

DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

AÑO XII N° 29 JULIO - DICIEMBRE 1996



PARTE I DERECHO AGRARIO GENERAL

ESTUDIOS

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS. REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD.- La protección registral de los montes vecinales en mano común.

DOMINGO BELLO JANEIRO. PROFESOR TITULAR DE DERECHO CIVIL. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO.- Los arrendamientos rústicos y la parcería en la nueva Ley de Derecho Civil de Galicia.

DOCUMENTACION

MARGARITA ISABEL POVEDA BERNAL. DOCTORA EN DERECHO. BECARIA DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DE BURGOS.- Algunos aspectos hipotecarios de la legislación de Montes vecinales en mano común.

JURISPRUDENCIA

FRANCISCO MILLAN SALAS. PROFESOR UNIVERSIDAD COMPLUTENSE.

JOSE MARIA CABALLERO LOZANO. PROFESOR UNIVERSIDAD DE BURGOS.

REVISTA DE REVISTAS

ESTHER MUÑIZ ESPADA. Revista de Derecho Rural.

PARTE II DERECHO AGRARIO UNION EUROPEA

L. GONZALEZ VAQUE. Jefe de la División "Aplicación de los arts. 30 a 36 CE y eliminación de las restricciones a los intercambios", Dirección General XV. Mercado interior y servicios financieros, Comisión Europea, Bruselas.- La Decisión 3052/95/CE sobre las medidas que constituyen excepciones a la libre circulación de mercancías: su impacto en el ámbito del Derecho Alimentario.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL. ABOGADO.- Ponencia sobre la calidad de vida en las áreas rurales.

LA DECLARACION DE CORK. 9 de Noviembre de 1996.

BIBLIOGRAFIA

JOSE MARIA DE LA CUESTA. El contrato de retirada de tierras en la Política Agrícola Común.

PARTE III DERECHO COMPARADO E INTERNACIONAL

MIGUEL ROMERO VELASCO. UNIVERSIDAD DE CORDOBA.- La propiedad de la tierra en las constituciones latinoamericanas.

PARTE IV AVISOS Y NOTICIAS

- Programa del VI Congreso de Derecho Agrario y Alimentario.

Publicación trimestral de la Asociación española de Derecho agrario, de la Sección española de la Asociación Europea para el Derecho alimentario y de la Asociación catalana de Derecho agrario.

AÑO XII - Nº 29
JULIO - DICIEMBRE 1996

PRESIDENTE DE HONOR: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos. *Catedrático de Derecho civil y Magistrado del Tribunal Constitucional.*

CONSEJO DE REDACCION: Presidente: Don Alberto Ballarín Marcial, *Notario de Madrid.* Vicepresidente: D. Juan José Sanz Jarque, *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.* Consejeros: D. Antonio Agundez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Carlos Barros Santos, *Profesor de Investigación del CSIC.* D. Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad.* D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario.* D. Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense.* D. Marcelino Gavilán Estelat, *Abogado.* D. Salvador Grau Fernández, *Abogado.* D. Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.* D. Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad.* D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad.* D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Carlos J. Maluquer de Motes Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Sebastián Martín Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense.* D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.* D. Marcelino Touhes Herrero, *del Cuerpo Superior de Administradores Civiles de Estado.* D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.* Secretario: D. José M^a de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid.*

DIRECTOR: D. José M^a de la Cuesta Sáez.

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario.

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

Dirección: General Ruiz, 1. 2º C.
47004 VALLADOLID

Administración:
Ayala, 20
28001 MADRID
Teléfonos. 435 96 41
Fax 578 04 15

Suscripción anual:
España 5.000 ptas. (+ 4% IVA)
Extranjero 7.500 ptas.

I.S.S.N.: 0213-2915
Depósito Legal Z 647-86

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

EDITORIAL

Continuamos en este número con nuestras secciones habituales aunque debemos reconocer que cada día adquiere más importancia teórica y práctica el Derecho agrario comunitario.

El acontecimiento de estos meses ha sido sin duda alguna la Conferencia que acaba de celebrarse en Cork (Irlanda), la cual puede ser de una gran trascendencia para el futuro del mundo rural y de la agricultura, por tanto del Derecho agrario comunitario y español.

En ella se ha pretendido un cambio de perspectiva: ahora lo importante va a ser el mundo rural mientras que la agricultura se contempla como un sector minoritario en decadencia. Parece que el mundo rural se quiere acondicionar para el mejor y más feliz disfrute por parte de los hombres de la ciudad que vayan a pasar allí sus fines de semana, incluso a residir permanentemente y, por otro lado se anuncia la reducción o la pérdida de las ayudas a la producción agroalimentaria alegando que cada vez aparece más cuestionable su justificación.

En la DECLARACION DE CORK, leída que no votada en la Sesión final, se hacen estos anuncios. Se ha querido preparar los ánimos de los líderes agrarios europeos y de la opinión pública para aceptar los resultados de la globalización que nos va a traer el año 2000, si Dios no lo remedia. A partir de ahora, no será exagerado hablar, sobre todo por parte de los agricultores de los temores del año 2000, confirmándose la viejísima predicción de que el final de cada milenio se pueden producir grandes catástrofes.

Nuestro colega, el Presidente de la Asociación Española de Derecho agrario, Don Alberto Ballarín dimitió el último día como miembro del Comité Organizador de la Conferencia, y tras haber hecho improbos esfuerzos en favor de la agricultura, no quiso ver su nombre asociado a esa Declaración que publicamos en este número como primicia.

La otra cosa importante a destacar es la celebración del VI Congreso de Derecho Agrario en la Universidad de Málaga, cuya convocatoria y programa se publican al final de este número. Siguiendo nuestra costumbre, ese Congreso tratará los temas más candentes en la C. A. andaluza, como el del aceite y el de las frutas y hortalizas, planteándose así mismo la reforma de la Ley de 1994 sobre Organizaciones Interprofesionales Agrarias.

Participaran en ese Congreso, como Invitados de Honor, dos ilustres Magistrados agrarios del país hermano de México con el que mantenemos excelentes relaciones, pues su Tribunal Supremo Agrario publica un excelente Boletín que constituye una verdadera Revista de Derecho agrario.

Animamos a nuestros lectores, suscriptores y socios a participar en nuestro VI Congreso Nacional, mucho más teniendo en cuenta que inmediatamente después de su clausura, se celebrará la Asamblea General de Socios de la Asociación Española de Derecho Agrario.

PARTE I

DERECHO AGRARIO GENERAL

ESTUDIOS

LA PROTECCION REGISTRAL DE LOS MONTES VECINALES EN MANO COMUN.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS
Registrador de la Propiedad

SUMARIO:

I.- EL TEMA DE LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA.

II.- LA ESPECIALIDAD DE LOS MONTES VECINALES.

III.- LA INSCRIPCION DE ESTOS MONTES.

- A) Ingreso en el Registro de los montes vecinales.
- a) Inmatriculación.
- b) Inscripción existiendo asientos contradictorios.
- c) Anotación preventiva de iniciación del expediente.

B) Inscripción de deslindes y amojonamientos.

C) Titularidad.

D) Título y circunstancias.

E) Los estatutos y su publicidad.

IV.- OTROS ACTOS INSCRIBIBLES SOBRE MONTES VECINALES.

- A) Cesión
- B) Expropiación y servidumbre.
- C) Derecho de superficie.
- D) Permutas.
- E) Gravámenes.

V.- EFECTOS PROTECTORES DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL.

VI.- CONCLUSION.

I.- EL TEMA DE LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA.-

La protección y conservación de los recursos naturales ha adquirido una importancia vital en nuestros días hasta constituir una preocupación universal, porque la humanidad consume de modo creciente bienes que la naturaleza no puede seguir suministrándole sin límites. Estos recursos no sólo han de ser cuidados convenientemente, sino que más bien procede su renovación urgente en lo posible.

Ya en la conferencia sobre el medio humano celebrada por la ONU en Estocolmo en 1972 se declaró que el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea y que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y el goce de los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la vida. En consecuen-

cia, la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo.

Entre las recomendaciones aprobadas en el congreso se propugnaba la planificación para ordenar la conservación, restauración y mejora de la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables y se recomendó a la FAO y demás organismos internacionales que incluyan en sus programas las cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del espacio rural en relación con la política del medio humano.

La doctrina científica viene igualmente estudiando los aspectos técnicos y jurídicos del problema. En julio de 1976 la Asociación Española de Derecho Agrario organizó unas Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario que se celebraron en Zaragoza y Jaca. Los trabajos fueron publicados en 1977 por la Universidad de los Andes de Mérida, Venezuela, y en ellos podemos ver que la idea central que allí se expresó es que la naturaleza es armoniosa y organizada y que todo lo que existe en ella es para el hombre y su sustentación; pero el hombre esta dotado de un gran poder destructivo que viene utilizando desde la prehistoria y este poder ha aumentado desmesuradamente en los últimos tiempos con el desarrollo de la técnica; y, para su perjuicio, el aumento del poderio destructor no se ve limitado o controlado debidamente por sistemas sociales¹. Por eso se concluyó que era precisa una regulación jurídica del tema como cuestión inaplazable.

Actualmente, casi todos los países tienen ya una legislación protectora de la naturaleza. En España, la Constitución se ocupa del tema en el artículo 46 donde se dispone en el párrafo 1º que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, teniendo a su vez el deber de conservarlo. Y en el párrafo 2º se dice que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

El tema del medio ambiente es amplísimo. Hemos de acotarlo diciendo que aquí nos referimos tan solo a los montes y, dentro de ellos, a la especialidad que nos interesa de los vecinales en mano común, resaltando sobre todo el importante papel que desempeña el Registro de la Propiedad en su protección, tanto en el aspecto de cuidar el medio ambiente como en defender la titularidad privada de las comunidades.

Es un dato constatable que tanto la Administración como los particulares acuden cada vez más a la publicidad registral como pieza básica para conseguir los fines económicos y jurídicos propuestos. Porque el Registro tiene una doble faceta que consiste, por un lado, en proteger a los particulares

proporcionándole seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario; por otro, destaca su aspecto social en cuanto puede servir de base para conservar las realizaciones en favor de la comunidad en general.

No es, ni mucho menos, tan solo un simple baluarte en defensa de una concepción cerrada y privatista del dominio, sino que tiene una proyección social indudable que, en este caso, puede suponer un elemento importante por determinar una efectiva política de defensa de la inapreciable riqueza forestal.

Dando por supuesto el aspecto primario social del mantenimiento de la masa forestal en general, que compone la defensa del medio ambiente, el Registro de la Propiedad organiza además de modo especial la defensa de los montes vecinales en mano común. Primero, frente al afán absorbente de los órganos administrativos, especialmente los municipales, ya que se trata de dejar a salvo el carácter de comunidades esencialmente privadas; por otro lado, y dentro de esta privacidad, veremos como los asistentes garantizan el dominio y regular aprovechamiento de estas fincas.

La ley de Montes de 1957 y su Reglamento de 1962 ya reconocieron la especialidad de estas comunidades vecinales y su regulación se perfilo, aunque incompletamente, en la Compilación de Derecho Civil de Galicia de 1963. Después vinieron varias leyes especiales sobre estos montes, hasta la última que es la autonómica de 10 de octubre de 1989, que es la que habremos de estudiar con mayor detenimiento, aunque enfocándola solamente bajo el prisma que nos interesa de la protección que puede proporcionar el Registro de la Propiedad a estas propiedades particulares.

II.- LA ESPECIALIDAD DE LOS MONTES VECINALES.

La modalidad de estos montes se da no solo en Galicia sino también en otras zonas del Norte de España desde tiempo inmemorial y bajo la titularidad de unas comunidades que son sus propietarias. La peculiaridad reside en que esa titularidad está ligada al carácter de vecinos de determinados núcleos de población rural como las parroquias, aldeas, lugares, caseríos, barrios u otros similares que no están constituidos formalmente como entidades municipales.

La mas reciente definición legal nos la proporciona el artículo 14 de la Ley autonómica 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia al decir que «son montes vecinales en mano común, y se regirán por su legislación específica, los que, con independencia de su origen, de sus posibilidades productivas, de su aprovechamiento actual y de su vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones 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 con casa abierta y con humo».

Esa Ley específica por la que se rigen es la vigente de 10 de octubre de 1989, la cual en su artículo 1º destaca esas características esenciales de estos montes vecinales. En primer lugar, la pertenencia a agrupaciones de vecinos consideradas en su aspecto saliente de grupos sociales particulares y no como entidades administrativas y que el aprovechamiento se verifique en régimen de comunidad en mano común, que no admite la asignación de cuotas fijas; tal aprovechamiento se atribuye a los miembros de la comunidad tan solo en razón de su vecindad efectiva que gráficamente se traduce en la expresión de tener «casa abierta y con humo».

Estos montes son, según el artículo 2º de la Ley, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque existen algunas excepciones, como veremos después.

La propiedad de estos montes es de naturaleza privada, según se afirma rotundamente en el artículo 3º de la Ley, lo que se recalca para evitar toda duda o concomitancia con otras figuras como pueden ser los bienes comunales regulados por la legislación municipal y que tienen carácter público. Por eso al insistir en que es propiedad privada, se incluye en dicho artículo 3º de la Ley el expresivo inciso que indica esta cuali-

dad «con independencia de su origen». Con ello se orilla la discusión que pretendía atribuirles distinta naturaleza pública o privada, según su procedencia. Los autores³ han considerado una triple posibilidad: Para unos son montes asignados a un núcleo de vecinos en régimen de comunidad germánica cuyo origen se remonta al menos a la época de la Reconquista; otros dicen que hay montes que proceden de la desamortización, que fueron adquiridos del Estado por los vecinos o persona interpuesta que luego se los revendía a estos; por último, puede haber montes de procedencia foral, cuyo dominio útil a favor de los vecinos foralarios se unió al directo al redimirse el foro.

Esta formal declaración de la Ley de que se trata de bienes de carácter privado se hace para evitar los problemas que tradicionalmente se presentaron en la práctica de que muchos de estos montes vecinales fueran inscritos indebidamente en favor de los Ayuntamientos como bienes municipales; éstos en su afán absorbente y dada la facilidad de inmatricularlos mediante la certificación administrativa de dominio del artículo 206 de la Ley Hipotecaria, no dudaron en poner bajo su titularidad unas propiedades que en modo alguno les pertenecían.

Y es que en verdad, la legislación hasta ahora ha sido proclive a esta confusión. Así, el artículo 89 de la Compilación de Derecho Civil de Galicia de 2 de diciembre de 1963, aun reconociendo la pertenencia de los montes a los vecinos, venía a decir que estaban «vinculados» a los Ayuntamientos respectivos. Esta imprecisión, unida a lo dispuesto en la Ley de Montes de 1957, pudo dar pie a estas inscripciones municipales indebidas. Esta injerencia municipal se mantuvo en la Ley 52/1968, de 27 de julio reguladora de estos montes vecinales, pero no aparecía en la posterior Ley, ya autonómica, de 11 de noviembre de 1980.

En la actual y vigente que es la Ley 13/1989 de 10 de octubre de 1989 se afirma rotundamente el carácter privado del dominio de estos montes. En su preámbulo se dice que debe partirse del reconocimiento de la naturaleza privada de estas tierras a favor de las comunidades vecinales que habitualmente las venían disfrutando, liberándolas de vínculos que las desnaturalizaban, aunque sin olvidar los preceptos constitucionales referentes a la función social de la propiedad para que tales bienes cumplan las necesidades de la comunidad propietaria, así como al interés general de la sociedad y, en consecuencia, se pueda llevar a cabo un mejor aprovechamiento de los recursos.

Esta directa remisión a la función social de la propiedad, plasmada no sólo en el artículo 33 de la propia Constitución, sino también en diversas leyes vigentes, configura el estatuto actual del dominio del suelo y se ha acogido por la generalidad de la doctrina y queda acogida plenamente en la doble faceta del Registro de la Propiedad que hemos apunado.

Estos montes cumplen una finalidad social en cuanto componentes de los recursos naturales renovables para la mejora del medio ambiente; pero suponen a la vez un conjunto de medios económicos perfectamente valorables y aprovechables en beneficio de sus propietarios que son los habitantes de estas comarcas. Hay, pues, un aspecto social y otro privado de no menor importancia, ambos susceptibles de protección y esta puede y debe ser proporcionada por los asientos registrales.

