas con arreglo a las adquisiciones hereditarias o contractuales. En su caso, la división de dichas tierras y la consecuente extinción de la copropiedad se harán de acuerdo con la costumbre, y, no existiendo esta, se harán —como indica el artículo 19.1 LMG— de acuerdo con la presunción de igualdad de cuotas referida en el párrafo segundo del artículo 393 CC ⁴⁹ (artículo 64 LDCG)⁵⁰.

Y, por último, los montes vecinales en mano común, objeto de este estudio, son definidos por el artículo 20 LMG como los montes privados de naturaleza germánica que, con independencia de su origen, sus posibilidades productivas, su aprovechamiento actual y su vocación agraria, pertenezcan a las comunidades vecinales en su calidad de grupos sociales, y no como entidades administrativas, y vengán aprovechándose consuetudinariamente en régimen de comunidad, sin asignación de cuotas, por los miembros de aquellas en su condición de vecinos, en los mismos términos del artículo 56 LDCG⁵¹.

5. Montes vecinales en mano común: naturaleza jurídica y elementos esenciales

A partir del concepto avanzado en el epígrafe anterior, es conveniente precisar que en consonancia con su estructura familiar y sucesoria, la utilización y disposición de las tierras en Galicia, goza de una serie de particularidades, que en uno de sus principales aspectos favorece formas de utilización comunitaria de la tierra, principalmente en régimen de copropiedad de tipo germánico.

La propiedad de los montes vecinales en mano común es de naturaleza privada y colectiva, correspondiendo su titularidad dominical y aprovechamiento a la comunidad vecinal respectiva (artículo 60 LDCG). Es uno de los pocos ejemplos en que claramente se puede hablar de una comunidad de bienes de tipo germánico en nuestro ordenamiento jurídico, de tal suerte que son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 2 LMVMC).

49 Es importante insistir en la idea de que únicamente se aplicará la presunción de igualdad de cuotas cuando no sea posible demostrar la extensión de cada participación. Vid. la SAP de Lugo de 4 de diciembre de 2017 (JUR 2018\28950).

50 Obsérvese la importancia de la costumbre en la regulación de estas realidades comunitarias de origen foral

51 Para el artículo 56 LDCG, son montes vecinales en mano común las fincas ubicadas en la comunidad autónoma de Galicia que, independientemente de su origen, posibilidades productivas, aprovechamiento actual y vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales, y no como entidades administrativas, y que se vengán aprovechando consuetudinariamente en régimen de comunidad sin asignación de cuotas por los miembros de las mismas, en su condición de vecinos con casa abierta y con humo. Vid. también la legislación estatal: artículo 11.4 LM y artículos 1 a 3 LMVMC de 1980.

En contra de la idea básica de la comunidad de tipo romano, domina en principio de indivisibilidad de los bienes, lo cual se justifica esencialmente por la naturaleza de la explotación económica de ese tipo de propiedad. En realidad, la explotación forestal, la idea de ecosistema, producción biológica, que tanto se viene incentivando, incluso en el marco del PAC, es incompatible con una fragmentación de la propiedad de ese tipo de tierras. El monte es una unidad económica, que debe explotarse como un todo para ser rentable. El tipo de explotación multifuncional gana más sentido dentro de una visión colectiva.

De hecho, si tomamos las características que la doctrina suele apuntar para definir a la comunidad de tipo germánico, los montes vecinales en mano común se encajan en todas ellas⁵². En ese sentido tenemos la ausencia de cuotas, su inalienabilidad e intransmisibilidad (exceptuado el supuesto de permuta de terrenos o las cesiones temporales⁵³), no cabe el ejercicio de la acción de división, son inembargables e imprescriptibles, así como el hecho de que el número de titulares es indeterminado y variable, ya que sus miembros son los que componen el grupo social en cada momento.

Sobre la indivisibilidad y la inalienabilidad son exigencias del régimen de la comunidad germánica, que traen como consecuencia la intransmisibilidad de los derechos de los comuneros a sus herederos y la improcedencia del ejercicio de la *actio communi dividundo*.

En cuanto a su imprescriptibilidad, se trata de una característica normalmente atribuida a bienes de dominio público, de modo que una vez más se pone de manifiesto la singular naturaleza de los montes vecinales, pues si bien la titularidad de los mismos es de naturaleza privada, su indudable función social e interés público justifica que se tenga ese especial cuidado con su mantenimiento y protección.

El componente objetivo es el monte que puede ser declarado en mano común en virtud de sentencia firme dictada por la jurisdicción ordinaria o ser objeto de clasificación como tales montes vecinales, la cual será realizada por los Jurados provinciales. En los términos del artículo 59 LDCG, después de haberse clasificado el monte se fijará la superficie y lindes del mismo, aportando a la

52 Como explica DIEZ PICAZO, las diferencias más destacadas con la comunidad de tipo romano son que, en la comunidad de tipo germánico: a) las cuotas no determinan un derecho exclusivo del comunero sobre ellas; y b) no se reconoce a cada comunero la posibilidad individual de disolver la comunidad mediante el ejercicio de una *actio communi dividundo*. DIEZ PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, T. III, Thomson Civitas, Madrid, 2008, p. 1012.

53 Para realizar una permuta deben existir razones de utilidad o interés social de las comunidades de montes, previo informe favorable de la Consellería de Medio Rural que analizará: -La similitud de valores entre las superficies entre comunidad de montes y particulares; y la colindancia con monte vecinal (Decreto 260/1992, de 4 de septiembre).

resolución una planimetría suficiente, con los datos descriptivos precisos, y se procederá a su señalización y demarcación, que realizará de manera gratuita la consejería competente por razón de la materia⁵⁴. Asimismo, figurará el estado económico de aprovechamientos, usos, concesiones y consorcios. Al mismo tiempo, el jurado remitirá testimonio de la resolución al Registro de la propiedad, a efectos de que se proceda a la anotación preventiva de la clasificación del monte.

Por lo que al elemento subjetivo se refiere, destaca la titularidad colectiva, concretamente “agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales”⁵⁵. A pesar de las dudas sobre la capacidad jurídica de los entes sin personalidad jurídica⁵⁶, la LMVMCG (artículo 4.1) y la LMG (artículos 20.3 y 14) reconocen plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines⁵⁷.

El legislador se refiere expresamente a capacidad jurídica y articula órganos de representación y toma de decisiones, al igual que la posibilidad de regularlo en los Estatutos, pero parece estar limitada a las acciones expresamente amparadas por la Ley. En ese punto se puede citar la criticada RDGRN de 20 de marzo de 2014 en la que se manifiesta que una comunidad de montes vecinales en mano común no puede constituir una sociedad de capital, puesto que “en las comunidades de montes vecinales en mano común no existe persona jurídica sino pluralidad de titulares de una propiedad colectiva, sin que cada uno de ellos tenga un derecho singular sobre la cosa, ya que es la pluralidad de sujetos la que tiene un único derecho total. El monte pertenece a la colectividad, no a los individuos singularmente, que carecen de autonomía e independencia, pues no pueden disponer de su parte no pueden pedir la división de la cosa común al ser la suya una titularidad que les viene conferida en cuanto miembros del grupo social. No se trata de persona jurídica sino de una mera pluralidad coligada de un número indeterminado y variable de persona unidas por un vínculo de carácter personal, su cualidad de vecinos. La composición personal del

54 El artículo 13 LMVMCG establece que la resolución de clasificación tiene el efecto de atribuir la propiedad del monte clasificado a favor de la comunidad de montes en donde radique dicho monte, aunque tal atribución solo se mantendrá “en tanto no exista sentencia firme en contra dictada por la jurisdicción ordinaria”. Vid. STSJG de 9 de enero de 2006 (RJ 2006\8926).

55 Cfr. STSJG de 3 de abril de 2003 (RJ 2005\4957).

56 Vid. el trabajo de TRIGO GARCÍA, M.B., “Entes sin personalidad jurídica como titulares de explotaciones agrarias”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 17, 2017, pp. 1-17.

57 Como lo hace la legislación estatal (artículo 5.1 LMVMC de 1980) y el artículo 105.1 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal de Asturias. Extremo que puede sorprender, pues en su condición de comunidad carecería de personalidad jurídica, a tal punto que alguna opinión doctrinal habla de incorrección técnica. Vid. TAMAYO CARMONA, J.A., “La comunidad vecinal...”, pp. 934-935.

grupo cambia con el paso del tiempo (fallecimientos y nacimientos, cambios de residencia), pero el monte sigue perteneciendo al colectivo”. Para ALFARO ÁGUILA-REAL “el error de la DGRN se debe a que no respeta al legislador gallego que ha decidido personificar los montes vecinales”⁵⁸.

Pese a todo, admitido que se trata de una discusión de calado, a la vista del reconocimiento de su capacidad jurídica y especialmente de su capacidad procesal en la jurisprudencia, no cabe duda de que los comuneros podrán gestionar y defender los intereses de la comunidad por medio de sus órganos de representación, pudiendo adquirir derechos y contraer obligaciones sobre el patrimonio colectivo⁵⁹.

La referencia a vecinos está vinculada a la dinámica de un aprovechamiento que se viene haciendo a lo largo de los años, incluso siglos, por las personas que viven en el lugar y alrededor de él. Se trata de una vinculación de las personas con las cosas, dentro del esquema de los *ius ad rem* que se caracteriza por el hecho de que es titular del derecho el que ostente en cada momento la condición de vecino. Y la Ley es clara al imponer la necesidad de que no se trate de una mera condición formal de vecino, es decir, persona domiciliada en un determinado término municipal, incluso empadronado a efectos administrativos, sino de alguien que efectivamente vive en la casa y ejerce la condición de vecino⁶⁰. En ese sentido, y como señala MUIÑO FIDALGO, el legislador, con la expresión “en su condición de vecinos con casa abierta y con humo”, se aleja del concepto de vecindad administrativa para acercarse a un sentido de residencia habitual⁶¹.

58 ALFARO ÁGUILA-REAL, J., “El reconocimiento de la personalidad jurídica en la construcción del Derecho de Sociedades”, *InDret*, núm. 1, 2016, p. 52.

59 Así lo reconoce TAMAYO CARMONA, J.A., “La comunidad vecinal...”, p, incluso negando la personalidad jurídica de los montes vecinales en mano común.

60 Vid. STSJG de 27 de enero de 2000 (RJ 2000\4327).

61 Vid. MUIÑO FIGALGO, L., “Comentario al artículo 14”, *Comentarios al Código Civil y a las Compilaciones Forales*, Tomo XXXII (Ley 4/1995), vol. I, Edersa, Madrid, 1997, pp. 210 y 211.

La Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común (LMVMC de 1980), de carácter estatal, atribuye la propiedad de los montes vecinales a las agrupaciones vecinales en cuanto grupo social y no como entidades administrativas, desvinculados de los Ayuntamientos. Asimismo, está configurada como una comunidad de tipo germánico dado que “su titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento el grupo comunitario de que se trate” (artículo 2.1.LMVMC). Vid. también, en el ámbito autonómico, el artículo 102 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal de Asturias.

Ese avance hacia un enfoque de vecindad relevante y efectiva⁶² fue recogido concretamente en el artículo 61 LDCG cuando dice que la comunidad vecinal se entenderá compuesta por los vecinos que la integren en cada momento⁶³.

La STSJ de Galicia de 20 de marzo de 2017⁶⁴, con cita de la STSJG de 29 de noviembre de 2006, declara que “venimos afirmando desde la sentencia de 11 de marzo de 1999 ... que la condición de vecino comunero deriva prima facie de la convivencia colectiva, de tener hogar o casa abierta y con humo (artículo 14 LDCG) o casa abierta y residencia habitual en el lugar al que tradicionalmente esté adscrito el aprovechamiento del monte (artículo 3.1 LMVMC) y que, en consecuencia, la condición de vecino se vincula a la casa y del mismo modo ésta se liga al monte: es la casa, cada familia que viva con independencia, la representada en la comunidad vecinal propietaria del monte (artículo 16.1 LMVMC). Se dota así de sentido a la equívoca expresión de vecinos titulares de unidades económicas del artículo 3.1 LMVMC...”.

A propósito del artículo 61.2 LDCG, la citada STSJG de 20 de marzo de 2017 mantiene que dicho precepto “prevé como requisitos para ser tenido como vecino comunero -y tal es lo exigible al efecto- que los “titulares de unidades económicas, productivas o de consumo”, tengan casa abierta y residencia habitual independiente en el lugar de que se trata. Se obvia la necesidad de la realización por el comunero de actividades propias o conexas al monte, y sin que quepa tomar como referencia meramente la titularidad de unidades económicas a que exclusivamente alude el artículo 3.1 LMVMC al referirse de modo expreso hoy la LDCG a unidades económicas ya productivas, ya de consumo, cuyo significado, en el contexto dicho, resulta explícito. Con este contexto, cabe que accedan a la titularidad del monte los vecinos en quienes concurren aquellos requisitos, en esencia, casa abierta y residencia habitual independiente..., esto es, vecindad efectiva, permanente, duradera..., la propia de un arraigo estable en el lugar de que se trate, como realidad personal y familiar, como mantenimiento vital en tal contexto. No hay necesidad de acreditar una actividad concreta, ínsita, complementaria o conexa, relacionada con la propia del monte, de modo que subyaciendo aquella dicha residencia, la casa abierta, con el consiguiente oportuno consumo familiar -se sume o no una explotación “productiva” en sentido estricto-, se viene a materializar en una “unidad económica” a estos efectos⁶⁵.

62 Sobre el tema FERNÁNDEZ SANTIAGO, C., “Artículos 56 a 63”, cit., pp. 324-326.

63 Comenta la atribución de la condición de comunero TAMAYO CARMONA, J.A., “La comunidad vecinal...”, pp. 937-943.

64 RJ 2017\2355.

65 Se puede ver la SAP de Lugo de 28 de septiembre de 2016 (JUR 2016\228041).

Tendrán la condición de vecinos comuneros aquellas personas titulares de unidades económicas, productivas o de consumo, con casa abierta y residencia habitual independiente dentro del área geográfica sobre la que se asiente el grupo social al que tradicionalmente estuviera adscrito el aprovechamiento del monte⁶⁶.

Por lo que a la habitualidad se refiere es posible incluir un elemento más objetivo en su valoración, y los Estatutos de la comunidad vecinal podrán establecer un plazo mínimo de residencia para adquirir la condición de comunero, el cual, en ningún caso, podrá ser superior a un año. De todas formas, no podrá eximirse el cumplimiento del requisito de residencia habitual salvo causas justificadas, y sin que la exención pueda superar los dos meses en cada año natural.

En suma, y a diferencia del criterio inicial de la LMVMCG de 1989, en la LDCG ha desaparecido cualquier referencia a la realización de una actividad relacionada con el monte o a la profesionalidad de los comuneros, del tal manera que, para ostentar la condición de comunero únicamente se exige la residencia habitual y efectiva con casa abierta, y la titularidad de una unidad económica, sea productiva o de consumo, esto es, una residencia efectiva, sea unida a una actividad productiva, sea como una simple vivienda en la que se realizan los consumos propios de toda actividad residencial, de modo que resulta suficiente, para ser titular de una unidad económica de consumo (y en consecuencia para ser comunero), residir habitualmente en una casa abierta, con humo y consumo familiar⁶⁷.

Ahora bien, también es necesario destacar, a la vista de la jurisprudencia al respecto, que los Estatutos de las comunidades de montes no pueden imponer requisitos más restrictivos a la condición de comunero. Así detalla el núm.2 del Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (STSJG) de 17 de febrero de 2020⁶⁸ (...) las previsiones estatutarias tocantes a la admisión de nuevos comuneros (artículo 16.1c LMVMCG), han de respetar lo establecido ex lege (...)”⁶⁹, pudiendo única-

66 Cfr. Artículo 4 del Decreto 260/1992 según el cual tendrán la condición de vecinos comuneros aquellas personas titulares de unidades económicas que residan habitualmente con “casa abierta” dentro del área geográfica sobre la que se asiente el grupo social que tradicionalmente aprovechó el monte conforme a las situaciones consuetudinarias que venían existiendo entre sus componentes, o aquellas otras personas que alcancen la citada sucesión en lo sucesivo y que venían ejerciendo, según los usos y costumbres de la comunidad, alguna actividad relacionada con el monte.

67 Cfr. SAP de Pontevedra de 26 de junio de 2017 (JUR 2017\214726). En el caso, no se pudo acreditar la residencia habitual en el lugar.

68 JUR\2020\142990.

69 Por todas, STSJG 20 de marzo de 2017 (RJ 2017\2355) y 25 de febrero de 2013 (RJ 2013\4172).

mente los estatutos de la comunidad vecinal completar o individualizar tales requisitos, v.gr., fijando un plazo mínimo de residencia nunca superior a un año, pero no exigir otros diferentes o que viniesen a sumarse a la determinante condición de vecino comunero derivada de la convivencia colectiva vinculada a la casa⁷⁰; condición de vecino comunero así adquirida sin más requisitos, y solo susceptible de perderse si se dejan de cumplir los legalmente exigidos para la integración en la comunidad vecinal (artículo 63 LDCG/2006, y SSTS-JG 35/2016, de 30 de septiembre, y 20/2000, de 28 de julio, de la que se sigue que tampoco es permisible que los estatutos comunitarios establezcan la sanción de pérdida de la condición de comunero, ni tan siquiera temporalmente, contrariando el principio de legalidad)⁷¹.

La acción para reclamar el reconocimiento de la condición de comunero prescribe, ex artículo 62 LDCG, a los treinta años.

En todo caso, la condición de comunero se perderá, exclusivamente, desde el momento en que dejen de cumplirse los requisitos exigidos para la integración en la comunidad vecinal. Asimismo, la pérdida de esta condición habrá de ser acordada por la asamblea general, previa inclusión en el orden del día, con expresión individualizada de las personas afectadas y siempre con audiencia de estas.

Todavía dentro del ámbito subjetivo, los montes vecinales en mano común deben inscribirse en el Registro de la Propiedad a nombre de la comunidad vecinal⁷¹.

Respecto de la representación de la comunidad de montes, la Asamblea General es el órgano supremo de expresión de la voluntad de la Comunidad vecinal⁷², y la Junta Rectora, su órgano de gobierno, gestión y representación, de tal manera que el Presidente de la Junta Rectora ostenta la representación legal de la Comunidad.

6. Gestión y aprovechamiento: función social y desarrollo rural

Como se ha expuesto, las comunidades de montes vecinales en mano común tienen plena capacidad jurídica para la realización de actos o negocios jurídicos vinculados a la gestión y defensa de los recursos de su propiedad.

Los órganos de gobierno de las comunidades vecinales -Asamblea y Junta Rectora- son las encargadas de tomar las decisiones relativas a la gestión de

70 Por todas, STSJG 25 de febrero de 2013 (RJ 2013\4172).

71 STS de 20 de junio de 2006 (RJ 2006\4980). Sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de los montes vecinales, vid. POVEDA BERNAL, M., “Algunos aspectos hipotecarios...”, cit., pp. 26-29.

72 Artículo 14.1 LMVMCG: “La Asamblea General, de la que forman parte todos los comuneros, es el órgano supremo de expresión de la voluntad de la Comunidad vecinal”.

sus montes. Para ello, pueden llevar a cabo una gestión de forma directa o contratar a terceros para tal fin.

En verdad, la gestión de los montes es cada día más compleja, pues a las facultades de goce y aprovechamiento de la que disponen los comuneros debemos sumar las obligaciones derivadas de la propia función social y ecológica del monte. En ese contexto surgen obligaciones de toma de medidas preventivas y de control de la biodiversidad, en particular el deber de conservar y mantener el suelo natural y, en su caso, la masa vegetal existente, las normativas estrictas de utilización del agua, de preservación del medioambiente, la protección contra incendios, e incluso la obligación de cuidado del patrimonio inmaterial, como es el paisaje.

El adecuado aprovechamiento económico tiene sus particularidades en ese tipo de propiedad, puesto que la atribución de una naturaleza de comunidad de tipo germánico influye directamente en el régimen de aprovechamiento⁷³. A las dificultades en la toma de decisiones de cualquier tipo de comunidad de bienes, en el caso de la propiedad comunal en mano común se suman factores relacionados con el concepto de “colectivo” que complican el proceso⁷⁴, en la medida en que el comunero no puede cuantificar como propio siquiera una cuota sino que debe pensar siempre en clave de colectividad.

Pese a todo ello, aunque la copropiedad de los montes vecinales se establece sin asignación de cuotas, se pueden ceder parcelas para su utilización en tareas agrícolas específicas.

En efecto, los montes vecinales en mano común, pese a su inalienabilidad, podrán ser objeto de cesión temporal (artículo 5.1 LMVMCG), en todo o en parte, a título oneroso o gratuito, por obras, instalaciones, explotaciones de diversa índole, servicios u otros fines que redunden de modo principal en el beneficio directo de la Comunidad de vecinos, de acuerdo con las mayorías previstas en el artículo 18.1 LMVMCG⁷⁵. La cesión podrá ser por tiempo indefinido en favor de cualquiera de las Administraciones Públicas cuando sea destinada a equipamientos a favor de la propia Comunidad, y en tanto se mantenga el fin para el que ha sido hecha la cesión.

73 FERNÁNDEZ SANTIAGO, C., “Artículos 56 a 63”, cit., pp. 321.

74 ALFARO ÁGUILA-REAL, J., “El reconocimiento...”, cit., p. 32.

75 Artículo 18.1 LMVMCG: “La aprobación, reforma o revocación de los Estatutos, así como los acuerdos referidos a actos de disposición, corresponden a la Asamblea General, requiriendo la convocatoria expresa y el voto favorable de la mayoría de los presentes que represente al menos el 50 por 100 del censo de comuneros en primera convocatoria y el 30 por 100 en segunda”. Vid. STSJG de 27 de julio de 2017 (RJCA 2017\709) sobre defectos en la convocatoria de la asamblea vecinal en la que debiera acordarse la cesión de terrenos para cesión de derechos cinegéticos a una sociedad de caza.

En el caso de que el instrumento de ordenación o gestión forestal del monte prevea el aprovechamiento de pastos y la comunidad de vecinos propietaria hubiese acordado la distribución entre los vecinos de parte del monte vecinal para este fin, la asignación de lotes constituirá un derecho para aquellos comuneros que sean titulares de explotaciones agrícolas o ganaderas en el lugar y que precisen base territorial para garantizar la viabilidad de la propia explotación o la sostenibilidad del ganado. En estos casos, se garantizará el derecho de aprovechar los terrenos que precisen en proporción al tamaño de sus explotaciones y a la superficie prevista para la distribución por lotes, sin perjuicio de los nuevos repartos que tenga que efectuar la comunidad vecinal cuando, por circunstancias sobrevenidas, otros comuneros precisen igualmente de base territorial para sus explotaciones y siempre en las condiciones que adopte la comunidad de vecinos propietaria en cada caso para evitar desequilibrios o menoscabos en la viabilidad del monte vecinal (artículo 22.5 LMVMCG). En definitiva, la asignación de los lotes deberá garantizar el derecho de aprovechar los terrenos que precisen tales comuneros, en proporción al tamaño de sus explotaciones y a la superficie prevista para la distribución de los lotes.

De la misma forma, los montes vecinales en mano común podrán ser objeto de arrendamiento (artículo 5.2 LMVMCG) que se regirá por la LDCG (artículos 99 a 126), con las siguientes especialidades: a) El periodo contractual no podrá ser superior a once años, salvo en los arrendamientos realizados a través del Banco de Tierras de Galicia. En estos arrendamientos a través del Banco de Tierras de Galicia, el periodo máximo contractual será de treinta años o, en caso de especies forestales que se rijan por modelos silvícolas en que esté establecida la edad de corta, el tiempo correspondiente al primer turno de corta; y b) Las mejoras e instalaciones que pudieran derivarse del arrendamiento quedarán de propiedad de la comunidad vecinal al finalizar el plazo pactado, sin compensación alguna para el arrendatario⁷⁶.

Asimismo, en ciertos casos es posible proceder a la permuta de terrenos integrados en el monte (artículo 8 LMVMCG) o a la constitución de derechos de superficie (artículo 7 LMVMCG) o incluso la expropiación forzosa (artículo 6 LMVMCG).

Históricamente, el destino económico tradicional del monte estuvo relacionado con actividades secundarias como la producción de piensos, abonos, leñas, que servían a la manutención de las actividades agrícolas de las distintas casas del lugar.

76 Vid. el caso de “Amarelante Sociedade Cooperativa Galega” que recoge, transforma y comercializa castañas y productos derivados (harinas, conservas, etc.), en Manzaneda, Ourense y cuyos árboles en su mayor parte provienen de cesiones y arrendamientos por parte de comunidades de montes vecinales en mano común.

El cambio en el perfil de los usos agrícolas y forestales, al igual que la reciente estructura social, demográfica y económica, significa un nuevo enfoque. Existe un potencial en la explotación de esos terrenos forestales que obliga a recordar que la comunidad titular de un monte cuenta con una serie de derechos de los que destacan el aprovechamiento sostenible de los recursos existentes. La tarea más ardua es elegir una clase de aprovechamiento acorde con la normativa que permita, a la vez, un desarrollo sostenible en los ingresos y la preservación del territorio.

El uso mayoritario de los montes vecinales gallegos es el aprovechamiento forestal⁷⁷, el ganadero, aunque se ha aumentado la instalación de plantas eólicas, por medio de la cesión del derecho de superficie o a través de contratos de arrendamiento, por un período limitado de tiempo⁴², y más recientemente se están integrando en proyectos de turismo -vías verdes, senderismo, rutas micológicas, gestión de parques arqueológicos, etc.- y otras actividades sostenibles.

En efecto, en los últimos años se ha dado noticia de iniciativas interesantes relacionadas con la cesión de derechos de superficie, como puede ser el cultivo comercial de árboles de ciclo corto o la instalación de aerogeneradores⁷⁸. En los términos del artículo 7.1 LMVMCG⁷⁹ la Comunidad de vecinos propietarios podrá establecer derechos de superficie con destino a instalaciones o edificaciones hasta el plazo máximo de treinta años, o a cultivos agrícolas de diez años, pasando a ella, sin indemnización alguna, al caducar el derecho, la propiedad de todo lo instalado, edificado o plantado. En caso de aprovechamientos forestales de arbolado, la Comunidad no podrá concertar plazos

77 Aprovechamientos forestales de especies de madera de baja calidad, aspecto criticado en cuanto freno a la multifuncionalidad del monte. Destaca BALSEIRO ALMIDO, J.A., (“Régimen jurídico y aprovechamiento de los montes vecinales en mano común en Galicia”, *La Administración práctica*, núm.6, 2018, Consultado en BIB 2018\9755, p. 12) que es la “excepción aquellas que procuran fórmulas de explotación alternativas y se dedican a la generación de productos y subproductos forestales de alto valor añadido. Se puede afirmar, por el contrario, que en la actualidad la mayor parte de las comunidades de montes han optado por un modelo de explotación forestal basado en especies de crecimiento rápido y de baja calidad, con alto grado de dependencia de fórmulas de gestión forestal indirecta (ya sea a través de contratos o convenios de gestión pública o a través de contratos privados con terceros)”.