III.- LA INSCRIPCIÓN DE ESTOS MONTES.

El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio o a los derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles, según nos dice el artículo 1º de la Ley Hipotecaria.

Tratándose el de los montes vecinales en mano común de un verdadero derecho de dominio de carácter privado sobre fincas, no hay posibilidad de inscribirlo, sino verdadera obligación, tal como lo expresa el artículo 37 del Reglamento de estos montes vecinales de 26 de febrero de 1970. Este precepto, que hay que considerar vigente, establece que todos los actos y contratos, inscribibles que tengan por objeto un monte

vecinal en mano común serán inscritos obligatoriamente en el Registro de la Propiedad.

Es un caso de inscripción obligatoria, aunque declarativa; pero será además constitutiva en el supuesto del derecho de superficie que se imponga sobre estos montes, como veremos.

Estamos por tanto ante unas relaciones jurídicas perfectamente acogibles a la protección registral, pero que tienen las señaladas características especiales de corresponder a una comunidad germánica con indeterminación de cuotas entre sus titulares y que no deben ser confundidas con las dimanantes de los bienes públicos municipales. Con estas pautas trataremos de estudiar las peculiaridades que presentan estos montes vecinales tanto para ingresar en los folios registrales como en las fases sucesivas y diversos derechos y situaciones inscribibles, lo que pasamos a ver.

A) Ingreso en el Registro de los montes vecinales

Hemos de distinguir dos posibilidades: que los montes no hubiesen tenido nunca entrada en el Registro, en cuyo caso se trata de una verdadera inmatriculación, o que ya estén inscritos aunque de modo inexacto, frecuentemente como bienes municipales, procediendo entonces la corrección del asiento existente.

a) Inmatriculación

La Ley Hipotecaria establece en su artículo 7 que la primera inscripción de una finca en el Registro de la Propiedad será de dominio y se practicará con arreglo a los procedimientos que al efecto se señalan en su título VI. El primer artículo de este título es el 199 que contempla como medios generales para la inmatriculación el expediente de dominio, el título público de adquisición mediante ciertos requisitos y complementos contenidos en los artículos 205 de la Ley y 298 de su Reglamento, y el acta de notoriedad incorporada al título de adquisición. Puesto que hablamos de montes vecinales, no es aplicable aquí la certificación administrativa del artículo 206, expedida por entes públicos, porque aquí se trata de propiedades privadas.

Aunque no lo diga la Ley Hipotecaria, la jurisprudencia y la doctrina reconocen que también tienen valor inmatriculador las resoluciones judiciales firmes en las que se declara la propiedad de bienes inmuebles. Esta posibilidad se recoge de modo expreso en la Disposición Adicional 1ª de la Ley de Montes Vecinales de 1989, donde se remite a lo que se disponía al efecto en la anterior Ley de 1980.

Junto a estos medios aplicables en general a todas las fincas, se establece un medio especial para la inmatriculación de los montes vecinales en su Ley vigente y que será el normalmente utilizado en la práctica, tanto por la relativa sencillez e inmediatidad de sus trámites como por su baratura: en efecto, en el artículo 5 c) de la Ley se declara que está exento de los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y de Actos Jurídicos Documentados, siendo además gratuitas la primera inscripción del monte como las cancelaciones que se produzcan con este motivo.

Nos estamos refiriendo, claro es, al expediente especial de clasificación de estos terrenos como monte vecinal que se lleva a cabo por los Jurados Provinciales competentes y cuyas resoluciones sirven de título inmatriculador suficiente para la inscripción del monte en el Registro de la Propiedad (artículo 13 b); en el mismo sentido se expresa el artículo 30 a) del citado Reglamento de 1970, diciendo que la resolución del Jurado será título inmatriculador una vez haya adquirido la condición de firme.

Los expedientes de clasificación pueden iniciarse de oficio por el propio Jurado Provincial o bien a instancia de cualquier vecino, que será lo frecuente; la Ley no dice que este vecino ha de ser interesado, pero es de suponer. Igualmente podrán pedir la iniciación la Consejería de Agricultura, las comunidades parroquiales o vecinales afectadas y en último caso el Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el monte.

Sigue diciendo el artículo 11 de la Ley que cuando se inicie el expediente de clasificación se le dará publicidad oficial, lo que debe interpretarse como publicación de anuncios en boletines oficiales autonómico y provincial; expresamente se ordena la publicación de edictos en los lugares públicos de costumbre y en los asentamientos de la comunidad vecinal interesada. Habrán de ser oídos cuantos resulten interesados, siendo necesaria la notificación en esta fase inicial del procedimiento a las personas que tengan a su favor inscrito algún derecho que se refiera al monte. A juicio de José Manuel García García, Registrador de Barcelona,⁴ parece que para poderse cumplir este requisito será preciso aportar al expediente una certificación registral, negativa o no, referente al monte a inmatricular.

Durante el trámite del expediente de clasificación, sea inmatriculador o contradictorio de otro asiento, se puede proceder a la práctica de una anotación preventiva, según el artículo 11-5 de la Ley; a este asunto nos referiremos después.

Las resoluciones que dicte el Jurado Provincial pueden ser objeto de recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo. Una vez firmes, atribuyen la propiedad del monte a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra dictada por la jurisdicción ordinaria y sirven de título inmatriculador para la inscripción del monte en el Registro de la Propiedad; para esto último habrán de contener los requisitos precisos según la legislación hipotecaria y que después veremos.

De este modo y en tal caso, los montes que antes no lo estuvieran, pasan a ser inmatriculados, originando su primera inscripción, lo que supone la apertura del correspondiente folio registral (Artículo 243 de la Ley Hipotecaria).

b) Inscripción existiendo asientos contradictorios.

Antes hemos indicado que uno de los problemas frecuentes con que se han encontrado estos montes vecinales consistía en que algunos de ellos aparecían indebidamente inscritos en favor de los Ayuntamientos u otros organismos como montes públicos, dada la facilidad de certificar a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria; incluidos estos montes en los catálogos o inventarios de bienes municipales, la legislación general de montes les compelia a esa inscripción totalmente inadecuada.

Para remediar estos supuestos de discordancia entre el Registro y la realidad, la Ley de montes vecinales de 1968 acudió a la creación de los Jurados Provinciales, con cierto parecido a los Tribunales para la redención de foros, con facultades suficientes para estudiar los problemas planteados y decidir las soluciones pertinentes y adecuadas.

En el caso de que al pretender la inscripción de las resoluciones firmes de clasificación de un monte vecinal existan asientos contradictorios referentes a estas tierras, lo que era frecuente en los montes de origen foral o desamortizados, ya la Ley citada de 1968, en su Disposición transitoria, en forma casi revolucionaria daba eficacia por plazo de diez años, a dichas resoluciones firmes para rectificar los asientos opuestos del Registro de la Propiedad, salvo que estos se hubieran producido en virtud de sentencia firme dictada en el juicio declaratorio correspondiente. En la Ley de 1980 se redujo el plazo de eficacia rectificatoria a cinco años y en la vigente a un año desde la firmeza de la resolución (Disposición Adicional 1ª). Naturalmente, la posibilidad de cancelar asientos contradictorios presupone como requisito previo la notificación a sus titulares que ha debido hacerse en la fase inicial del expediente, tal como lo exige expresamente el artículo 11-2 de la Ley.

De acuerdo con esto, el artículo 13 b) de la Ley vigente de 1989 establece que la resolución firme que atribuye la propiedad a la comunidad vecinal, además de ser título suficiente para inscribir, sirve para resolver sobre las inscripciones total o parcialmente contradictorias que resulten afectadas. Igualmente sirve para excluir el monte del catálogo de los de utilidad pública o del inventario de bienes municipales si figurase en ellos.

Pero una vez transcurrido el plazo de un año de excepcional eficacia cancelatoria de la Disposición Adicional 1ª,

habra de estarse a la norma general del segundo párrafo del apartado b del artículo 13 de la Ley, según el cual si la certificación para inmatriculación del monte (sic) estuviese en contradicción con algún asiento no cancelado, se procederá en la forma prevista en la legislación hipotecaria. Y esta última a la que se acude dedica al respecto el artículo 306 del Reglamento Hipotecario, expresamente citado para este supuesto por el artículo 31 del Reglamento de Montes Vecinales de 1970. El artículo 31 del Reglamento Hipotecario dispone que los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiéndose anotación preventiva de esta suspensión si la pidiera el interesado y remitiendo copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado las certificaciones, en este caso el Jurado Provincial. Este Jurado, si lo estima conveniente comunicará al Juez de Primera Instancia competente cuanto acerca de la finca y la comunidad vecinal titular arroje el expediente de clasificación, acompañado de la copia del asiento remitida por el Registrador. El Juez dará vista de estos antecedentes a quienes puedan tener algún derecho sobre el monte, según dicho asiento contradictorio, y con su audiencia dictará auto declarando o no inservible el documento de que se trata

c) Anotación preventiva de iniciación del expediente.

La regulación legal de esta anotación ha sido y es bastante imprecisa, dando lugar a dudas sobre su naturaleza y efectividad. En las Leyes de montes vecinales de 1968 y 1980 se estableció que iniciado el expediente de clasificación, ningún terreno afectado por aquel podrá ser objeto de enajenación, división o gravamen hasta que recaiga la oportuna resolución por el Jurado, a cuyo efecto se practicará la correspondiente anotación en el Registro de la Propiedad. Y la Ley de montes vecinales de 1989 es más imprecisa aún, tanto en lo cronológico como en el contenido del asiento que ordena; así, el artículo 11-5 dice «al mismo tiempo, el Jurado remitirá testimonio de la resolución al Registro de la Propiedad a los efectos de que se proceda a la anotación preventiva de la clasificación del monte». ¿A qué momento se refiere ese «al mismo tiempo»? Parece como si aquí se hablara ya de un monte clasificado y no solo del momento inicial del expediente; así parece si se relaciona la expresión con el apartado 4 del mismo artículo que va a dar el monte por clasificado. Pero la verdad es que no parece tener sentido que se ordene un asiento preventivo o de anuncio cuando se trata de una situación ya terminada y no futura.

Por ello entendemos que la Ley vigente, más imprecisa que las anteriores, no puede querer amparar algo ya firme, sino las consecuencias venideras de la posterior clasificación.

Las anotaciones preventivas, según la propia Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria, son asientos que tienen a asegurar ciertos derechos que aunque ya existen, no se hallan en el caso de ser inscritos, bien porque aún no son definitivos o bien porque su verdadera importancia no está aún determinada.

La doctrina registral, estudiando los diversos casos en los cuales el artículo 42 de la Ley Hipotecaria concede la posibilidad de practicar estos asientos, distingue entre las anotaciones que suponen simplemente una afección sobre los bienes en que recaen al provocar un efecto publicitario y aquellas otras que provocan un cierre registral frente a los actos dispositivos sobre la finca, que ya no se podrían realizar en tanto no se cancele y pierda efecto la cancelación.

En todo caso, la publicidad es la función principal que desempeñan las anotaciones preventivas en su misión de manifestar la existencia de una determinada situación especial que afecta a la finca; de esta forma se evita que entre en juego un tercer adquirente que amparado en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, adquiera de buena fe esos terrenos que han de clasificarse como montes vecinales durante la tramitación del expediente, lo que haría inútil la resolución posterior. Estas consecuencias deplorables se pueden y deben evitar mediante esa anotación preventiva previa, que imposibilitaría la alegación de la buena fe por los terceros posteriores.

De ahí que consideremos que el momento idóneo para la práctica de esta anotación preventiva debe ser el de la ini-

ciación del expediente, con lo que se asegura registralmente la eficacia de la resolución que posteriormente recaiga.

Así resulta claramente del artículo 18 del Reglamento de Montes Vecinales de 26 de febrero de 1970, donde se dispone que iniciado el expediente de clasificación, el Jurado acordará que sobre el monte de que se trate se practique en el Registro de la Propiedad una anotación preventiva en la que se haga constar la existencia de la clasificación y que el referido monte pueda resultar afectado por la resolución final del expediente.

Esta anotación no está regulada expresamente en la legislación registral, pero puede incluirse dentro del supuesto genérico del número 10 del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, el cual, como un atípico cajón de sastre, permite obtener anotaciones preventivas en los casos señalados por una Ley, que en este supuesto es la de Montes Vecinales.

¿Cuál es la naturaleza y cuáles son los efectos de esta especial anotación?

Podemos distinguir tres supuestos posibles:

1.- Si el monte no está inmatriculado y por tanto no existe hoja registral abierta, solo cabe, por analogía, acudir a la anotación regulada por el artículo 274 del Reglamento Hipotecario para el caso de la iniciación del expediente de dominio inmatriculado. Se tratará, pues, de una anotación equiparable a este procedimiento judicial. No parece aconsejable considerarla como anotación de suspensión por el defecto subsanable de no aparecer inscrita la finca por la brevedad de su vigencia; ni los sesenta días normales, ni los ciento ochenta de prórroga posible serían suficientes para terminar el expediente de calificación, con lo que la anotación sería inútil. Por eso optamos abiertamente por la anotación del artículo 274 del Reglamento antes dicha: se trata aquí de un asiento previo que avisa la iniciación de un proceso de inmatriculación y que solo se extinguirá cuando la clasificación del monte se apruebe, como se establece en el artículo 283 del Reglamento Hipotecario para el análogo expediente judicial de dominio.

2.- Si el monte aparece inscrito en favor del Ayuntamiento u otro organismo o bajo la titularidad de distintas personal, habra que notificar el procedimiento de clasificación a dichos titulares, según dispone el artículo 11-2 de la Ley, en el momento inicial del expediente, para que la resolución pueda afectarles según el último inciso del artículo 13 b) y la Disposición Adicional 1ª de la Ley. Si en este caso se procede a la anotación preventiva, esta tiene todas las características y efectos de la anotación de demanda recogida en el número 1ª del artículo 42 de la Ley Hipotecaria, en cuanto que previene no solo a los titulares afectados, sino también a los que adquieran derechos de estos durante el expediente.

3.- Por último, teniendo en cuenta que estos montes son, según el artículo 2º de su Ley, indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, parece que esta anotación podría tener, además y en todo caso, los efectos de producir el cierre registral y cabría conectarla con la anotación de prohibición de enajenar del número 4 del citado artículo 42 de la Ley Hipotecaria.

De cualquier modo, lo que se pretende y puede conseguirse con la publicidad que el Registro proporciona mediante estas anotaciones es que la situación jurídica existente en el momento de iniciarse el expediente de clasificación se mantenga hasta su finalización, de modo que si en el intervalo se interpone algún tercer adquirente, éste quede afectado y sin posibilidad de alegar ignorancia (Artículo 32 de la Ley Hipotecaria). La publicidad alcanzaría en este caso a todo lo comprendido en el estatuto especial de clasificar las tierras como monte vecinal y a la vez cerraría el Registro a los actos de disposición, división o gravamen vedados por la Ley.

La anotación debe acordarla, según el artículo 18 del Reglamento de montes vecinales, el Jurado Provincial, sea de oficio o a instancia de parte y se formalizará de modo análogo a los mandamientos judiciales, mediante oficio o mandamiento, expedido por el Presidente y refrendado por el Secretario, en el cual deberá insertarse literalmente la resolución adoptada y su fecha, tal como dispone el artículo 165 del Reglamento Hipotecario, que se presentará por duplicado en el Registro.

Creemos que estas anotaciones están exentas de Impuestos de acuerdo con el artículo 13 c) de la Ley de montes vecinales.

En cuanto a la duración de estas anotaciones preventivas, una vez que explicamos la no aplicabilidad del exiguo plazo del artículo 96 de la Ley Hipotecaria, entendemos que en todo caso debe aplicarse el precepto general del artículo 86 de la misma Ley, o sea el de cuatro años desde su fecha, prorrogables según el artículo 199 del Reglamento Hipotecario, si el Jurado Provincial lo dispone así por otro mandamiento al efecto presentado dentro del plazo de vigencia del asiento inicial.

Lo normal es que tal prórroga no sea precisa, si se atiende a que el artículo 11-3 de la Ley presupone que el expediente de clasificación no debe exceder de un año. Pero puede ocurrir que la tramitación se prolongue, sobre todo si hay recursos; entonces no deja de ser útil y aconsejable acudir a la prórroga para mantener la eficacia de la anotación.

B) Incripción de deslindes y amojonamientos.

El deslinde ha sido siempre una de las manifestaciones más características usadas por la Administración forestal en defensa de los montes públicos. La Ley de Montes y su Reglamento regulan al efecto un procedimiento especial relativamente expeditivo y que termina con la inscripción registral del acta en que se contienen todos sus resultados detalladamente.

El artículo 35 del Reglamento de Montes Vecinales de 1970 se acoge a estas normas diciendo que el deslinde de estos montes se efectuará por la Administración forestal con arreglo a los mismos requisitos y formalidades vigentes para los montes públicos, siendo por tanto de aplicación lo dispuesto al efecto en el Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962. En el artículo 36 del Reglamento de Montes Vecinales se concede también competencia a la Administración forestal para el amojonamiento y en el 37 se termina declarando obligatoria la inscripción en el Registro de la Propiedad tanto del deslinde como del amojonamiento.

La Ley de montes vecinales de 1980 atribuyó también, muy escuetamente, a la Administración el cometido de proceder al deslinde y amojonamiento de estos montes, si fuera necesario, en el artículo 14-1.

Y la Ley vigente de 1989 sigue la misma línea, limitándose a señalar que en el expediente de clasificación de estos montes se procederá a su señalización y deslinde, cuya realización se encomienda, de modo gratuito, al competente órgano autonómico de Agricultura (Artículos 11-4 y 25).

Dada la parquedad de estas últimas normas y la remisión expresa que se hacía en el Reglamento de montes vecinales de 1970, habrá que acudir a la normativa forestal general para ver los trámites precisos para llegar hasta el acta que se inscribe en el Registro, según el artículo 30 del Reglamento Hipotecario.

Partiendo del principio de que a la Administración forestal, en este caso la autonómica, corresponde exclusivamente la competencia para llevar a cabo el deslinde inscribible en el Registro, en las actas se delimitan detalladamente los lindes de la finca, por su cuatro puntos cardinales, normalmente siguiendo una línea poligonal, con hitos y mojones, desde los cuales se van marcando los rumbos, con grados, señalando la longitud de cada tramo. Requisito previo a estas operaciones es la citación de todos los interesados y especialmente los titulares registrales de fincas colindantes, exigido tanto por la normativa general de montes como por el artículo 11 de la Ley de montes vecinales. Y es que, como dice Ramón de la Rica², las actas del deslinde solo podrán alterar las inscripciones de los titulares que hayan comparecido en el expediente o al menos hayan sido citados personalmente, pues es preciso evitar indefensiones por ignorancia; de otro modo, sería dejar en manos de la Administración la intangibilidad de unos asientos colocados bajo la salvaguardia de los Tribunales por el primer artículo de la Ley Hipotecaria.

Como los trámites del deslinde suelen ser largos y a veces fincas afectadas o colindantes puedan realizar transmi-

siones fraudulentas con el objeto de colocar un adquirente en la posición de tercero protegido inatacable, la legislación de montes previene también aquí un sistema de anotaciones para proteger la efectividad de sus actuaciones. La Administración puede obtener del Registro de la Propiedad que se extienda sobre las fincas afectadas una anotación preventiva, con los mismos efectos que las de demanda, tal como hemos visto en el apartado anterior, para hacer constar la existencia del deslinde que se inicia. Aparte la cancelación del asiento, que es simultánea a la inscripción del acta definitiva del deslinde efectuado, estas anotaciones caducan también a los cuatro años de su fecha, según la regla general del artículo 86 de la Ley Hipotecaria.

El asiento del deslinde y amojonamiento se verifica por inscripción en el folio de la finca, haciéndose constar las circunstancias generales y especiales del caso, en virtud del acta levantada al efecto, una vez firme en la vía administrativa, mediante testimonio del funcionario o autoridad competentes, produciendo todos los efectos de la publicidad registral.

C).- Titularidad

Este dato, que es esencial en todo asiento registral, requiere en nuestro caso un atento estudio, dadas las especialidades que concurren en los montes vecinales.

El artículo 9-4 de la Ley Hipotecaria exige como una de las circunstancias necesarias que han de constar en la inscripción la persona natural o jurídica a cuyo favor se haga dicho asiento. Y el artículo 51 de su Reglamento, que lo complementa, se dice que tratándose de personas jurídicas se expresarán su clase, denominación y domicilio, el hecho de su inscripción en el registro correspondiente en su caso y las circunstancias de la persona que por ellas intervenga en el acto o contrato.

Creemos que la Ley de montes vecinales, con las especialidades derivadas de la peculiar naturaleza de estas propiedades, responde de modo suficiente a estos requisitos y aclara las cuestiones que puedan suscitarse con respecto a su titularidad. En su artículo 3º se dice que la propiedad de estos montes es privada y colectiva, correspondiendo la titularidad al conjunto de los vecinos ejercientes de las unidades económicas con casa abierta y residencia habitual en las tradicionales entidades de población. La titularidad se atribuye, por tanto, al conjunto de vecinos como un todo y no como varios individuos; así se recalca tanto en dicho artículo 3º como en el 1º. A los efectos de obtener sus fines específicos, el artículo 4º concede a estas comunidades de vecinos la plena capacidad jurídica, que es tanto como poder ser titulares de los derechos inscribibles sobre las fincas del monte.

Se trata de una titularidad colectiva, de una comunidad. A la hora de caracterizar la naturaleza jurídica de esta comunidad, tanto la Ley en sus artículos 1º y 3º, como la práctica totalidad de la doctrina³ la califican como comunidad de tipo germánico, al no existir atribución de cuotas respecto a cada uno de los individuos integrantes, de número variable en cada ocasión. Todos los presentes son cotitulares y todos pueden optar a sus aprovechamientos, no en una parte o cupo predeterminado de modo fijo, sino de acuerdo con su número y circunstancia señaladas en las normas estatutarias o la costumbre, según los comuneros que existan en cada momento dado y que reúnan los requisitos necesarios.

No existiendo cuotas entre los comuneros, parece que podría surgir algún inconveniente para inscribir, ya que el artículo 54 del Reglamento Hipotecario exige precisar en las comunidades la porción ideal de cada condueño con datos matemáticos. Pero esta norma, dada para las comunidades romanas que son las más comunes, no debe suponer dificultad al tratarse de otro tipo esencial de copropiedad. Nos basta con acudir a un sólo ejemplo de comunidad germánica, de frecuencia cotidiana, como es la adquisición de bienes gananciales, que se inscriben en el Registro para ambos esposos, sin atribución de cuotas y para su sociedad conyugal.

Por tanto, en estos montes se practicará la inscripción en favor de la comunidad vecinal de la parroquia, lugar, aldea

o caserio de que se trate, sin necesidad de mas especificaciones que las determinadas por su propia naturaleza y que se reconocen en su legislación especial.

Para completar la titularidad registral y a los efectos de una mejor e indudable identificación de la comunidad vecinal se pueden añadir los datos de su inclusión en los registros administrativos existentes al efecto en los órganos autonómicos competentes a que se refiere el artículo 26 de la Ley; pero debemos aclarar que este dato no lo consideramos requisito necesario para conceder personalidad a la comunidad, ya que en modo alguno lo dice la Ley. A estos registros administrativos solo se les atribuye la finalidad de mantener una relación actualizada de los montes y su situación; la plena capacidad para el cumplimiento de sus fines ya les ha sido reconocida de entrada a estas comunidades por el artículo 1º de la Ley, por su sola existencia, sin ninguna traba o requisito administrativo.

Pueden también consignarse los datos de las personas u órganos que ostenten la representación de la comunidad y que hayan intervenido como tales en el expediente o título que haya originado la inscripción.

D).- Título y circunstancias de los asientos.

Tratándose de una verdadera propiedad privada, todos los títulos válidos según el ordenamiento jurídico general para producir la constitución, modificación, transmisión o cancelación del dominio y de los derechos reales impuestos sobre el mismo, serán perfectamente aplicables a los actos que recaigan sobre los montes vecinales en mano común.

Acudiendo a la legislación hipotecaria y a la especial de estos montes tendremos una sistemática completa, con la sola peculiaridad de las resoluciones de los Jurados Provinciales a que antes hemos hecho referencia.

Previo la calificación de los Registradores en cuanto a la legalidad de los actos, competencia de los órganos, capacidad de los otorgantes y formalidades externas de los títulos, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes reglamentarios, los títulos dichos servirán de base para la práctica de los asientos que en cada caso correspondan.

En cuanto a las circunstancias de los asientos, habrá que estar, por un lado, a las normas generales del artículo 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento en cuanto sean aplicables y, por otro, a las reglas especiales de la legislación de estos montes.

Tanto la Ley de montes vecinales de 1968 y su Reglamento de 1970, como la Ley de 1980, contenían una curiosa remisión diciendo que las certificaciones que expedieran los Jurados Provinciales habrían de contener los requisitos señalados en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento. Esta extraña cita quizá estuviera motivada por la entonces indudable concomitancia con los montes públicos reflejada en dichas leyes; como es sabido, el artículo 206 de la Ley Hipotecaria se refiere a las certificaciones del Estado, Ayuntamientos y demás entes públicos, por lo que ahora resultan claramente inaplicables a los montes vecinales, de proclamado carácter privado, que no dependen de Ayuntamientos ni organismos ni pueden estar incluidos en catálogos o inventarios públicos de que certificar.

Por eso, en el artículo 13 de la Ley vigente de 1989 se suprime la inoportuna alusión, diciéndose simplemente que esos títulos deberán contener los requisitos necesarios para que puedan producir la inscripción en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria y su Reglamento. Habrá menos precisión, pero la dicción nos parece más correcta al indicarnos que se debe acudir a las normas registrales adecuadas.

Resumiendo las normas aplicables a estos montes que se contienen en los artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento, habrán de constar en sus asientos:

- Con referencia a la finca, la descripción del monte que permita claramente su identificación, con su naturaleza especial, situación, linderos y extensión superficial, incluyen-

do las circunstancias que impidan confundir la finca con otras, como el nombre propio si lo tuviere y los polígonos y parcelas catastrales si constaren. La medida se expresará por el sistema métrico decimal, sin perjuicio de que también pueda constar la equivalencia en medidas del país. Cuando exista plano identificativo oficial, se deberá acompañar copia para su archivo en el Registro.

- Expresar la naturaleza, extensión y condiciones y cargas si existieran del dominio o de los derechos que se inscriban, así como el valor si constare.

- Para fijar la titularidad se estará a lo ya dicho, consignando el nombre de la comunidad propietaria de modo que quede perfectamente identificada, con la vecindad y el domicilio de su órgano rector que será a todos los efectos el domicilio de la comunidad. Igualmente constará la persona natural o jurídica de quien procedan los bienes o derechos que deban inscribirse, en su caso.

- Y el título formal que produzca la inscripción, con su fecha, Tribunal, Jurado, Notario o Funcionario que lo autorice.

Como circunstancias especiales, si estas constaren en las resoluciones del Jurado Provincial, y según dispone el artículo 7º del Reglamento de Montes Vecinales de 1970, se detallarán el estado jurídico-administrativo de estos montes, incluyendo los antecedentes de la propiedad, documentación existente, datos que hayan de los registros, inventarios y archivos, relaciones con el Catálogo de montes de utilidad pública, situación de hecho, posición de la Administración municipal y de la comunidad propietaria y conclusiones previas sobre propiedad acordes con la Ley especial de Montes Vecinales.

E) Los Estatutos y su publicidad

Todas las comunidades suelen tener unas normas reguladoras de su funcionamiento, unas veces orales y de origen tradicional, y otras veces ya reflejadas en verdaderos y detallados reglamentos escritos.

La Ley de montes vecinales de 1968 y su Reglamento establecieron que el disfrute y aprovechamiento de estos montes se acomodará a las normas que se hallasen vigentes y en todo a lo que viniese siendo costumbre en cada grupo vecinal, mientras se redactase la oportuna ordenanza.

La Ley de 1980, imponiendo ya unos estatutos escritos, regulaba detalladamente el procedimiento para su redacción, estableciendo que debían formalizarse ante el órgano más inmediato de la justicia municipal.

Y la Ley vigente de 1989 dispone en su artículo 16 que la comunidad de vecinos propietaria redactará y aprobará los estatutos que, siendo la norma reguladora de su funcionamiento, habrán de recoger los usos y costumbres por los que se regirá la comunidad así como las precisiones de la Ley, señalándose como mínimo, los extremos siguientes:

- la atribución de la condición de comunero,
- la representación por casa y la delegación entre comuneros,
- la manera de ejercitar los derechos de la comunidad,
- las obligaciones de los comuneros en cuanto a custodia, defensa y conservación del monte,
- reservas para inversiones y mejoras
- y criterios a los que han de adecuarse los diversos aprovechamientos.

Como se ve, una auténtica gama de derechos y obligaciones que recaen directamente sobre la propiedad y los aprovechamientos del monte y que afectan tanto a los interesados titulares como a terceros, por lo que requieren la debida publicidad por su propia naturaleza.

¿Cómo ha afrontado la normativa especial esta cuestión de la publicidad? La ley de montes vecinales de 1980 se limitaba a decir que los estatutos y sus modificaciones producirán efectos a partir de su recepción en la Delegación Provincial de Agricultura «donde quedarán en registro público». La Ley actual de 1989, en su artículo 16-2 les concede efectos desde el día siguiente a su aprobación por la comunidad; y se

sigue diciendo que se remitirá una copia, únicamente «a efectos de conocimiento» al Registro General de Montes Vecinales en Mano Común.

Vemos, por tanto, que este tema de la publicidad y efectividad de los estatutos ha recibido un tratamiento simplemente administrativo ajeno a la naturaleza privada de los montes, por lo que no ha sido enfocada debidamente. Debe tenerse en cuenta que lo realmente interesante es la seguridad jurídica y que ésta encuentra únicamente un apoyo efectivo en la publicidad que le proporciona el Registro de la Propiedad.

Entendemos que la institución adecuada para que los derechos y deberes de los comuneros de los montes vecinales, entre sí y respecto de terceros, reciban una garantía de efectiva cognoscibilidad general es el folio registral de la finca, donde tienen perfecta entrada los estatutos, como ocurre con las normas de las comunidades de casas en propiedad horizontal o en las comunidades de aguas privadas.

El artículo 8-4º de la Ley Hipotecaria dispone que se incluirán en la inscripción las reglas contenidas en los estatutos que configuren el contenido y ejercicio de la propiedad horizontal; y en su Ley de 21 de julio de 1960 se establece en el artículo 5-3º que estos estatutos no perjudicarán a terceros si no han sido inscritos en el Registro de la Propiedad. Y en cuanto a las comunidades de aguas privadas, el artículo 66 del Reglamento Hipotecario dispone que se inscribirán en el Registro de la Propiedad haciéndose constar las normas o principios básicos de organización y régimen y los pactos que modifiquen el contenido o ejercicio de los derechos reales a que la inscripción se refiere. En la práctica jurídica, estas normas de las comunidades de pisos y las de aguas se inscriben a diario y a la certeza y publicidad de los asientos del Registro se acude continuamente con efectos positivos.

La aplicabilidad de estas normas tendría perfecto encaje para los montes vecinales en cuanto que se trata de comunidades de carácter privado y las reglas que ordenan su uso y aprovechamiento deben tener la mayor publicidad para su mejor aplicación en defensa del bien común y la seguridad de todos.

El simple archivo o registro administrativo tiene finalidades muy distintas que normalmente suelen ser bastante ajenas a la seguridad jurídica. La propia Ley de montes vecinales, al anunciar en su artículo 26 la futura creación de ese Registro, que ya califica de especial, le asigna la única finalidad de mantener una relación actualizada de los montes y su situación; se trata solo de un simple control más bien numérico de la existencia de las comunidades; a la vez, se puede consignar si tienen o no estatutos, pero ni entran en su contenido ni garantizan la legalidad y efectividad de sus reglas. Así, si tal registro administrativo que aún no existe, cuando empiece a funcionar, no ha de dotar de publicidad y eficacia a estos estatutos, hay que reconocer que se produce un lamentable vacío legal, tanto más sensible cuanto más importante es la materia a asegurar.