78 Como en el caso descrito por la STSJG de 20 de abril de 2018 (RJ\2018\4496) referido a un terreno en el que se habían instalado aerogeneradores.

79 La legislación estatal (LMVMC 1980) admite la cesión temporal del monte vecinal, en virtud de arrendamientos por un periodo máximo de quince años (artículo 5.5), o mediante la constitución de derechos de superficie por un periodo máximo de 30 años para obras y servicios en beneficio de sus titulares. En este último supuesto lo construido, edificado o plantado revertirá en los vecinos propietarios una vez extinguido el derecho por cualquier causa, sin necesidad de abonar indemnización alguna al superficiario (artículo 3.3 a 7).

superiores a los correspondientes a un único turno de la especie plantada, ni para otra clase de aprovechamientos que el de la corta del arbolado plantado.

El mismo artículo 7, en sus apartados 2 y 3, determina que la constitución de este derecho se formalizará en escritura pública, que habrá de inscribirse en el Registro de la Propiedad, será transmisible y susceptible de gravamen, y se registrará por el título constitutivo del derecho, por la presente Ley y subsidiariamente, por las normas del derecho privado. Asimismo, si el derecho de superficie afectase solo a una parte del monte vecinal habrá de practicarse la correspondiente delimitación a los efectos de inscripción de aquel derecho.

De todos modos, se sigue prefiriendo contratos de cesión de los terrenos para dichos fines. Una de las cuestiones que favorecen la elección del arrendamiento frente al derecho de superficie -más allá de temas fiscales- es que muchos de los terrenos que conforman los montes vecinales en Galicia no están inscritos en el Registro de la Propiedad y no se podría cumplir con el requisito de inscripción para constituir el derecho real de superficie⁸⁰.

A pesar de las posibilidades descritas, son muchos los estudios que ponen de manifiesto la situación de subexplotación y abandono en la que están buena parte de los montes⁸¹. La pérdida de población rural, las diferentes crisis relacionadas con la actividad agraria, los costes de conservación, el cumplimiento de la normativa medioambiental, forestal y urbanístico vigente, una normativa fiscal poco adaptada, siguen siendo elementos disuasorios del aprovechamiento de los montes, pues la transforma en una tarea costosa y poco rentable para los copropietarios.

Por consiguiente, no está de menos recordar que para estimular el mantenimiento y conservación de esas superficies es importante que las propuestas sean económicamente rentables y sostenibles para sus propietarios, pues en caso contrario estarán abocadas al abandono. Así, las normas autonómicas más recientes están orientadas para el estímulo de las comunidades, el fomento del asociacionismo forestal, el apoyo a la certificación forestal, la simplificación de los procedimientos de administración forestal, la flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales, la promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa, el impulso a la “cadena monte-industria”, apoyo a proyectos para la aplicación de sistemas de pago por servicio

80 Sobre el carácter constitutivo de la inscripción registral, vid. CORRAL DUEÑAS, F., “La protección registral de los montes vecinales en mano común”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1996, núm., 29, p. 13.

81 Vid. por todos CABANA IGLESIA, A. et al, “El común de unos pocos. La infrautilización del monte vecinal en la montaña oriental gallega”, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, núm. 15, 2013, p. 80.

ambiental⁸², con el propósito de hacer más rentable y sostenible la actividad económica en el monte.

Ello merece la atención de las políticas públicas que reconocen que la distribución de usos de la superficie gallega ha evolucionado sustancialmente desde 2006 hasta la actualidad, en el sentido de incrementar el uso forestal en detrimento del agrícola.

Adquiere protagonismo, a la luz de la función social de la propiedad, la multifuncionalidad agrícola entendida como un mecanismo que sirve para viabilizar el objetivo de desarrollo sostenible en las políticas nacionales o en los proyectos regionales, y se asienta básicamente sobre tres pilares: desarrollo rural (incluido aquí el impacto medioambiental), seguridad alimentaria y comercio internacional. De ese modo, la propiedad rústica gana una dimensión que supera los parámetros tradicionales de producción alimentaria agrícola, ganadera y forestal, para alcanzar funciones medioambientales y paisajísticas. En la terminología empleada por DELGADO DE MIGUEL estamos ante una auténtica función ecológica de la propiedad rústica⁸³. Todo ello a servicio de un objetivo final de revitalización de las zonas rurales⁸⁴.

Con carácter general, la LMG se rige por los siguientes principios inspiradores (artículo 3) y que deben inspirar cualquier acción:

- a) La gestión sostenible del monte con arreglo a su multifuncionalidad ambiental, económica, social, cultural y patrimonial.
- b) La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio.
- c) La creación de empleo y el desarrollo del medio rural.
- d) La conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y de la biodiversidad.

82 RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural. A propósito del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes”, *Revista Ambienta*, septiembre de 2014, p. 34.

83 DELGADO DE MIGUEL destaca que el propietario del bien rústico, además de los límites generales, debe presentar un comportamiento que denomina “cultura agrícola” y que consiste en utilizar y disfrutar del bien con un comportamiento de respeto al orden natural del medio. Sobre la función ecológica de la propiedad. DELGADO DE MIGUEL, F., *Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1992, pp. 85 y ss. Esta idea de la “cultura agrícola” está presente en las principales leyes con contenido agrario. Baste como ejemplo la LM estatal que también impone una serie de obligaciones de conservación y protección medioambiental al titular y/o usuario de los montes (públicos y privados). De todos modos, ya en el marco de la derogada Ley de Montes de 1957, la doctrina había destacado la función protectora del ecosistema que desempeñan los montes (Vid. ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectiva de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Madrid, 1995, pp. 74-99.

84 CABANA IGLESIA, A. et al, “El común de unos pocos...”, cit., p. 79.

e) La integración en la política forestal de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad.

f) La colaboración y cooperación de las diferentes administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales.

g) El desarrollo socioeconómico y la fijación de la población en el medio rural.

h) El fomento de la ordenación de las producciones forestales, del valor añadido de sus transformaciones y de sus sectores económicos asociados.

i) La participación de los sectores sociales y económicos implicados en la política forestal, la colaboración con los mismos en el desarrollo de su actividad y el interés social de la actividad realizada por los silvicultores y productores gallegos.

j) La conservación y fomento de actividades agrosilvopastoriles y las actividades no madereras.

k) El interés estratégico y social de los montes vecinales y la colaboración con las comunidades vecinales.

l) La adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo.

El artículo 5 de la LMG marca como función social del monte los siguientes extremos:

“1. Los terrenos forestales gallegos constituyen un recurso estratégico que habrá de contribuir al desarrollo socioeconómico de Galicia, generando rentas y empleo en la Comunidad Autónoma mediante un aprovechamiento sostenible de sus recursos y servicios.

2. Los montes desarrollan una función social relevante, en los términos del artículo 4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

3. La consejería competente en materia forestal promoverá la disponibilidad de montes o terrenos forestales para fines sociales, educativos, ambientales y recreativos, compatibilizados con la potencialidad y utilización forestal de los mismos.

4. La conservación, expansión y aprovechamiento de las masas forestales, según los criterios de gestión forestal sostenible y lo dispuesto en la presente Ley, es de interés público, sin perjuicio del régimen de la propiedad”.

El Programa de Desarrollo rural de Galicia 2014-2020 destacaba que la importancia ambiental y patrimonial del monte gallego permite aprovechamientos alternativos. En particular, un amplio porcentaje de la superficie forestal es susceptible de certificación de gestión sostenible y compatible con usos

agrícolas y ganaderos. Con este fin, consideraba elementos básicos de la gestión sostenible las certificaciones forestales, el tratamiento de la biomasa, las buenas prácticas y las aulas de interpretación pretenden la promoción de la gestión activa de los montes de forma sostenible. Se fomenta el principio de corresponsabilidad y de la ética forestal de cara a conseguir parámetros de biodiversidad, productividad, capacidad de regeneración y vitalidad a la vez que se mantienen funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes, a escala local, nacional y global, sin ocasionar perjuicio a otros ecosistemas.

Todo ello encaja perfectamente en los objetivos marcados por los programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER, mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural.

En el caso de Galicia tiene especial trascendencia la lucha contra los incendios forestales. En ese sentido, los artículos 21 y 24 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), establece las medidas de apoyo a la prevención y defensa contra los incendios forestales. Por ello, una de las principales líneas de ayudas públicas fomenta la colaboración de los titulares de montes vecinales en mano común y las SOFOR –sociedades de fomento forestal⁸⁵– en la realización de trabajos de silvicultura preventiva para minorar las consecuencias y los impactos negativos que los incendios forestales.

7. Las competencias de la Administración en la gestión de los montes vecinales

En los términos del artículo 25 LMVMCG, la Consejería de la Xunta de Galicia con competencias en materia de montes –ahora, la Consellería de Medio Rural– dará a los montes vecinales en mano común, junto con otras figuras de gestión conjunta de la propiedad, carácter preferente en sus actuaciones de fomento y mejora del monte, en la prevención y defensa contra los incendios forestales y en la concesión de ayudas económicas para las mismas finalidades sujetas a planes de viabilidad económica y al cumplimiento de instrumentos de ordenación o gestión forestal. Dicha Consejería, además de las funciones específicamente señaladas en esta ley, desarrollará las siguientes funciones:

85 La LMG creó las SOFOR (Sociedades de Fomento Forestal), agrupaciones de propietarios forestales que ceden la gestión de sus parcelas a una sociedad mercantil de responsabilidad limitada, constituida por ellos, con el objeto de que desarrolle una gestión conjunta. Es un instrumento de derecho privado, con regulación mercantil específica, con claras ventajas: adscripción voluntaria de sus socios y la posibilidad de convivencia entre socios fundadores (capital social) con socios capitalistas (inversores). cuyo resultado, es algo limitado todavía, pues según datos de la Administración autonómica, hasta el año 2019, se han creado únicamente once sociedades.

- a) Promover el señalamiento de los lindes entre los montes vecinales.
- b) Procura de su conservación e integridad de los valores naturales del uso vecinal de este tipo de propiedad, vigilando el cumplimiento de la ejecución de los instrumentos de ordenación o gestión que se citan en los artículos 28 y 29 de esta ley.
- c) Impulso y promoción del aprovechamiento del monte.
- d) Asesoramiento técnico a las comunidades vecinales.
- e) Labores de guardería forestal.
- f) Cuidar del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y en la normativa que la desarrolle, aplicando las medidas correctoras y sancionadoras establecidas legalmente.
- g) Suscribir contratos temporales de gestión pública dirigidos a una gestión sostenible del monte.
- h) Defensa y gestión, en los casos en que proceda, en caso de grave abandono o extinción de la comunidad vecinal.
- i) Velar por el cumplimiento y ejecución del instrumento de ordenación o gestión forestal.
- j) Promover la constitución de las comunidades vecinales cuando estas no existan.

8. Cuestiones jurídicas conflictivas: especial referencia al abandono de los montes vecinales en mano común

El origen y raíz consuetudinarios de los montes vecinales en mano común hacen del tema del deslinde y amojonamiento⁸⁶ una cuestión especialmente conflictiva⁸⁷.

La creciente apropiación de parcelas por parte de la Administración y también de particulares de terrenos de naturaleza comunal privada es uno de los

⁸⁶ Cfr. artículo 52 a 55 LMG.

⁸⁷ Vid. doctrina jurisprudencial contenida, entre otras, en la STSJG de 4 de febrero de 2011(RJ 2011\2863): “Nuestra jurisprudencia viene distinguiendo - por todas nuestras sentencias 11/09 de 19 de mayo y 21/09 de 11 de noviembre - entre parcelas situadas en los linderos de los montes comunales (pues en muchos casos se trata simplemente de un asunto de deslinde), de aquellas otras situadas dentro del perímetro del monte. Sirva de ejemplo de esta distinción las palabras de nuestra sentencia número 23/2007, de 19 de diciembre: Por eso, delimitar hasta dónde ha llegado el aprovechamiento consuetudinario en sus confines, es siempre más problemático que determinarlo con relación a supuestas fincas enclavadas. De aquí que sea razonable presumir salvo prueba en contra, como hace nuestra jurisprudencia, que las parcelas enclavadas pertenecen al monte, pero esta presunción no puede extenderse con la misma firmeza a las que se encuentran en sus márgenes y mucho menos si la línea perimetral trazada por el deslinde administrativo en la zona controvertida no es clara.

principales recelos que manifiestan las comunidades de montes. Para que sirva de ejemplo, en la STSJG de 26 de enero de 2018⁸⁸ se resuelve una acción reivindicatoria a favor de una comunidad de montes vecinales en mano común, una vez que el demandado⁸⁹ realizó un cierre incorporando a una finca suya parte de ese monte⁹⁰.

El problema tiene largo recorrido y se agravó cuando a partir de 1968, con la entrada en vigor de la ahora derogada Ley 52/1968, de 27 de junio, de montes vecinales, se procedió a la clasificación de la totalidad de los montes vecinales en mano común, con base en unos expedientes técnicos poco rigurosos que dieron lugar a un claro desfase entre la realidad de los linderos de los montes vecinales y la delimitación que constaba gráficamente en esos expedientes. A ello debemos sumar una variada casuística en la que particulares y administraciones fueron ocupando terrenos de montes vecinales.

La jurisprudencia del STSJG es rigurosa ante quien pretende la titularidad de enclaves y enclavados dentro del perímetro del monte comunal clasificado, exigiendo una prueba concluyente del dominio⁹¹, dada la característica de bien *extra commertium* de estos, -aunque con ciertas matizaciones a la vista de las facultades, aunque limitadas, de disposición que otorgan los artículos 5 y 18.1 de la LMVMCG⁹² -y la especial protección de que son objeto frente a la

88 RJ 2018\1016.

89 En este caso, un particular, pero en muchas ocasiones es la Administración local quien incorpora indebidamente bienes comunales, como ocurre en la STSJG de 3 de enero de 2018 (RJ 2018\815), en la que la parte demandada es el Ayuntamiento de Porriño.

90 RJ 2018\1016. Vid. otras acciones reivindicatorias postuladas por comunidades de montes vecinales en mano común, en las SSAP de Ourense de 12 de marzo de 2019 (JUR 2019\128168), de Pontevedra de 13 de julio (JUR 2017\224047) y 16 de noviembre de 2017 (JUR 2018\897). Apoya esa constante lucha entre público y privado el hecho de que una de las finalidades señaladas en los Estatutos de la “Organización Galega de comunidades de montes veciñais en man común” (ORGACMM) es “la lucha por la devolución de los montes vecinales en mano común a sus legítimos dueños”.

91 Cfr. las SSTSJG 30 de abril de 2002 (RJ 2003\2203), 4 de noviembre de 2004 (RJ 2005\5253), 17 de marzo de 2005 (JUR 2005\193048), 22 de marzo de 2007 (RJ 2007\3635), y 4 de febrero de 2011 (RJ 2011\2863). Asimismo, la STS de 18 de noviembre de 1996 (RJ 1996\8213), en un supuesto de montes vecinales en mano común, respecto del artículo 206 LH, sin perjuicio de la suspensión de efectos respecto a terceros por el plazo de dos años desde su fecha conforme al artículo 207 “expresa una presunción iuris tantum de legitimación que, conforme tiene declarado esta Sala (SS 26 Abr. 1976), 5 Dic. 1977, 21 Ene. 1992, 4 Oct. 1993, 14 Feb. 1994 y 22 de febrero de 1996), cede ante realidades extrarregistrales existentes, como es la usucapción extraordinaria y, en este caso, la posesión inmemorial a favor de los actores”.

92 STS 10 de febrero de 2009 (RJ 2009\271).

codicia de terceros o de los propios comuneros⁹³. En todos esos procedimientos se realiza una concienzuda tarea probatoria, en la que adquiere un papel destacado el recurso a la documentación histórica, contenida en diferentes archivos públicos, en la que se haga mención de la utilización inmemorial por los vecinos de determinados terrenos de monte⁹⁴. Asimismo, juega una cierta presunción de que los terrenos lindantes de un monte vecinal pueden formar parte de la adquisición inmemorial, aunque por supuesto es una presunción relativa. Como recuerda la STSJG de 25 de septiembre de 2018⁹⁵: “(...) en cuanto que la clasificación de un monte es una fortísima presunción *iuris tantum* de titularidad que no atribuye el dominio sino que constata su preexistencia y que puede verse modificada por prueba en contrario, sobre todo en terrenos que estén próximos a los linderos del monte, pero eso no es lo que ocurre, sino que una finca perfectamente integrada en el monte fue objeto de negocios privados de origen harto incierto sin alterar los motivos de su reconocimiento como parte integrante del monte, según se constató en expediente *ad hoc*, pese a determinadas dificultades documentales de tales expedientes”. En todo caso, “la propia clasificación del monte como vecinal en mano común parte de una realidad preexistente pues, como ya dijimos de antiguo en sentencias desde la de 29-10-1996, o las de 8-5-1998 y 21-2-2002, el estatus del monte vecinal en mano común es anterior (es un “*prius*”) a su clasificación por el Jurado”⁹⁶.

Pero la cuestión más polémica en los últimos tiempos es la reforma de la LMVMCG por la Ley 9/2017 de 26 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, que permite retirar la gestión de los montes vecinales de aquellas comunidades que no hayan llevado a cabo una gestión adecuada de los mismos, impidiendo su utilización por un plazo de cincuenta años, con la posibilidad de que la Administración pueda conceder su uso a una empresa privada.

Concretamente, el artículo 28.1 LMVMC dispone que se entenderá por monte vecinal en estado de grave abandono o degradación aquel que, de modo manifiesto, haya sufrido un grave deterioro ecológico, no sea explotado de acuerdo con sus recursos o sufra una extracción abusiva de los mismos.

93 Así lo dice la SAP de Lugo de 6 de febrero de 2018 (AC 2018\476), confirmada por la STSJG de 25 de septiembre de 2018 (RJ 2018\4814).

94 No siempre se consigue la prueba de titularidad del monte vecinal. Es el caso de las SSTSJG núm. 6 (RJ 2019\973) y núm. 7 de 12 de febrero de 2019 (RJ 2019\973) en las que no se prueba aprovechamiento consuetudinario alguno, inmemorial o de antiguo, por los vecinos integrantes de la parroquia: la presunción de que las fincas enclavadas pertenecen al monte no puede extenderse con la misma firmeza a las fincas que se encuentran en sus márgenes.

95 RJ 2018\4814.

96 STS de 10 de febrero de 2015 (RJ 2015\429). Vid. también STSJG de 27 de marzo de 2019 (JUR 2019\305275).

Corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de montes la competencia para declarar por razones de utilidad pública e interés general el estado de grave abandono o degradación, a propuesta de la persona titular de la dirección general que tenga las atribuciones en la misma materia.

La declaración de estado de grave abandono o degradación implicará la ejecución de un instrumento de ordenación o gestión forestal.

Mediante decreto del Consejo de la Xunta, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de montes, se establecerán periódicamente los indicadores objetivos que sirvan para la determinación del estado de grave abandono o degradación de los montes, sobre la base, fundamentalmente, de los siguientes criterios:

- a) El grado de aprovechamiento de la extensión superficial.
- b) El grado de manifiesto desuso.
- c) El grado de acomodación a los aprovechamientos establecidos en instrumentos de ordenación o gestión forestal, en su caso, independientemente de que se refiera a aprovechamientos madereros, de pastos u otros.
- d) El carácter depredador de las actividades extractivas de los recursos.
- e) El peligro manifiesto de degradación de las tierras.

En cuanto al procedimiento para la declaración del monte en estado de grave abandono o degradación si existe comunidad vecinal, lo iniciará la Consejería competente en materia de montes y se ajustará a los siguientes trámites:

a) La Consejería requerirá a la comunidad de vecinos para que presente un instrumento de ordenación o gestión forestal en el que se exprese el plazo para su ejecución.

b) Requerida la comunidad, esta tendrá un plazo de tres meses, prorrogable por otros tres, para presentar dicho instrumento.

c) En el caso de que la comunidad no presentase el instrumento o de que no fuese aprobado el presentado por no ajustarse a los objetivos previstos para conseguir la gestión y mejora integral del monte, la persona titular de la dirección general competente en materia de montes elevará a la persona titular de su Consejería la propuesta para que el monte sea declarado en estado de grave abandono o degradación.

Cuando se declare un monte vecinal en estado de grave abandono o degradación, la dirección general competente en materia de montes acordará la incorporación del monte vecinal al Banco de Tierras de Galicia, con el fin de que la entidad gestora de este pueda ceder su uso y aprovechamiento en los términos de la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, de Galicia.

La cesión del uso y aprovechamiento de los montes vecinales en estado de grave abandono o degradación requerirá la previa presentación por la persona beneficiaria ante la Consejería competente en materia de montes de un instrumento de ordenación o gestión forestal para su aprobación. La cesión no podrá formalizarse sin que conste la aprobación de este instrumento.

Formalizada la cesión del uso y aprovechamiento del monte, corresponderá a la comunidad de vecinos la percepción de la contraprestación económica que sea abonada por la persona beneficiaria de la cesión, descontados, en su caso, los gastos de gestión realizados por la entidad gestora del Banco de Tierras de Galicia. De no existir comunidad de vecinos, percibirá la contraprestación la Administración forestal, que la destinará a un fondo para invertir en la promoción y apoyo a la gestión de los montes vecinales.

Cumple cerrar este epígrafe señalando que un importante sector doctrinal vincula el abandono del suelo rústico, en general, precisamente a la existencia de la «la titularidad de manos “muertas” –entiéndase por ello, de propiedad pública demanial o de propiedad comunal, como los montes vecinales en mano común, por resultar inalienables– se comprende por qué tanto aquí como en países de nuestro entorno con el mismo bagaje jurídico, el paisaje rural padece el mal endémico del abandono; y los bosques, únicos reductos con masas arbóreas maduras, devienen entonces objeto codiciado de la industria maderera necesitada de materia prima para atender a una demanda creciente. El abandono de la actividad de cultivo de prados y gestión de bosques y montes son, a su vez, la causa de una degradación rápida de un territorio que constituye un ecosistema complejo de difícil regeneración»⁹⁷.

Para revertir esa apreciación, entran en escena los modelos cooperativos que pueden dinamizar esas titularidades colectivas y hacer más eficaz la gestión y aprovechamiento de los montes vecinales en mano común.

IV. EL MODELO COOPERATIVO PARA DINAMIZAR LOS MONTES VECINALES EN MANO COMÚN

1. Los montes vecinales en mano común y la Economía Social

Tradicionalmente se ha enmarcado el fenómeno cooperativo dentro de la llamada economía social⁹⁸ y destacado la naturaleza especial y típica de la

⁹⁷ VILALTA NICUESA, A., *El Derecho de Superficie. La superficie rústica*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 17.

⁹⁸ El fenómeno cooperativo está en los orígenes mismos del concepto de economía social, una vez que las primeras cooperativas estaban absolutamente marcadas por el deseo de mejorar las condiciones económicas y sociales de sectores normalmente excluidos. Desde los

empresa cooperativa, ya que no se encaja perfectamente ni en las sociedades mercantiles ni en las sociedades civiles⁹⁹. La cooperativa, a diferencia de otras entidades de economía social tiene una estructura empresarial asociativa, constituida por sus socios para dar solución a problemas económicos personales, actuar en el mercado, crear riqueza y rentabilizar su actividad¹⁰⁰. En efecto, el artículo 1.1 de la Ley de 5/1998 de Cooperativas de Galicia (en adelante LCG) la define como una sociedad de capital variable que, con estructura y gestión democrática, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, desarrolla una empresa de propiedad conjunta, a través del ejercicio de actividades socioeconómicas, para prestar servicios y satisfacer necesidades y aspiraciones de sus socios, y en interés por la comunidad, mediante la participación activa de los mismos, distribuyendo los resultados en función de la actividad cooperativizada.

Por consiguiente, la cooperativa, a diferencia de otras entidades de economía social (fundaciones, asociaciones, etc.), se define básicamente como una institución empresarial que es constituida por sus socios, bien sean productores o consumidores, para solventar problemas económicos personales, actuar en el mercado, crear riqueza y rentabilizar su actividad. Son, por lo tanto, empresas

pioneros de *Rochdale* hasta las modernas cooperativas de producción, el espíritu de mejora económica de los socios parece no haberse desvanecido, aunque se ha pasado de un modelo de subsistencia a un paradigma empresarial regido por criterios de optimización de recursos e integración del fenómeno productivo.

Asimismo, la base consorcial o mutualista como “causa” de la propiedad colectiva es puesta de manifiesto por ALFARO ÁGUILA-REAL, J., “El reconocimiento...”, cit., p. 30, compara la toma de decisiones en una empresa frente a la realidad de los montes comunales.

- 99 Como bien observa SANZ JARQUE, J.J. *Manual Práctico y estatutos de Cooperativas*, Granada, 1995, p.20, “las cooperativas son cooperativas y no otra cosa, es decir, entidades nuevas que constituyen un todo indivisible societario y empresarial, con diferencias sustanciales de los otros modelos asociativos y societario-empresariales conocidos”.
- 100 La *Carta de la Economía Social*, de 22 de mayo de 1982, describe a las empresas de economía social como “aquellas entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y bases de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y mejora de los servicios a los socios y a la sociedad”. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 5/2011 de Economía Social, se trata del “conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”. De modo similar, el artículo 3 de La Ley 6/2016, de Economía Social de Galicia dispone que “Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, llevan a cabo aquellas entidades que se rigen por los principios recogidos en el artículo 5 de la presente ley, las cuales persiguen el interés colectivo de las personas que las integran, el interés general económico o social, o ambos”.

de base asociativa. De todos modos, todas las realidades mencionadas tienen una naturaleza jurídica muy diversa, pero tienen en común que desarrollan un conjunto de actividades económica propias de la economía social¹⁰¹.

Por todo ello, no es una cuestión novedosa las ventajas de la participación de las comunidades de montes en sociedades cooperativas, pero en el año 2016, los caminos de las cooperativas y de los montes vecinales, en la senda de la economía social, se encontraron de una manera más directa

La Ley 6/2016, de Economía Social de Galicia incorpora las comunidades y mancomunidades de montes vecinales de mano común al catálogo de entidades de la economía social¹⁰² junto con, entre otras, las cooperativas, las fundaciones, las cofradías de pescadores o las sociedades agrarias de transformación, siempre que desarrollen una actividad económica y empresarial¹⁰³.

De esa suerte, queda claro que el fundamento filosófico implícito en cualquier actividad de cooperación mutua apunta a valores solidarios, altruistas, humanizadores de las relaciones económicas que no excluyen una gestión empresarial efectiva. No son conceptos incompatibles.