Concluimos insistiendo en que la publicidad adecuada para los montes vecinales y sus estatutos es la que puede proporcionar el Registro de la Propiedad, en el cual deben inscribirse tales reglas, lo mismo que se hace en la propiedad horizontal o las comunidades de aguas.

IV.- OTROS ACTOS INSCRIBIBLES SOBRE LOS MONTES VECINALES.-

Si nos atuviésemos tan solo a una primera lectura del texto literal del artículo 2º de la Ley, según el cual los montes vecinales en mano común son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, habría que concluir que no cabe otro asiento sobre ellos que el de su inmatriculación.

Sin embargo, de otros preceptos de la propia Ley se deduce que caben sobre ellos algunos actos inscribibles como permutas, cesiones, servidumbres, expropiaciones y derechos de superficie. Vamos a contemplarlos, solamente bajo esta perspectiva registral.

A) Cesión

Los montes vecinales podrán, por excepción, enajenar-

se mediante cesión temporal, total o parcialmente, para obras, instalaciones, explotaciones o servicios que redunden en beneficio directo de la comunidad de vecinos, según el artículo 5º de la Ley. Para ello se tomará el acuerdo con el quorum del artículo 18, que exige el voto favorable de la mayoría de los presentes cuando represente al menos el cincuenta por ciento del censo de comuneros, en primera convocatoria, y el 30 por ciento en la segunda. La exigencia de que exista una contraprestación en forma de beneficio para la comunidad parece compaginarse mal con la posibilidad del supuesto título gratuito que se contempla en dicho artículo. La cesión puede ser por tiempo indefinido en favor de las Administraciones públicas cuando se destine a equipamientos favorables a la comunidad y en tanto se mantenga el fin para el que se haga la cesión.

Tomado el acuerdo de cesión por la mayoría necesaria en la reunión de la Asamblea General convocada al efecto, por el Presidente de la Junta Rectora, debidamente autorizado, se otorgará con la otra parte la escritura o documento auténtico que sea título bastante, según el artículo 3º de la Ley Hipotecaria, para que pueda inscribirse el acto de cesión con todas sus circunstancias en el Registro de la Propiedad.

B) Expropiación y servidumbres

Según el artículo 6º de la Ley, los montes vecinales solo podrán ser objeto de expropiación forzosa o imponérseles servidumbre por causa de utilidad pública o interés social prevalentes a los de estos propios montes.

Habrà que estar a las normas generales de la expropiación forzosa en cuanto a los requisitos, trámites, titulación e inscripción de estos actos, que no presentarán otras especialidades que las señaladas en los números 2 y 3 del propio artículo 6º. En el primero de estos números se señala el destino de las cantidades abonadas y en el segundo se dicta una norma de especial pervivencia que entendemos debe constar en la correspondiente inscripción registral de la expropiación, para dejar a salvo los posibles efectos posteriores. Así se dice en el citado artículo 6-3 que si como consecuencia de la expropiación quedase todo el monte fuera de la titularidad dominical de la comunidad, ésta subsistirá para el ejercicio de los derechos a que haya lugar y como titular del eventual derecho de reversión.

En cuanto a las servidumbres legales que se puedan imponer sobre estos montes vecinales, su constitución e inscripción se llevarán a cabo de acuerdo con la legislación civil e hipotecaria comunes, sin especialidades. La prevalencia de las fincas dominantes sobre los montes vendrá determinada precisamente por esas normas comunes.

C) Derecho de superficie

Se contempla la posible constitución de este derecho sobre los montes vecinales en el artículo 7º de la Ley, en todo de acuerdo con la normativa general, a la que se remite de modo expreso, exigiéndose también la escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad. Aunque la Ley actual no lo diga expresamente, como se hacía en el artículo 3-4º de la Ley de 1980, se puede afirmar que se dá a esta inscripción el carácter de constitutiva por remisión a los artículos 282-2 de la Ley del Suelo y 16 del Reglamento Hipotecario, que como tal la configuran. Para contrarestar la presunción de que lo edificado cede al suelo y al no haber posesión aparente del constructor, la Ley impone la inscripción que atribuye sin ninguna duda la edificación o plantación al superficiario y no al dueño del suelo; la inscripción constitutiva está justificada. En los montes vecinales rige el mismo principio.

Las variaciones respecto a la normativa general se limitan únicamente a lo relativo a los plazos de caducidad de este derecho. Cuando la superficie se concede con destino a instalaciones o edificaciones sobre los montes vecinales, el plazo máximo de duración es de treinta años, reduciéndose a diez años cuando la superficie está destinada a cultivos agrícolas y a un turno de la especie forestal plantada cuando se

trate de un aprovechamiento para corte.

Como es sabido, el artículo 16 del Reglamento Hipotecario permite la duración de este derecho hasta cincuenta años y la Ley del Suelo, en su artículo 289-2 prolonga la duración para la superficie convenida entre particulares hasta noventa y nueve años. Para estos montes no caben tales plazos, pues habra de estarse a la norma especial del artículo 7º antes citado: transcurridos sus plazos o los más breves acordados en el título constitutivo que constarán en la inscripción, pasará a la comunidad vecinal todo lo instalado, edificado o plantado, sin ninguna indemnización al superficiario.

D) Permuta

Se permite el cambio de terrenos integrantes de los montes vecinales con otros linderos de valor similar cuando lo aconsejen razones de utilidad o interés social de las comunidades de vecinos, que sean apreciadas por ellas mismas en la Asamblea General con el quorum previsto en el artículo 18 de la Ley. A estos requisitos añade el artículo 8 el de dar cuenta al Jurado Provincial, con lo cual se procederá al otorgamiento de la escritura y su posterior inscripción registral. En el asiento de la finca o fincas que, por agrupación o agregación, ingresen bajo la titularidad de la comunidad habra de figurar, como es natural, la adscripción a dichos montes vecinales, con sujeción a su especial régimen jurídico. Así lo pide el principio de subrogación real.

E) Gravámenes

Otra excepción, ésta más llamativa al principio inalienabilidad de los montes vecinales es la posibilidad de sujetarlos a gravámenes de carácter real que permite el artículo 2º-3 de la Ley.

De conformidad con lo que disponía la Ley de 1968, el Reglamento de montes vecinales de 1970 dice en su artículo 41 que los aprovechamientos de estos montes se podrán gravar con hipoteca, en cuyo caso la ejecución solamente podrá dirigirse contra la renta o aprovechamiento del monte gravado.

En la Ley de 1980 no se mencionaba esta posibilidad de establecer gravámenes. Pero la vigente de 1989 vuelve a concederla. El citado artículo 21-3 establece que los aprovechamientos, no las fincas, podrán ser objeto de «gravámenes», sin especificar cual, pero repite, eso sí, la limitación de que la ejecución solo podrá hacerse efectiva contra esos aprovechamientos o las rentas derivadas de su cesión.

Dado el principio general de la inembargabilidad de estos montes, entendemos que en los juicios ejecutivos contra las comunidades titulares solo podrán admitirse los embargos contra los aprovechamientos y únicamente podrán practicarse las correspondientes anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad cuando en el mandamiento conste que la futura ejecución se limitará a las rentas o aprovechamientos, debiendo negarse su práctica si se pretende embargar la finca en sí.

En cuanto a las hipotecas, la norma general del artículo 106 de la Ley Hipotecaria es que solo se puede imponer este gravamen sobre fincas enajenables y los montes vecinales no lo son; la hipoteca entraña una posible enajenación futura y por ello no cabe hipotecar bienes inalienables.

Si buscamos entre los casos de hipotecabilidad especial o con limitaciones del artículo 107 de la Ley Hipotecaria podríamos encontrar una posibilidad en su número 5º, dentro de una interpretación amplia de los derechos de «pastos... leñas y otros semejantes de naturaleza real»; aunque la verdad, encontramos un tanto endeble esa posibilidad, quizá podría entrar con la limitación de solo hacer efectiva la ejecución sobre los aprovechamientos de los montes a que se refiere el artículo 21-3 de la Ley especial.

Quizá ofrezca menos dudas la Ley de Prenda sin desplazamiento de 16 de diciembre de 1954, la cual en sus artículos 53 a 54 permite la constitución de esta especial prenda por los titulares de explotaciones agrícolas y forestales sobre los frutos pendientes o separados de dichas explotaciones, así como

sobre las cosechas esperadas de las fincas

Tanto si se opta por la primera solución de la hipoteca solo ejecutable sobre los aprovechamiento como derechos reales especiales, como si se acepta la segunda del gravamen pignoraticio sin desplazamiento, rige siempre el principio de la inalienabilidad de los montes en sí mismos. Solo se pueden hipotecar o pignorar los aprovechamientos y para ello se han de cumplir los requisitos antes dichos de convocatoria y acuerdo de la Asamblea General, otorgamiento de la escritura e inscripción, en este caso constitutiva, para que en el Registro nazca y se publique el gravamen de que se trate.

V-EFECTOS PROTECTORES DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL.

Según el artículo 13 a) de la Ley de montes vecinales, la resolución firme de clasificación como tal de un terreno, una vez inscrita en el Registro de la Propiedad produce el efecto de atribuir su propiedad a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra dictada por la jurisdicción ordinaria.

La coincidencia con el artículo 38 de la Ley Hipotecaria es evidente, pues según este precepto, a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo. Y el artículo 1-3º de la propia Ley coloca a los asientos registrales bajo la salvaguardia de los Tribunales, mientras no se declare su inexactitud.

No pretendemos resumir en pocas líneas toda la teoría de la publicidad registral. Es conocida de todos y se concreta en el llamado principio hipotecario de legitimación.

Tanto las leyes como la doctrina regulan y han aceptado, respectivamente, la consideración de que la seguridad jurídica y la protección del tráfico es la gran finalidad que se obtiene con la publicidad registral. Según la opinión común de los autores, el Registro de la Propiedad es el único medio verdaderamente eficaz para acreditar la existencia del derecho y lo hace realmente público y seguro.

Por eso hemos detallado en los apartados anteriores los efectos sustantivos que se producen al inscribir las situaciones jurídicas de los montes vecinales en mano común como propiedades privadas perfectamente delimitadas y distintas de los montes públicos, como comunidades especiales bajo una titularidad colectiva no repartida en cuotas, con uso y aprovechamiento inalienables y bajo las cualidades de propiedad de propiedad inalienable, indivisible e inembargable. La constancia registral de las características que configuran estos montes sirve de base al estatuto especial de esta propiedad, poniéndola a cubierto frente a todos, sean entes públicos o particulares.

Aquí radica la protección registral de los montes vecinales, en su sistema de publicidad.

No admitimos que se puedan conseguir los mismos fines mediante registros o archivos administrativos especiales, aunque en ellos se pretenda recoger todo lo relativo a estas comunidades. No es lo mismo la publicación que la publicidad: Si bien la publicación, al igual que la publicidad, lleva consigo una exteriorización, a diferencia de ésta la publicación sólo da lugar a un conocimiento, pero no origina ningún efecto sustancial como el de la protección jurídica que es el fundamental. EL archivo administrativo manifiesta, pero no defiende; el Registro de la Propiedad, en cambio, además de publicar, coloca al titular en una envidiable posición de firmeza que le permite defenderse en cuanto le atribuye la presunción de la existencia efectiva del derecho y unos medios de defensa eficaces que se concretan en las presunciones del artículo 38 de la Ley Hipotecaria y además en el procedimiento expeditivo del artículo 41 de la misma Ley.

La Ley actual de montes vecinales anuncia la creación de uno de esos registros administrativos especiales, pero no deja de reconocer en sus artículos 16 y 26 que no producirá otros efectos que el de procurar un conocimiento o relación de las comunidades. Se tratará, en todo caso, de una simple noticia o lo más de un control administrativo, por cierto no muy explicable cuando se ha proclamado a todos los vientos que

estos montes son privados.

Volvamos, pues, a los efectos que puede proporcionar la protección registral a estos montes vecinales y que se concretan, esquemáticamente, en los siguientes puntos:

1º.- Atribuye su dominio a las comunidades vecinales, corrigiendo las indebidas atribuciones a los Ayuntamientos y dando base para excluirlos del Catálogo de montes de utilidad pública o del inventario de bienes municipales, si configuran en ellos (artículo 13 Ley M.V.).

2º.- Se presume la existencia y exactitud de los asientos registrales, bajo la salvaguardia de los Tribunales (artículos 1-3º y 38-1º de la Ley Hipotecaria).

3º.- Presunción de que las comunidades vecinales, que tengan inscrito el dominio tienen también la posesión de los montes correspondientes (artículo 38-1º Ley Hipotecaria).

4º.- La titularidad registral atribuye a las comunidades vecinales el poder de disfrute y administración de los bienes. También el de disposición, pero en los casos y con las limitaciones especiales antes señaladas para las cesiones, permutas, gravámenes y derechos de superficie.

5º.- Posibilidad del ejercicio de acciones reales en defensa de los montes, pudiendo utilizar, además de los medios ordinarios, el procedimiento especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, que es prácticamente ejecutivo y basado tan sólo en la certificación registral que acredite la vigencia sin contradicción del asiento correspondiente.

6º.- Posición defensiva privilegiada en cuanto que la comunidad demandada está exenta de la carga de la prueba en cuanto se derive de su asiento registral.

7º.- Posibilidad de rechazar todo embargo o procedimiento ejecutivo que se pretenda contra los montes, por ser estos inembargables (artículo 6-1 Ley M.V.). Para eso le bastará con acreditar su titularidad especial con la certificación registral correspondiente (artículo 38-3 Ley Hipotecaria).

8º.- Posibilidad de acogerse a las reglas existentes para los deslindes y amojonamientos de montes públicos. (Aplicables a los vecinales según los artículos 11 y 25 de la Ley de montes vecinales y 35 del Reglamento de 1970). Con ello también se da una protección registral, al reflejarse en la inscripción del deslinde una delimitación clara que permite su mejor defensa contra intromisiones de colindantes.

En cambio, no nos parecen aplicables a los montes vecinales las limitaciones establecidas en los artículos 11 de la Ley general de montes de 1957 y 77 de su Reglamento de 1962, referentes a las matriculaciones de fincas colindantes con montes públicos, para las que se exige certificación de que no están incluidas en el Catálogo o en su caso necesidad de comunicación del Registrador a la Administración forestal al efecto de la defensa de la masa forestal pública. Las comunidades de vecinos, viven sobre el terreno y por ello al advertir cualquier intromisión, puede utilizar sus medios de defensa antes anunciados para proteger su propiedad privada.

VI. CONCLUSION

La protección de los montes, como dijimos al principio, es tema de acuciante actualidad por sus implicaciones en el mantenimiento del equilibrio ecológico y su importancia económica y social.

En el caso de los montes vecinales en mano común, además de su arraigo tradicional, concurre el motivo especial para procurar su defensa de que es una de las formas de propiedad privada comunitaria que ha conseguido salvarse del proceso desamortizador y de las tendencias absorbentes de los municipios.

Las diversas leyes especiales trataron, con mayor o menor acierto, de rescatar estas propiedades en favor de sus verdaderos propietarios que son las comunidades de vecinos.

Y lo que ahora queremos resaltar es que el Registro de la Propiedad, que se ha mostrado siempre como instrumento eficaz en la defensa de la riqueza forestal, puede brindar y ofrecer unos medios de protección eficaces y adecuados para estos montes.

Si con nuestro modesto trabajo hemos facilitado su conocimiento y la posibilidad de aplicarlos, nos daríamos por satisfechos.

NOTAS

¹ Ver, en este sentido, la ponencia del Profesor Ramón Vicente Casanova «El Derecho Agrario y los recursos naturales renovables». Páginas 33 y siguientes del tomo indicado antes.

² Puede verse Ley 26 marzo 1990 de aprovechamientos de montes de Cantabria. En Asturias no hay norma legal, pero rigen por costumbres inmemoriales u ordenanzas.

³ Ver el trabajo sobre estos montes de José Luis Montero de Burgos, en la Revista «Montes», año 1969, página 345 y sigs y el de Juan Luis Castro Somoza «Los montes en mano común de vecinos de Galicia». Rev. Gal. de Legislación y Jurisprudencia, octubre 1966, págs. 457 y sigs.