El futuro de muchos de los sectores de la economía social, y muy concretamente de las cooperativas y de los montes vecinales, pasa por una administración más eficaz de los recursos y actividades de la empresa.

Por lo que a las cooperativas se refiere, ello es acorde con la posibilidad de que una cooperativa lleve a cabo cualquier actividad económico-social (artículo 1.3. LCG). En esta línea, la evolución legislativa de las cooperativas en España ha dejado a un lado el carácter marginal de sus primeras manifestaciones, para convertirse en un ejemplo de actividad empresarial¹⁰⁴; de tal manera que, si bien las cooperativas sigan la estela de la economía social en el sentido de ser una actividad económica que tiene por objeto trabajar para sus miembros y usuarios y para la sociedad, también lo es que ha perdido gran parte del ele-

101 MAYORGA TOLEDANO, M./MÁRQUEZ LOBILLO, P., “Cooperativas agrarias”, *Tratado de Cooperativas* (dirs. J. Peinado García/T. Vázquez Ruano), t. II, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1526-1527.

102 No puede resultar extravagante la iniciativa cuando “Unos montes comunales pueden explotarse eficientemente en beneficio de miles de vecinos” (ÁGUILA-REAL, J., “El reconocimiento...”, cit., p. 34).

103 Como resume VÁZQUEZ PENA, J.M., “La Ley de Economía Social de Galicia...”, cit., pp. 439-441, se introduce alguna novedad en materia de asamblea constituyente, régimen de socios colaboradores, se incrementan las posibilidades organizativas de las asociaciones representativas del sector, permitiendo la constitución de uniones de cooperativas de distinta clase, pero lo más destacado en la creación de una nueva clase de sociedad cooperativa, las “cooperativas juveniles”.

104 Un breve cuadro de la evolución legislativa y directrices generales de la legislación sobre cooperativas en España, GADEA, E. *Derecho de las Cooperativas*, Bilbao, 1999, pp. 23 a 76.

mento de subsistencia y cada vez más se transforma en un modelo societario de naturaleza mercantil.

Por ese motivo, ese modelo puede ser de especial interés para el empuje necesario a las actividades de los montes vecinales en mano común, ahora reconocidos como entidad de economía social, no necesariamente para integrar como socios las cooperativas, sino con una constante actividad colaborativa entre las diferentes cooperativas y comunidades de montes que actúen en un territorio.

2. Las cooperativas en la legislación gallega

A) Importancia económica y social del cooperativismo

En cuanto al impacto económico del fenómeno cooperativo, en el caso de Galicia es creciente el aumento de la importancia económica y social de las fórmulas cooperativas, en todos los sectores clave de la estructura productiva de nuestra Comunidad Autónoma (agrícola, pesquero, industrial y servicios)¹⁰⁵. Son tres los sectores en los que su presencia es más destacada: la intermediación en los mercados (cooperativas agrarias, servicios), la concentración en actividades intensivas en trabajo (construcción, o servicios especializados que requieren mano de obra especializada, como la enseñanza o los servicios sociales).

El reconocimiento crítico de la importancia del fenómeno cooperativo en Galicia ha sido asumido por el legislador gallego, que ha dotado la sociedad cooperativa de los instrumentos técnicos necesarios para afrontar sus nuevos retos. Por todo ello, a continuación, se analiza el marco normativo y la estructura básica de la LCG, para centrarse en la modalidad agraria.

B) Base competencial

El marco constitucional de libertades públicas instaurado por la CE ha impulsado toda clase de movimientos asociativos ligados a la economía social, pero el artículo 129.2. CE en particular, tan sólo determina que “los poderes públicos ... fomentarán las sociedades cooperativas con una legislación adecuada”, sin establecer ningún tipo de obligación. Si a ello unimos el nuevo diseño de la organización territorial del Estado, en cuyo reparto competencial no ha quedado expresamente determinado el lugar ocupado por la legislación de cooperativas, podemos adivinar la complejidad de la cuestión de la potestad legislativa en esta materia¹⁰⁶.

105 Como antecedente, es de interés el VVAA, *Libro Branco do Cooperativismo en Galicia* (coord. H. Mougán Bouzón), Consello Galego de Cooperativas, Santiago de Compostela, 2004, y para datos más recientes el citado VVAA, *Libro Branco da Economía Social en Galicia* (dirs. M. Cancelo/M. Botana Agra), Santiago de Compostela, 2019.

106 BOTANA AGRA, M., *Fundamentos de Derecho de Cooperativas de Galicia*, Santiago de Compostela, 2004.

Son muchos los autores que han puesto de manifiesto el intrincado panorama legislativo español que frente a modelos europeos eficaces evidencia una pluralidad legislativa absurda¹⁰⁷, justificada tan sólo por criterios políticos y por la poca importancia económica que se ha querido dar a las cooperativas en un primer momento de la recuperación de la democracia en 1978. De hecho, era frecuente en los años sesenta la identificación de las cooperativas con las economías de subsistencia, muy lejos del modelo empresarial competitivo que representan las cooperativas en el actual panorama económico y jurídico español.

De ese modo, el punto de partida de la legislación cooperativa en España es su consideración civil, pues si estuviéramos ante materia mercantil sería competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.6ª. CE; aunque son muchas las voces que niegan el predominio de la naturaleza civil y consideran dicha postura una elección más política que científica en el marco autonómico, pues la verdad es que la actuación de las cooperativas en el mercado se acerca cada vez más a otros modelos de sociedades mercantiles, incluso por la aplicación de normativa societaria (contabilidad, concursal, etc.).

Con todo, “la declaración del artículo 149.3. de la Constitución ha servido de válvula habilitante de la asunción de competencias exclusivas sobre las cooperativas por parte de varias Comunidades Autónomas”¹⁰⁸. Y, en esa línea, el Tribunal Constitucional ha dado vía libre al desarrollo legislativo autonómico en la Sentencia de 29 de julio de 1983, en la que sin pronunciarse expresamente sobre la naturaleza de la cooperativa sí ha ratificado su naturaleza societaria¹⁰⁹, fundamentando un complejo cuadro normativo autonómico en el que destacamos la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia¹¹⁰ (LCG)¹¹¹

107 MEZQUITA DEL CACHO, J.L., “La problemática del pluralismo competencial en materia de sociedades cooperativas”, *La Notaria*, 2000, pp. 21 a 37.

108 BOTANA AGRA, M., *Fundamentos...*, cit., p.23.

109 Dictada en el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la ley vasca de cooperativas de 1982 (Ley 1/1982).

110 DOGA de 30 de diciembre de 1998 y BOE de 25 de marzo de 1999. Texto modificado por las Leyes 14/2004, de 29 diciembre, 18/2008, de 29 de diciembre, 14/2011, de 16 de diciembre, 6/2016, de 4 de mayo, 5/2017, de 19 de octubre, y 7/2019, de 23 de diciembre.

111 Además de la LCG están en vigor, con todas sus modificaciones posteriores: En Andalucía, la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas; en Cataluña, la Ley 12/2015, de 9 de julio, de Cooperativas; en Aragón, Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón; en Madrid, la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid; en Extremadura, la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, y también se puede mencionar la Ley 14/2006, de 23 de noviembre que regula las Sociedades Cooperativas especiales de Extremadura; en Navarra, Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra; en el País Vasco,

que convive con una LC estatal, Ley 27/1999, de 16 de julio cuyo ámbito de aplicación es bastante residual¹¹².

C) Rasgos generales de la LCG

Inicialmente, el Estatuto de Autonomía de Galicia sólo asumió competencias en materia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación del Estado, pero la LO 16/1995, de 27 de diciembre, ha transferido competencias exclusivas a Galicia en materia de cooperativas. Con este marco general, en 1997 empiezan los trabajos preliminares para la elaboración de una ley gallega de cooperativas, que tuvo como principales modelos la entonces vigente legislación estatal, Ley 3/1987, y las leyes autonómicas vasca y catalana.

El texto de la LCG está organizado en cinco títulos que contienen 142 artículos. El título I, estructurado en diez capítulos, regula aspectos básicos de la sociedad: disposiciones generales, constitución, socios, órganos de la cooperativa, régimen económico, documentación social y contabilidad, modificación de los estatutos, fusión y escisión, transformación, disolución y liquidación. En los Títulos II y III se regula el Registro de Cooperativas de Galicia y las Clases de cooperativas, respectivamente. Y, por último, los Títulos IV y V tratan de las asociaciones de cooperativas y de las acciones de la Administración Pública en el campo de las cooperativas. Se cierra con nueve Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Transitorias, una Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales¹¹³.

En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 2 LCG establece que “se aplicará a todas las entidades cooperativas con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Galicia que realicen su actividad cooperativizada con carácter

la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de regulación de Cooperativas; en La Rioja, la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas; en Murcia, la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades cooperativas de la Región de Murcia; en Castilla y León la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas; en Castilla La Mancha, la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas; en Valencia en Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana; en Baleares la Ley 1/2003, de 20 de marzo, de Cooperativas; en Asturias la Ley 4/2010, de 29 de junio de Cooperativas del Principado de Asturias.

112 En cuanto denota las dificultades de expansión y mejora del modelo cooperativo cumple citar el Reglamento (UE) 1435/2003 del Estatuto de la Cooperativa Europea, cuya implantación se reconoce como un fracaso jurídico y económico, pues transcurrida casi dos décadas de vigencia es anecdótica la constitución de sociedades cooperativas bajo su amparo.

113 Es obligado tener en cuenta que la LCG ha sido objeto de desarrollo por los Decretos 25/2001, de 18 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consello Galego de Cooperativas y 430/2001, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Cooperativas de Galicia. También es preciso mencionar el Decreto 248/2004, de 14 de octubre, que regula los procedimientos de conciliación y arbitraje cooperativa, y el Decreto 225/2012, de 15 de noviembre, que crea la Red Eusumo para el fomento del cooperativismo y la economía social y regula su funcionamiento.

principal dentro del territorio de la Comunidad gallega, todo ello sin perjuicio de que establezcan relaciones jurídicas con terceras personas o realicen actividades de carácter instrumental, personales, accesorias o complementarias a su objeto social estableciendo sucursales fuera de dicho territorio” A tales efectos se entenderá que la actividad cooperativizada se desarrollará con carácter principal en la Comunidad Autónoma de Galicia cuando dicha actividad se desarrolle mayoritariamente dentro de su ámbito territorial. Asimismo, el precepto añade que “Igualmente, la presente ley se aplicará a todas las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas que, con domicilio social en la Comunidad Autónoma de Galicia, desarrollen su objeto social principalmente en este ámbito territorial”.

Sobre la condición de socio, según el artículo 18.1 LCG, en las cooperativas de primer grado pueden ser socios tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades de bienes, con las salvedades que pudiesen establecerse para cada clase de cooperativa. Por otro lado, en las cooperativas de segundo grado sólo pueden ser socios las sociedades cooperativas y los socios de trabajo de aquéllas, así como otras sociedades de carácter no cooperativo cuando exista la necesaria convergencia de intereses y necesidades, siempre y cuando los estatutos no lo prohíban.

Una cooperativa, al constituirse, necesita adscribirse necesariamente a una de las categorías, aunque evidentemente puede tener una naturaleza compleja, albergando elementos de varias modalidades. Para los montes vecinales común y las comunidades de bienes en general, las modalidades que más interesan para el desarrollo rural¹¹⁴ son las cooperativas agrarias y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.

D) Particularidades de las cooperativas agrarias

El artículo 111 LCG define las cooperativas agrarias como “aquellas que integran a titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, que tendrán por objeto la realización de todo tipo de operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus personas socias, sus elementos o componentes y la cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del medio rural, así como a atender cualquier otro fin o servicio que sea propio de la actividad agrícola, ganadera o forestal o esté relacionado directamente con las mismas”. Se trata de una definición bastante flexible, con un objeto social amplio que admite un variado elenco de posibilidades¹¹⁵. En

114 Destacan el valor de las cooperativas agrarias en el desarrollo rural, MAYORGA TOLEDANO, M./MÁRQUEZ LOBILLO, P., “Cooperativas agrarias”, cit., pp. 1519-1523.

115 Ello nos remite a la distinción establecida por la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de Explotaciones Agrarias entre actividades esencialmente agrarias, es decir, el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y

este punto, el legislador gallego se ha alejado de otros modelos legislativos que enumeran las actividades que pueden llevar a cabo las cooperativas agrarias para el cumplimiento de su objeto social.

Esta redacción abierta imprime un mayor dinamismo en las posibilidades de actuación de la cooperativa agraria en el mercado, ya que permite que para el cumplimiento de su objeto social realice, además de aquéllas marcadas en sus estatutos, actuaciones conexas que representen una mejora económica, técnica o social de la sociedad. De modo que se pueden desarrollar una serie de actividades relacionadas con la producción, comercialización y distribución de productos que mejoren las explotaciones agrarias de los socios y promuevan el desarrollo sostenible del medio rural.

En efecto, la LCG describe una sociedad cooperativa más mercantilizada con el fin de alcanzar mejores resultados económicos, en la línea que ya habían marcado otras legislaciones autonómicas. Prueba de ello es que – como se ha señalado – para la constitución de una cooperativa es preciso un capital social mínimo de 3000 euros¹¹⁶, y así como ocurre en las sociedades de responsabilidad limitada, debe estar totalmente desembolsado desde su constitución (artículo 5.1. LCG)¹¹⁷.

Y esta tendencia asumida por el legislador gallego se sigue reflejando en las actuaciones de la administración autonómica. Así lo demuestra el perfil de ayudas que ésta proporciona para fomentar el asociacionismo agrario, en las que se destaca la necesidad de apoyar el redimensionamiento y la integración de las entidades asociativas de carácter agropecuario para lograr el fortalecimiento de sus estructuras productivas y comerciales, con el fin de que sean más competitivas y tengan más capacidad para satisfacer las necesidades de sus socios. En todo momento, se reconoce que el fomento del asociacionismo permite que las explotaciones agrarias gallegas sean viables y alcancen una mejor posición en el mercado. De modo que, en la política de desarrollo rural, al lado de las subvenciones sectoriales, se incentiva la implantación de iniciati-

forestales (artículo 2.1); y las actividades complementarias, consistentes en la transformación agroindustrial o agroalimentaria y en la comercialización de tales productos.

116 Importe reducido para las cooperativas juveniles, para las que el capital social mínimo será de trescientos euros (artículo 5.1 LCG). Las cooperativas juveniles constituyen una especialidad de las cooperativas de trabajo asociado y asimiladas, o de las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra o de explotación de recursos acuícolas (disp. adic. novena LCG).

117 “...garantía frente a terceros y rigor empresarial de la sociedad cooperativa” (Exposición de Motivos de la LCG). Ahora bien, la exigencia de un capital mínimo se viene justificando precisamente por la voluntad de dar un carácter empresarial a las cooperativas, pero también es cierto que dependiendo de la magnitud de los riesgos del objeto de la cooperativa constituida, ese capital puede ser insuficiente para garantizar la seguridad jurídica de terceros, GADEA, E. *Derecho de las Cooperativas*, cit., p. 107.

vas y actuaciones empresariales asociativas entre cooperativas¹¹⁸, y entre cooperativas y otras entidades de la economía social, como los montes vecinales en mano común.

Otro dato que incrementa la capitalización de la sociedad es la posibilidad de que la cooperativa pueda realizar operaciones con terceros no socios, tanto por circunstancias estructurales como coyunturales, flexibilizándose la posibilidad de la realización de esas operaciones (artículos 8 y 111.7 LCG). Asimismo, admite la figura del socio colaborador que los estatutos podrán prever, y que son personas físicas o jurídicas, que, sin poder realizar plenamente el objeto social cooperativo, pueden colaborar en su consecución, aportando capital o desarrollando actuaciones complementarias de la actividad cooperativizada (artículo 29 LCG).

En lo relativo a la profesionalización de la gestión cooperativa, se ha prestado una especial atención por medio de la posibilidad estatutaria de incorporar al órgano de gobierno colegiado y en calidad de Consejeros a personas físicas no socias (artículo 44.1. LCG), introduciéndose la figura de Consejero Delegado. Asimismo, se admite la previsión estatutaria de acceder al cargo de interventor a personas físicas no socias hasta el límite legalmente establecido, reforzando sus competencias para lograr una mayor eficacia en su labor fiscalizadora de orden interno¹¹⁹.

La apuesta por una mayor capacitación profesional parece especialmente acertada y útil a los efectos de conseguir una gestión más eficaz. La elección de gestores preparados e independientes fomenta la confianza de los socios en el futuro de la empresa y disminuye los riesgos de actuaciones asamblearias obstruccionistas de los socios.

Respecto de este último extremo, se tuvo en cuenta la necesidad de eliminar algunos de los inconvenientes del método democrático de toma de decisiones que caracteriza las cooperativas, en aras de una mayor agilidad en el proceso decisorio. De ahí que se admita la posibilidad de previsión estatutaria de hacer uso del voto plural ponderado en las cooperativas agrarias, de servicios y del mar (artículo 36.2 LCG). En efecto, ofrecer un mayor peso específico a los socios con mayor volumen de actividad cooperativizada, aunque con unos límites legales específicos, también es una fórmula de capitalización de la sociedad cooperativa.

118 Es frecuente que las distintas administraciones proporcionen subvenciones para la constitución de cooperativas. Pero para evitar un alto índice de fracaso de proyectos cooperativos es básico que se siga fomentando el perfeccionamiento de las cooperativas ya creadas.

119 Función fiscalizadora reforzada por un aumento del control por auditorías externas en los términos del artículo 55 LCG.

En lo que atañe a la condición de socio, la regla general contenida en el artículo 18.1 LCG establece que en las cooperativas de primer grado pueden ser socios tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades de bienes. Por lo que respecta a las cooperativas de segundo grado, sólo pueden ser socios las sociedades cooperativas y los socios de trabajo de aquéllas, así como otras sociedades de carácter no cooperativo cuando exista necesaria convergencia de intereses y necesidades, siempre y cuando los estatutos no lo prohíban.

En las cooperativas agrarias se añade como requisito indispensable para ser socio, la titularidad de una explotación agrícola, ganadera o forestal. Titularidad que debe ser interpretada como dirección y gestión directa de la explotación agraria en cualquier concepto que le permita ostentar esa condición sea propietario, arrendatario o usufructuario, por ejemplo.

En cuanto a quiénes pueden ostentar la calidad de socio, la LCG presenta la particularidad de admitir que la compañía familiar gallega sea socio en una cooperativa agraria, prueba de que estamos ante una fórmula jurídica que puede dar entrada a modelos asociativos familiares con arraigo en distintos territorios con Derecho civil propio. Concretamente, dispone el artículo 111.2 LCG que “Podrá ser persona socia de una cooperativa agraria la compañía familiar gallega, constituida formalmente y debidamente documentada, que se configura como unidad económica única, y a todos los efectos considerados en la presente ley con la consideración de persona socia única, constituida por las personas y con arreglo a lo establecido en la Ley de derecho civil de Galicia, que regirá, como derecho supletorio de la presente ley, en cuanto resulte de aplicación a la naturaleza de la sociedad cooperativa y de sus personas socias.

Con independencia de lo señalado en el párrafo anterior, los estatutos podrán establecer, con carácter general, la forma en que los miembros de la comunidad familiar vinculados a la explotación agraria de la persona socia, o quienes con ella convivan, puedan beneficiarse de las actividades y servicios que la cooperativa desarrolle o preste”. En ese punto, ocupan un primer plano las eventuales críticas a la apertura de la condición de socio a las comunidades de bienes, por su carencia de personalidad jurídica¹²⁰.

La compañía familiar gallega se constituye, en los términos del artículo 157 LDCG, entre labradores con vínculo de parentesco, para vivir juntos y explotar en común tierras, lugar acasado o explotaciones pecuarias de cualquier naturaleza pertenecientes a todos o a alguno de los reunidos. Se trata de una de las más genuinas instituciones a servicio de la *casa*, que tenía por finalidad última, preservar íntegro el patrimonio familiar agrario. Está constituida por el lugar acasa-

120 MAYORGA TOLEDANO, M./MÁRQUEZ LOBILLO, P., “Cooperativas agrarias”, cit., p. 1530.

rado, elemento objetivo, que se refiere al conjunto formado por la casa de labor, edificaciones, dependencias y fincas, aunque no sean colindantes, así como toda clase de ganado, maquinaria, aperos de labranza e instalaciones que constituyan una unidad orgánica de explotación agropecuaria, forestal o mixta (artículo 119 LDCG). Y, asimismo, por un destacado elemento subjetivo, representado por los labradores con vínculos de parentesco. Aquí el concepto de labrador coincide con la condición de agricultor, debido a la propia causa de la constitución de este tipo de comunidad familiar. El legislador gallego es muy claro, y en ello coincide plenamente con el origen consuetudinario de la figura, al describir que los que deciden vivir juntos lo hacen para explotar en común tierras, lugar acasado o explotaciones pecuarias de cualquier naturaleza. No se trata únicamente de convivir en una misma casa y poner en común bienes y ganancias, sino que éstos deben destinarse necesariamente a la explotación de la casa.

Sus orígenes consuetudinarios y los conflictos que se han suscitado ante los Tribunales nos demuestran que se trata de una problemática jurídica nacida de convivencias familiares de hecho surgidas de acuerdos tácitos, como el *casarse para la casa*, o incluso de algunos pactos sucesorios, como la mejora de labrar y poseer¹²¹.

Una breve lectura del articulado de la LDCG (artículos 157 a 170) dibuja una institución que difícilmente será utilizada fuera de las situaciones tácitas descritas. Sin entrar aquí en el análisis de esta institución, se puede afirmar que nunca ha existido en Galicia la costumbre de constituir formalmente sociedades familiares, y en su regulación vigente no se ha articulado un modelo societario moderno, que regule adecuadamente la personalidad jurídica, mecanismos efectivos de representación de la compañía en el tráfico jurídico, responsabilidad de los socios, etc. Todo ello hace con que se trate de una institución con escasa virtualidad práctica, en cuanto figura societaria, pues tal y como está regulada la compañía familiar gallega en la LDCG, sus posibilidades de implantación en el mercado son prácticamente nulas¹²².

Retomando el análisis de la condición de socio, reunidos los requisitos legales y estatutarios para ser admitido como socio de una cooperativa, el solicitante debe suscribir la aportación obligatoria mínima, desembolsándola en la cuantía fijada estatutariamente y, en su caso, la cuota de ingreso.

La solicitud de admisión se realizará por escrito dirigido al órgano de administración de la sociedad cooperativa, que deberá resolver motivadamente en

121 Las controversias han tenido lugar, por lo general, cuando se ha producido la ruptura de tal convivencia, frustrando las expectativas sucesorias de aquél que se había *casado para la casa*, o bien había sido favorecido por un pacto sucesorio.

122 Cfr. ESPIN ALBA, I., “La compañía familiar gallega y la modernización del Derecho Agrario en Galicia”, *Actualidad Civil*, 2000, t. II, pp. 835 a 855.

un plazo no superior a dos meses, a contar a partir del siguiente a la recepción del escrito de solicitud (artículo 19 LCG).

Como en cualquier cooperativa, el socio de una cooperativa agraria tiene derecho a votar y ser posible candidato para las elecciones de cargos en la cooperativa, a formular propuestas y participar con voz y voto en la adopción de acuerdos de la asamblea, a recibir la información necesaria para poder ejercitar adecuadamente el resto de sus derechos, a participar en la actividad empresarial de la cooperativa y percibir intereses por sus aportaciones, si así lo acuerda la asamblea general, al retorno cooperativo, y a los demás derechos derivados de la Ley o de los estatutos de la cooperativa.

Tan solo hay que hacer una referencia obligada al régimen especial de la subrogación en la condición de socio, en el caso de que el titular de la explotación agraria deje de serlo.

Una de las principales características que se ha querido imprimir a esa fórmula societaria ha sido la agilidad en la toma de decisiones. En esta línea, se recoge un modelo sencillo y rápido de adquisición derivativa de la condición de socio de la cooperativa agraria.

Una vez adquirida la condición de socio de la cooperativa, el artículo 63.a) LCG admite la transmisión de aportaciones, tanto *inter vivos* como *mortis causa*. En el primer supuesto¹²³, se reconoce un derecho de adquisición preferente a favor de quienes sean socios, que si no ejercen dicha preferencia, dejan abierta la posibilidad de la transmisión a terceros no socios, que se comprometen a serlo en los tres meses siguientes a la transmisión. Para viabilizar el ejercicio de ese derecho de adquisición preferente se impone la obligación de previa notificación a los Administradores de su propósito de enajenar su cuota¹²⁴.

Ahora bien, en las cooperativas agrarias, si los estatutos lo prevén, en caso de que el titular de la explotación deje serlo, podrá sustituirle en su condición de socio de la cooperativa, subrogándose en todos los derechos y obligaciones contraídos por él con la cooperativa o inherentes a su participación en calidad de socio en la misma, sin necesidad de transmisión, el que le sustituya en dicha transmisión por cualquier título admitido en derecho. En todo caso, debe cumplir el resto de los requisitos para adquirir la condición de socio y ser admitido por el órgano de administración (artículo 111.3 LCG).

123 El artículo 63.b) LCG dispone que las aportaciones podrán transmitirse “por sucesión mortis causa, a los causahabientes si fuesen socios y así lo soliciten o, si no lo fuesen, previa admisión como tales, que deberá solicitarse en el plazo de tres meses desde el fallecimiento, sin resultar obligado a desembolsar cuota de ingreso”.

124 Para conocer la forma de ejercicio de este derecho de adquisición preferente por los socios es preciso acudir a los estatutos de la cooperativa que, en los términos del artículo 14.1.14) LCG debe incluir como contenido mínimo el régimen de transmisión de las aportaciones de los socios, así como su derecho de reembolso sobre las mismas.

De tal manera que, en sede de cooperativas agrarias, en las transmisiones de aportaciones por actos *inter vivos* no tiene lugar el ejercicio del derecho de adquisición preferente de los demás socios ex artículo 63 LCG, pues el artículo 111.3 LCG prevé la subrogación en todos los derechos y obligaciones inherentes a su participación en calidad de socio, en los que se incluye, sin lugar a dudas, las aportaciones al capital social.

La posibilidad de voto plural es importante para la conformación del elemento subjetivo de la cooperativa agraria.

En las cooperativas agrarias de primer grado, uno de los principios de gestión democrática es la de “un socio, un voto”, reflejada en el artículo 36.1 LCG. Excepcionalmente, como se ha señalado anteriormente, se admite que si los estatutos lo prevén y regulan, en las cooperativas agrarias, de servicios y del mar, los socios, sean personas físicas o jurídicas, podrán tener derecho a voto plural ponderado en proporción al volumen de la actividad cooperativizada que desarrollen con la cooperativa, que, en todo caso, no podrá ser superior a cinco votos sociales. En estos supuestos, los estatutos deberán fijar con claridad los criterios de proporcionalidad del voto plural (artículo 36.2 LCG).

Se trata de esta manera de implicar a los socios con mayor volumen de actividad cooperativizada en la gestión de la empresa cooperativa.

El voto plural será ponderado en proporción al volumen de actividad cooperativizada que desarrollen las personas físicas o jurídicas con la cooperativa. En todo caso, en las cooperativas de primer grado, no podrá ser superior a cinco votos sociales. Asimismo, el número total del conjunto de votos plurales no podrá ser superar el 25 por 100 de los votos sociales de la cooperativa, incrementándose éstos en el correspondiente porcentaje (artículo 36.3 LCG).

Por lo que al voto plural en las cooperativas de segundo grado se refiere, el artículo 130.6 LCG establece que si lo contemplasen y regulasen los estatutos, el voto de las personas socias podrá ser proporcional al volumen de actividad cooperativizada desarrollada por cada una de ellas con la cooperativa y/o al número de personas socias que integran la persona jurídica asociada. En todo caso, el número de votos por persona socia no podrá ser superior al tercio de los votos totales, salvo que la sociedad estuviese integrada solo por tres sociedades cooperativas; en este caso el límite se elevará al 40%, y si la integrasen únicamente dos, los acuerdos habrán de adoptarse por unanimidad. Asimismo, los estatutos habrán de fijar el límite máximo del total de los votos sociales que podrán tener las personas jurídicas de naturaleza no cooperativa en la asamblea general, que no podrá ser superior en ningún caso al 25% de los votos presentes y representados en la asamblea general, y en ningún caso existirá voto dirimente o de calidad.

E) Especial referencia a las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra

En el ámbito de las actividades agrarias, existe la posibilidad de constituir una cooperativa de explotación comunitaria de la tierra (artículos 112 y 113 LCG) que son las que asocian a titulares de derechos de usos y aprovechamiento de bienes susceptibles de explotación agraria, que ceden dichos derechos a la cooperativa y que prestan o no su trabajo en la misma, así como a quienes, sin ceder ningún derecho de disfrute, van a prestar su trabajo en la misma, al objeto de gestionar una única empresa o explotación agraria, en la cual también podrán integrarse los bienes que, por cualquier título, posea la cooperativa.

Se trata de una fórmula empresarial que permite aumentar la dimensión de los terrenos dedicados a uso agrícola y ganadero, favoreciendo una mayor viabilidad de las explotaciones agrarias de los socios. Lo importante es la titularidad de la explotación, de modo que no necesariamente serán propietarios de la misma. Para el caso de titulares de arrendamientos y demás derechos de disfrute, éstos podrán ceder el uso y aprovechamiento de los bienes por el plazo máximo de duración de su contrato o título jurídico, sin que ello sea causa de desahucio o resolución de aquél¹²⁵. La introducción por la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de Economía Social de Galicia de una disposición adicional novena a la LCC, para introducir la sociedad cooperativa juvenil como una modalidad especial de cooperativa de explotación comunitaria de la tierra da noticia de su potencial para el estímulo del empleo juvenil¹²⁶.

Los estatutos deberán establecer y distinguir los módulos de participación de los socios que aportasen el derecho de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes, y de los socios que aporten también o exclusivamente su trabajo, los cuales tendrán la consideración de socios trabajadores.

Asimismo, deberán establecer el plazo mínimo de permanencia en la cooperativa de los socios en su condición de cedentes del uso y aprovechamiento de bienes, que no podrá ser superior a diez años, pudiendo prorrogarse por iguales períodos.

125 Fórmula que ha servido de base para proyectos cooperativos de interés como la Cooperativa Monte Cabalar, un referente en ganadería ecológica y que ha significado la recuperación de superficie agrícola abandonada.

126 Son cooperativas juveniles las que tienen por objeto proporcionar empleo y un marco apropiado para el desarrollo profesional a la juventud, mediante la prestación de su trabajo personal produciendo en común bienes y servicios para terceros. Deberán estar formadas mayoritariamente por personas socias trabajadoras con edades comprendidas entre dieciséis y veintinueve años, salvo en caso de que sean personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, en el cual la edad máxima será de treinta y cinco años.

En caso de baja de un socio cedente de derechos de uso y aprovechamiento de tierras, o de transmisión por parte del mismo de todas o parte de las tierras aportadas, los estatutos deberán establecer la posibilidad de permuta de las tierras cedidas por otras de igual valor o bien una opción de compra preferente en favor de la cooperativa y, en su defecto, de cualquiera de sus socios.

V. BREVES CONCLUSIONES

Los montes vecinales en mano común, como tantas otras experiencias de titularidad colectiva, se tienen que enfrentar a las dificultades intrínsecas relacionadas con la ineficacia de las relaciones comunales frente a la propiedad privada individual y, en el caso de Galicia, a los problemas derivados del cambio de modelo económico, el abandono de las zonas rurales y el envejecimiento de la población en las mismas, así como el avance imparable de la Administración que por intervenciones directas o indirectas va aumentando la influencia de lo público frente al privado.

La pérdida de población rural, las diferentes crisis relacionadas con la actividad agraria, los costes de conservación, el cumplimiento de la normativa medioambiental, forestal y urbanística vigente, así como una regulación fiscal poco adaptada, son elementos disuasorios del aprovechamiento del monte, pues lo transforma en una tarea costosa y poco rentable para los copropietarios.

Pese a ello, los últimos años, después de la crisis económica del 2008, se han caracterizado por la recuperación de la viabilidad económica de un número considerable de comunidades de montes, por medio de explotaciones forestales sostenibles y también de algunas iniciativas extractivas de interés, vinculadas en muchos casos con indicaciones geográficas y denominaciones de origen.

En esa línea, las clásicas instituciones de derecho privado como el arrendamiento rústico, las aparcerías, la comunidad de bienes y las sociedades cooperativas, entre otras, aportan instrumentos jurídicos relevantes en esa ruta de superación económica de los tradicionales montes vecinales en mano común.

En particular, el incremento de las actividades cooperativas puede solucionar algunos de los problemas derivados de la falta de personalidad jurídica para la puesta en marcha de proyectos más capitalizados, ambiciosos y sostenibles económicamente, con especial énfasis en la valorización de prácticas tradicionales y locales. Es una vía para superar los factores de ineficacia señalados en este trabajo, pues sirven de soporte para proyectos forestales sostenibles y con mayor valor añadido y para iniciativas silvícolas y pastoriles de interés para un mercado más diferenciado. Asimismo, los beneficios son mutuos, pues mu-

chas iniciativas empresariales de base cooperativa, principalmente cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, encuentran en la cesión de superficie o productos por parte de los montes vecinales una oportunidad para implementar experiencias exitosas.

En ese sentido, las dos instituciones jurídicas de la economía social -montes vecinales en mano común y cooperativas- están llamadas a encontrarse y aprovecharse mutuamente de las sinergias positivas. Las propuestas colaborativas reducen de manera sustancial los costes de conservación y de producción, permitiendo alcanzar nuevos nichos de mercado, el acceso a nuevas tecnologías (comercio electrónico, internet de las cosas, inteligencia artificial aplicada al control de plagas, etc.). De ese modo, más allá de la posibilidad de que comunidades puedan ser socias de cooperativas, lo que está funcionando en varios de los ejemplos aquí mencionados es la posibilidad de que los montes vecinales puedan ceder base territorial a las cooperativas -con una particular referencia a sociedades cooperativas juveniles, modalidad de cooperativa de explotación comunitaria de la tierra- y participar de los rendimientos, y en todo caso beneficiarse de la recuperación y cuidado del monte.

Sobre eventuales mejoras legislativas, la cuestión competencial respecto de los montes vecinales en mano común y de las cooperativas parece resuelto y no representa mayores problemas, y la acción legislativa en el ámbito civil debería centrarse en mejorar los mecanismos de participación en las comunidades y la inserción de algunas habilitaciones normativas para paliar dificultades derivadas de la cuestión de la personalidad jurídica.

En lo que concierne al desarrollo competencial con base en el artículo 149.1.8ª CE y la posibilidad de una regulación de instituciones como la superficie rústica, pesa indiscutiblemente sobre el legislador gallego los efectos de la STC 133/2017 y las dudas tanto acerca de una conexión institucional específica como sobre una conexión institucional orgánica. El resultado es que, obedeciendo razones pragmáticas, probablemente el legislador, en ese ejemplo concreto, deba inhibirse, pues la solución para que el derecho de superficie resulte más atractivo para las comunidades de montes no pasa necesariamente por una regulación autonómica *ad hoc* y se debe encauzar hacia la mejora de la situación registral y fiscal de los montes vecinales en mano común, por medio de los marcos normativos estatales y autonómicos disponibles.

En suma, todavía no es momento de calibrar el impacto en el sector agrario y forestal de la crisis que estamos viviendo, pero estas reflexiones se hacen en clave de oportunidades, con el fin de recordar las potencialidades de los montes vecinales en mano común -una institución de futuro pese a hundir sus raíces en aprovechamientos inmemoriales-, a partir del necesario impulso de las actividades cooperativizadas, en fin, del uso cooperativo de los recursos.

El futuro nos dirá si fuimos capaces de aprovechar el empuje de la necesaria salida de la crisis económica y sanitaria para impulsar proyectos cooperativos sostenibles y eficaces para el relevo generacional en los montes vecinales en mano común de Galicia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO ÁGUILA-REAL, J., “El reconocimiento de la personalidad jurídica en la construcción del Derecho de Sociedades”, *InDret*, núm. 1, 2016, pp. 1-104.
- ARTIME PRIETO, M., “A veciña, a parroquia e a propiedade xermánica en Galicia”, *Estudios do Dereito Civil de Galicia*, Santiago de Compostela, 1973, pp. 115-145.
- BALLARÍN MARCIAL, A., “Ponencia de síntesis del Primer Congreso de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 9-10, 1987, pp. 65-72.
- BALSEIRO ALMIDO, J.A., “Régimen jurídico y aprovechamiento de los montes vecinales en mano común en Galicia”, *La Administración práctica*, núm. 6, 2018, pp. 1-14, Consultado en BIB 2018\9755.
- BASTIDA, M./VAQUERO, A., “As comunidades e as mancomunidades de montes veciñais en man común”, *Libro Branco da Economía Social en Galicia* (dirs. M. Cancelo/M. Botana Agra), Santiago de Compostela, 2019, pp. 153-169.
- BERROCAL LANZAROT, A., “Estudio jurídico-crítico de la Ley 21/2015, de 20 de julio por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm., 68, pp. 7-63.
- BOTANA AGRA, M., *Fundamentos de Derecho de Cooperativas de Galicia*, Santiago de Compostela, 2004.
- BUSTO LAGO, J.M., “Capítulo VII. Las comunidades de bienes en el Derecho Civil propio de Galicia”, *Curso de Derecho Civil de Galicia*, Ed. Atelier, Barcelona, 2015.
- CABANA IGLESIAS, A./GARCÍA ARIAS, A./PÉREZ FRA, M./RODRÍGUEZ LÓPEZ, A., “El común de unos pocos. La infrautilización del monte vecinal en la montaña oriental gallega”, *Revista de Estudios sobre Despoblación y desarrollo rural*, 2013, pp. 75-113.
- COPENA RODRÍGUEZ, D., “Montes veciñais en man común e badios: Unha análise comparativa das propiedades comunitarias de Galicia e Portugal”, *SÉMATA, Ciencias Sociais e Humanidades*, 2018, vol. 30, pp.85-104.

- CORRAL DUEÑAS, F., “La protección registral de los montes vecinales en mano común”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 1996, núm., 29, pp. 7-15.
- COSTATO, L., *Corso di Diritto agrario*, Giuffrè, Milán, 2008.
- DELGADO DE MIGUEL, F., *Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología*, Aranzadi, Pamplona, 1992.
- DIEZ PICAZO, L., *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, T. III, Thomson Civitas, Madrid, 2008.
- EGUSQUIZA BALMASEDA, M.A., «Conexión institucional necesaria: “Desarrollo” de los derechos civiles propios en la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 33, 2018, pp. 47-78.
- ESPIN ALBA, I., “La compañía familiar gallega y la modernización del Derecho Agrario en Galicia”, *Actualidad Civil*, 2000, t. II, pp. 835 a 855.
- ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectiva de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ SANTIAGO, C., “Artículos 56 a 63”, *Comentarios a la Ley de Derecho Civil de Galicia* (dir. A. Rebolledo Varela), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 301-339.
- GADEA, E., *Derecho de las Cooperativas*, Bilbao, 1999.
- GARCÍA CANTERO, G., “Derecho Agrario Autonómico. Legislación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Derecho Agrario Español y de todas las Comunidades Autónomas*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, pp. 31-49.
- GARCÍA CARIDAD, J.A., “Comentarios a los artículos 88 y 89”, *Comentarios al Código Civil y a las Compilaciones Forales*, Tomo XXXII (Compilación del Derecho civil de Galicia), Edersa, Madrid, 1979.
- GARCÍA GRANERO, J., “Cotitularidad y comunidad”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 214, 1946, pp. 145-157.
- GARCÍA QUIROGA, F., “Desde la desarticulación al presente de los montes vecinales en mano común en Galicia”, *Revista Teknokultura*, 2013, vol. 10 núm. 1, pp. 155-176.
- GARCÍA RUBIO, M.P., Incertidumbre y alguna cosa más en la interpretación constitucional del poder normativo sobre la materia civil”, *Revista de Derecho Civil*, núm. 4, 2019, pp. 1-43.
- KARRERA EGIALDE, M., *Derecho de montes y propiedad privada*, Reus, Madrid, 2015.

- LUNA SERRANO, A. “El sentido de la evolución del Derecho Agrario”, *Rivista di Diritto Agrario*, oct./nov, 2002, pp.754-787.
- MAYORGA TOLEDANO, M./MÁRQUEZ LOBILLO, P., “Cooperativas agrarias”, *Tratado de Cooperativas* (dirs. J. Peinado García/T. Vázquez Ruano), t. II, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 1519-1548.
- MEZQUITA DEL CACHO, J.L., “La problemática del pluralismo competencial en materia de sociedades cooperativas”, *La Notaria*, 2000, pp. 21 a 37.
- MICÓ GINER, Javier, *Del Derecho de Superficie. Una visión general desde el Codi Civil de Catalunya*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- MUIÑO FIGALGO, L., “Comentario al artículo 14”, *Comentarios al Código Civil y a las Compilaciones Forales*, Tomo XXXII (Ley 4/1995), vol. I, Edersa, Madrid, 1997.
- NAVARRO FERNÁNDEZ, J.A., *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- NERVI, P./CALICETI/E./IOB, M., *Beni y domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Key Editore, Milán, 2019.
- NOVOA PORTELA, M., “Breve historia de la propiedad colectiva hispano-americana: el ejido mexicano y los montes vecinales en Man común de Galicia”, *América, poder, conflicto y política*, Universidad de Murcia, 2013, pp. 1-14.
- OLIVEIRA, F.P./LOPES,D., “A ponderação entre o interesse comunitário e o interesse público: equipamento público em baldios”, *CES. Cooperativas y Economía Social*, núm. 39, 2017-2017, pp. 275-291
- OTERO PEDRAYO, R., *Síntese Xeográfica de Galicia*, La Coruña. 1926
- POVEDA BERNAL, M., “Algunos aspectos hipotecarios de la legislación de Montes vecinales en mano común”, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 29, 1996, pp. 25-32.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F., “Comunidad de bienes y explotación agraria”, *Comunidad de Bienes* (coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp.1077-1108.
- RAPOSO ARCEO, J., *Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común en el marco de la propiedad forestal*, Universidad de A Coruña, 1996, disponible en http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/13875/RaposoArceo_JuanJesus_TD_1996_01de2.pdf?sequence=1
- REBOLLEDO VARELA, A., “Derecho civil de Galicia: presente y futuro”, *Revista Jurídica de Navarra*, 2008, núm. 46, 2008, pp. 11-44.

- RODRÍGUEZ MONTERO, R., “La veciña en Galicia. Trazos históricos y cuestiones sobre su regulación”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 14, 2010, pp. 721-747.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural. A propósito del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes”, *Revista Ambienta*, septiembre de 2014, pp. 20-43.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “La propiedad privada de los montes (la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes)”, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, La Ley, Madrid, 2015, pp. 1513-1550 consultado en LA LEY 2873/2015.
- SANZ JARQUE, J.J. *Manual Práctico y estatutos de Cooperativas*, Granada, 1995.
- TAMAYO CARMONA, J.A., “La comunidad vecinal de montes en mano común”, *Comunidad de bienes* (coord. M.J. Reyes López), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 911-960.
- TRIGO GARCÍA, M.B., “Entes sin personalidad jurídica como titulares de explotaciones agrarias”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 17, 2017, pp. 1-17.
- “Derecho patrimonial gallego: perspectiva actual y de futuro”, *Derecho civil patrimonial aragonés* (coord. C. Bayod), Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 2013, pp. 409-429.
- VATTIER FUENZALIDA, C./ESPÍN ALBA, I., *Derecho Agrario*, Reus, Madrid, 2005.
- VÁZQUEZ PENA, M.J., “La Ley de Economía Social de Galicia: especial referencia a la modificación de la Ley Gallega de Cooperativas”, *CES. Cooperativas y Economía Social*, núm. 39, 2017-2017, pp. 433-441.
- VILALTA NICUESA, A., *El Derecho de Superficie. La superficie rústica*, Bosch, Barcelona, 2008, p. 17.
- VVAA, *Estudios sobre a Lei de cooperativas de Galicia* (dir. D. Bello Janeiro), EGAP, Santiago de Compostela, 1999.
- VVAA, *Libro Branco do Cooperativismo en Galicia* (coord. H. Mougán Bouzón), Consello Galego de Cooperativas, Santiago de Compostela, 2004.
- VVAA, *Libro Branco da Economía Social en Galicia* (dirs. M. Cancelo/M. Botana Agra), Santiago de Compostela, 2019.

HACIA UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE: LA MUJER COMO AGENTE DEL CAMBIO¹

TOWARDS SUSTAINABLE AGRICULTURE: WOMEN AS AGENTS OF CHANGE

ANA M^a PÉREZ VALLEJO

Profesora Titular de Derecho civil.
Universidad de Almería

RESUMEN: Deconstruir los viejos estereotipos que todavía perpetúan las desigualdades y cerrar las brechas de género en el medio rural es un reto de la Europa del siglo XXI. Adoptar políticas públicas sólidas e implementar programas o medidas de acción positiva y fomento del emprendimiento, es la estrategia para hacer frente a los factores de discriminación y falta de oportunidades que aquejan al medio rural. La mujer se erige y es pieza clave para la cohesión social, la dinamización económica del sector agrario y su modernización. Compromiso muy presente en la Agenda 2030 y en los objetivos de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

ABSTRACT: Deconstructing the old stereotypes that still perpetuate inequalities and closing gender gaps in rural areas is a challenge for 21st century Europe. Adopting solid public policies and implementing programmes or measures for positive action and the promotion of entrepreneurship is the strategy for tackling the factors of discrimination and lack of opportunities that afflict the rural environment. Women stand up and are key to social cohesion, the economic dynamization of the agricultural sector and its modernization. Com-

1 Este trabajo se desarrolla en el marco del Grupo de investigación SEJ-235 “Transversalidad e interdisciplinariedad del derecho civil” (TIDEC), adscrito a los Centros de Investigación CIDES y al CEIA3.

mitment very present in the Agenda 2030 and in the objectives of Sustainable Development of the rural environment.

PALABRAS CLAVE: mujer rural, igualdad, empoderamiento, medidas acción positiva, PAC.

KEYWORDS: rural woman, equality, empowerment, positive action measures, PAC.

SUMARIO: Preliminar. I. La mujer rural en la agenda política mundial II. Problemas estructurales de las zonas rurales. Indicadores y diagnóstico. 1. Zonas rurales despobladas y envejecidas 2. La persistencia de las brechas de género III. Transversalidad de género y políticas públicas de desarrollo sostenible en el medio rural. 1. El necesario enfoque de género (Gender mainstreaming) 2. El desafío del empoderamiento (Empowerment). IV. Implementación de medidas de acción positiva. Balance actual y prospectiva. 1. Hacia un Estatuto de la Mujer rural. 2. La Ley 35/2011 de titularidad compartida de las explotaciones agrarias ¿expectativas frustradas? 3. Reformulación de la Política Agraria Común (PAC) con perspectiva de género. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

PRELIMINAR

A pesar de la atención prestada a la mujer rural en el ámbito internacional, como en la Plataforma de Acción de Beijing (1995)², en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)³ y en los objetivos de desarrollo del Milenio, las estrategias y políticas agrarias han prestado una atención insuficiente a la situación y problemas que enfrenta la mujer rural, prácticamente en todos los países del mundo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), presta especial atención a la contribución de las mujeres y las niñas rurales para el desarrollo sostenible y apuesta por el incremento de su participación en los procesos de adopción de decisiones. En esta Conferencia se plasmó nuevamente “el papel fundamental de las mujeres y la necesidad de lograr su participación y liderazgo plenos y en pie de igualdad en todos los ámbitos del desarrollo sostenible”. Asimismo se instó a “la eliminación de las barreras” a

2 La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing fue aprobada en 1995 en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. En ella se aborda la situación de las mujeres en 12 esferas de especial preocupación y establece dos estrategias fundamentales para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, la transversalidad de género y el empoderamiento.

3 Dicha Convención adoptada por las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por España el 16 de diciembre de 1983. El art. 14, reconoce de forma explícita a la situación de las mujeres rurales y el importante papel que desempeñan.

esa participación, como a “la derogación de las leyes discriminatorias” a fin de “crear un entorno propicio para mejorar la situación de las mujeres y las niñas en todas partes”.⁴

I. LA MUJER RURAL EN LA AGENDA POLÍTICA MUNDIAL

El Informe “*Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*” reitera que el papel de las mujeres en el sector agrícola presenta profundas desigualdades de género (ONU Mujeres, 2018).⁵ Desigualdades que se manifiestan de maneras muy distintas y en diferentes esferas, dependiendo de la particularidad y desarrollo de cada país o territorio.⁶ A nivel mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en materia de género en su informe “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura” (FAO, 2019)⁷ reivindica la necesidad de acabar urgentemente con los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en los mercados laborales rurales para que no se encuentren atrapadas en trabajos informales, de bajo estatus, poco cualificados, mal pagados y sin protección legal o social. El empoderamiento de la mujer y la igualdad en el ámbito rural es un objetivo prioritario de la FAO.

Las directrices propuestas para hacer frente a esta situación pasan por consolidar la implementación del enfoque de género en las políticas de desarrollo rural, el Empoderamiento social y económico de la mujer, la Corresponsabilidad Social y la apuesta por la Tecnología e Innovación.⁸ No cabe duda que el futuro del medio rural pasa por la creación de más oportunidades para mejorar

4 “Rio+20” es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro, Brasil (del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Vid. el documento final bajo el Título “El futuro que queremos”. Párrafos 236-238.

5 Informe Mundial “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible” (ONU Mujeres, 2018), p. 101.

6 En algunos países las mujeres tienen todavía una probabilidad mucho menor de ser propietarias de terrenos agrícolas, y la capacidad o el derecho de vender o legar tierras está limitado. ONU Mujeres, 2018, p. 101.

7 Vid. FAO (2019) “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura”, p. 24. La FAO colabora con 15 países para que cumplan con su compromiso político de mejorar el estatus de las mujeres rurales a través de la elaboración de informes para el CEDAW

8 Vid. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*El empoderamiento de las mujeres rurales: el papel de la gobernanza y de instituciones*”

la situación laboral de las mujeres, en combinación con el acceso a tecnologías, servicios e infraestructuras. En esta línea, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, Sesión 62ª, 2018) establece como eje temático prioritario abordar los “Desafíos y oportunidades en el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas rurales”. Y el lema del Día Internacional de la Mujer Rural (2018), fue “Infraestructura, servicios y protección social sostenibles para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas rurales”.

En la Unión Europea, la Estrategia para la igualdad 2010-2015 recoge textualmente que “Para lograr los objetivos de la Europa 2020, es decir, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, es preciso utilizar el potencial y los talentos de las mujeres de manera más extensa y eficaz”. En esta línea, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre el tema «La dimensión de género en la Estrategia Europa 2020»⁹ señala que la Estrategia Europa 2020 (una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador)¹⁰ y la «Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres»¹¹ deben reforzarse mutuamente. Para ello, es imprescindible la integración de la dimensión de género (*gender mainstreaming*) y medidas específicas en los objetivos, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas desarrolladas en el ámbito de la EE2020.

El “Women Farmers Award” señala que el 19% de la población europea vive en áreas rurales, siendo el 50% mujeres. El 96% de las explotaciones agrícolas son de tipo familiar, pero solo el 30% están dirigidas por mujeres. Todos los países miembros de la Unión están obligados a analizar con perspectiva de género la situación de las mujeres en zonas rurales y tener en cuenta sus resultados en el proceso de creación de políticas públicas y programas de desarrollo a nivel nacional y regional. Este trabajo quiere contribuir a identificar los problemas que aquejan al medio rural español que, al igual que otros países europeos, afronta serios problemas estructurales que condicionan, no solo la situación de la mujer y su calidad de vida, sino que afectan también a la sostenibilidad demográfica de este medio: la despoblación, el envejecimiento de su población y la persistente invisibilidad de la aportación de las mujeres

sensibles a las cuestiones de género” (E/CN.6/2012/4). Apartado IV. Nº 46, p. 15. Disponible en: www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/documentation.htm

9 Vid. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión de género en la Estrategia Europa 2020» (Dictamen de iniciativa) (2013/C 76/02) Ponente: Joana AGUDO I BATALLER Coponente: Grace ATTARD (DOUE C 76/8) 14 DE MARZO 2013

10 COM(2010) 2020 final, en adelante denominada «EE2020»

11 COM(2010) 491 final, denominada «Estrategia para la igualdad»

al mundo rural. A tal efecto, la implementación de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres en las zonas rurales son vitales, tienen una importancia crucial y se sitúan como pilares esenciales para la consecución de los compromisos de la Agenda 2030¹² y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dichos objetivos se despliegan en 17 y el nº 5 está dedicado específicamente a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Aspecto que se ve reforzado en la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025, al establecer una visión, objetivos políticos y acciones para lograr avances concretos en materia de igualdad de género en Europa y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LAS ZONAS RURALES. INDICADORES Y DIAGNÓSTICO

En el mercado de trabajo, las mujeres de las zonas rurales, desempeñan un amplio abanico de empleos, que van más allá de la agricultura. Pero lo cierto es que se encuentran en una situación particularmente vulnerable, debido a la combinación de su sexo con otros problemas estructurales que amenazan el entorno rural. Y es que los desequilibrios de género y socio-demográficos se retroalimentan mutuamente. El delicado cambio estructural que vive un sector agrícola envejecido, agrava la situación.