⁴ En nota al art. 10 de la Ley de M.V. de 1980; pág. 667 de su libro «Código de Legislación Hipotecaria». Madrid, 1990.

⁵ Puede verse la discusión sobre el tema en el Seminario de Dº Hipotecario de los Registradores de Galicia en el resumen publicado bajo el título «La anotación preventiva del art. 11 de la Ley de Montes Vecinales» en el Boletín del Colegio de Registradores de la Propiedad, Nº 84, octubre 1973, pag. 731.

⁶ Puede verse en «Estudios sobre Derecho Hipotecario», de José María Chico Ortiz, Madrid, 1994.- Tomo II, págs. 1077 y ss.

⁷ En su libro «Comentarios a la reforma del Reglamento Hipotecario». Colegio de Registradores, Madrid 1959, pág. 49.

⁸ Ver el citado trabajo de Castro Somoza, en la nota 3. Caso aislado en contra, opinando que se trata de una comunidad romana, es la opinión de José Candido Paz Ares, en su obra «Régimen de los llamados montes de vecinos de Galicia». Edit. Galaxia, Vigo, 1966.

⁹ Pueden verse los tratados de Dº Hipotecario, entre ellos el de Roca, García García y José María Chico. En este último, ver su libro «Estudios sobre Dº Hipotecario», Madrid 1994.- Tomo II, pág. 245 y sigs.

LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS Y LA APARCERIA EN LA NUEVA LEY DE DERECHO CIVIL DE GALICIA

DOMINGO BELLO JANEIRO

Profesor Titular de Derecho Civil en la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO:

I. INTRODUCCION.

II. LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS: 1. La competencia autonómica. 2. Normas generales. 3. El arrendamiento del lugar acasado.

III. LA APARCERIA: 1. Disposiciones generales. 2. Formas especiales.

IV. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

I. INTRODUCCION.

El objeto del presente trabajo se centra en el estudio de los dos primeros Capítulos del Título V, que lleva por rúbrica Contratos, de la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de derecho Civil de Galicia (BOE de 27 de junio), conteniéndose en los mismos, que comprenden los artículos 35 a 94 de la nueva Ley, la regulación en Galicia de los arrendamientos rústicos y las aparcerías.

En efecto, el primero de los citados capítulos del Título V se dedica a los arrendamientos rústicos, y, a su vez, consta de dos secciones, la primera en la que se contienen las Normas Generales y la segunda que lleva por rúbrica «Del arrendamiento del lugar acasado», tras lo cual figura el Capítulo II, que se refiere a las aparcerías, con cinco secciones, relativas, respectivamente, a disposiciones generales y a los cuatro tipos de aparcería ya contenidos en la Compilación de Derecho Civil aprobada por la Ley 147/1963, de 2 de diciembre (agrícola, de lugar acasado, pecuaria y forestal), que serán objeto de exposición seguidamente con la lógica brevedad que un trabajo de este tipo requiere.

II. LOS ARRENDAMIENTOS RUSTICOS

1. La competencia autonómica.

El primer aspecto destacable de la regulación contenida en la Ley gallega respecto de los arrendamientos rústicos es, sin duda, su novedad puesto que hasta el momento presente Galicia carecía de una normativa específica sobre la materia ya que la Compilación de 1963, no se refería en absoluto a los arrendamientos rústicos y sólo regulaba la aparcería en sus artículos 59 a 83.

Pues bien, a pesar de tal carencia de normativa específica sobre arrendamientos rústicos que estuviese vigente en el momento de entrada en vigor de la Constitución, ninguna duda

cabe de la competencia gallega en la materia, siquiera sea por la vía de la recepción y formalización legislativa de costumbres y usos efectivamente vigentes en el respectivo territorio autonómico, tal y como habían consagrado las sentencias del Tribunal Constitucional 121/1992, de 28 de septiembre y 182/1992, de 16 de noviembre, a que se hace mención en la Exposición de Motivos de esta Ley 4/1995.

En efecto, en Galicia existía una conciencia jurídica generalizada acerca de la singularidad existente en el ámbito de los arrendamientos rústicos que demandaba una legislación específica dada la aparente insatisfacción que había producido el imperativo régimen normativo estatal, según se evidencia de las reclamaciones en tal sentido efectuadas en el Primer Congreso de Derecho gallego, celebrado en La Coruña en 1972 y reiteradas, de modo más explícito, en el Segundo Congreso, que tuvo lugar en 1985, asimismo en La Coruña, donde, tras poner de manifiesto la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega especialmente para tratar la materia de aparcerías y arrendamientos rústicos en Galicia, se recomendaba que, como se ha hecho, el precio y duración del contrato, como elementos esenciales, debían reducirse al pacto o común voluntad de los contratantes, salvo en el de lugar acasado, que debería de tener una duración mínima.

Incluso, mejor, la competencia de la Comunidad Autónoma gallega se justifica con mayor amplitud sobre la base de la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de marzo, que se reproduce en la sentencia 156/1993, de 6 de mayo, silenciadas ambas inexplicablemente -dada su transcendencia en orden a la potencial expansión de los derechos civiles autonómicos- en la Exposición de Motivos de la Ley gallega de Derecho Civil.

De acuerdo con estas sentencias, si bien la conservación del derecho civil foral o especial puede conllevar la asunción legal de prácticas consuetudinarias, la expresión constitucional «desarrollo» del propio derecho permite que, según expresión utilizada en la sentencia 88/1993, «las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho Civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral».

Pues bien, al margen de la polémica doctrinal al respecto, ninguna duda cabe de la conexión, siquiera sea simplemente normativa, entre el contrato de aparcería, contenido en la Compilación de 1963, y el de arrendamiento rústico, que ahora se regula por vez primera en nuestro derecho, siendo una buena muestra de dicha interrelación el contenido los artículos 101 y 106 de la Ley estatal 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos.

Una vez apuntada la problemática competencial, continuaremos con el análisis concreto del articulado de la Ley 4/1995, de derecho civil de Galicia, en torno a los arrendamientos rústicos, constitutivo del Capítulo I del referido Título V, que comienza con una Sección Primera referida a las Normas Generales para concluir con la Sección Segunda que lleva por rúbrica «Del arrendamiento del lugar acasado» en términos que a continuación desarrollaremos.

2. Normas generales.

En cuanto al contenido concreto de la ley gallega, el primero de los artículos de la Sección Primera consagra ya de modo expreso la primacía de los pactos libremente establecidos entre las partes sobre las normas de dicho capítulo así como, en su defecto, los usos y costumbres que les sean de aplicación.

No obstante, no deja de ser difícilmente coherente tal prevalencia de la libertad de estipulación con una regulación legal más o menos pormenorizada a continuación en los artículos 35 a 49, que, por lo demás, adolecen de ciertas deficiencias fácilmente constatables tales como referirse a la duración del contrato en dos preceptos seguidos, los artículos 39 y 40, en lugar de constituir esta materia un único precepto tal y como sucede, por ejemplo, con el artículo 25 de la Ley estatal.

En efecto, a pesar de tal declaración acerca del carácter dispositivo de la normativa en cuestión respecto del acuerdo de voluntades así como de la condición supletoria, en defecto de norma escrita, de la costumbre, en la misma Ley se contempla también, en puntuales casos, la prevalencia de la costumbre.

Así, se establece el carácter preferencial de la costumbre respecto del régimen de los aprovechamientos secundarios, que en el artículo 36/3 se declaran de pertenencia al arrendatario «salvo pacto o costumbre en contrario» e, igualmente, se señala la condición prevalente de la costumbre para determinar la forma, tiempo y lugar del pago, que, como disciplina el artículo 37/2, se efectuará conforme a lo pactado, abonándose «en defecto de pacto o costumbre» en metálico, por años vencidos y en el domicilio del arrendador.

Al margen de esta primera precisión, también existen otras excepciones de mayor calado a la primacía de la voluntad pactada, imponiéndose de modo imperativo determinadas reglas derivadas de consideraciones de protección a la parte teóricamente débil del contrato, el arrendatario, si bien, cumple advertirlo, la normativa gallega carece de una declaración genérica en tal sentido al modo en que se contiene en la Ley de Arrendamientos Rústicos en los artículos 9 y 11.

Así, dentro de estas normas que constituyen una excepción a la prevalencia del pacto figura el número 2 del artículo 42 de la Ley 4/1995 de Derecho Civil de Galicia, en el cual, tras la imposición, en el precedente número 1 de dicho precepto, a cargo del arrendatario de las reparaciones que derivan del uso y disfrute ordinario de la finca, se consideran siempre de cuenta del arrendador las reparaciones extraordinarias, con la obligación por parte del arrendatario de advertir de su necesidad.

Igualmente, en el número 3 del artículo 47, después de declarar que el arrendamiento se extingue por muerte o invalidez del arrendatario, se deja a salvo el derecho de sus sucesores legítimos o, en su defecto, familiares que convivesen con él y lo auxiliasen en la explotación de la finca o fincas arrendadas, teniendo, dichos sucesores o familiares, que escoger entre ellos, por mayoría, al que se subrogará en las condiciones y derechos del arrendatario fallecido o que quedase inútil permanente, todo ello con respecto al mejor derecho que se declara del viudo o viuda con hijos menores.

En esta misma línea de preceptos de condición imperativa, en el artículo 48 se especifica que, de modo distinto a lo preceptuado en el artículo 1571 del Código Civil, la enajenación de la finca no será causa de resolución del contrato, subrogándose el adquirente en todas las obligaciones del arrendador.

Con análoga intención unitiva para la parte teóricamente más débil del contrato, se reconoce también, en el artículo 49, al arrendatario que esté cultivando de modo personal la finca, los derechos de adquisición preferente, en forma de tanteo y retracto, salvo que los arrendamientos tengan por objeto terrenos a pasto, prado y, en general, cualquier aprovechamiento secundario o que sean de duración inferior al año agrícola, según se declara en el número 7 de dicho precepto.

Los mentados derechos de tanteo y retracto se consideran preferentes a cualquier otro de adquisición, salvo el colindante para fincas de cabida no superior a una hectárea y el de coherederos y comuneros, por el evidente mayor provecho desde la perspectiva agraria de estos últimos, a cuyo través se pretende, de conformidad con una monolítica doctrina legal, la unificación de la copropiedad o la eliminación de los minifundios, según se destaca, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio y 10 de diciembre de 1991, respectivamente.

Dichos derechos de adquisición preferente se declaran en el número 6 de este artículo 49, en igual línea que el artículo 11 de la Ley estatal de Arrendamientos Rústicos, irrenunciables hasta el momento en que puedan ser ejercitados, dado que, según ha declarado, en aplicación de este último precepto, una nutrida jurisprudencia, no resulta admisible la posibilidad de una renuncia respecto de una hipotética y futura operación cuyos elementos internos o no estaban fijados o no se expusieron al que tenía que apoyarse en ellos para ejercitar o no el derecho de retraer, contrariando la necesidad de que la renuncia tiene que ser explícita, clara y terminante, según se explicita, con amplia información al respecto, en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1979.

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley estatal se ubica dentro de las Disposiciones Generales de la misma, refiriéndose con carácter global a los derechos, no sólo de adquisición preferente, del arrendatario y se cohesiona, por ejemplo, con la declaración previamente contenida en el artículo 9, en cuya virtud son nulas y se tendrán por no puestas las cláusulas que modifiquen en perjuicio del arrendatario las normas de dicha Ley, salvo los casos en que esta expresamente lo autorice.

Por el contrario, en la Ley de Derecho Civil de Galicia, y esta es una grave laguna, difícilmente compaginable con las aludidas normas pretendidamente unitivas del arrendatario, falta, según hemos adelantado, una mínima declaración general en tal sentido pro locatario al modo en que se establece en los artículos 9 y 11 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, resultando, en último término, ciertamente peculiar estatuir la protección puntual consistente en la irrenunciabilidad sólo del derecho de retracto y no enmarcarlo dentro de una tutela global que impida, de modo colectivo, la renuncia de los derechos, en genérico, del arrendatario.

Por otro lado, y en igual sentido imperativo como excepción a la libertad de pacto, si bien en este caso en tanto que obligaciones a cargo del arrendatario, se le prohíbe modificar por su propia voluntad el tipo de cultivo o aprovechamiento que se hubiese convenido, según se impone en el número 2 del artículo 36, y, asimismo, se prohíbe al referido arrendatario ceder en todo o en parte o subarrendar la finca arrendada sin el consentimiento expreso del arrendador, a tenor de la disposición contenida en el artículo 41, estableciéndose la facultad de resolver el contrato a instancia del arrendador en caso de subarrendamiento o cesión inconstituida en el artículo 47/1-f).

Entre las carencias de la regulación sobre este particular, puede destacarse que no se establece sanción alguna para la hipótesis de que el arrendatario enajene la finca antes de tres años desde su adquisición a través del oportuno ejercicio del derecho preferente¹, lo que obliga a la aplicación supletoria de la Ley de Arrendamientos Rústicos, que contiene al respecto previsiones específicas.

En efecto, en la Ley estatal, respecto de los derechos de adquisición preferente a que se refiere el Capítulo IX, que lleva por rúbrica «Formas de acceso a la propiedad», en el primero de sus preceptos, el artículo 84, después de haberse impuesto, en el número 2, al arrendatario que adquiera la pro-

piedad de la finca arrendada a consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto o del de adquisición preferente la prohibición, salvo que lo haga en favor del IRYDA, de enajenarla, arrendarla o cederla en aparcería hasta que transcurran seis años desde la fecha de adquisición, a continuación se especifica la sanción que corresponde en caso de contravención de dicha disposición.

Efectivamente, en el número 3 de dicho artículo 84 de la Ley estatal, se estatuye que si el arrendatario incumple cualquiera de esas prohibiciones adelantadas «el arrendador podrá pedir la resolución del contrato ordinario, recuperando la propiedad de la finca, con la consiguiente resolución, según proceda, de la transmisión, arrendamiento o cesión efectuados».

Ahora bien, una vez expuestas sumariamente las normas imperativas, ha de señalarse también que, frente a esas referidas posibles excepciones al principio de autonomía de la voluntad que existen en la nueva regulación de los arrendamientos rústicos en la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia, el principio de libertad contractual que se consagra en el primer precepto, el artículo 35, del Capítulo I. De los arrendamientos rústicos, del Título V, Contratos, de la Ley gallega, este principio, reiteramos, se encuentra ampliamente desarrollado a lo largo del articulado de la Sección 1ª de dicho Capítulo, que lleva por rúbrica Normas Generales.

Así las cosas, el tipo de cultivo o aprovechamiento será libremente determinado, según se señala en el artículo 36, e, igualmente, la renta y su pago serán la que libremente estipulen las partes, tal y como reza el siguiente precepto, el artículo 37, donde se estipula, además, que las partes podrán acordar el correspondiente sistema de actualización, e, incluso, convenir que la renta consista, en todo o en parte, en la propia mejora de la finca arrendada⁵.

Igualmente, se reconoce en el artículo 38 el principio de libertad de forma en el contrato de arrendamiento, que será obligatorio cualquiera que sea la forma en que se celebre, con independencia, lógicamente, del reconocimiento a las partes de su derecho para compelerse mutuamente a su formalización en documento privado o público.

Por lo que se refiere a la duración del contrato arrendatario, su regulación, según se ha adelantado, se contiene en dos preceptos seguidos, los artículos 39 y 40, en lugar de constituir esta materia un único precepto tal y como sucede, por ejemplo, con el artículo 25 de la Ley estatal.

Se establece en el primero de dichos preceptos, el 39, que la duración contractual se somete al libre acuerdo o, en su defecto, por el tiempo de dos años agrícolas, añadiéndose en el siguiente artículo 40 que la eventual prórroga del contrato se supedita, igualmente, al acuerdo expreso de las partes.

A continuación, en el número 2 de este último artículo 40, se admite la tácita reconducción del contrato por una duración de dos años agrícolas si al menos con seis meses de antelación a la finalización del contrato, o a la de cualquiera de sus prórrogas, ninguna de las partes manifiesta a la otra, mediante la correspondiente notificación, su voluntad de que el arrendamiento concluya.