1. Zonas rurales despobladas y envejecidas

En España, al igual que en los países del entorno europeo, el *despoblamiento* de las zonas rurales revela la progresiva emigración de las mujeres generación soporte (en edad reproductiva y activa) a núcleos urbanos. Y es que, la posibilidad de desarrollar sus aspiraciones, ha sido prácticamente nula durante décadas. De forma especial la de las mujeres jóvenes con formación superior -“huida ilustrada”-¹³ que aspiran a mejores oportunidades laborales y de desarrollo personal que las disponibles en los municipios rurales. El reciente Informe sobre el Medio Rural y su vertebración social y territorial (2018) alude a esta generación activa, dedicada a la producción. Generación que es también

12 La Agenda 2030 es un acuerdo histórico que aprobaron en 2015 los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Su finalidad es abordar las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas del desarrollo sostenible de una manera amplia e integral “sin dejar a nadie atrás”.

13 Véase el *Plan Estratégico para la igualdad de género en el desarrollo sostenible del medio rural* (2011-2014). Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM). Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Subdirección General de Igualdad y Modernización, p. 11.

“la dedicada a la reproducción y crianza; es la generación cuidadora, y en la que descansan otras actividades de dinamización de la vida local, que tradicionalmente ocupaban otras generaciones, como las personas jóvenes, grupo que en la actualidad está muy menguado”.¹⁴

Poner freno al éxodo rural y las políticas y estrategias para conseguirlo solo serán posibles en la medida en que las zonas rurales no estén en desventaja frente al territorio urbano y las mujeres que viven o quieren asentarse en este medio, tengan iguales oportunidades que los hombres. Numerosas zonas rurales de la UE sufren problemas como la falta de oportunidades de empleo atractivas, deficiencia de capacidades, insuficiente inversión en conectividad y servicios básicos y un considerable éxodo de personas jóvenes.¹⁵ La edad es un factor relevante en cuanto a la participación de las mujeres en el medio rural. Según Eurostat (2017),¹⁶ el 40% de las mujeres que trabajan en el ámbito rural son mayores de 65 años, frente al 27,6% de los hombres y solo el 4,9% son menores de 35 años. En este sentido, la falta de servicios asistenciales como guarderías o centros de día de asistencia para adultos mayores, dificulta en mayor medida que en la ciudad, la difícil conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

De otro lado, las políticas públicas deben abordar el problema del *envejecimiento* de la población,¹⁷ que afecta tanto al ámbito rural, como al urbano. Según la proyección del INE, en 2066 habrá más de 14 millones de personas mayores, el 34,6% del total de la población y la distribución de este colectivo presenta ya una gran diferencia por sexo.¹⁸ La sobrerrepresentación femenina se incrementa a partir de los 80 años y alcanza el 61,12% (1.698.723) de este grupo de edad.¹⁹ Y esto tiene graves consecuencias en el medio rural, don-

14 Vid. Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”, aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018. Consejo económico y social España, Madrid, 2018, p. 30.

15 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. “El futuro de los alimentos y de la agricultura”. Bruselas, 29.11.2017 COM(2017) 713 final, p. 23.

16 Vid. Future of CAP: Women and farming (2017). Disponible en https://ec.europa.eu/info/news/future-cap-where-are-all-women_en

17 TORRES GARCÍA, T.F. “El reto del envejecimiento: mujer y Derecho”. En VV.AA. *El reto del envejecimiento de la mujer: propuestas jurídicas de futuro*. (Dir. CAÑIZARES LASO, A y Coords. LÓPEZ DE LA CRUZ, L. Y SABORIDO SÁNCHEZ, P., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 593-610.

18 Las mujeres mayores de 65 años alcanzan en el año 2016 los 4.940.008 (57,05%) frente a los 3.717.697 hombres (46,05%)

19 ABELLÁN GARCÍA, A.; AYALA GARCÍA, A.; PÉREZ DÍAZ, J.; PUJOL RODRÍGUEZ, R. (2018). “Un perfil de las personas mayores en España, 2018.

de se aprecia una elevada tasa de *envejecimiento*, (menor presencia relativa de población entre 30 y 49 años). En 2011 la tasa de envejecimiento era un 22,3% mayor en las zonas rurales que para el conjunto del territorio nacional (16,6%).²⁰ Y siguiendo esta tendencia, las cifras actuales confirman el mayor envejecimiento y su feminización,²¹ en las zonas rurales que en el resto de España.²²

Nótese que junto a la preocupación natalista, el envejecimiento de la población se sitúan en el centro de atención de las políticas públicas de transversalidad de género. Es aquí, donde cobran especial sentido las políticas de envejecimiento, dado su feminización por dos razones: una, la más alta pervivencia de las mujeres y otra, su mayor vulnerabilidad. Y es que, las trayectorias de las mujeres mayores, vienen marcadas por múltiples circunstancias discriminatorias que han condicionado sus vidas, por la posición que han ocupado en una sociedad anclada en el patriarcado; mucho más visibles y con mayores repercusiones en el medio rural.²³ Lo que provoca un aumento de las cargas de trabajo de cuidado en las mujeres de edades intermedias y propicia, en mayor medida, el problema del relevo generacional²⁴ y el de la continuidad de las explotaciones agrarias.

Y ello, junto al proceso de desfamiliarización agraria (descenso pronunciado de la agricultura de carácter familiar) también condiciona la reproducción de

Indicadores estadísticos básicos”. Informes Envejecimiento en red nº 17, Madrid, p.7.

- 20 Vid. Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española. Consejo Económico y Social. España 01/2011. Sesión ordinaria del Pleno de 30 de noviembre de 2011, p. 36. Enlazar: http://www.cesmuamfar.com/pdf/III_Informe_Situaci%C3%B3n_Mujer_en_Realidad_Social_Espa%C3%B1ola.pdf.
- 21 Vid. Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”, aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018. Consejo económico y social España, Madrid, 2018, p. 32.
- 22 Las medidas legales que se han adoptado en los últimos años para avanzar en el objetivo de la igualdad deben ir acompañadas de la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en las estadísticas y estudios, tal y como establece el art. 20 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- 23 Véase ampliamente PÉREZ VALLEJO, A.M^a. “Mujer mayor: colectivo vulnerable que enfrenta discriminación múltiple”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Número: III Época, 2016 Nº 3 Julio-septiembre, pp. 441- 482.
- 24 Sobre las nuevas perspectivas del relevo generacional puede consultarse a ESPÍN ALBA, I. “El relevo generacional en la reforma de la PAC”. En AA.VV. *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*. (Coords. Vattier Fuenzalida, C. de Román Pérez, Amat Llombart, P.) Ed. Aranzadi, 2012, pp. 159-182.

las poblaciones rurales y su propia sostenibilidad. La propia Comisión Europea señala que en el año 2020 habrá 4,5 millones de jubilaciones en el sector agrario, por lo que abordar el problema del relevo generacional, debe convertirse en una prioridad en el nuevo marco político. A tal efecto, desde Europa se insiste en “la necesidad cada vez más acuciante de apoyar acciones que estimulen la transferencia de conocimientos entre generaciones (a través de asociaciones y otros modelos empresariales nuevos) y faciliten la planificación de la sucesión (por ejemplo, servicios de asesoramiento, tutoría y elaboración de planes de sucesión de explotaciones agrícolas)”.²⁵

2. La persistencia de las brechas de género

A los factores de despoblamiento y envejecimiento del envejecimiento de la población en las zonas rurales, se suman otros indicadores que persisten en el tiempo. De una parte, la masculinización de la población rural sigue siendo muy alta en edades centrales.²⁶ El medio rural está todavía fuertemente masculinizado y este fenómeno es indicador de una situación de mayor desigualdad que se relaciona en un contexto de mercados laborales restrictivos para las mujeres que impulsa a las mujeres a emigrar. Lo dificulta el emparejamiento y la reproducción generando un fuerte impacto en la sostenibilidad social de las comunidades rurales.²⁷

De otra parte, la división sexual del trabajo, el arraigo y pervivencia de los roles de género tradicionales y la reproducción de estereotipos se manifiestan con mayor agudeza en el medio rural. Esta adscripción de roles marcada por el sexo lleva aparejada la sobrecarga de trabajo de la mujer, en un sector fuertemente masculinizado de estructura patriarcal (hombre proveedor de sustento y de la mujer proveedora de cuidados). Las cifras actuales ratifican que la mujer

25 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. “El futuro de los alimentos y de la agricultura”. Bruselas, 29.11.2017 COM(2017) 713 final, p. 27.

26 Reitera el Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial” (2018) que la masculinización rural se produce en las edades jóvenes e intermedias, debido a la existencia de una emigración femenina importante en dichas edades, propiciada en parte por la falta de igualdad respecto al trabajo productivo y reproductivo, y facilitada por su mayor nivel educativo. Ob. cit. p. 33.

27 Vid. *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad socio laboral española*. Consejo Económico y Social. España 01/2011. Sesión ordinaria del Pleno de 30 de noviembre de 2011, p. 37. Enlazar: http://www.cesmuamfar.com/pdf/III_Informe_Situaci%C3%B3n_Mujer_en_Realidad_Social_Espa%C3%B1ola.pdf.

es quien asumen una responsabilidad considerablemente mayor en las tareas de cuidado y en las cargas familiares (INE, 2018).²⁸

Obstáculos que se resisten en el tiempo e impiden la dinamización de la economía, sin que se adopten medidas que fomenten la conciliación y la corresponsabilidad, al objeto de que la mujer rural acceda al mercado laboral, en igualdad de condiciones que los hombres. Con el problema añadido de que el mayor envejecimiento de las poblaciones rurales, genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española. “De cada tres personas dependientes dos son mujeres y de cada cuatro tres son mayores de 75 años, siendo mayoritaria la dependencia física, lo cual repercute en la necesidad de ayuda de una tercera persona para realizar actividades de la vida diaria”. Y las personas cuidadoras siguen siendo mujeres; en su mayoría y en una importante proporción familiares (hijas, esposas, nueras) de la persona dependiente. La mayor parte tiene una edad comprendida entre los 45 y 55 años y no tienen una ocupación laboral, siendo elevada la proporción de quienes cuentan solo con estudios primarios.²⁹ Problemática de la que, a nivel global, se hace eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017,³⁰ al referir que “tres cuartas partes de las tareas domésticas y dos tercios de las tareas de cuidado parental corrieron a cargo de las mujeres trabajadoras, que tuvieron que hacer frente, a una doble carga de responsabilidades” (Considerando I).

Esa denunciada falta de corresponsabilidad, sigue legitimando que el hombre sea independiente por su trabajo productivo y la mujer dependiente por su trabajo reproductivo. Dependencias en cadena que se retroalimentan, generan desigualdades, con directa repercusión para la mujer en el mercado de trabajo.

28 El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018) con datos referidos a 2017, indica que, de promedio, las mujeres dedican casi dos horas más que los hombres al trabajo relacionado con el hogar y la familia. El 91,9% de las mujeres realizan tareas domésticas y se ocupan del cuidado de niños, ancianos y personas dependientes durante una media de cuatro horas y 29 minutos diarios. A diferencia de los hombres, cuya dedicación es de dos horas y 32 minutos, en un porcentaje del 74,7%.

29 Así lo pone de relieve el Informe sobre “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”. Consejo Económico y Social 2018. Ob. cit. pp. 37, 38 y 39.

30 Vid. la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015 (2016/2249(INI). En esta línea, ya el Parlamento Europeo en la Resolución de 11 de noviembre de 2010 (2007/2156-INI), instó a los Estados miembros a adoptar compromisos para garantizar el respeto del principio de igualdad, la protección de la maternidad y la adopción de políticas de promoción de la natalidad, el apoyo social y económico a las familias, y a promover medidas para favorecer la conciliación de la vida profesional y la vida familiar de las mujeres y de los hombres, situando la conciliación como un gran objetivo a nivel europeo.

Y es que, a pesar de su mayor formación, las mujeres tienen una tasa de actividad más baja que los hombres (46,6%) y una tasa de desempleo mayor que los varones: el 51,7% frente al 48,3%. (EPA, 2017).³¹ Datos que se confirman año tras año, donde el empleo aumenta en 134.000 hombres y en 49.900 mujeres.³² Problema que es claramente mayor en las zonas rurales, con una tasa de paro femenina en las menores de 25 años que roza el 50%, frente a algo menos del 41% en las ciudades y frente al 42% de los varones menores de 25 en las zonas rurales. De hecho, los varones de estas edades parecen tener en el medio rural un paro algo más bajo que los de las ciudades.³³

En Andalucía,³⁴ en el sector de la agricultura, las mujeres sólo representan el 25,5% de las personas ocupadas. El envejecimiento de la población rural les afecta especialmente, ya que hay más población femenina en el tramo de mayores de 65 años que en el de menores de 15 años. De los contratos registrados a mujeres andaluzas en 2018, el 21,78% correspondió a ocupaciones vinculadas a la agricultura, la ganadería o la pesca, con predominio de la de peón agrícola. De hecho, es el sector primario donde la brecha salarial es más pronunciada (hasta un -66,4%). Si la media de mujeres empresarias se sitúa en el 32,6%, en la agricultura supone el 23% del empresariado. Sólo un tercio de las agricultoras son titulares de la explotación en la que trabajan y sólo el 11,2% de los puestos fijos en las explotaciones está ocupado por mujeres. En el caso del sector pesquero, las mujeres representan el 18% de las personas ocupadas, mientras que en las actividades auxiliares suponen un 23%. Cuanto más avanzado es el proceso productivo, mayor es la presencia de mujeres: el 2% en el sector productor, el 25% en la comercialización y un 52% en la industria de transformación.

En definitiva, el Informe sobre “El Medio Rural y su vertebración social y territorial” es tajante al apreciar una peor posición de las mujeres rurales en el empleo; tanto en las edades más jóvenes, como posteriormente. Situación que debe considerarse como un factor de primer orden, en los procesos de masculinización y sobre-envejecimiento (CES, 2018).³⁵ Todo ello revela la necesidad de fomentar la incorporación de la mujer al sector agrario, fortalecer

31 Encuesta de Población Activa (EPA, 2017), Cuarto Trimestre de 2017.

32 Encuesta de Población Activa (EPA, 2018), Tercer trimestre de 2018.

33 Vid. Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”. Consejo Económico y Social 2018, ob. cit. pp. 57 y 58.

34 Fuente: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/agricultura/143920/EstatutodelasMujeresRurales/agricultura/pesca/igualdad/genero/ConsejeriadeAgricultura>

35 Vid. Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”. Consejo Económico y Social 2018, ob. cit. pp. 57 y 58.

el emprendimiento y su participación en los órganos de gobierno las organizaciones agrarias. Indicadores que son un factor clave, no solo para frenar el despoblamiento, el envejecimiento y la masculinización que en este momento aqueja al mundo rural; sino también para el desarrollo sostenible y equilibrado de este medio.

En este contexto, debemos significar la necesidad de que la UE destine mayor inversión pública a la implementación de políticas sociales con perspectiva de género que permitan un mejor equilibrio entre vida laboral y vida personal-familiar (transporte público, los servicios de cuidado de niños y ancianos, etc.). Se trata en suma, de propiciar que la mujer goce de las mismas oportunidades que los hombres. El papel de las mujeres se erige como prioritario, no solo para fijar población y asegurar el relevo generacional en la agricultura, sino también para lograr un desarrollo rural equilibrado y sostenible.

Actualmente la complejidad de las cuestiones analizadas pueden aumentar tras la crisis del COVID-19 por los problemas específicos del sector. Se afirma que la irrupción del coronavirus ha multiplicado la labor diaria de las mujeres en los pueblos al ser el 90% de ellas agricultoras o ganaderas, pero también madres o responsables del cuidado de sus mayores quienes con el estado de alerta permanecen en el hogar.³⁶ Deben reforzarse las medidas públicas y privadas para contribuir a erradicar o reducir las brechas de género. del medio rural y favorecer el relevo generacional femenino en las explotaciones agrarias y ganaderas. Las mujeres, necesitan apoyo y acompañamiento por parte de las distintas administraciones y pueden contribuir decididamente a la reactivación económica.

III. TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDIO RURAL

En 2012, el Consejo de Europa puso en marcha su primer Programa Transversal de Igualdad de Género. Posteriormente la Estrategia de Igualdad de Género 2014-2017 del Consejo de Europa establece entre las cinco áreas prioritarias, conseguir la transversalidad de género en todas las políticas y medidas. Y la más reciente Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 refiere el carácter estructural y horizontal de la discriminación por razón de sexo, a la vez que reconoce la importancia de atajar las brechas de género. Igualmente pone el acento en la independencia y el empoderamiento económico de la

36 Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Noticias 2020 “El COVID-19 complica la vida a la mujer rural”. Disponible <http://www.redr.es/es/cargarAplicacionNoticia.do?identificador=33002>. (Acceso 7.05.2020)

mujer, por ser requisitos indispensables para la igualdad de género y para crear una sociedad equitativa y sostenible.

1. El necesario enfoque de género (*Ger mainstreaming*)

La promoción de la igualdad de género es un principio recogido por la legislación comunitaria como principio transversal. La política de desarrollo rural de la UE ha evolucionado para responder a los nuevos retos de las zonas rurales. Al respecto cabe citar la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo 2008, sobre la situación de las mujeres en las zonas rurales de la Unión Europea 2007/2117(INI), (2009/C 66 E/04).³⁷ Esta Resolución insta a los Estados miembros para que adopten medidas referidas a la integración de la dimensión de género en este sector como elemento estratégico, no solo para promover la igualdad entre mujeres y hombres, sino también para fomentar el crecimiento económico y un desarrollo rural sostenible. Algunos de sus Considerandos³⁸ resultan reveladores de la situación de la mujer en el medio rural.

Más recientemente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea,³⁹ pone de relieve cómo en los sectores relacionados con los servicios o la agricultura, aunque no limitados a estos, así como el acceso a recursos económicos y financieros, como los activos, el capital, los recursos productivos y el crédito, no es igual para mujeres y para hombres. Asimismo, reitera que la tasa de desempleo de las mujeres está infravalorada, dado que muchas mujeres no están inscritas como desempleadas, en especial las que viven en zonas rurales o aisladas, las que ayudan en el negocio familiar y muchas de las que se dedican en exclusiva a las tareas del hogar y al cuidado de los hijos. Situación que

37 DOUE de 20 de marzo de 2009 (C 66 E/23).

38 En el Considerando I señala "... que en las zonas rurales muchas mujeres tienen ocupaciones comparables a una actividad profesional, pero no reciben el reconocimiento, la protección ni la remuneración que les corresponderían". En el Considerando L "... aunque las zonas rurales pueden ofrecer una elevada calidad de vida a las familias con niños y a las personas de edad, siguen encontrándose ante una serie de retos, como la falta de infraestructuras de educación y formación a todos los niveles, unas redes inadecuadas de servicios sociales sin, por ejemplo, un número suficiente de instalaciones apropiadas para el cuidado de los niños, servicios de proximidad y atención a personas de edad, enfermos y discapacitados". En el Considerando M reitera que "... la significativa contribución de las mujeres al desarrollo local y de la comunidad no queda reflejada suficientemente en su participación en los correspondientes procesos de toma de decisiones".

39 Véanse Considerandos R y E de la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2017, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2014-2015 (2016/2249(INI).

crea también una disparidad de acceso a los servicios públicos (subsidios, pensiones, permisos de maternidad, baja por enfermedad, acceso a la seguridad social, etc.). La Resolución pide a la Comisión que presente una propuesta relativa a una estrategia general de desarrollo sostenible que comprenda todas las políticas interiores y exteriores pertinentes, y que desarrolle mecanismos eficaces de seguimiento, revisión y rendición de cuentas para la aplicación de la Agenda 2030; también respecto de sus objetivos e indicadores sobre igualdad de género, derechos de las mujeres y su empoderamiento (Apartado 55).

Y de forma específica para este sector, la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, reconoce tanto la multifuncionalidad⁴⁰ del papel de las mujeres en las zonas rurales, como los desafíos a los que se enfrentan y pide a la Comisión y a los Estados miembros que apoyen una conciliación exitosa de la vida laboral y privada, el fomento de nuevas oportunidades de empleo y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, así como que alienten a las mujeres a poner en práctica sus propios proyectos. Así como que se incluyan en los programas de desarrollo rural estrategias centradas específicamente en la contribución de las mujeres a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Por lo que incorporar la transversalidad del enfoque de género (*Ger mainstreaming*) a las Políticas de Desarrollo Rural y diseñar estrategias eficaces, se erigen como esenciales para superar los desequilibrios y las enquistadas desigualdades que persisten en el sector agrario. Nótese que alrededor del 42 % de los 26,7 millones de personas que trabajan regularmente en la agricultura en la Unión Europea son mujeres y que como mínimo una explotación de cada cinco (alrededor del 29 %) son gestionadas por mujeres. El principio de equidad de género constituye un requisito básico en la estrategia Europa 2020 y debe ser promovido por la legislación comunitaria como principio transversal, conforme a la agenda 2030 y el ODS n° 5.

2. El desafío del empoderamiento (*Empowerment*)

Junto a la estrategia del *mainstreaming* de género o transversalidad, dirigida a revocar las situaciones discriminatorias en el medio rural, a principios de los años 90 aparece el enfoque Género en el Desarrollo (GED) que incorpora

40 Dicha Resolución destaca la importancia del concepto de *multifuncionalidad*, que abarca otras actividades económicas, sociales, culturales y medioambientales en el medio rural, que complementan el rol de la producción agrícola y que constituyen, en particular, un foco de empleo femenino; anima a los Estados miembros, por tanto, a promover medidas de diversificación de las actividades como la venta directa, los servicios sociales, los servicios de atención y el agroturismo; dado el creciente interés por este tipo de turismo, estima que habría que poner en red estas actividades y hacer circular las mejores prácticas (Ap. 53).

el análisis de género en su diseño y planificación, e incorpora el concepto de empoderamiento de las mujeres como elemento principal para alcanzar la igualdad. Teniendo presente que ser mujer, tener discapacidad y vivir en el ámbito rural es otro factor que multiplica la discriminación, al igual que ocurre con otros colectivos de mujeres más vulnerables. Se habla en estos casos de discriminación múltiple.⁴¹ Así lo subraya la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales⁴² al objeto de contemplar medidas específicas para ellas, al objeto de promover la formación, el empleo y la protección de los derechos de los grupos de mujeres con necesidades específicas, como las mujeres con discapacidad, las inmigrantes, incluidas las temporeras, refugiadas y pertenecientes a minorías, las mujeres víctimas de la violencia de género, las mujeres con ninguna o escasa formación, las madres que crían solas a sus hijos, etc.

Promover el empoderamiento (*empowerment*) de la mujer de las zonas rurales como agentes fundamentales para la mejora del desarrollo rural es un compromiso y una estrategia a seguir en las políticas públicas de igualdad y desarrollo sostenible del medio rural. Si bien, su implementación requiere estrategias exhaustivas que atiendan los numerosos obstáculos a los que se enfrentan y para ello “se necesitan políticas estratégicas debidamente financiadas, coherentes y sistemáticas para el empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales en vez de enfoques casuísticos que a menudo caracterizan a las políticas actuales.”⁴³ Este año 2020 es un año trascendental ya que se cumplen 10 años desde el establecimiento de los Principios de Empoderamiento de la Mujeres (WEP+10). En este marco, se reitera, de nuevo, la necesidad de eliminar las barreras persistentes al empoderamiento de las mujeres. Aspecto que entronca directamente con la aceleración del progreso hacia el ODS 5 en la próxima década.

Al respecto cabe reseñar que la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre las prioridades de la Unión para el 62.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones

41 situación que se producen cuando uno o varios factores de discriminación se añaden al sexo en un caso concreto y producen una barrera o dificultad añadida a la existente, así como la situación en la que diversos factores de discriminación, entre ellos el sexo, interactúan simultáneamente y producen una forma específica de discriminación.

42 Resolución del parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales (DOUE C 298/2, 23.8.2018). Ap. 13.

43 Vid. las Conclusiones y Recomendaciones (nº 71, p. 20) del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*El empoderamiento de las mujeres rurales y su función en la erradicación de la pobreza y el hambre, en el desarrollo y en los retos actuales*” (E/CN.6/2012/3).

Unidas (2017/2194(INI), pide al Consejo que reconozca y respalde el papel activo de las mujeres en las zonas rurales y su contribución a la economía como empresarias, jefas de empresas familiares y promotoras del desarrollo sostenible; e igualmente que pida a los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil que apoyen y promuevan la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los órganos de dirección de asociaciones y organizaciones profesionales, empresariales y sindicales en los ámbitos de la política rural, sanitario, educativo y agrario, así como en los órganos de gestión y representación mediante una presencia igualitaria.⁴⁴

El término “empoderamiento”, vinculado al incremento de la capacidad personal de la mujer, es un proceso de “autoafirmación” de sus capacidades, para la participación, en condiciones de igualdad, en todos los procesos de toma de decisiones y en el acceso al poder. Concienciar a la mujer de sus propios puntos fuertes y recursos necesarios para gestionar su vida, concienciarlas de su valía como ser humano íntegro, autosuficiente, autónomo y enseñarlas a cómo pueden ejercer su influencia y a cómo pueden desempeñar un papel significativo en todos los niveles de la sociedad, es una de las claves del nuevo milenio para el desarrollo sostenible del medio rural. El empoderamiento mejora el acceso de la mujer a los recursos y oportunidades económicas, entre ellos, empleo, servicios, bienes y capacidades y, con ello, su contribución al desarrollo y crecimiento económicos.

A tal efecto, desde Naciones Unidas,⁴⁵ se propone como perspectivas de futuro, entre otras, que las cooperativas agrícolas, con gran potencial en el sector, puedan promover el empoderamiento económico de las mujeres rurales. Trasladando estas recomendaciones a nuestro entorno, es decisivo realizar un diagnóstico sobre la participación real de las mujeres en los Consejos Rectores de las cooperativas españolas y crear un espacio común de cooperación para atajar las dificultades que enfrentan y superar las restricciones a la actividad comercial o económica. En suma, empoderar a las mujeres rurales en el liderazgo, para emprender las transformaciones económicas y sociales.

44 Véanse apartados z) y aa) de la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre las prioridades de la Unión para el 62.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (2017/2194(INI)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0022_ES.html

45 Vid. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*El empoderamiento de las mujeres rurales: el papel de la gobernanza y de instituciones sensibles a las cuestiones de género*” (E/CN.6/2012/4). Apartado Cooperativas nº 55 p. 17 y apartado Instituciones financieras nº 59, p.18.

Disponible en: www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/documentation.htm.

En esta línea, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas, (CSW62, 2018) definió **como** temática prioritaria para su encuentro del año 2018 “Desafíos y oportunidades en el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas rurales”. En el documento marco de esta Comisión se hace explícito que el empoderamiento de las mujeres rurales no es una necesidad menor, ni de un grupo minoritario, sino que los derechos de las mujeres rurales y su empoderamiento son de gran relevancia para poder cumplir muchas otras metas de desarrollo. “El empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales y la realización de sus derechos humanos y la equidad de género son esenciales para la consecución de la agenda 2030 de desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Y el trabajo de la FAO en materia de género “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura” (2019)⁴⁶ muestra que, si se facilita a las mujeres rurales el mismo acceso a recursos, servicios y oportunidades que a los hombres, se pueden conseguir beneficios económicos y sociales para las familias, las comunidades y los países en general. Si garantizamos la igualdad de servicios rurales e infraestructuras, es posible facilitar el acceso de las mujeres a la educación, a los recursos productivos y a la expansión de sus conocimientos, sus habilidades y capacidades (FAO, 2019),⁴⁷

IV. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA. BALANCE Y PROSPECTIVA.

Establecer un marco jurídico integral que contemple medidas que favorezcan la igualdad y el empoderamiento de la mujer rural, es el reto del futuro; y ello pasa por poner en valor el papel que juega en el diseño del nuevo modelo de desarrollo sostenible en este medio; no solo en España, sino también en el contexto europeo.

1. Hacia un Estatuto de la Mujer rural

La Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, confía en que el mejor conocimiento de la situación de las mujeres en el medio rural permita a medio plazo elaborar un Estatuto Europeo de las Mujeres Agricultoras en el que se defina este concepto, las discriminaciones directas e indirectas que

46 Vid. FAO (2019) “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura”, p. 3. La FAO colabora con 15 países para que cumplan con su compromiso político de mejorar el estatus de las mujeres rurales a través de la elaboración de informes para el CEDAW.

47 Vid. FAO (2019) “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura”, p. 24.

afectan a las mujeres en este medio y las medidas de discriminación positiva que tiendan a eliminarlas. Reiterando nuevamente que las brechas de género en zonas rurales son mayores que en la ciudad.

En nuestro país no existe un estatuto profesional nacional que lo contemple y permita a las mujeres quedar amparadas por los servicios de seguridad social, evitar perder sus derechos a permisos de enfermedad y maternidad y gozar de independencia económica. El País Vasco fue la primera Comunidad Autónoma en regular la situación laboral de la mujer en el sector primario y el entorno rural por la Ley 8/2015, de 15 de octubre, del Estatuto de las Mujeres Agrícolas.⁴⁸ Responde a la necesidad de afrontar la discriminación que sufren las mujeres en el sector agrario, sobre todo en lo que se refiere a su reconocimiento profesional y su estimación social, así como al ejercicio efectivo de sus derechos profesionales, sociales y fiscales. Su objetivo principal es hacer más visible el trabajo de las mujeres agricultoras y promover su acceso a la titularidad de las explotaciones (arts. 10 y ss.). El art. 29 de la Ley 8/2015, estableció la creación de una Comisión de seguimiento con el fin de contrastar el cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto. Dicha Comisión, creada el 23 de enero de 2018, trabaja desde su constitución en cuatro líneas principales a través de grupos de trabajo creados al efecto: 1. Registro de explotaciones. 2. Visibilización de las mujeres agricultoras y del Estatuto. 3. Formación 4. Grupo jurídico: Revisión y adecuación de la normativa.

Y en esta línea, la reciente Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha,⁴⁹ contempla medidas cuya finalidad es corregir la “discriminación múltiple” a la que se ven sometidas las mujeres rurales aplicándose con mayor intensidad en los lugares del medio rural más afectados por el problema del despoblamiento. Medidas específicas para garantizar la igualdad efectiva de las mujeres rurales sobre aspectos concretos relativos a la formación y especialización, la representación, la conciliación, la corresponsabilidad, la protección frente a la violencia de género y la división sexual del trabajo. Asimismo pretende fomentar nuevas oportunidades de empleo y la mejora de la calidad de vida en el medio rural, así como alentar a las mujeres a poner en práctica sus propios proyectos. El título III contiene una regulación específica sobre las mujeres agricultoras y ganaderas en el que se trata el derecho de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias; los requisitos, régimen y promoción de la titularidad compartida; el fomento

48 BOPV nº 200, de 21 de octubre de 2015.

49 «BOE» núm. 28, de 1 de febrero de 2020. Su objeto y finalidad es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres que trabajan específicamente en la actividad agraria, promoviendo su reconocimiento profesional y el acceso a los derechos derivados de su actividad laboral.

de la afiliación a la Seguridad Social y otras cuestiones como la salud en la realización de la actividad agraria.

Y el Anteproyecto de Ley del Estatuto de las mujeres rurales y del mar de Andalucía, plantea medidas para abordar situaciones sociodemográficas que tienen que ver con la falta de oportunidades que encuentran las mujeres para desarrollarse personal y profesionalmente, el envejecimiento y masculinización de la mano de obra agraria y pesquera y el éxodo rural femenino. Se pretende reconocer los derechos de las mujeres rurales y del mar y promover acciones para eliminar la discriminación que sufren las mujeres del sector agrario, agroalimentario y pesquero, su reconocimiento profesional, potenciando su estimación social, así como garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos profesionales, sociales, económicos y políticos.

2. La Ley 35/2011 de titularidad compartida de las explotaciones agrarias ¿expectativas frustradas?

En la actualidad, una de las líneas estratégicas para que la equidad de género y el empoderamiento sea una realidad, pasa necesariamente por el impulso y desarrollo efectivo de la Ley de Titularidad compartida de la Explotaciones Agrarias. Y es que, el reconocimiento del trabajo (indispensable) pero invisible que la mujer ha desempeñado en las explotaciones agrarias, ha sido una reivindicación tradicional en el medio rural. Trabajo invisible porque es el titular (varón) de la explotación quien figura en los documentos bancarios y en lo relacionado con subvenciones y derechos acumulados. Por tanto, quien representa a la explotación en las asociaciones y grupos del sector agrario. Actualmente, desde la Unión Europea se insiste en promover este reconocimiento a las mujeres, por sus efectos positivos, tanto en lo relativo a su situación en el mercado de trabajo, derechos sociales e independencia económica, dándoles además una mayor visibilidad (y reconocimiento de su contribución a la economía y a los ingresos) en las zonas rurales.⁵⁰

En España, la promoción y desarrollo de la figura de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias se produce en nuestro país por la Ley 35/2011.⁵¹ En su elaboración, el Consejo de Estado (2010) ya puso de relieve cómo “en realidad la UE carece (y generalmente obstaculiza) auténticas acciones positivas de igualdad eficaz y real de las mujeres rurales titulares de

50 Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales (DOUE C 298/2, 23.8.2018)

51 El apartado II del Preámbulo de la Ley señala que “La titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres ...”

explotaciones agrícolas”.⁵² Esta Ley supuso un hito normativo en el sector, configurándose como una estrategia más de las políticas de género, aplicables al sector de la política agrícola (art. 30 LO 3/2007),⁵³ de forma coordinada con las políticas de desarrollo sostenible del medio rural (Disp. Final Cuarta de la Ley 45/2007).⁵⁴

La Ley 35/2011,⁵⁵ de titularidad compartida tiene por objeto promover la incorporación de mujeres a las explotaciones agrarias, con el fin de que se reconozcan plenamente sus derechos en el sector agrario, la correspondiente pro-

52 Vid. Informe de la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, sobre la Cotitularidad de las Explotaciones Agrarias emitido en sesión celebrada el día 14 de abril de 2010 (Nº: E 1/209), p. 75.

53 El art. 30 de la Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, bajo el título “Desarrollo Rural”, (dentro del Capítulo II “Acción administrativa para la igualdad”, del Título II “Políticas públicas para la igualdad”) impulsa decididamente la regulación de la titularidad compartida, al tiempo que señala que podrán contemplarse medidas de acción positiva en favor de las mujeres en el medio rural encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación por razón de sexo.

54 Es la Disposición final cuarta, la que viene a referirse a la reivindicada titularidad compartida de las explotaciones agrarias reiterando de nuevo el mandato del art. 30 de la LO 3/2007 e impulsando al Gobierno para promover y desarrollar eficazmente el régimen de cotitularidad de bienes, derechos y obligaciones en el sector agrario y la correspondiente protección de la Seguridad Social.

55 Para un análisis en profundidad de esta Ley pueden consultarse, entre otros, a GARCÍA DE PABLOS, J. F. Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. *Actualidad jurídica Aranzadi*, Nº 832, 2011, p. 6. SANCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El Derecho a la compensación económica prevista por la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias”. *Revista Jurídica del Notariado*, nº 80. Octubre-diciembre de 2011, pp. 346 y ss. CABALLERO LOZANO, J.M., DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., MUÑIZ ESPADA, E., SERRANO ARGÜELLO, N. “Revisión técnica a propósito de la ley 35/2011, de 4 de octubre” en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Año nº 28, Nº 60, 2012, págs. 113-138. CAZORLA GONZÁLEZ, Mª J. “Los derechos de crédito generados a favor del cónyuge o conviviente frente al titular de la explotación agraria en la Ley de Titularidad compartida 35/2011, de 4 de octubre”. En *Estudios de Derecho civil en Homenaje al Profesor González García*. Ed. Aranzadi 2012, pp. 297-316. PÉREZ VALLEJO, A. Mª, “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: un análisis desde la perspectiva de género”. *Revista de derecho agrario y agroalimentario*. Vol. XIX, Nº 63, 2013, pp. 177-201. MARTÍN MELÉNDEZ, Mª T. “Estudio jurídico civil de la explotación agraria de titularidad compartida y de la compensación por colaboración efectiva en la explotación agraria desde la perspectiva del régimen económico matrimonial” *Anuario de Derecho civil*, Tomo LXVII, Fascículo II, Abril-junio 2014, pp. 517-597. 23. MILLÁN SALAS, F. “La explotación agraria de titularidad compartida y el régimen económico del

tección en materia de seguridad social y el reconocimiento de su trabajo. Así las cosas, al promover e impulsar el control y acceso directo a la gestión de la explotación, las mujeres que se acojan a la figura, tendrán los mismos derechos y obligaciones que sus parejas. El reivindicado reconocimiento material de derechos como trabajadoras autónomas o empresarias (con la correspondiente inclusión en el régimen de la Seguridad social) y otros derechos, relativos a solicitud de subvenciones, beneficios, etc. contribuirá a dar cumplimiento al principio de igualdad de trato y oportunidades en el sector de la agricultura. En particular, el ejercicio de la actividad agraria por los titulares de una explotación de titularidad compartida, determina la inclusión de los mismos en el sistema de Seguridad Social. El cónyuge o pareja de la persona titular de una explotación agraria, que se constituya en titular de una explotación agraria compartida, tendrá derecho a las reducciones de cotización, previstas en la Disposición Adicional Primera de la Ley, por su incorporación al régimen Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios.

De forma paralela, los titulares de una explotación agraria compartida percibirán por mitades iguales, las subvenciones, ayudas directas y las ayudas de desarrollo rural, teniendo la consideración cada uno de beneficiario y a las que se otorgará un trato preferente (art. 12.3). Por tanto, entre las ventajas que supone acogerse a la titularidad compartida, los titulares de este tipo de explotaciones pueden beneficiarse de un descuento del 30% en las cuotas de la Seguridad Social, el reparto al 50% tanto de los rendimientos como de las ayudas agrarias y consecuentemente tendrán acceso a pensiones contributivas por su cotización. Esto es, pasar de “invisibles” a visibles con todos los efectos inherentes a esta consideración. Asimismo, la Ley 35/2011 prevé, para el caso de que no se constituya la titularidad compartida, una regulación de los derechos económicos generados a favor del cónyuge o persona vinculada por análoga relación de afectividad, frente al titular de la explotación agraria, como contraprestación por su actividad agraria, efectiva y regular en la explotación.⁵⁶

Sin embargo, el transcurso del tiempo permite hacer balance y concluir que dicha figura no se ha promovido, ni se ha desarrollado según las expectativas previstas. Por lo que su impacto ha sido realmente escaso, a pesar de que se

matrimonio”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 2 2015, págs. 265-292.

56 Sobre el particular véase PÉREZ VALLEJO, A. M^a “Compensación económica y valoración “justa” de la “real” aportación de la mujer en la explotación: (a propósito del art. 13 de la Ley 35/2011)”. En AAVV. *Construyendo la igualdad: la feminización del derecho privado: Carmona III* / (Coord. por Francisco José Infante Ruiz, Marta Otero Crespo, Amalia Rodríguez González; Teodora Felipa Torres García (dir.), 2017, pp. 707-723.

publicó el Reglamento y se constituyó el registro (RETICOM) en casi todas las CC.AA. A fecha 31 de diciembre de 2018 el número total de explotaciones acogidas a la titularidad compartida es de 550 (en Andalucía 16).⁵⁷ Y a 31 de diciembre de 2019, en el total se aprecia un ligero ascenso (682) y en Andalucía 27.⁵⁸ Cifras que no representan la verdadera dimensión de la participación de la mujer en la actividad agraria. Los dos motivos principales del fracaso de la Ley 35/2011 apuntan a la escasa ventaja sobre las mujeres que supone la cotización a la seguridad social, dado que esta cotización se limita a cinco años y sobre todo porque se trata de mujeres con una edad media relativamente elevada (en torno a 50 años), de manera que es muy escasa la probabilidad de acceso a pensiones propias. Y el segundo, la propia falta de información sobre las ventajas y efectos de acogerse a esta modalidad (CESE, 2018).⁵⁹ En consecuencia es necesario promover la cotitularidad y facilitar el proceso de gestión y registro. A tal efecto, la Estrategia de Modernización y Diversificación Rural (2017)⁶⁰ propone medidas relativas a la información y sensibilización de la población, así como a la formación del personal de las Administraciones públicas implicadas en la aplicación de la Ley. Y por supuesto, dotación presupuestaria acorde a la aplicación de ayudas, bonificaciones y beneficios fiscales.

3. Reformulación de la Política Agraria Común (PAC) con perspectiva de género

Reiteradamente se denuncia como el diseño de la Política Agraria Común (PAC) ha omitido de forma sistemática a la mujer rural, ignorando la inclusión de la perspectiva de género en el destino de los fondos. Hay que recordar que en la política de desarrollo rural incluida dentro de la PAC, el Parlamento

57 Datos aportados por el RETICOM (Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias), adscrito a la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal del Ministerio. Vid. Estado del Registro de Titularidad Compartida de las explotaciones agrarias (2019). Fuente: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/titularidad_compartida/ Lo que supone una cuestión singular en Galicia, Andalucía y Castilla y León, que concentran más de la mitad de las agricultoras españolas.

58 Fuente: RETICOM 27/04/2020.

59 Vid. Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial”, aprobado en Sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018. Consejo económico y social España, Madrid, 2018, p. 63.

60 Vid. MAPAMA, Medidas en favor de los jóvenes y las mujeres en el ámbito de la Estrategia de modernización y diversificación rural. Situación de los trabajos, julio de 2017.

Europeo pidió, a través de la Resolución de 5 de abril de 2011,⁶¹ que se contemplaran y priorizaran «las necesidades de las mujeres en el ámbito rural y el papel de aquellas que son profesionales de la agricultura, tanto en el acceso a determinados servicios como a las ayudas».⁶² Dicha Resolución señala que la promoción de la igualdad de género es un objetivo fundamental de la UE y sus Estados miembros; y subraya la importancia de incorporar este principio en la PAC como forma de promover el crecimiento económico sostenible y el desarrollo rural. En particular dicha Resolución (2011) pide que el nuevo Reglamento FEADER establezca medidas específicas en favor de las mujeres en el período de programación 2014-2020, lo que tendrá efectos beneficiosos sobre el empleo femenino en el medio rural.⁶³

Posteriormente, el Reglamento Europeo de Desarrollo Rural, (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)⁶⁴ y la Estrategia Europea 2020, contemplan estas recomendaciones. El art. 7 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 insta a velar por promover la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de las cuestiones de género en las diferentes etapas de ejecución de los Fondos. Así, se insta a los estados miembros a que incluyan en sus programas de desarrollo rural, subprogramas temáticos que aborden las necesidades específicas de las mujeres en las zonas rurales. Esto es, se adopta como eje principal de los distintos planes operativos, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Principio que estará presente en todas las fases de aplicación de los Fondos; esto es, en las fases de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los Programas Operativos (PO). A tal efecto, para velar por el cumplimiento de la

61 Resolución de 5 de abril de 2011, sobre el papel de las mujeres en la agricultura y las zonas rurales, (2010/2054 (INI))

62 La Resolución hace hincapié en la necesidad de crear una infraestructura de suministro de servicios en el medio rural (por ej. servicios sociales tales como el cuidado de personas mayores y niños) y que éstos deben respaldarse de forma sostenible a través de la PAC. “Pide, que tales servicios sean fomentados a través de la PAC, tanto abriendo nuevas perspectivas como mediante oportunidades de empleo remunerado para las mujeres y facilitando en gran medida la conciliación entre la vida familiar y profesional”.

63 Vid Apartado relativo al “Medio rural como espacio vital y económico” punto 19 de la Resolución de 5 de abril de 2011 sobre el papel de las mujeres en la agricultura y las zonas rurales, (2010/2054 (INI)).

64 Vid. Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento 1698/2005 del Consejo (DOUE L 347/487, 20.12.2013)

perspectiva de género, el Instituto de la Mujer ha creado la Red de Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres, para la aplicación real y efectiva de la perspectiva de género a las intervenciones cofinanciadas por los Fondos.

Y en la misma línea, la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017,⁶⁵ sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales, anima a los Estados miembros a hacer un seguimiento periódico de la situación de este colectivo y aprovechar todo lo posible los instrumentos específicos y las medidas existentes en el marco de la PAC. Todo ello a fin de aumentar la participación de las mujeres como beneficiarias y de mejorar su situación. Recomienda a la Comisión que mantenga y mejore los subprogramas temáticos sobre las mujeres en las zonas rurales en las futuras reformas de la PAC, basando estos programas, entre otros, en proyectos de comercialización, de venta directa y de promoción de los productos a nivel local o regional, ya que estos pueden desempeñar un papel en la creación de oportunidades de empleo para las mujeres en las zonas rurales (Ap. 8 y 9).

En España, la PAC no se limita a los pagos directos, también implica nuevos Programas de Desarrollo Rural (en adelante PDR) para el periodo 2015/2020. Contamos con un Plan Nacional de Desarrollo Rural (en adelante PNDR) junto con los PDR que se desarrollan en las 17 Comunidades Autónomas. En ellos se contemplan ambiciosos objetivos⁶⁶ y a la vez, están previstos subprogramas temáticos para abordar necesidades específicas; entre ellas promover la incorporación de jóvenes agricultores y afrontar la situación de las mujeres en las zonas rurales, piezas clave para el relevo generacional. De una parte, los *jóvenes agricultores* recibirán derechos de pago básico gratuitos de la reserva nacional y un complemento de pago durante 5 años, al que se podrán destinar hasta 98 millones de euros. A esto se suma la posibilidad de que las comunidades autónomas, en sus programas de desarrollo rural, concedan ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes, a lo que se dedicarán 481 millones de euros, un 5,5% del total del Fondo Europeo Agrícola Rural (FEADER).

65 Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, sobre las mujeres y su papel en las zonas rurales (DOUE C 298/2, 23.8.2018)

66 El nuevo desarrollo rural debe cumplir con los objetivos de mejora de la competitividad, la gestión de la sostenibilidad medioambiental y la acción por el clima, y procurar un desarrollo territorial equilibrado. Los tres objetivos se dividen en 6 prioridades que se plasman en una serie de medidas, cuyas prioridades son la transferencia del conocimiento y la innovación; la mejora de la competitividad de todo tipo de agriculturas; el desarrollo de cadenas cortas de distribución; mejorar los ecosistemas y la eficiencia en el uso de los recursos y, avanzar en la inclusión social de las zonas rurales.

En cuanto a la *mujer rural*, y a pesar de la insuficiente atención prestada en la PAC, están previstas una serie de medidas que prioricen a las mujeres en los correspondientes programas de desarrollo rural y garanticen el incremento de la presencia activa de la mujer en el medio rural. Al respecto se establece un subprograma específico de mujeres rurales en el Programa de Desarrollo Rural (PDR), dentro del marco de la PAC 2014-2020. Algunos de los objetivos que contempla dicho Plan son: 1. Fortalecer el emprendimiento de mujeres rurales, mediante líneas específicas de apoyo y fomentar el autoempleo en sectores emergentes. 2. Favorecer la incorporación de mujeres a los órganos de gobierno y directivos de instituciones del medio rural. 3. Ampliar el conocimiento de la situación de las mujeres del medio rural mediante investigaciones y estadísticas desagregadas por sexos. 4. Incorporar el principio de igualdad a la programación de desarrollo rural relacionada con la gestión de fondos comunitarios, en particular los programas derivados de los fondos FEADER.

Sin embargo y a pesar de estos objetivos, las organizaciones agrarias españolas aseguran que estas previsiones no se han visto reflejadas en la reforma de la PAC para el periodo 2015-2020. En este contexto, hay que recordar que los países de la UE están obligados a analizar la situación de la mujer en las zonas rurales y a tener en cuenta los resultados de estos análisis a la hora de diseñar sus programas de desarrollo rural. Aspectos que van más allá del papel de la mujer en las explotaciones agrícolas y abordan una amplia gama de aspectos de la vida rural. Pero la integración de la perspectiva de género ha sido una asignatura pendiente y debe estar presente en los programas de desarrollo rural financiados a través de la Política Agrícola Común (PAC) post 2020.

La Comisión Europea presentó el 1 de junio de 2019 su propuesta para la PAC 2021-2027: *Un cambio en la gestión y refuerzo medioambiental*. La Comisión propone que sean los Estados miembros quienes aplicarán la PAC a través de un Plan Estratégico Nacional (PEN). Se refuerzan los condicionantes medioambientales y la inversión en innovación. La Comisión propone también que los pagos directos estén limitados por un capping modulado a partir de 60.000 €. Esto quiere decir que habrá reducciones escalonadas a partir de esa cantidad y hasta 100.000 €, que se considerará el máximo a recibir por explotación. No obstante, antes de aplicar estas reducciones se podrán descontar los salarios y cotizaciones sociales del empleo de la explotación y el trabajo familiar no remunerado, para lo cual se deberán diseñar unas tablas de referencia por equivalencia al trabajo agrícola a nivel regional o nacional.

Con todo, las perspectivas de futuro discurren porque la PAC cuente con líneas y medidas específicas que prioricen a la mujer rural, tanto en las medidas del primer pilar (ayudas directas) como en las del segundo pilar (desarrollo rural). Según el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), la ela-

boración del Plan estratégico nacional de la PAC post-2020, en fase de negociación, debe suponer una oportunidad para que todos los agentes implicados colaboren activamente para lograr la consecución de los objetivos de la PAC.

Siendo uno de ellos, a nuestro juicio prioritario, la integración del enfoque de género de forma eficiente y eficaz, con intervenciones específicas y acciones positivas. Su principal objetivo es crear un marco coherente y sostenible que garantice el futuro de las zonas rurales, donde la mujer juega un importante papel. En concreto el objetivo específico 7º “Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial del medio rural” se abordará conjuntamente con la perspectiva de género y el problema del despoblamiento. Si bien, como refleja el documento (borrador)⁶⁷ “es cierto que la propuesta de reglamento no contempla entre sus objetivos específicos estos dos aspectos. España ha solicitado su inclusión por dos motivos: en primer lugar para visibilizar el papel tan importante que desempeñan las mujeres en el medio rural y en segundo lugar, para destacar las mayores dificultades a las que se enfrentan las zonas despobladas en la consecución de este OE7”. Se afirma que la nueva PAC post 2020, será la primera PAC con perspectiva de género. En su negociación para el periodo 2021-2027, el objetivo de la igualdad de género debe ser integrado como un elemento más y la participación de la mujer en la actividad agraria debe estar plasmada entre sus objetivos específicos.

Entretanto, ya estaban previstas subvenciones dirigidas a entidades de mujeres rurales, para la realización de actividades de especial interés para impulsar su papel en el desarrollo rural. Por Orden de 1 de abril de 2019, se convocan dichas subvenciones destinadas a entidades de mujeres rurales de ámbito nacional para los ejercicios 2019 y 2020.⁶⁸ Las entidades asociativas de mujeres rurales son las previstas en el art. 3 de las bases reguladoras de estas subvenciones, que desarrollen actividades incluidas en el art. 1 de dichas bases y que cumplan los contenidos y requisitos previstos en su art. 5 y los criterios de valoración previstos en su art. 6. En lo referente a las actividades a desarrollar vienen referidas a la consecución de los siguientes objetivos: - Emprendimiento, incorporación y mantenimiento de las mujeres en la actividad económica del medio rural. - Oportunidades que ofrecen los instrumentos de la Política Agraria Común (PAC) para la incorporación de mujeres jóvenes a la actividad agraria y el acceso al resto de medidas de los programas de desarrollo rural. - Difusión de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias.- Acceso

67 Puede consultarse el documento (p. 5) en la siguiente dirección: https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/190307_agendaanotadajovenesagricultores_v21_tcm30-505050.pdf

68 Entidad convocante Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Orden de 1 de abril de 2019 (BOE 4 de abril 2019)

de mujeres a órganos de gobernanza de organizaciones profesionales agrarias y cooperativas y otras entidades relacionadas con la actividad agraria y el desarrollo rural.

Una cuestión que dejamos abierta es, si, las perspectivas y desafíos que afronta el escenario europeo, dominados en 2020 por la irrupción del virus COVID-19 y ante la crisis económica que derivará de la pandemia, el género será una prioridad en la PAC. Con todo, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) solicitó a la Comisión Europea, la ampliación del periodo de solicitud de las ayudas de la (PAC) para que ningún agricultor y ganadero tenga dificultad para presentar su solicitud única de la PAC del año 2020. Petición materializada el 30 de abril de 2020 (BOE) en la orden que amplía, hasta el 15 de junio, el plazo de presentación de la solicitud única de las ayudas directas de la PAC, en todo el territorio nacional. Y desde Bruselas se anuncia que los agricultores de la Unión Europea (UE) afectados por la crisis del COVID-19 podrán beneficiarse de préstamos o garantías de hasta 200.000 euros en condiciones favorables, como tasas de interés “muy bajas” o calendarios de devolución favorables. Medidas de apoyo a los sistemas sanitarios, al empleo y a las empresas, en particular pymes y cooperativas. Con todo, será necesario realizar una reformulación de las ayudas y una respuesta eficaz para contrarrestar los graves efectos de esta pandemia sin precedentes. Crisis que tendrá impacto para la agricultura, ganadería, para la industria alimentaria y en general, para la economía rural; por lo que será urgente la activación de medidas específicas dentro de los programas de desarrollo rural, sin dejar a ninguna mujer atrás.