En relación a la regulación de las mejoras, el actual artículo 43 de la Ley contiene una regulación, cuando menos, reducida sobre una cuestión tan transcendental en el ámbito de los arrendamientos rústicos, puesto que en dicho precepto tan sólo se reconoce a cualquiera de los contratantes la facultad de realizar las mejoras útiles de que sea susceptible la finca según su destino, con la obligación de comunicar previamente su propósito a la otra parte, quien podrá oponerse expresamente en el plazo de quince días, tras lo cual, en el número 2 de dicho precepto, se establece que esas mejoras podrán ser compensadas económicamente o mediante prórroga del arrendamiento, según acuerdo de las partes, teniendo en cuenta el valor actualizado en el momento en que el contrato finalice.

Según fácilmente puede apreciarse, tanto la disposición contenida en este precepto sobre las mejoras cuanto la referida en el anteriormente citado artículo 42 sobre las obras y reparaciones, suponen ciertamente una previsión escasa en

relación con la regulación sobre el particular de los artículos 47 a 69 de la Ley de Arrendamientos Rústicos que, indefectiblemente, seguirán rigiendo en Galicia, al igual que acaece con la materia atinente a los arrendamientos incluidos y excluidos de la Ley, en que, ante la falta de previsión en el número 1 del artículo 36 de la Ley gallega, resultan de aplicación los artículos 2 al 7 de la Ley estatal.

En cuanto a la conclusión del contrato, por último, se distingue en la nueva Ley gallega entre, por un lado, las causas de extinción estricto sensu, que son el vencimiento del plazo y la pérdida o expropiación de la finca, aparte de la ya mencionada muerte o invalidez del arrendatario, con el aludido derecho de sus sucesores, las cuales se ubican en el artículo 46, y, por otra parte, las causas que producen la resolución del arrendamiento a instancia del dueño de la finca o, en su caso, del arrendador no propietario, a las que se refiere el siguiente precepto, el 47.

3. Arrendamiento de lugar acasariado.

A continuación, en la Sección Segunda del Capítulo I del Título V de la Ley de Derecho Civil de Galicia, se contiene una regulación bastante detallada, y con carácter separado e independiente, del arrendamiento del lugar acasariado, que es una figura tradicional del Derecho consuetudinario gallego⁶.

En el primero de los preceptos de esta Sección, el artículo 50, se define dicho «lugar acasariado» como «el conjunto que, formando una unidad, comprende la casa de labor, edificaciones, dependencias y terrenos, aunque no sean colindantes», incluyendo, asimismo, «toda clase de ganado, maquinaria, aperos de labranza e instalaciones que constituyan una unidad orgánica de explotación agraria, forestal o mixta».

A través de la nueva regulación se pretende posibilitar la estabilidad e integridad de la explotación agrícola por medio del establecimiento, en el artículo 51, de un periodo de duración mínima de cinco años, con la posibilidad de prórroga por acuerdo expreso de las partes o, incluso, tácitamente, por años agrícolas, si no media denuncia del contrato por el arrendatario mediante notificación fehaciente al arrendador con más de seis meses de antelación a la fecha en que desee darlo por finalizado.

También se trata de garantizar, con la disposición contenida en el artículo 52, la integridad del «lugar acasariado» durante el periodo de vigencia del contrato puesto que no podrá excluirse del mismo, por voluntad del arrendador, ninguna de las fincas o elementos que lo constituyan.

De modo similar, y con análogas condiciones y por las mismas razones -y con iguales deficiencias- que en el arrendamiento rústico, se reconoce el ejercicio de los derechos de preferente adquisición, si bien, en igual línea de posibilitar la integridad del «lugar acasariado», «recaerán sobre todas las fincas arrendadas o las que el arrendador hubiese enajenado», según se dispone en el artículo 53, en su número 1.

III. LA APARCERIA.

En el capítulo II de este Título V a que venimos haciendo mención de la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia, se regula, con el mismo criterio de la normativa compilada en 1963, la aparcería en sus distintas modalidades tradicionales, agrícola (artículos 68 a 70), del lugar acasariado (artículos 71 a 78), pecuaria (artículos 79 a 88) y forestal, en que se consagra, en el primero de sus preceptos, el artículo 89, el principio parciario.

La regulación de los mentados tipos de aparcería se encuentra precedida por una Sección 1ª (artículos 57 a 67) en que se contienen las Disposiciones Generales con la reiteración de algunos defectos de carácter sistemático, como aludir a la duración del contrato, de nuevo, en dos preceptos, si bien en esta ocasión bastante distantes, artículos 59 y 62, siendo, por último, de resaltar el establecimiento expreso, en el artículo 57, de la prevalencia de los usos y costumbres locales sobre las normas de todo este Capítulo II.

La aparcería es una institución tradicional del derecho agrario gallego que ya figuraba en la Memoria que presentó en 1915 J. PÉREZ PORTO⁷, quien consideraba a la aparcería como «el arriendo para los colonos pobres» puesto que los que disponían de medios para labrar bien las heredades y para satisfacer en su día la renta fija estipulada no se sometían, según el citado autor, al aviso previo cuando llega la hora de recolección, ni al reparto de frutos, de suerte que «sobre los faltos de recursos, sobre los humildes, sobre los más desheredados de la fortuna, es sobre quienes ha de recaer en nuestras provincias el exceso de gastos y de formalidades de que se ven libres los arrendatarios de posición relativamente desahogada».

Sobre la misma, la Exposición de Motivos de la Compilación de 1963 justificaba la necesidad de su regulación dado que «es una de las instituciones jurídicas que miran con más simpatía las legislaciones agrarias modernas», aduciendo que gozaba de un gran predicamento en Galicia, precisamente por las ventajas que supone para gran número de familias de campesinos carentes de fincas propias dado que a su través pueden desarrollar su capacidad labradora «en las fincas ajenas que sus dueños les ceden para que las exploten con la condición de repartirse, en la forma convenida, los frutos que se obtengan».

Ahora bien, es igualmente cierto que, al margen de sus indudables virtudes, la aparcería, «inspirada esencialmente en la confianza», como subrayaba la Exposición de Motivos de la Compilación, en Galicia, en gran parte, «se presenta al cultivador como una fiscalización y expoliación intolerables del producto de su esfuerzo personal, y al propietario como un delito continuado de apropiación indebida», dado que no se ha conseguido llevar al ánimo de los interesados que su posición debe de ser de colaboración y no de antagonismo, según atinadamente concluía E. MENÉNDEZ VALDES-GOLPE⁸.

Además, la realidad es que la aparcería, en los momentos actuales, es una institución bastante superada por las nuevas realidades agrarias de explotación de la tierra, según se ha señalado⁹, por lo cual resultan excesivos los treinta y ocho artículos que a una institución de carácter residual como la aparcería le dedica la nueva Ley 4/1995, de 24 de mayo, del Derecho Civil de Galicia.

1. Disposiciones generales.

En cualquier caso, sea de ello lo que fuere, la regulación resultante de la aparcería comienza, en el artículo 57, por su configuración conceptual como cesión por un contratante a otro del disfrute de ciertos bienes, conviniendo en repartirse en partes alicuotas los frutos o rendimientos, sin que, a diferencia de la legislación estatal (artículo 102 de la Ley de Arrendamientos Rústicos), se especifique la cantidad mínima de aportación suplementaria del cedente, que, en consecuencia, queda sujeta al título constitutivo o, en su caso, a los usos y costumbres locales, que, por este orden, son las fuentes de este contrato con carácter preferente a las propias normas de la Ley gallega.

En efecto, como hemos adelantado, el propio artículo 57, asumiendo la redacción que se proponía en el I Congreso de Derecho Gallego, dispone que la aparcería se regirá, en primer lugar, por el título constitutivo, tras el cual figuran expresamente los usos y costumbres locales, los cuales, sólo en su defecto, se suplen por las normas del Capítulo II. De las aparcerías, de esta Ley 4/1995 que, en el presente punto, representa una marcada diferencia con la previsión contenida en el ya derogado artículo 59 de la Compilación de 1963 a tenor del cual el título era suplido por las normas compiladas, quedando relegada la costumbre a una pura función hermenéutica.

Igualmente derogada e inaplicable en la actualidad, al no contemplarse en la Ley vigente una previsión similar, resulta la disposición contenida en el viejo párrafo 5 del antiguo artículo 59 de la Compilación, a cuyo tenor «los aparceros podrán invocar los beneficios que les concede la legislación general de arrendamientos rústicos», entre cuyos beneficios más sobresalientes figuran en la legislación vigente el de sala-

rio mínimo y la aplicación de la legislación laboral y de seguridad social a que se refieren los artículos 108 y 110 de la Ley estatal o el de la conversión de la aparcería en arrendamiento contenido en los artículos 117/2 y 119 de este último cuerpo legal.

Pues bien, a partir de ahora, en los contratos de aparcería en vigor, según la Disposición Transitoria Tercera, y, por supuesto, en los que se concierten en el futuro, no podrá ya invocarse la aplicación de esos aludidos beneficios contenidos en la Ley de Arrendamientos Rústicos vigente en la hipótesis más favorable en que fuesen aplicables ya que, por cierto, la remisión se efectuaba, en 1963, a la Ley de 1935, no siendo este el momento más adecuado para examinar la operatividad de dicha referencia a un texto derogado.

Dicha supresión de la referencia a los beneficios de la Ley de Arrendamientos Rústicos, aun cuando puede suponer un retroceso desde el punto de vista social, constituye una innegable ventaja desde la perspectiva técnico-jurídica pues este tipo de subordinación a la normativa estatal corre el riesgo evidente de desnaturalizar los caracteres típicos y propios de la institución pretendidamente gallega, como señalaba M^{te}. C. GÓMEZ LAPLAZA¹⁰.

Ya entrando en el análisis más concreto de la nueva normativa gallega sobre la aparcería, la misma comienza con una Sección referida a las «Disposiciones Generales» que aparece presidida, al igual que sucede con el arrendamiento rústico, por el principio de autonomía de la voluntad, que, según se ha dicho, se encuentra consagrado ya en el artículo 57 como primera fuente del negocio parciario.

En esta línea de prevalencia del pacto entre las partes para disciplinar el contrato de aparcería se sitúa la regulación prevista sobre la forma contractual en el artículo 58, en que se declara expresamente el carácter no formal de la aparcería, sin perjuicio, desde luego, de su obligada formalización por escrito a petición de cualquiera de las partes, como se añade en el número 2 de dicho precepto.

Asimismo, en relación con la duración del contrato, según dispone el artículo 59, rige el principio de libertad de estipulación, desapareciendo ahora, respecto de la aparcería acordada sin fijación de plazo, la referencia que, a los efectos de su finalización, el antiguo artículo 62 de la Compilación de 1963 efectuaba al Santoral, que, a partir de ahora, se sustituye por el día que, según los lugares o comarcas, determine la costumbre del lugar, lo que, aparte de que era lo que se venía haciendo, desde luego, parece más acertado, dado que la enumeración realizada por la vieja Compilación, entre otras carencias, no agotaba las múltiples variedades comarcales existentes¹¹.

Respecto de las prórrogas, cuya regulación se contiene en el lejano artículo 62, que, a pesar de referirse también a la duración del contrato, como el artículo 59, se encuentra separado de éste por los dos preceptos que se refieren a las obligaciones del cedente y del aparcerero, sobre la prórroga, se reitera, rige igualmente la primacía del acuerdo expreso de las partes con la previsión del antiguo artículo 62 de la Compilación de tácita reconducción por dos años si con seis meses de antelación al término del plazo fijado o de su prórroga no se denunciase el contrato o dicha prórroga.

Por lo que atañe a las obligaciones de las partes, se introducen, como innovaciones más sobresalientes, que, entre las aportaciones que figuran a cargo del cedente, ya no se distingue entre abonos orgánicos y minerales como hacía el antiguo número 5 del artículo 60 de la Compilación de 1963, sino que se impone como obligación satisfacer la parte que le corresponda, según pacto, uso o costumbre, de semillas, adobos y otros elementos necesarios para obtener los productos propios del destino de la finca¹².

En cuanto a las novedades más significativas de las obligaciones a cuenta del aparcerero, puede destacarse que se ha suprimido la disposición contenida en el número primero del artículo 61 de la Compilación de 1963 cuando, ante la incomparecencia del propietario en la recolección de los frutos, requería la presencia de dos testigos idóneos y del Alcalde de barrio, que quedaba como depositario de los frutos que le

correspondieran al propietario o cedente.

Frente a la complicada redacción y aplicación práctica de la Compilación ya derogada, y ante esa misma hipótesis de incomparecencia, se faculta al aparcerero, en el artículo 61 de la nueva Ley gallega, para levantar la cosecha y adjudicarse la parte que le corresponda de modo similar a la disposición contenida, para el enfiteuta, en el artículo 1630 del Código Civil, tal y como proponía J. C. PAZ ARES¹⁵.

Por lo demás, en materia de conclusión del contrato se distingue, al igual que en el arrendamiento, entre causas de extinción como tales, que figuran en el artículo 63 (el cumplimiento del plazo y la pérdida de la finca, que constituían los números 1º y 3º del artículo 63 de la Compilación de 1963) y causas de resolución, a las cuales se refiere el artículo 64.

Entre estas últimas se reiteran también algunas de las circunstancias que se contenían en el artículo 63 de la derogada Compilación, tales como la extinción del derecho del cedente sobre la finca; el incumplimiento grave de las obligaciones a cargo de cualquiera de las partes o el daño -que ahora también debe de ser, como novedad, grave-causado doloso o culposamente por el aparcerero en las fincas o cosechas, los cuales, *mutatis mutandi*, constituirían, respectivamente, los números 4º, 5º y 6º del viejo artículo 63.

Dentro de estas causas de resolución del vigente artículo 64, se incluyen, como innovaciones que no figuraban en estos términos en la normativa compilada, no destinar el aparcerero la finca al cultivo o explotación convenidos y la deslealtad o fraude por parte del aparcerero en la valoración o entrega al cedente de la parte de frutos que le corresponda, casos ambos que se justifican, sobre todo el último, como indicaba F.J. LORENZO MERINO¹⁶, por lo que implican de atentado a la confianza sobre la que se mueve este contrato.

Respecto de la muerte o inutilidad permanente del aparcerero, se suprime su consideración como causa de extinción de la aparcería, que figuraba en el número 7º del artículo 63 de la Compilación de 1963, de suerte que, de manera análoga a la previsión contenida para el arrendatario en el artículo 46, se faculta a ciertos familiares para continuar el contrato.

Los últimos dos preceptos referidos a las Disposiciones Generales de las aparcerías, se limitan a referirse a las disposiciones ya vistas de los arrendamientos rústicos respecto de las obras y reparaciones en el artículo 42, al que se remite el artículo 66, y a la preparación de labores en las fincas y utilización de sus dependencias en el artículo 45, al cual hace referencia el artículo 67.

2. Formas especiales.

Por lo que atañe a las formas especiales de aparcería, la Ley gallega mantiene la regulación de las tradicionales agrícola, de lugar acasurado, pecuaria y forestal.

En cuanto a la agrícola, la novedad más significativa se contiene en el artículo 69, donde se señala que no se altera la naturaleza del contrato si varios titulares de fincas rústicas conciertan entre sí o con terceros el uso o disfrute de aquéllas conviniendo repartirse los productos por partes alicuotas, según se había propuesto en el I Congreso de Derecho Gallego.

Tras esa disposición, en el artículo 70 se efectúa la oportuna remisión al artículo 49 para reconocer al aparcerero, en las mismas condiciones que el arrendatario, los derechos de tanteo y retracto en caso de transmisión a título oneroso de la finca.

En referencia a la aparcería de lugar acasurado, el primero de los preceptos que se destinan en su regulación en la presente Ley 4/1995, el artículo 71, se limita a definir su objeto por referencia a la disposición establecida, en sede arrendaticia, en el artículo 50, refiriéndose también a lo establecido en el artículo 52 respecto del mantenimiento de su integridad, finalizando las remisiones con la efectuada en el artículo 78 al 49 sobre el ejercicio de los derechos de tanteo y, en su caso, retracto, en la hipótesis de transmisión a título oneroso de la totalidad o partes individualizadas del lugar acasurado.