V. CONCLUSIONES

Promover la participación política, económica y sociocultural de las mujeres que residen el medio rural y combatir las barreras socioculturales, estructurales y jurídicas que la obstaculizan, son herramientas esenciales para garantizar el desarrollo sostenible del medio rural e invertir en seguridad alimentaria. Como ha quedado expuesto la histórica discriminación de la mujer en el medio rural ha hecho necesario adoptar e impulsar políticas públicas de igualdad de género y de empoderamiento. Para que el crecimiento agrícola pueda cumplir todo su potencial, se deben abordar esas desigualdades y reducirlas eficazmente. Y es que “la discriminación contra las mujeres rurales no puede entenderse plenamente sin tener en cuenta los orígenes macroeconómicos de la desigualdad de género”.⁶⁹

69 Los Estados no suelen reconocer la función de las mujeres y las niñas del medio rural en el trabajo no remunerado ni su contribución al producto interno bruto

Estos son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se erigen como condición necesaria para lograr un crecimiento inteligente y sostenible que mejore el empleo y la cohesión social y territorial. Así quedó reflejado en la Estrategia Europea 2020 (2010), que actualizó y da continuidad a la Estrategia de Lisboa (2000). Ahora, la igualdad de género como principio transversal y el empoderamiento de las mujeres rurales son de gran relevancia para la consecución de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 7). Por lo que ha de considerarse el papel y el potencial que las mujeres rurales desempeñan como impulsoras del desarrollo sostenible. Sin ignorar su papel activo y su contribución a la economía, reconociendo definitivamente su participación en los correspondientes procesos de toma de decisiones. Aspecto que reviste una importancia especial, al objeto de lograr una representación equilibrada de hombres y mujeres en organismos o entidades del sector, para enfrentar las dificultades específicas que aquejan al medio. El cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 en materia de igualdad de género, depende en gran medida de la voluntad política de los Estados y de la suficiencia de recursos para implantar servicios de apoyo e infraestructuras en el medio rural.

En nuestro país, una de las líneas estratégicas para que la equidad de género y el empoderamiento sea una realidad, pasa necesariamente por el impulso y desarrollo efectivo de la Ley de Titularidad compartida de la Explotaciones Agrarias y por una Política Agraria Común (PAC 2021-2027) que incorpore la perspectiva de género como un elemento más. Con todo, ante la pandemia del COVID-19 y las consecuencias económicas que acarreará, será necesario reformular las medidas de apoyo económico y social, para visibilizar la importancia de la participación de la mujer en la actividad agroalimentaria y se plasme entre sus objetivos específicos.

VI. BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN GARCÍA, A.; AYALA GARCÍA, A.; PÉREZ DÍAZ, J.; PUJOL RODRÍGUEZ, R. (2018). "Un perfil de las personas mayores en España, 2018. Indicadores estadísticos básicos". Informes Envejecimiento en red nº 17, Madrid. 2018.
- AGUDO I BATALLER, J. y ATTARD, G. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La dimensión de género en la Estrategia Europa 2020» (2013/C 76/02).

y, por ende, al desarrollo sostenible. Vid. en este sentido, la Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/GC/34, p. 6

- CABALLERO LOZANO, J.M., DE LA CUESTA SÁENZ, J.M., MUÑIZ ESPADA, E., SERRANO ARGÜELLO, N. “Revisión técnica a propósito de la ley 35/2011, de 4 de octubre” en *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, Año nº 28, Nº 60, 2012, págs. 113-138.
- CAZORLA GONZÁLEZ, M^a J. “Los derechos de crédito generados a favor del cónyuge o conviviente frente al titular de la explotación agraria en la Ley de Titularidad compartida 35/2011, de 4 de octubre”. En *Estudios de Derecho civil en Homenaje al Profesor González García*. Ed. Aranzadi 2012, pp. 297-316.
- ESPÍN ALBA, I. “El relevo generacional en la reforma de la PAC”. En AA.VV. *El desarrollo rural en la Política Agrícola Común 2014-2020*. (Coords. Vattier Fuenzalida, C. de Román Pérez, Amat Llombart, P.) Ed. Aranzadi, 2012, pp. 159-182.
- GARCÍA DE PABLOS, J. F. Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias. *Actualidad jurídica Aranzadi*, Nº 832, 2011.
- MARTÍN MELÉNDEZ, M^a T. “Estudio jurídico civil de la explotación agraria de titularidad compartida y de la compensación por colaboración efectiva en la explotación agraria desde la perspectiva del régimen económico matrimonial” *Anuario de Derecho civil*, Tomo LXVII, Fascículo II, Abril-junio 2014, pp. 517-597.
- MILLÁN SALAS, F. “La explotación agraria de titularidad compartida y el régimen económico del matrimonio”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 2 2015, págs. 265-292.
- PÉREZ VALLEJO, A.M^a. “La titularidad compartida de las explotaciones agrarias: un análisis desde la perspectiva de género”. *Revista de derecho agrario y agroalimentario*. Vol. XIX, Nº 63, 2013, pp. 177-201
- “Mujer mayor: colectivo vulnerable que enfrenta discriminación múltiple”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Número: III Época, 2016 Nº 3 Julio-septiembre, pp. 441- 482.
 - “Compensación económica y valoración “justa” de la “real” aportación de la mujer en la explotación: (a propósito del art. 13 de la Ley 35/2011)”. En AAVV. *Construyendo la igualdad: la feminización del derecho privado: Carmona III* / (Coord. por Francisco José Infante Ruiz, Marta Otero Crespo, Amalia Rodríguez González; Teodora Felipa Torres García (dir.), 2017, pp. 707-723.
- SANCHEZ HERNÁNDEZ, A. “El Derecho a la compensación económica prevista por la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre Titularidad compartida de las explotaciones agrarias”. *Revista Jurídica del Notariado*, nº 80. Octubre-diciembre de 2011.

TORRES GARCÍA, T.F. “El reto del envejecimiento: mujer y Derecho”. En VV.AA. *El reto del envejecimiento de la mujer: propuestas jurídicas de futuro*. (Dir. CAÑIZARES LASO, A y Coords. LÓPEZ DE LA CRUZ, L. Y SABORIDO SÁNCHEZ, P., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 593-610.

Otras fuentes consultadas:

- Consejo Económico y Social (España): Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española (2011).
- Consejo Económico y Social (España): Informe “El Medio Rural y su vertebración social y territorial” (2018).
- Encuesta de Población Activa (EPA, 2017 y 2018),
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2018)
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*El empoderamiento de las mujeres rurales y su función en la erradicación de la pobreza y el hambre, en el desarrollo y en los retos actuales*” (E/CN.6/2012/3).
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas: “*El empoderamiento de las mujeres rurales: el papel de la gobernanza y de instituciones sensibles a las cuestiones de género*” (E/CN.6/2012/4).
- FAO (2019) Informe “Empoderar a las mujeres rurales para potenciar la agricultura”.
- ONU Mujeres (2108) Informe Mundial “Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible”.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM). Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Subdirección General de Igualdad y Modernización. *Plan Estratégico para la igualdad de género en el desarrollo sostenible del medio rural* (2011-2014).
- Red Española de Desarrollo Rural (REDR). Noticias 2020 “El COVID-19 complica la vida a la mujer rural”.
- RETICOM (Registro de titularidad compartida de explotaciones agrarias). Fuente :<https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo->
- Rio+20” (2012) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. “El futuro que queremos”.

REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

FERNANDO GONZÁLEZ BOTIJA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. UCM.

MACARENA GARCÍA MENÉNDEZ

Profesora del Centro Universitario Villanueva

ANA ISABEL BERROCAL LANZAROT

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil. UCM.

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020. Recurso de Casación núm. 1598/2019. Ponente: Angeles Huet de Sande. Se aborda un caso sobre Ayudas para sufragar los gastos de funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción territorial de los grupo de desarrollo rural derivados de la gestión y ejecución del plan de actuación global. Se impugna la exigencia de reintegro por deficiencias descubiertas como consecuencia de actividad posterior de comprobación efectuada al amparo del art. 32 de la Ley General de Subvenciones. El TS estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía con sede en Granada, de fecha 10-12-2018, estimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado contra Resolución de la Directora General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de la Junta de Andalucía, de 18-11-2015, por la que se estima parcialmente el recurso de reposición deducido contra Resolución, de 10-10-2014, por la que se reconoce y recupera el pago indebido de la ayuda que le fue concedida para sufragar los gastos de funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción territorial contemplados en la Medida 431 del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía y que se derivan de la gestión y ejecución del Plan de Actuación Global en el Marco 2007/2013.

Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2020. Recurso de Casación núm. 5211/2019. Ponente: Excmo. Sr. Wenceslao Olea Godoy. La Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictado la sentencia de 16 de mayo, desestimatoria del recurso interpuesto

frente a la resolución de 11 de diciembre de 2017 de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, desestimatoria del recurso de alzada articulado frente a la resolución del Director General de Sanidad de la Producción Agraria -31 de mayo de 2017-, en virtud de la cual se desestimaba la solicitud de autorización de comercialización por reconocimiento mutuo del producto fitosanitario «Scab 80 WG». Se denuncia la infracción de los siguientes preceptos: arts. 41 y 36.3 del Reglamento (CE) nº 1107/2009 (LCEur 2009, 1744) de Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE (LCEur 1979, 49) y 91/414/CEE (LCEur 1991, 1021 y LCEur 1992, 1838) del Consejo (DOUE de 24 de noviembre de 2009). Se analiza el reconocimiento mutuo de comercialización de un producto ya autorizado en otro Estado de una misma zona, el principio de cautela y las competencias del Estado para hacer una nueva valoración del riesgo. Posibilidad cuando existan circunstancias especiales en el estado a que se pretende extender el reconocimiento. El TS rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2020. Recurso de Casación núm. 6410/2018. Ponente: Celsa Pico Lorenzo. La Junta de Andalucía interpone recurso de casación contra la sentencia estimatoria de 30 de mayo de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, en que la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL DEL LITORAL DE LA JANDA (Grupo de Desarrollo Rural - GDR) impugna la desestimación presunta del recurso formulado contra la Resolución de 9 de octubre de 2014 en que la Directora General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía reconoce y recupera el pago indebido de la ayuda concedida al Grupo de Desarrollo Rural «Litoral de la Janda», para sufragar los gastos de funcionamiento, adquisición de capacidades y promoción territorial contemplados en la medida 431 del programa de desarrollo rural y que se derivan de la gestión y ejecución del Plan de Actuación Global en el marco 2007-2013 por importe de 30.365 euros. El Tribunal Supremo rechaza el recurso.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 16 de octubre de 2019 (RJ 2019\4138). Recurso de Casación núm. 547/2019. Ponente: Excmo. Antonio Salas Carceller. Servidumbre voluntaria. Constitución por destino del padre de familia. No procede, pues solo se produce por imposibilidad del ejercicio del derecho y no por simple falta de necesidad, dado su carácter voluntario: basta la utilidad o conveniencia para el predio dominante que supone contar con un nuevo acceso hacia su predio, con independencia de que el mismo tenga salida a la vía pública y por tanto la misma servidumbre no hubiera podido constituirse con carácter legal.

AUDIENCIAS PROVINCIALES

Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, sección 4ª, de 20 d enero de 2020 (JUR 2020/41887). Recurso de apelación núm. 469/2019. Ponente. Imo. Sr. D. Vicente Lonca Pérez. Existencia de una relación de masovería como título legitimador de la posesión del demandado.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra, sección 3ª, de 22 de enero de 2020 (JUR 2020/104272). Recurso de apelación núm. 508/2019. Ponente. Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Romero Costas. No procede la acción negatoria de servidumbres. Adquisición de los gravámenes por medio de usucapión por el trascurso de más de 20 años de posesión y disfrute de modo continuado y aparente desde su realización.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, sección 2ª, de 13 de marzo de 2020 (JUR 2020/167784). Recurso de apelación núm. 122/2019. Ponente. Ilma. Sra. Arabela García Espina. Servidumbre de paso continuas no aparentes y discontinuas. Constitución por signo aparente de servidumbre. Establecimiento por el propietario de ambas fincas.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz, sección 3ª, de 15 de abril de 2020 (AC 2020/552). Recurso de apelación núm. 15/2020. Ponente. Ilmo. Sr. D. Joaquín González Casso. Inexistencia de arrendamiento rústico entre el fallecido y su sobrino. Condición de mero precarista o a lo sumo existencia de una aparcería.

REVISTA DE REVISTAS

LUIS ARNÁEZ FERNÁNDEZ

Registrador de la propiedad, mercantil y bienes muebles

ACTUALIDAD JURIDICA AMBIENTAL.

2020, n° 98

DOPAZO FRAGUÍO, P. *“La renovación energética ante el cambio climático: Marco estratégico, instrumentos y prácticas”*

2020, n° 99

FERNANDEZ ESPINAT LOPEZ, L.A. *“La evaluación de las repercusiones de los proyectos de parque eólicos en los espacios de la red natura 2000: criterios jurídicos para la adecuada interpretación de la normativa a la luz de la reciente jurisprudencia”*, pp. 7-71

2020, n° 102

AYLLON DIAZ-GONZALEZ, J.M. *“La autorización ambiental unificada como instrumento de prevención y control ambiental integrados en Andalucía”* pp. 38-84

BOLETIN ICE ECONOMICO

2020, n° 1035

LOPEZ COLMENAREJO, J. *“La aceituna española abre brecha en la política arancelaria de Trump.”* pp. 5-5

2020, n° 1036

FERNANDEZ, M. *“Jóvenes, despoblación y tecnología: ‘España vaciada’ se rebela”* pp. 14-18

2020, n° 1036

HERRANZ, E. *“Unas ideas contra la despoblación rural”* pp. 36-37

DIARIO LA LEY

2020, n° 9574

GALLEGO CORCOLES, I. *“Breve nota sobre la nueva regulación de la contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios públicos”*

2020, n° 9658

CASAS I RONDONI, M. *“El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables”*

2020, nº 9662

GARCIA WELL, G. *“Depurar agua y responsabilidades. Las multas de 32.711.039,34 euros del TJUE al Reino de España”*

DIRITTO E GUIRISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

2020, nº 3

SILVESTRI MANCINI, M. *“la dimensione della tutela multilivello del bosco e il principio di diffusione delle infrastrutture a rete delle telecomunicazioni: il Consiglio di Stato riconosce a la prevalenza degli naturalistici-ambientali”*

2020, nº 4

MANASSERO, F. *“Aspetti giuridici in tema di risoluzione di contratto di affitto agrario”*

EFFL. EUROPEAN FOOD AND FEED LAW REVIEW

2020, nº 2

KARIN VERZIJDEN, J.B. *“How cultured meat is making its way to the market”* pp. 96-107

2020, nº 3

ANDREAS MEISTERERNST, L.E. *“Union law basis and official controls of the Nutri-Score”* pp. 202-211

2020, nº 3

KAPALA, A. *“Agricultural retail trade regulation as a legal instrument to support local food systems”* pp. 231-236

LA LEY UNION EUROPEA

2020, nº 77

GONZALEZ VAQUÉ, L. *“La sentencia “vinagre de Módena”: ¿un cambio radical de la jurisprudencia del TJUE relativa a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen?”*

2020, nº 78

ORTIZ CALLE, E. *“Los impuestos sobre la energía nuclear y la producción hidroeléctrica”*

2020, nº 79

GONZALEZ VAQUE, L. *“Complementos alimenticios: El TJUE precisa las modalidades de presentación y tenor de las referencias en el etiquetado a los beneficios generales y no específicos de un nutriente o un alimento para la salud”*

REVESCO: REVISTA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

2020, nº 135

MORILLAS DEL MORAL, J.A. *“Nuevos comunes para la transformación eco-social: El Ecomercado de Granada como estudio de caso”*

REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL

2020, nº45

SANZ RUBIALES, I. *“La autodeslegalización como técnica de actualización de leyes ambientales”* pp. 53-84

2020, nº45

CALVO VERGEZ, J. *“A vueltas con el régimen de subastas de energías renovables celebradas en el seno del mercado español”* pp. 85-122

2020, nº45

DI GIOVANNI, L. *“El concepto de paisaje jurídico en el Convenio europeo y en las Constituciones contemporáneas”* pp. 255-281

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

2020, nº 778

MILLÁN SALAS, F. *“Los derechos de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Rústicos”* pp. 1205-1238.

REVUE DE DROIT RURAL

2020, nº 479

LEBRETON-DERRIEN, S, BEÊGUIN-FAYNEL, C, AUBIN-BROUTÉ, R.J., GRUGER,H. , SOULEZ,M. et JUILLET-REGIS, H. *“La protection des données agricoles”* p.15

PETIT, Y. *“Le complément européen de la loi Égalim: la directive sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d’approvisionnement alimentaire”* p.23

2020, nº 480

GRIMONPREZ, B et BOUCHEMA,I *“Pesticides et riverains: l’impossible conciliation juridique?”* p.16

2020, nº 481

TAURAN, T *“Enseignement agricole: performances, transformations et perspectives d’avenir”* p.12

2020, nº 482

PETIT, Y. *“L’architecture écologique de la future PAC”* p.21

2020, n° 483

GABIN, D. *“L’alimentation, misión vitale d’importance nationale”* p.1

PETIT, Y. *“Covi-19: L’Union européenne en quête d’un soutien approprié pou le secteur agroalimentaire”* p.3

2020, n°484

FOYER, J. *“La Cour de cassation corrige la loi rurale”* p.1

PETIT, Y. *“L’Union européenne face à la déstabilisation de l’agriculture par la pandémie de Covid-19”* p. 19

LEBEL, CH. *“Adaptation des règles relatives au droit des explotations agricoles en difficulté en raison de l’urgence sanitaire”* p. 32

2020, n° 485

LEBEL, CH *“Fin de l’urgence sanitaire: des outils pour le rebound des exploitation agricoles”* p. 15

DOEBELIN, V. *“Encadrement du (re) classement des terrains au nom d’une consommation économe des espaces agricoles et naturels”* p. 21

REVUE DU MARCHÉ COMMUN ET DE L’UNION EUROPÉENNE

2020, n° 635

EMANE MEYO, M *“La promotion, en Europe, des labels écologiques destinés aux fonds d’investissement: l’exemple, en France, du décret n°2019-568 du 7 juin”* pp. 123-126

REVUE JURIDIQUE DE L’ENVIRONNEMENT

2020, n° 1

JEAN-MICHEL ATTA, K. *“Naufrage du pacte mondial pour l’environnement. Les questions de droit. Des lacunes du droit international de l’environnement”*

2020, n°2

VEREL, M. *“Et le Royaume-Uni créa une aire marine protégée”*

PHILIPPE ORLANDIN, J. *“La pêche à l’aimant dans les cours d’eau: considerations juridiques sur une pratique (pas si) écologique”* .

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

2019, n° 3

JANNARELLI, A. “*Comparazione e diritto agrario*”, pp. 443-455.

FERRARI, M. “*Profili di auto-regolazione nella tutela del paesaggio vitivinicolo*”, pp. 456-498.

GALASSO, G. “*La soluzione italiana alla crisi delle filiere agroalimentari: il decreto legge 19*” pp. 499-521.

2019, n° 4

BOLOGNINI, S. “*Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*”, pp. 615-644.

CRISTIANI, E. “*Quali regole per un’agricoltura “sostenibile”?*”, pp.645-663.

TRAPÈ, I. “*Le indicazioni geografiche: un sistema plurale tra semplificazione, diversificazione e tutela*”, pp. 664- 695.

BRUNORI, M. “*Responsabilità sociale e ambientale dell’impresa nella catena di fornitura agroalimentare: riflessioni intorno alla Guida FAO-OCSE*”, pp. 696-726.

JOURNAL OF RURAL LAW (CEDR)

2019, Vol.5 n°2

MUÑIZ ESPADA, M.E. “*The development of registry cooperation in agricultural law: challenges and opportunities*” pp. 26-30

EL CONSULTOR JURÍDICO

CELIA MIRAVALLS CALLEJA

Abogada

LA NEGACIÓN DE INFORMACIÓN A LOS SOCIOS DE UNA COOPERATIVA AGROALIMENTARIA COMO DELITO SOCIETARIO DEL ART. 293 CP

El artículo 293 Código Penal señala:

“Los administradores de hecho o de derecho de cualquier sociedad constituida o en formación, que sin causa legal negaren o impidieren a un socio el ejercicio de los derechos de información, participación en la gestión o control de la actividad social, o suscripción preferente de acciones reconocidos por las Leyes, serán castigados con la pena de multa de seis a doce meses”.

De esta forma si se dan los requisitos legales el administrador o el presidente de la cooperativa pueden ser autores de un delito societario por negación del derecho de información:

¿Quién puede cometer el delito?

Será el que tenga la cualidad de administrador de hecho o derecho.

¿Qué requisitos configuran la acción punible?

La acción consta de varios elementos necesarios:

1.- **Negar o impedir el ejercicio de los llamados derechos políticos societarios**, en este caso del derecho de información recogido en la Ley de cooperativas 27/1999, que en su art. 16.2 g) señala que los socios tienen derecho a recibir la información necesaria para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Igualmente habrá que estar a las leyes de cooperativas de cada CCAA.

Concretamente se señala que el socio de una cooperativa puede tener o ver la siguiente documentación:

1º.- El socio tiene derecho a tener una copia de los documentos sociales: una copia de los estatutos de la Cooperativa y, si existiese, del Reglamento del Régimen Interno, y de las modificaciones que se vayan introduciendo en los mismos.

Igualmente el socio tiene derecho a solicitar una copia certificada de los acuerdos de la Asamblea General y de los acuerdos del Consejo Rector que le afecten de forma particular o individualmente.

El Consejo rector tiene obligación de darle copia en el plazo de 30 o 45 días desde que lo solicita.

2º.- En cuanto a los libros de la cooperativa:

El socio tiene libre acceso a los Libros de Registro de socios de la Cooperativa, así como al Libro de Actas de la Asamblea General y, si lo solicita, el Consejo Rector deberá proporcionarle copia certificada de los acuerdos adoptados en las Asambleas Generales.

3º.- En cuanto a los documentos contables:

Cuando la Asamblea General, conforme al orden del día, haya de deliberar y tomar acuerdos sobre las cuentas del ejercicio económico, éstas, junto con el informe de los interventores o el de la auditoría, deberán estar a disposición de los socios en el domicilio social de la Cooperativa, desde el día de la publicación de la convocatoria hasta el día de la celebración de la Asamblea.

Por tanto se trata de que el administrador o presidente de la cooperativa deniegue injustificadamente el derecho de información del socio que lo solicite.

2.- La negativa tiene que ser injustificada y reiterada: no tiene que existir causa legal que impida el derecho de información. Por tanto lo primero es determinar si el socio tiene derecho a recibir la información que solicita.

Es decir el administrador tiene que negar o impedir el derecho sin alegar causa alguna, alegar una causa legalmente inexistente o alegar una causa manifiestamente abusiva (SAP Alva 3 de marzo 2005). Por tanto previamente tiene que existir una petición o requerimiento de la información que se niega. Y en todo caso no es punible la demora o retraso en la entrega de la información.

Para que la conducta sea penalmente relevante debe tener ciertas notas de permanencia y extensión, que permiten deslindarlo del mero ilícito civil. La STS de 26 de marzo de 2013 dispone: “Igualmente tiene declarado esta Sala que debe tratarse de una negativa clara y rotunda por lo que quedan extramuros del tipo las meras dificultades, demoras u omisiones que impiden a la postre la información solicitada”.

Partiendo de la restrictiva interpretación jurisprudencial de este delito, las SSTs de 26 de noviembre de 2002 y 9 de mayo de 2003, requieren para apreciar el ilícito penal una abierta conculcación de la legislación en materia de sociedades, precisándose de una conducta persistente y manifiesta por parte de los sujetos que vulneran la normativa mercantil.

3.- Tiene que existir dolo: es decir el administrador o presidente de la cooperativa tiene que conocer plenamente los requisitos que conforman la infracción penal y queriendo realizarlos.

¿Qué pena está prevista?

La pena prevista es la de multa de seis a doce meses.

BIBLIOGRAFÍA

RODRÍGUEZ CACHÓN, TERESA, *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis económico del Derecho*, Editorial Dykinson, Colección Monografías de Derecho Civil. II. Obligaciones y Contratos, Madrid, 2020, 355 págs. ISBN: 978-84-1324-556-0.

Derecho de contratos, análisis económico del Derecho y examen de una de las normativas más interesantes que ha producido nuestra legislación en los últimos años, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria, se combinan en el estudio que contiene esta monografía, fruto (uno de los varios frutos, diría) de la tesis doctoral de su autora, defendida en la Universidad de Burgos y realizada bajo la dirección de la profesora Elena VICENTE DOMINGO.

En el tránsito del tradicional Derecho agrario al moderno Derecho agroalimentario, del que tanto hablara en su día el maestro BALLARÍN, la contemplación de las relaciones contractuales en el seno de la cadena alimentaria, es seguramente una de las perspectivas más significativas, interesantes y también enriquecedoras para quien se pone a estudiar estas cuestiones aunque no sea un experto agrarista, pues se trata de reflexionar sobre contrato, sobre la más eficiente ordenación y gobernanza de las relaciones contractuales, y sobre el mejor reparto del excedente contractual, remunerando de forma adecuada a los diversos contribuyentes al valor que en la cadena agroalimentaria se va produciendo, sin olvidar (aunque no sea éste el objeto del estudio) la repercusión de todo ello en el consumidor final.

Anticipando lo que quizá debiera ir al final, diré que el libro está bien concebido, bien escrito y resulta útil al lector por varios motivos, como se acaba de apuntar (para quien esto escribe, su lectura ha resultado apasionante y sugerente); igual que se aprecia la utilidad que como tesis doctoral ha debido tener el trabajo para su autora, que muestra en esta monografía indudables cualidades para una investigación jurídica moderna, y para la transmisión ordenada del conocimiento que va acumulando, lo que permite intuir su notable cualificación como profesora universitaria. Aunque este trabajo constituye sin duda un complejo reto, seguramente ha sido también una oportunidad, entre otras razones por contar con el apoyo tanto de la Directora de la tesis, la catedrática VICENTE DOMINGO, avalada por una ya larga y fructífera trayectoria como civilista, como del magnífico plantel de agraristas que hay en la Universidad de Burgos, entre los que es obligado citar al profesor DE LA CUESTA, experto en estas materias.