Resulta de particular interés la disposición contenida

en el artículo 73 en el cual se atribuyen al dueño los aprovechamientos forestales maderables que no resulten necesarios para la conservación o reparación de la casa y sus dependencias, cuando reúnan determinadas condiciones (árboles secos o haber sido derribados por fuerza mayor, productos de las podas y entresacas), todo ello al margen de la parte acordada en productos agrícolas, pecuarios y forestales.

Por el contrario, al aparcerero, aparte de corresponderle a contrario sensu los productos no maderables, se le confiere, en el número 2 del artículo 75, salvo pacto distinto, el derecho a la mitad del producto neto de venta o del valor estimado de los existentes en condiciones de ser vendidos en el momento de extinción de la aparcería, siempre y cuando, lógicamente, el aparcerero, por sí mismo o sus ascendientes, hubiese hecho la plantación y siguiese desde entonces en la explotación del lugar acasurado.

Respecto de la aparcería pecuaria, se trata, según J.C. PAZ ARES¹⁷, de una institución «afortunadamente en trance de liquidación en la región gallega, ya que la misma era el exponente de la penuria económica de dicho agro en tiempos pasados y de las escasas posibilidades del cultivador de las tierras, que carecía de medios propios para adquirir la ganadería que existe en cada explotación agrícola», por lo cual opinaba que «hubiera sido preferible que la institución de la aparcería pecuaria gallega no fuese incorporada a la Compilación, ya que al ser consagrada por la misma adquiere una cierta vitalidad, uada descable».

Ahora bien, la realidad es que dichas consideraciones no parecen haber sido tenidas en cuenta y el legislador gallego dedica diez preceptos a la regulación de este instituto, manteniendo, en lo sustancial, el mismo criterio que los siete artículos de la derogada normativa compilada, siquiera con algunas correcciones que perfeccionan su texto.

Así, de modo distinto a la consideración unitaria en el artículo 72 de la Compilación de la forma y los pactos prohibidos, ahora, en cambio, el aspecto formal se regula de modo separado, en el número 2 del artículo 79 de la Ley 4/1995, de las prohibiciones impuestas a cargo del mantenedor o aparcerero, que figuran en el artículo 80 de este último cuerpo legal.

Igualmente, frente a la diferencia existente en el texto compilado entre la valoración del ganado, al comenzar la aparcería, a la que se refería el viejo artículo 73, y la efectuada a la extinción del contrato, a la cual aludía el ya derogado artículo 78, por el contrario, en la nueva Ley de Derecho Civil de Galicia se lleva a cabo su regulación unitaria, con los mismos criterios, tanto al comenzar la aparcería como al extinguirse el contrato, en el vigente artículo 81.

En esta misma línea superadora de las deficiencias apreciadas en la normativa compilada, se faculta, en el artículo 86, al aparcerero para proceder por sí mismo, ante la incomparecencia del cedente debidamente avisado, a realizar el esquileo o extracción de la miel, suprimiéndose ya, en tal hipótesis, la obligada presencia de dos testigos y del Alcalde de Barrio, que exigía el número 2 del artículo 77 de la Compilación, al igual que, según hemos adelantado, se disciplina en el artículo 61¹⁸.

Asimismo, se permite al aparcerero, en el artículo 87, para proceder a la enajenación de los animales de la aparcería y a la de sus crías, con la única obligación de dar cuenta al cedente de las condiciones de dicha venta y, por tanto, sin la necesidad, exigida en el número 3º del artículo 77 de la Compilación, de contar con la autorización previa de dicho propietario, lo que había sido objeto de oportunas críticas¹⁹.

Por último, en cuanto a la aparcería forestal, se mantiene la regulación en su sentido tradicional, a pesar de tratarse de una institución de muy dudosa vigencia²⁰ y de que, además, es altamente cuestionable la ubicación como tal aparcería de la que, con el calificativo de forestal, se define en el artículo 89, en el cual, de modo similar al artículo 79 de la Compilación, no se otorga al pretendido aparcerero ninguna participación alicuota en los productos sino, tan sólo, el aprovechamiento secundario a cambio del cuidado y vigilancia de las fincas, cuya directa posesión sigue deteniendo el dueño²¹.

Ahora bien, junto con este tipo de denominada *aparcería*, se regula también otra modalidad, llamada «de nuevas plantaciones», que, de acuerdo con el artículo 90, tiene por objeto la creación, el mantenimiento y, sobre todo, lo que justifica su consideración como tal *aparcería*, la posterior participación en plantaciones de arbolado, teniendo la duración, si no señalan las partes otro plazo, de veinte años.

Por lo que se refiere a la extinción de esta *aparcería* forestal y consiguiente liquidación de lo que pueda corresponder al *aparcerero* por su participación en el arbolado o, en su caso, al cumplirse el plazo de los veinte años, si en esta última hipótesis, no le conviene al cedente acceder a la venta de los árboles, se dispone en el artículo 94 que será determinado el valor del arbolado o bien de mutuo acuerdo o, en su defecto, de manera contradictoria.

IV. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

La característica más sobresaliente de la nueva legislación sobre arrendamientos rústicos es que la normativa se hace ahora más flexible y adaptada a las peculiaridades de Galicia y a la estructura minifundista de las tierras pues se parte del más pleno respeto al principio de autonomía de la voluntad de las partes en cuanto a la renta, sin previsiones correctoras y también respecto de la duración, en que no se contempla la posibilidad de la existencia de prórrogas legales, con la única excepción del arrendamiento de lugar acasado, en el cual se establece una duración mínima de cinco años, por razones de carácter únicamente económico.

Con tal respeto a la voluntad negocial se pretende satisfacer, como se advertía en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Compilación presentada al Parlamento gallego el 22 de marzo de 1991, una tradicional aspiración de nuestro medio agrario, que es la liberalización del mercado de tierras y la finalización del continuo descenso de este modo de explotación de la tierra²⁶.

En todo caso, la mentada primacía de la autonomía de la voluntad resulta un principio básico en el ámbito actual de los arrendamientos rústicos ante el difícil reto de la integración en la Unión Europea y, así, en esta misma línea, se sitúa la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, lo cual, en último término, resta buena parte de la singularidad que suponía la normativa gallega recientemente aprobada.

Por lo que atañe a la regulación de la *aparcería*, en los momentos actuales, es lo cierto que se trata de una institución bastante superada por las nuevas realidades agrarias de explotación de la tierra, por lo que, simplemente pondré de relieve, una vez más, que resultan excesivos los treinta y ocho artículos que a una institución de carácter residual como la *aparcería* le dedica la nueva Ley 4/1995, de 24 de mayo, del Derecho Civil de Galicia, con lo cual doy por concluida esta somera aproximación a la regulación de los arrendamientos rústicos y *aparcerías* en esta Ley.

El Título V, que lleva por rúbrica *Contratos*, comienza con un Capítulo dedicado a los arrendamientos rústicos, que, a su vez, consta de dos secciones, la primera en la que se contienen las Normas Generales y la segunda que lleva por rúbrica «Del arrendamiento del lugar acasado».

El siguiente Capítulo de este Título se refiere a las *aparcerías* y en el mismo, tras las disposiciones generales, se regulan, con el mismo criterio de la normativa compilada en 1963, sus distintas modalidades tradicionales, agrícola, del lugar acasado, pecuaria y forestal, abarcando la normativa que se dedica a esta residual institución treinta y ocho artículos.

En el último de los capítulos de este Título V, se introduce, como novedad, basada en los usos tradicionales y la nueva realidad, el vitalicio, que no se recogió en la Compilación de 1963, manteniéndose después, en el Título VI, la regulación de la denominada *Compañía familiar gallega*, en términos análogos a los ya recogidos en la normativa compilada, a pesar de su escasa vigencia en los momentos actuales.

Por otra parte, la regulación de esta última institución,

en lugar de constituir por sí sola un Título independiente, debía de figurar, dada su naturaleza jurídica contractual, dentro de este Título V referido precisamente a los contratos, o si se apuran mucho los conceptos, en el siguiente Título VII, del régimen económico familiar, si se estima que se trata de una sociedad familiar de ganancias.

De nuevo, el legislador gallego se ve en la obligación de justificar la inclusión de una regulación pormenorizada de determinadas instituciones que, en la realidad vivida, tienen, como ya adelantamos, escasa vigencia.

Así, en la Exposición de Motivos se señala que, no sólo el arrendamiento sino también la *aparcería* y el lugar acasado «tienen hoy una excelente vitalidad, lo que aconseja su regulación por medio de la presente ley», lo cual, cuando menos, resulta un tanto arriesgado suscribir, añadiendo también que «instituciones como el vitalicio, tan vivo en la realidad social gallega, alcanzan ahora un estatuto jurídico que las circunstancias de nuestro tiempo reclaman», lo que, asimismo, con ser más cercano a la realidad, resulta, dicho así en tales términos, un tanto exagerado.

Para concluir esta primera aproximación al Título referido a los contratos, simplemente destacar que llama la atención de cualquier observador jurídico que mientras que algunos de los preceptos aparecen subordinados por letras alfabéticas, y así acontece con los artículos 60 y 106, éste último sobre la *Compañía familiar gallega*, en cambio otros preceptos, la mayoría, como los artículos 46, 61, 63, 76, 85, 91, 92 y 93 o, también sobre la *Compañía*, 103 y 105, se dividen internamente por números.

Arrendamientos rústicos.

En materia de arrendamientos rústicos, la legislación se hace ahora más flexible y adaptada a las peculiaridades de Galicia y a la estructura minifundista de las tierras pues se parte del más pleno respeto al principio de autonomía de la voluntad de las partes en cuanto a la renta, sin previsiones correctoras y también respecto de la duración, en que no se contempla la posibilidad de la existencia de prórrogas legales.

Con tal respeto a la voluntad negocial se pretende satisfacer, como se advertía en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Compilación de 22 de marzo de 1991, una tradicional aspiración de nuestro medio agrario, que es la liberalización del mercado de tierras y la finalización del continuo descenso de este modo de explotación de la tierra.

No obstante, no deja de ser difícilmente coherente tal prevalencia de la libertad de estipulación con una regulación legal más o menos pormenorizada a continuación en los artículos 35 a 49, que, por lo demás, adolecen de ciertas deficiencias fácilmente constatables tales como referirse a la duración del contrato en dos preceptos seguidos, los artículos 39 y 40, en lugar de constituir esta materia un único precepto tal y como sucede, por ejemplo, con el artículo 25 de la Ley estatal.

En todo caso, la mentada primacía de la autonomía de la voluntad resulta un principio básico en el ámbito actual de los arrendamientos rústicos ante el difícil reto de la integración en la Unión Europea y, así, en esta misma línea, se sitúa la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias publicada en el Boletín Oficial del Estado número 159, de 5 de julio, lo cual, en último término, resta buena parte de la singularidad que suponía la normativa gallega recientemente aprobada.

Sobre este particular, en la Exposición de Motivos de esta Ley estatal 19/1995 se dice, en concreto, que «por lo que respecta al arrendamiento de tierra, se pretende superar la rigidez actual del mercado mediante la modificación de los plazos y prórrogas previstos en la normativa vigente. La reducción de la duración mínima de los arrendamientos es más acorde con la frecuencia con que se vienen produciendo los cambios en la agricultura actual y puede permitir un sustancial incremento en la oferta de tierras a arrendar, así como un mercado más ágil y abierto».

Con dicha orientación, en el artículo 28 de la referida normativa sobre la modernización de las explotaciones agrarias se establece, para los contratos de arrendamiento rústico que se celebren con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, la duración mínima de los contratos en cinco años, suprimiéndose las prórrogas legales del artículo 25 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, «con la finalidad de conseguir una mayor movilidad en el mercado de la tierra», según se confiesa en la Exposición de Motivos.

En igual línea, el siguiente precepto, el 29, establece la concesión de incentivos económicos al arrendador cuando el contrato contemple una duración igual o superior a ocho años, siempre que el arrendamiento se destine a la constitución o consolidación de explotaciones prioritarias.

La competencia autonómica en la materia.

Una vez realizada esta somera aproximación a la materia relativa a los arrendamientos rústicos y expuesta la coincidencia de su regulación, en el tiempo y en el espíritu, con la reciente Ley estatal, continuamos con el análisis de la Ley gallega 4/1995, siendo en este momento preciso poner de nuevo de manifiesto la controvertida cuestión competencial.

En efecto, hasta el momento presente Galicia carecía de una normativa específica sobre arrendamientos rústicos puesto que, según se ha adelantado, la Compilación de 1963 sólo regulaba la aparcería en sus artículos 59 a 83.

Pues bien, dado que el artículo 149/1-8 de la Constitución sólo permite la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, esto es, según se ha puntualizado en la sentencia 88/1993, siempre y cuando tales derechos propios preexistentes a la entrada en vigor de la Constitución se encontrasen, además, en vigor en ese momento, entonces, con tal punto de partida, pudiera sostenerse la falta de competencia de las Comunidades, como Galicia, carentes de normativa específica sobre arrendamientos rústicos que estuviese vigente en el momento de entrada en vigor de la Constitución.

Incluso, la propia Disposición Adicional primera de la Ley estatal de arrendamientos rústicos sólo reconoce, en la letra a), la aplicación preferente de los derechos civiles, forales o especiales en todos los territorios del Estado «donde existan normas peculiares al respecto», respetándose a continuación, en la letra b), la conservación, modificación o desarrollo por las Comunidades Autónomas de las normas de su Derecho Civil relativas a las materias reguladas en esta Ley.

Así las cosas, pudiera sostenerse, como hace C. LASARTE ALVAREZ²¹, la falta de oportunidad de esta reiteración del artículo 149/1-8 en el segundo párrafo de la Disposición Adicional en cuestión, dado que «desde 1935 en adelante la legislación especial de arrendamientos rústicos ha sido aplicable a todo el territorio nacional y no hay, ni puede haberlo, indicio alguno que justifique una diversificación territorial en esta materia», todo ello al margen de que el citado autor reconoce la primacía, dentro del ámbito territorial respectivo, de la legislación foral en cuestiones puntuales a las que se remite la Ley de Arrendamientos Rústicos que, en tal sentido, justificarían el primer párrafo de la mentada Disposición Adicional.

En análogo sentido, en el epígrafe VI de la Exposición de Motivos de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias se dice que «las normas que establecen modificaciones del régimen legal de arrendamientos ... han de considerarse todas ellas integradas en el ámbito de la legislación civil, que corresponde al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.8.º de la Constitución».

Incluso, podría aducirse, como hace A. DIAZ FUENTES²², que resultaría más aconsejable, por principio de coherencia, que la materia de arrendamientos rústicos se abordase como una ley agraria autonómica, y no en la ley sobre el Derecho civil de Galicia, por la dimensión social e institucional de la materia, como instrumento de política agraria, para movilizar la tierra y aumentar la productividad del sector, que la aleja de una pura relación contractual de orden civil, entrando

de lleno en la competencia del artículo 30/1-3 del Estatuto de Galicia, que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de «agricultura y ganadería».

Ahora bien, frente a tales consideraciones, ha de tenerse en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional 182/1992, tras rechazar expresamente que la medida de constitucionalidad de la Ley gallega de prórroga en el régimen de arrendamientos rústicos pueda determinarse en función de la competencia contenida en dicho precepto del Estatuto, había declarado que la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo del propio derecho civil puede dar lugar a una recepción y formalización legislativa de costumbres y usos efectivamente vigentes en el respectivo territorio autonómico, eventualidad esta última que se deduce claramente a la vista del enunciado del artículo 27/4 del Estatuto, pues en la idea de «institución» jurídica presente en el precepto se integran o pueden integrarse, con naturalidad, posibles normas consuetudinarias, según había señalado con anterioridad en igual dirección la sentencia 121/1992.

Así pues, según dicha doctrina en cuya virtud la sentencia 182/1992 acordó reconocer la competencia de Galicia para legislar sobre los arrendamientos históricos, al considerarlos integrantes del Derecho propio de Galicia, también sería válida la normativa gallega sobre el resto de los arrendamientos si la misma tiene origen consuetudinario, siendo claro, desde luego, como ha destacado R. FONSECA GONZALEZ²³, que lo establecido, tanto en la Ley 83/1980 como en la 1/1992, supone que al legislador estatal le consta la existencia de regímenes peculiares en la materia.