El trabajo está dividido en tres partes, de diversa amplitud. Un capítulo preliminar, el más breve, centra el ámbito del estudio y el objeto de la reflexión, presentando las nociones de cadena alimentaria (concepto económico y concepto normativo), y de contrato alimentario. La autora se cuida con esmero de distinguir dos grandes modelos o esquemas de cadena alimentaria (en función de las relaciones entre sus operadores), poniendo de relieve desde el principio que el más interesante para el enfoque adoptado, que es precisamente el impulsado por las autoridades europeas, y el que confiere sentido a los planteamientos ofrecidos en el libro, permitiendo que sus propuestas encuentren el contexto adecuado para ofrecer soluciones y obtener resultados, es el de la cadena denominada *from farm to fork* (en contraste con el otro modelo, designado *from lab/brand to fork*). En cuanto al contrato alimentario, no toda relación contractual que tenga que ver con la producción, transporte, transformación y comercialización de materias primas agrarias, ganaderas, forestales o pesqueras es de por sí un contrato alimentario (venta o suministro) de los que contempla como tal la Ley de cadena alimentaria. Por otra parte, para que sean aplicables las disposiciones de la Ley relativas al mismo, el contrato ha de celebrarse entre operadores caracterizados por su asimetría de poder contractual y dependencia económica, lo que la ley identifica mediante los criterios del artículo 2,3, aplicables a cualquier sector productivo. Este aspecto es sin duda uno de aquellos que hace a esta Ley interesante y novedosa, y es analizado por la autora críticamente en esta primera y en diversas partes ulteriores de su trabajo. En definitiva, todas estas definiciones, distinciones y contextualizaciones centran el ámbito del estudio y ayudan al lector a introducirse en la temática que se va a abordar.

Las relaciones contractuales que aquí interesan, se dan entre operadores independientes pero interconectados en el seno de la cadena alimentaria; ahora bien, ciertos rasgos de esta cadena, como el carácter perecedero de los insumos alimentarios, el desigual tamaño de los operadores, y, en el enfoque de la fuerza motriz, la orientación de la cadena hacia la demanda, configuran normalmente una situación de asimetría informativa y de poder contractual en que el productor primario se encuentra en posición de inferioridad frente a quienes se ocupan de la distribución y comercialización final. El estudio de las relaciones contractuales en la cadena alimentaria, y de la legislación al respecto, ha de tener presente esta realidad.

La segunda parte del trabajo, el capítulo primero, el más extenso de la monografía (unas 125 páginas), es al mismo tiempo el núcleo del estudio, y una panorámica instrumental y preparatoria de lo que se tratará en el segundo, dedicado a las novedades que aporta la Ley de cadena alimentaria. En realidad, entre uno y otro capítulo hay una relación de interconexión constante, los

detalles que se examinan en el último no tendrían sentido sin haber transitado antes por la amplia exposición realizada en el primero; y a su vez, este primer capítulo está trufado de referencias a materias, instituciones y detalles que se examinarán luego en el capítulo final. La autora ha tenido en todo momento *in mente* la totalidad del trabajo, se fija en los detalles sin perder de vista la perspectiva general, engarza constantemente unas cosas con otras, explica y justifica nociones y argumentos que luego se revelarán clave para comprender, contextualizar o hacer más rica y sugerente la reflexión sobre figuras, instituciones, problemas y propuestas que se tratan más adelante. En la exposición se observa una y otra vez un esfuerzo loable de justificación y coherencia. Se explican y se encuadran los caminos que se van a recorrer, y se justifica tanto el espacio concedido a determinadas líneas argumentales, como el no concedido a otras, por tratarse en este caso de caminos que no se van a transitar. Todo esto hace que el libro se lea con interés, y que tanto respecto a los asuntos que se explayan, como a aquellos que sólo se apuntan, o incluso quedan fuera del foco del análisis, siempre resulte sugerente, incite a la reflexión y suscite en el lector el anhelo de saber más y pensar más.

El capítulo contiene un interesante resumen de los planteamientos clásicos y modernos más significativos del Análisis Económico del Derecho, o para ser más exactos, de una de sus vertientes más provechosas para el jurista que quiera contemplar el ordenamiento más allá de los límites de un cerrado normativismo: la teoría de los costes de transacción. La autora utiliza al respecto una nutrida bibliografía clásica y actual (sólo por el interés de las referencias bibliográficas que contiene, el libro merecería ya especial atención): entre nuestra doctrina, abundan las referencias a autores clave como Paz Ares, Alfaro, Gómez Pomar, o el maestro Arruñada.

Partiendo de la base del esencial beneficio económico y social que se obtiene del intercambio, y por tanto, de la importancia de una correcta regulación de las relaciones contractuales, orientada a su mayor eficiencia, a la mejor asignación de los recursos y al adecuado reparto del excedente contractual, la exposición se centra en los costes de transacción, consecuencia inevitable de los fallos del mercado, cuyo incremento puede llevar a desdibujar el beneficio del sistema de intercambios, y bloquear incluso los estímulos para la contratación, con pérdida de riqueza y deficiente distribución del beneficio, lo que compromete la sostenibilidad de sectores estratégicos y siempre objeto de especial atención por las autoridades europeas.

Las enseñanzas que aporta y la reflexión que suscita la teoría de los costes de transacción, se aplican al examen de la contratación en la cadena alimentaria y de la ley que trata de mejorar su funcionamiento. Tanto una como la otra se enfrentan a la realidad del desequilibrio de poder contractual entre los ope-

radores, especialmente (señala la autora en su *Introducción*), “entre los productores primarios y el resto de eslabones, situación que repercute de forma negativa en la sostenibilidad y creación de valor del sector a largo plazo”. El objetivo de la intervención normativa ha sido pues “lograr un mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales y un aumento de la eficacia y de la competitividad del sector alimentario globalmente considerado” (cfr. p. 20).

La teoría de los costes de transacción atiende especialmente al valor de la información en las relaciones contractuales. Las asimetrías informativas provienen de y a la vez determinan diferencias de poder contractual, y el trabajo dirigido a conseguir contextos y ambientes que incentiven a una producción e intercambio adecuado de información (incluyendo normativa concreta que puede ser imperativa, pero no sólo se trata de esto, nos movemos en un panorama institucional más amplio), es trabajo que reducirá aquellos costes, implicando mayor y mejor intercambio, riqueza y en principio, una mejor distribución, entre todos los implicados, del beneficio contractual.

Teniendo presente pues las peculiaridades, problemas y complejidades de la cadena alimentaria, la autora ofrece el panorama teórico del análisis de los costes de transacción y de los estímulos que pueden reducirlos, para que podamos juzgar bajo tal perspectiva las bondades, insuficiencias y retos pendientes de la novedosa normativa.

En función de ello, RODRÍGUEZ CACHÓN utiliza el esquema de DALHLMAN, que ordena los costes de transacción según se refieran a las tres fases de la contratación: primera fase (que comporta costes de investigación e información ligados a constatar el beneficio que puede suponer contratar y con quién); segunda (con los costes asociados a la negociación, decisión y plasmación del compromiso contractual); y tercera fase (todo lo relativo al cumplimiento e incumplimiento del contrato, que puede suponer costes excesivos en contextos de incertidumbre acerca del comportamiento posterior del cocontratante, del que intuimos que no nos podemos fiar, y los derivados de la prevención de comportamientos oportunistas, que suman al incumplimiento un aprovechamiento inicuo de la información, sustrayendo el incumplidor riqueza informativa a quien sufre el despojo, del que difícilmente se va a poder resarcir).

La contemplación de estos costes y el modo de reducirlos se hace desde la perspectiva de la escuela neoinstitucional, considerando las relaciones comerciales, de intercambio y contractuales en su versión más amplia, en cuya organización juega sin duda la norma legislada un papel importante, pero no exclusivo, pues se trata de examinar de modo global y realista el comportamiento de quienes intervienen y se relacionan en la cadena de intercambios, sus estímulos para actuar, las reglas que motivan su conducta, de manera que los mecanismos denominados informales juegan un importante papel, junto

con los formales, en el gobierno y ordenación de las conductas, y la determinación de lo que cabe esperar de cada uno de los agentes implicados. Este planteamiento es muy rico de matices y permite contemplar el ordenamiento como un aspecto de un universo más amplio, pero a la vez con el reto y la responsabilidad no sólo de formular reglas concretas prudentes y eficaces, en ocasiones imperativas, sino de contribuir a establecer contextos y ambientes propicios para obtener la eficiencia y la equidad, sin sofocar la iniciativa ni la creatividad contractual.

Indicadas estas tres fases que van a servir para ordenar los contenidos del libro, la autora se detiene en explicar los tres factores que la doctrina especializada ha identificado como causantes de fallos de mercado, y de los que se derivan los costes de transacción, examinando (con más o menos extensión en este momento, pues sobre alguno de estos aspectos retornará con detalle) técnicas potencialmente reductoras de los mismos: los tres factores son las asimetrías informativas (supondrán costes del tipo riesgo moral y elección adversa); los comportamientos de oportunismo contractual, (incumplimiento, o amenaza de él, con especiales rasgos que examina con detalle), que en la cadena alimentaria pueden tener un favorable caldo de cultivo, por las indicadas peculiaridades de este contexto; y en tercer lugar, las consecuencias de lo que se ha denominado imperfecta racionalidad (y limitada capacidad prospectiva) del ser humano, que en este contexto produce contratos imperfectos, necesitados de integración.

Cada uno de estos factores problemáticos puede tener remedios o paliativos como, en el primer caso, la búsqueda de especificidad del producto mediante regímenes de señalización de la calidad, y la adhesión voluntaria a iniciativas de autorregulación. Respecto al segundo, un abanico de mecanismos, formales e informales, que van desde la vigilancia *ex post* del cumplimiento de los contratos, el sistema de sanciones legales..., hasta las salvaguardias, por ejemplo, de tipo social, que se apoyan en (y fomentan) la importancia que puede tener la reputación empresarial, como fuente de cuasi-rentas a cambio del respeto de ciertos contratos implícitos. Esto conduce una vez más a poner el foco de atención en las iniciativas de autorregulación (*soft law*), uno de los puntos de más interés de esta monografía, en los varios lugares en que se trata. Y en cuanto al tercer problema, la autora hace una interesante reflexión acerca del equilibrio que debe procurarse entre normas de carácter dispositivo y derecho imperativo, creatividad e innovación contractual, y mecanismos informales de determinación de los comportamientos exigibles...

La recapitulación que hace luego en el epígrafe 6 de este capítulo, viene a ser como el corazón del libro (pp. 169 a 188), y el perfecto engarce entre los planteamientos de análisis económico realizados en el primer capítulo, y el examen

ulterior más concreto, una vez asumido el esquema conceptual, de diversas cuestiones, poniendo el foco sobre las aportaciones y perspectivas que al respecto ofrece la Ley de 2013 (con referencia y contraste con otras normativas españolas y europeas, incluyendo la más reciente Directiva 2019/633, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresarios en la cadena de suministro agrícola y alimentario). Esta recapitulación parte, como propuesta global, con la reafirmación del modelo *from farm to fork* como aquél en que se propicia la mejor reducción de los costes de transacción, y un entramado de intercambios más enriquecedor tanto en términos globales como distributivos del excedente contractual. Continúa, por orden, reasumiendo las medidas para reducir los costes de transacción en cada fase del proceso contractual: regímenes de calidad alimentaria e iniciativas de autorregulación para la primera; justa combinación entre normas imperativas, dispositivas y autonomía creativa, para la segunda; y respecto a los costes de la tercera, salvaguardias sociales (Código de Buenas Prácticas), vigilancia del cumplimiento de la normativa sobre contratación, y fortalecimiento de la posición competitiva de los productores primarios (“como medida idónea para amplificar el efecto positivo de la ostentación de buena reputación”): a través de la mejora en el acceso a la información sobre las variables relevantes en el mercado (el complejo asunto de la información sobre la formación de los precios), y el fomento del asociacionismo y cooperativismo agrario. Y finaliza con una reflexión muy interesante relativa a la necesidad de un equilibrio (así lo piensa también quien esto escribe) entre la “eficiencia pura”, y la que podríamos llamar “eficiencia vera”, que incluye virtualidades distributivas del excedente contractual, y que, sacrificando *prima facie* algo de la primera, a la larga procura la optimización de ambas.

El segundo capítulo del libro (en realidad, su tercera parte) es un desarrollo de estos planteamientos, centrado en las aportaciones y novedades de la Ley 12/2013 (sin olvidar otras normas, como la Ley 13/2013, de Fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario; aunque no todo el examen normativo que la autora ha trabajado al respecto se plasma en esta monografía, por no hacer excesiva su extensión, según indica en nota 678, y así, publicó un análisis específico de la Ley 2/2000, reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios, en *InDret*, 4-2019).

En este capítulo, siguiendo el orden expositivo prefijado de las tres fases de la contratación (y las técnicas que encontramos en la Ley 13/2013 para la reducción de los costes de transacción en cada una de ellas), dedica abundante atención, como ya se adelantó, al estudio del Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (medio para reducir los costes en la

primera fase contractual, aunque también incide en los de la tercera¹); también la obligación de contenido mínimo de los contratos alimentarios tiene potencial para reducir estos costes; si bien, reduce asimismo los de la segunda fase, en cuyo contexto examina la profesora RODRÍGUEZ CACHÓN, en primer término, lo relativo al contenido imperativo de la Ley de la cadena alimentaria, arts. 8 y ss. (obligaciones de formalización, contenido mínimo del contrato, conservación de documentos). Y en segundo término, dedica un amplio e interesante tratamiento a la normativa que la ley refiere a las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria, comenzando por la justificación de este régimen reforzado y específico para nuestro contexto, en lo que se han revelado ciertas tensiones y discrepancias entre el “legislador de la competencia” (y su autoridad), y el “legislador de la cadena alimentaria”, más cercano, sin embargo, a los planteamientos tanto del legislador europeo como de los Estados miembros en este punto; lo que no implica, sin embargo, que no vayan a ser necesarias ciertas adaptaciones de nuestra normativa novedosa y pionera, tras la promulgación de la Directiva 2019/633, y en el futuro. Por otra parte, la autora se fija tanto en las palabras como en los silencios de la Ley en asunto de cláusulas y prácticas desleales, e indica posibles líneas de mejora, sirviéndose de su amplio conocimiento de diversos estudios y documentos de grupos de trabajo europeos en esta materia.

Finalmente, en cuanto a la reducción de los costes de transacción en la tercera fase del proceso contractual, se detiene a examinar y relacionar el régimen administrativo sancionador de la Ley, y el sistema de sanciones relativo al Código de Buenas Prácticas. Es interesante y me parece en línea con la doctrina más moderna, este examen complementario de técnicas y sanciones de diverso tipo, y continuar replanteándose, por ejemplo, nuevas formas de coordinación entre la tutela civil y el apoyo que la autoridad administrativa puede dar a la lucha contra prácticas y cláusulas abusivas, para evitar ciertas escapatorias de que tradicionalmente se prevalecen los contratantes fuertes y a la vez oportunistas. Es interesante la referencia al papel de autoridades como la Agencia de Información y Control Alimentario, en la labor de vigilancia, y, junto con diversas medidas y medios de neutralización del “factor miedo”, que inhibe muchas veces la denuncia y la reacción ante prácticas inadmisibles. Por último, sigue insistiendo y profundizando la autora en este capítulo en la necesidad de incrementar el poder negociador de los productores primarios, como vía para que las interesantes consideraciones relativas al juego de la reputación contractual puedan resultar operativas; esta difícil tarea requiere trabajar en

1 No es fácil, en general, muchas veces, asignar a una técnica impacto sobre una sola de las fases de la contratación, pues incide en varias de ellas, y así se trasluce en todo el libro, por más que la autora quiera en todo momento preservar un orden expositivo, que la realidad tiende a entremezclar.

aspectos como la mejora de la información sobre la formación de los precios en la cadena alimentaria, y el fomento del asociacionismo y el cooperativismo (examinando al respecto RODRÍGUEZ CACHÓN el juego que puede dar la figura de las Entidades Asociativas Prioritarias.

En suma, se trata de un libro interesante y muy aprovechable tanto para el agrarista como para el civilista interesado en el contexto contractual. Y, como su autora ha demostrado, interesante será también no perder de vista su trayectoria y aportaciones, que han dado lugar ya a varias publicaciones en revistas de importancia. Para concluir sin aburrir al lector, diré que el mejor elogio que entiendo se puede hacer a su autora es que se trata de un libro que, salvo leves divergencias o discrepancias, a quien esto escribe le hubiera gustado escribir; y ya que no lo ha podido hacer, se ha enriquecido sin duda con su lectura. Un libro que cumple con ese arcano ideal del *impacto científico*, pues quien lo utilice sacará provecho de él para sus propias investigaciones y aportaciones. Y si se me pidiera alguna reflexión crítica, diré que quizá en ocasiones se observa más orden sistemático en el índice que en el propio discurso, en el que se mezclan constantemente las cosas, aunque, bien mirado, esto es inevitable por la interconexión de todos los aspectos de esta materia, y la perspectiva global (no sé si atreverme a decir “holística”...) adoptada.

GERMÁN DE CASTRO VÍTORES

Valladolid, junio de 2020.

AA.VV. *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, (dirigida por García Moreno Rodríguez, Fernando), ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, 571 págs., ISBN: 978-841309-576-9.

La obra referenciada, que consta de un prólogo del Director y diecisiete capítulos divididos en dos partes de las que la Primera Parte, se titula “visión panorámica y análisis del problema de la despoblación del mundo rural”. Consta esta Primera Parte de cinco capítulos que abordan la génesis histórica y sociológica del problema, a la busca de las maneras posibles de mejorar las políticas.

El primero tales capítulos, tiene como autores a F. Collantes y V. Pinilla, ambos Profesores de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Zaragoza y trata de ofrecer una visión exacta y más optimista de la evolución demográfica del mundo rural, que conecta con políticas agrícolas y de acceso a infraestructuras y servicios, pero sobre todo con factores tecnológicos, empresariales, y sociales, para concluir que revertir el despoblamiento rural es algo que requiere políticas cualitativamente mejores en materia de desarrollo rural, y menos centradas en la actividad agroalimentaria.

El capítulo 2, obra de L. Romero Renau y A. Valera Lozano, profesores ambos del Departamento de Geografía e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia, observa la evolución de la demografía rural de los dos últimos siglos, que a su juicio obliga a considerar que la magnitud del problema ha tenido que obedecer la configuración política del Estado liberal español, por lo que la reversión requeriría una completa revisión del Derecho vigente.

El capítulo 3, obra de E. González Díez, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Burgos observa un mucho más amplio período de tiempo, y una variada serie de causas de los movimientos migratorios, que convergen en el problema de la despoblación del medio rural, cuya contención y reversión dependerá a su juicio de la perdurabilidad de las medidas que se demuestren eficaces.

El Capítulo 4, debido a la M. Ibáñez Angulo, Profesora de Sociología de la Universidad de Burgos, examina las tendencias históricas y la coyuntura actual y el llamado capital social de vinculación, para concluir que tal vez la noción misma de desarrollo y crecimiento económico haya contribuido a generar el problema, por lo que solo la generación de redes de confianza a nivel local puede dar paso a la revitalización y sostenibilidad en las áreas rurales.

El capítulo 5, obra de S. Pérez castaños, Profesor del Área de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Burgos, aborda la despoblación desde un enfoque politológico, detectando una gran variedad de causas cuyo análisis y puesta práctica de soluciones debe ser integral, al tiempo que su ejecución deber de ser coordinada entra la pluralidad de niveles territoriales implicados, aspectos estos en los que la interdisciplinariedad de la ciencia política puede rendir buenos frutos.

La Segunda Parte se titula “propuestas de solución realistas que contribuyen a paliar o revertir el fenómeno de la despoblación”, que desde los ámbitos jurídico, económico y social, se ofrecen a lo largo de los doce capítulos que la componen.

El capítulo 1, obra de N. Belloso Martín, Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad de Burgos, propone los “destinos turísticos rurales inteligentes” (DTRI), a través de fiestas y recreaciones históricas como recurso para revitalizar ámbitos rurales.

La autora examina las nociones de smart city y destino turístico inteligente (DTI), para proponer una actividad que aúne las sinergias sociales, medioambientales e históricas, junto con las tecnológicas, para hacer posible un producto turístico que permita una vivencia especial de sucesos y tradiciones históricas, como un producto de turismo cultural capaz de revitalizar territorios que reúnan ciertas condiciones.

El capítulo 2 contiene tres propuestas de J. de la Cuesta Saenz, profesor de Derecho civil de la Universidad de Burgos desde el enfoque jurídico, la primera de las cuales consiste en promover algunas reformas legislativas relativas al concepto legal de explotación agraria para facilitar la diversificación de actividades. La segunda propuesta es relativa a la promoción del arrendamiento con opción de compra como cauce útil para dotar de continuidad a las explotaciones agrarias, proporcionando tipicidad legal a un contrato que solo tiene tipicidad reglamentaria, y la tercera propuesta es la diversificación de actividad en el mundo rural a través de las instalaciones de generación de electricidad fotovoltaica y eólica que puede ser una oportunidad tanto en su vertiente de autoconsumo en los regadíos, como en su vertiente de producción orientada al mercado, mediante adecuados cauces contractuales para ambas.

El capítulo 3 del que es autor el propio Director de la obra, F. García Moreno Fernández Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos contiene una propuesta relativa al District Heating & Cooling de biomasa forestal que a su juicio cuenta con e favor del Legislador en España y con incentivos para su implantación. No se trata según pone de relieve, de una propuesta aplicable a cualquier territorio, sino por el contrario viable únicamente en ciudades, pueblos y municipios que posean recursos forestales maderables

suficientes y centros de procesamiento de tales recursos, pero de gran eficacia en fijar población.

Obra del mismo autor, el capítulo 4 propugna una modificación normativa flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, a los que la aplicación de las normas de planeamiento y gestión urbanística comunes, e incluso a las normas técnicas de construcción, por ser patente el desajuste de la normativa general a las necesidades de estos pequeños municipios que describe en abundantes ejemplos. Tal modificación no solo facilitaría la estabilidad de la población existente sino incentivar el asentamiento de nueva población.

El capítulo 5, obra de J.J. González López, Letrado de la Junta de Castilla y León y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Burgos, aborda la conveniencia de promover el trabajo a distancia como manera de paliar la despoblación del mundo rural, que el autor consideraba marginal testimonial. Hoy día los efectos de la pandemia COVID 19 y ano permiten considerarla tan minoritaria, ni en la relación laboral, ni en la función pública, en la que además ha dejado de ser meramente voluntaria. El efecto paliativo o de reversión de la despoblación es tan indudable que aconsejaría incentivarla para los municipios más afectados, aunque ciertamente no siempre habrá medios técnicos que resultan imprescindibles.

El capítulo 6, es obra de A. Villanueva López, Abogado y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Burgos, y propone una revisión de las competencias y funciones de los Juzgados, incrementando las competencias y funciones de ellos Juzgados de Paz en la medida que resulte más aconsejable, como por ejemplo divorcios de mutuo acuerdo y algunos juicios verbales, de escasa cuantía, acciones posesorias y reclamaciones de alimentos, así como deslocalizando actividades de Juzgados en materia penal, civil, mercantil, social y contencioso administrativa.

Sigue, a continuación, el apartado de propuesta formuladas desde el ámbito económico, con el análisis estadístico contenido en el capítulo 7, obra de D. Blanco- Alcántara y O. López de Foronda Pérez, Profesores ambos de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Burgos, que proponen políticas autonómicas de favorecimiento de la natalidad, de la que depende sin duda la sostenibilidad demográfica, así como la creación de polos de atracción bien situados y con buenas infraestructuras para atraer empresas, al modo irlandés.

En el capítulo 8, elaborado por J.M. Calzada Arroyo, Profesor de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa en la Universidad de Burgos, y E. Díaz Simón Profesora de Sociología de la Universidad de Burgos, se analiza el fenómeno de la despoblación como consecuencia del desequilibrio económico, y se proponen deducciones fiscales de los impuestos directos y la

adopción de medidas para que las dotaciones y servicios sean accesibles desde las poblaciones más pequeñas.

El capítulo 9, obra de L. A. Sáez Pérez, Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza, analiza los cambios acaecidos en la despoblación y en su percepción, especialmente desde el advenimiento de fenómenos migratorios en los momentos de auge del desarrollo industrial, hasta el momento presente en que el desarrollo está variando de sentido en aras de la sostenibilidad, por lo que la lucha contra la despoblación debe producirse a través de una nueva concepción del desarrollo rural. Ese giro teórico multidisciplinar facilitaría una renovación de las políticas contra la despoblación basada en las siguientes propuestas generales, la primer de ellas referida a los objetivos a perseguir que en cuando a población no pueden identificarse sin más con alguna época pasada, ni con un crecimiento demográfico insostenible a medio o largo plazo, sino que requiere una nueva gobernanza en la fijación de los objetivos, y en la gestión y selección de quienes vayan a liderar los planes.

En cuanto a propuestas concretas, en primer lugar ha de dirigirse a los núcleos de población, con un enfoque holístico que inspire las estrategias y una constante contemplación de las personas afectadas. Es la promoción de un clima creativo y emprendedor, más que la contemplación de sectores de actividad concretos o modelos productivos específicos, lo que hará madurar iniciativas económicas. El arraigo y el compromiso personal en comunidades abiertas a quienes vienen de fuera será la atmósfera que haga fecundo cualquier tipo de inversión.

Por supuesto, habrá que priorizar las zonas en situación más crítica desde el punto de vista demográfico, abandonando, eso sí, cualquier retórica victimista, concluyendo, en suma, que todo plan de desarrollo rural para vivificar un territorio, tiene su eficacia pendiente del estilo y forma con que se plantee su gestión, y la diferencia entre las estrategias que han triunfado frente a la despoblación y las que han fracasado ha sido el grado de compromiso de los agentes involucrados.

Por último las propuestas desde el ámbito social se plasman a partir del capítulo 10 en el que J.M. Canales Allende, Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Alicante defiende la unidad y coordinación de las políticas públicas territoriales como respuesta a los problemas de despoblación, insistiendo en la gobernanza como clave del éxito, que concluye, debe ser lo más representativa y participativa posible, acompañada de una reordenación del mapa local español, hasta que se logre, debe ir precedida de una política de fomento de las mancomunidades y consorcios municipales.

El capítulo 11, debido a L.A. Hortelano Mínguez, profesor de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Salamanca, estudia el turismo rural

como estrategia de lucha contra la despoblación con bastante aplicación en muchas regiones españolas, especialmente desde la iniciativa LEADER del año 1991, cuyo éxito indudable ha acarreado a la larga un fuerte componente de competitividad, pero en términos generales ha sido un elemento de notable eficacia en la lucha contra la despoblación.

Por último el capítulo 12 del que es autora M. Méndez Juez, Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Burgos, cierra esta obra con un estudio sobre la reforma del Senado como instrumento de representatividad política para mitigar el problema de la despoblación, que como se deduce de su título es una propuesta de *lege ferenda* que sugiere una mejora en la representación que garantice la canalización de las demandas ciudadanas de las zonas rurales, basado en la autonomía local.

Estamos, pues, ante una obra absolutamente interdisciplinar en la que se ofrecen visiones y propuestas muy variadas, pero que arrojan un resultado mucho más coherente de lo que cabría esperar, que quiere ser una llamada más de atención sobre una seria amenaza a la vitalidad del mundo rural, con sugerencias realistas sobre métodos y medidas que puedan contribuir a aliviar e incluso revertir procesos ciertamente muy negativos.

FRANCISCO MILLÁN SALAS

Director de la Asociación de Derecho Agrario