Sobre tal extremo, ya el Primer Congreso de Derecho gallego, celebrado en La Coruña en 1974²⁴ había solicitado a los poderes legislativo y ejecutivo de la Nación que, en cualquier modificación de la legislación vigente, se tenga en cuenta, a efectos de la futura normativa de los arrendamientos rústicos, la aconsejable discriminación de aquellas regiones que, como Galicia, presentan características especiales en su propiedad rústica.

En igual sentido, de modo más explícito, en el Segundo Congreso de Derecho gallego, que tuvo lugar en 1985²⁵, asimismo en La Coruña, se pone de manifiesto la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega para regular toda forma de cesión de uso y disfrute por precio y tiempo determinado o determinables de fincas rústicas, y especialmente para tratar la materia de aparcerías y arrendamientos rústicos en Galicia, recomendando que, como se ha hecho, el precio y duración del contrato, como elementos esenciales, deben reducirse al pacto o común voluntad de los contratantes, salvo en el de lugar acasariado, que tendrá una duración mínima.

Luego, parece evidente que en Galicia existía una conciencia jurídica generalizada acerca de la singularidad existente en el ámbito de los arrendamientos rústicos que demandaba una legislación específica dada la aparente insatisfacción que había producido el imperativo régimen normativo estatal, de suerte que a través de la consabida formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes puede sostenerse la facultad legislativa gallega en la materia.

Incluso, mejor, la competencia de la Comunidad Autónoma gallega se justifica con mayor amplitud sobre la base de la doctrina sentada en la sentencia 88/1993 que se reitera en la sentencia 156/1993, silenciadas ambas inexplicablemente -dada su transcendencia en orden a la potencial expansión de los derechos civiles autonómicos- en la Exposición de Motivos de la Ley gallega.

De acuerdo con estas sentencias, si bien la conservación del derecho civil foral o especial puede conllevar la asunción legal de prácticas consuetudinarias, la expresión constitucional «desarrollo» del propio derecho permite que, según expresamente utilizada en la sentencia 88/1993, «las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho Civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho foral».

Pues bien, ninguna duda cabe de la conexión normativa entre el contrato de aparcería, contenido en la Compilación de 1963, y el de arrendamiento rústico²⁶, que ahora se regula por vez primera en nuestro derecho, siendo una buena muestra de dicha interrelación, como ha señalado R. BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO²⁷, el artículo 106 de la Ley 83/1980, que prevé la aplicación supletoria a aquél de las normas sobre éste, así como también en el artículo 101 de dicha Ley que, tras la delimitación del concepto de arrendamiento parciario, consistente en la cesión de la tierra a cambio de una participación en los productos que se obtengan de la misma siempre y cuando el cedente no aporte, además de la tierra, el ganado, la maquinaria y el capital circulante o lo hace en proporción inferior al 25 por 100, dispone que dicho arrendamiento parciario básicamente se regirá por las normas establecidas para el arrendamiento, lo cual, según advierte M. ALBALADEJO GARCÍA²⁸, refuerza el carácter arrendaticio de la aparcería.

NOTAS

¹ Vid. las Conclusiones del I Congreso de Derecho Galego en *Estudios do Dereito Civil de Galicia*, Santiago, 1973, y las del II Congreso en *Foro Gallego*, 1986, número 182.

² Cfr. R. BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, «La conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales», *Derecho Privado y Constitución*, número 1, 1993, página 46.

³ Vid., sobre ello, con más detalle, D. BELLO JANEIRO, *El retrato de comenros y colindantes del Código Civil*, Pamplona, 1995.

⁴ Vid. al respecto la disposición comenida, en sede de aparcería agrícola en general, en el artículo 65 de la Compilación de 1963, donde, ante la prohibición de enajenar, arrendar o ceder en aparcería durante seis años desde que el aparcerero adquiriese la propiedad por ejercicio del derecho de retrato, se estipulaba que «en caso de incumplimiento voluntario de lo establecido en este parrafo, podrá dejarse sin efecto el retrato», ante lo cual J.C. PAZ ARES, *La Compilación de Derecho Civil Especial de Galicia*, Salamanca, 1964, página 43, apostillaba que «debieran haberse precisado las condiciones y forma de ejercicio de la revocación de las adquisiciones efectuadas en virtud del retrato».

⁵ A juicio de F. LORENZO MERINO, *El derecho civil de Galicia y la propuesta de Compilación del 22 de marzo de 1991*, Santiago de Compostela, 1992, página 26, la posibilidad de hacerse efectiva la renta en obras de mejora de la finca, siempre que su importe sea determinable y actúe su ejecución en función de abono de precio (arrendamiento *ad meliorandum*), tiene como finalidad incentivar la inversión e incrementar la productividad.

⁶ Vid. M. ARTIME PRIETO, «Estudios del Derecho Civil de Galicia», *Foro Gallego*, número 160, 1973, páginas 363 a 367.

⁷ Cfr. *El Derecho Foral de Galicia. Memoria*, La Coruña, 1915, página 118 y siguientes, correspondiendo la cita que se efectúa en el texto a la página 120.

⁸ Cfr. *Las particularidades de Derecho Patrimonial en el noroeste de España, ante la Compilación gallega y el Código Civil (Comentarios al texto foral)*, Becerra, 1964, páginas 115 y 116.

⁹ Así lo sugería E. MENÉNDEZ VALDES-GOLPE, *op. cit.*, página 116, y, más modernamente, lo reconocen F. LORENZO MERINO, *op. cit.*, página 29 y A. L. REBOLLEDO VARELA, «El desarrollo del Derecho Civil gallego», en *La modernización del Derecho Civil*, coordinado por D. BELLO JANEIRO, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1994, página 191.

¹⁰ Cfr. *La aparcería agrícola en la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Madrid, 1988, página 263, manifestándose en igual sentido J.C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 39, así como F.J. LORENZO MERINO, *op. cit.*, página 31.

¹¹ Vid. acerca de ello, J. C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 42; A. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales* dirigidos por M. ALBALADEJO GARCÍA, tomo XXXII, Jaén, 1979, página 152, y E. MENÉNDEZ-VALDES GOLPE, *op. cit.*, página 125.

¹² Al respecto del número 5 del artículo 60 de la Compilación de 1963, mantenían sugerentes reservas J.C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 40, y E. MENÉNDEZ-VALDES GOLPE, *op. cit.*, página 120.

¹³ *Op. cit.*, página 41, manifestándose en parecido sentido, con análogos reparos al texto ya derogado, E. MENÉNDEZ VALDES GOLPE, *op. cit.*, página 122, y F.J. LORENZO MERINO, *op. cit.*, páginas 32 y 33.

¹⁴ *Op. cit.*, página 33.

¹⁵ *Op. cit.*, página 46.

¹⁶ Vid. las críticas al viejo artículo 77 de la Compilación de 1963 de J.C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 48.

¹⁷ En tal sentido, J. C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 48. En cambio, totalmente a favor del texto derogado, A. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Comentarios, cit.*, dirigidos por M. ALBALADEJO GARCÍA, XXXII, página 144.

¹⁸ Vid. J.C. PAZ ARES, *op. cit.*, página 48, para quien, comentando el texto compilado en 1963, hubiera sido preferible prescindir de todo el Capítulo V, relativo a la aparcería forestal, «pues del conocimiento que tenemos de la realidad jurídica regional resulta que la expresada institución no cuenta con el arraigo y difusión suficientes como para justificar su entrada en la Compilación...».

¹⁹ Vid. las dudas sobre su consideración como aparcería en J.C. PAZ ARES, «Regimen de la aparcería en la Compilación de Derecho Foral de Galicia», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1967, página 501 y F.J. LORENZO MERINO, *op. cit.*, página 36.

²⁰ Vid. *Foro Gallego*, 1992, número 184, páginas 13 a 27.

²¹ Cfr. «Prólogo» a la edición de Arrendamientos rústicos y legislación complementaria de editorial Tecnos, Madrid, 1992, páginas 20 y 21.

²² *Op. cit.*, página 303, donde también manifiesta las dudas sobre la constitucionalidad de la regulación del arrendamiento rústico en la Ley gallega en el ámbito exclusivamente civil al no haber sido regulada dicha cuestión anteriormente.

²³ Cfr. Los arrendamientos rústicos históricos, Oviedo, 1994, página 21.

²⁴ Vid. con la Conclusión Primera de la Letra B) («Sobor do arredamento rústico, a parceria múltiple e o favorecemento, mediante escención impositiva, das permutas de fincas rústicas»), del apartado II («O dereito agrario en Galicia e a súa proxección concreta na parceria e no arredamento rústico») de la Sección II («PAZ NOVOA», publicada en *Estudios do Dereito Civil de Galicia*, Santiago de Compostela, 1973, página 261.

²⁵ Vid. las Conclusiones Primera y Segunda de la letra A) («Arrendamientos rústicos»), de la Sección Segunda, «CARBALLAL PERNAS», cuyo temario fue «El Derecho agrario gallego: su proyección en sus diversas dimensiones. Especialmente Arrendamientos Rústicos, Aguas, Montes e Instituciones peculiares en general», publicadas en *Foro Gallego*, número 182, páginas 68 y 69.

²⁶ En la citada sentencia 182/1992 se rechaza en concreto la tesis sustentada por la Abogacía del Estado, de acuerdo con la cual la materia de los arrendamientos rústicos históricos legislada en el texto normativo que es objeto de impugnación en el recurso en cuestión nada tiene que ver con la regulación contenida en la Compilación de 1963, que, en su Título III regula la institución de la aparcería y sus distintas modalidades (agrícola, del «lugar acasurado», pecuario y forestal), como lo prueba, a su juicio, su regulación separada en la Ley estatal, señalando que, por ello, «en la Compilación gallega de 2 de diciembre de 1963 no hay la más mínima hue-

lla que permita entender vigente particularidad alguna en la materia arrendaticia rústica». Vid. en análogos términos a los manifestados en el texto A.L. REBOLLEDO VARELA, «Prologo», cit. página 564, quien señala que «por lo que respecta a la aparcería, aparte de su conservación cada vez más residual, su teórico desarrollo supone curiosamente el ejercicio de la potestad legislativa sobre la materia de arrendamientos rústicos».

²⁷ Cfr. «La conservación», cit. página 46, para quien, por lo demás, constituye la única vía posible de legislación gallega sobre arrendamientos al negar la existencia de un derecho consuetudinario propio al margen de la Compilación (ibidem, página 45).

²⁸ Vid. M. ALBALADEJO GARCIA, Derecho Civil, II, Derecho de Obligaciones, volumen II, 9ª edición, 1994, páginas 249 y 250, quien señala que el Derecho positivo español, al englobar la aparcería dentro de la legislación de arrendamientos rústicos, la considera como una especie de estos, aunque tenga ciertas peculiaridades que la diferencian del arrendamiento puro, o, si se quiere, a lo más, la estima como un contrato autónomo, al que, en principio, se aplican -aparte de algunas especiales- las reglas del arrendamiento, añadiendo que, después de la Ley de Arrendamientos Rústicos, su artículo 101 «viene a refrendar el carácter arrendaticio, y no asociativo, de la aparcería».

DOCUMENTACION

ALGUNOS ASPECTOS HIPO- TECARIOS DE LA LEGISLA- CION DE MONTES VECINA- LES EN MANO COMUN.

MARGARITA ISABEL POVEDA BERNAL
Doctora en Derecho.
Becaria de investigación de la Universidad de Burgos.

Comunicación presentada al V CONGRESO NA-
CIONAL DE DERECHO AGRARIO.

Indicaciones previas. Los montes vecinales y el Regis-
tro de la Propiedad: Planteamiento; El acceso al Registro de la
Propiedad de una comunidad germánica: Título
inmatriculador: la resolución del Jurado de Montes Vecinales
en Mano Común; La posible contradicción entre la declara-
ción firme de vecinalidad y la titularidad asignada por el Re-
gistro de la Propiedad.

I. Indicaciones previas.

Como figura particular de la apropiación de las su-
perficie forestales se desarrolla la de los montes vecinales
en mano común.

Son montes vecinales en mano común, con arreglo a
los arts. 1.º, 2.º y Disposición final 5ª de la Ley 55/1.980 de 11
de noviembre de Montes Vecinales en Mano Común
(L.M.V.M.C.), aquellos terrenos de naturaleza especial que,
con independencia de su origen y de su destino forestal, agri-
cola o ganadero, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su
calidad de grupos sociales y no como entidades administrati-
vas, cuya titularidad dominical corresponde, sin asignación
de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del gru-
po comunitario de que se trate, y vengán aprovechándose
consuetudinariamente en mano común por los miembros de
aquellas en su condición de vecinos con «casa abierta con
humo»²⁻³.

La Ley de 1.980 ha establecido un nuevo régimen
para los montes vecinales en mano común, depurando técni-
camente la Ley anterior de 27 de julio de 1.968, que fue la
primera sobre la materia (aparte de las menciones casi pura-
mente abstractas que se contenían en la Ley de Montes de 8 de
junio de 1.957)⁴. La legislación más reciente sobre la materia
está constituida por la Ley gallega 13/1.989 de 10 de octubre,
de montes vecinales en mano común⁵.

Lo esencial para que un monte pueda considerarse
vecinal en mano común es la realidad del aprovechamiento
consuetudinario exclusivo, en régimen de comunidad, por
quien pretenda ser titular del mismo⁶. Tan esencial es que los
montes pertenezcan a los vecinos en su calidad de grupo so-
cial, como que vengán aprovechándose consuetudinariamente
en comunidad de tipo «germánico» por los miembros de aquella
en su condición de vecinos.

Esta propiedad colectiva es calificada por la ley de in-
dividual, seguramente para diferenciarla de los bienes co-
munales, aunque se trata de una propiedad colectiva. (El art.
3.1 de la Ley gallega establece que «la propiedad de los mon-
tes vecinales en mano común [...] es de naturaleza privada y
colectiva»⁷). Desde la consideración de bienes particulares,
tiene características muy peculiares, pues son inalienables,
imprescriptibles e inembargables (art. 2 Ley gallega)⁸; si bien
su inalienabilidad, además de en el supuesto de expropiación,
puede ceder, en beneficio de la comunidad, por admitirse la
permuta entre terrenos de la misma y los de otra comunidad
que sean de valor similar, por poderse ceder temporalmente
los terrenos, en todo o en parte, para obras, instalaciones, ser-
vicios o fines que redunden en beneficio directo de los vecinos
y por poderse constituir sobre ellos, con el mismo carácter
temporal, que en este caso no podrá exceder de treinta años,
derecho de superficie con destino a instalaciones, edificacio-
nes y plantaciones. Pudiendo ser también objeto de arrenda-
miento por tiempo no superior a quince años (art. 5
L.M.V.M.C.)⁹.

Los montes no estarán sujetos a contribución alguna de
base territorial ni a cuota empresarial de la Seguridad Social
Agraria y su titularidad dominical corresponde, sin asigna-
ción de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del
grupo comunitario de que se trate. (arts. 2 L.M.V.M.C. y 2º de
la Ley gallega)¹⁰.

La titularidad dominical y del aprovechamiento coinci-
den plenamente, pues corresponde a los vecinos, en comuni-
dad de tipo germánico, existe un vínculo personal entre los
comuneros, en este caso, la cualidad de vecino de una deter-
minada localidad, por lo tanto su número es indeterminado y
variable.

Esta titularidad está atribuida, por ministerio de la ley, a
la condición de vecino integrante en cada momento del grupo
comunitario de que se trata. Este carácter de vecino constitui-
vo de un status complejo de Derecho administrativo y civil, es
un hecho independiente de la voluntad de los demás vecinos
que no pueden crearla, ni extinguirla ni modificarla porque es
de orden público¹¹.

Cada comunero tiene el derecho de propiedad y aprove-
chamiento por completo, pero limitado porque otros tienen
igual derecho a la totalidad; no existen cuotas, aunque puedan
establecerse para el ejercicio del derecho de aprovechamiento,
pero no existe el derecho actual a una cuota que se pueda ne-
gociar; el derecho de los comuneros es inalienable e

imprescriptible y ninguno puede ejercitar la acción de división de la cosa común¹².

La comunidad se regulara por medio de Estatutos el ejercicio de los derechos de los partícipes, los órganos de administración, gestión y responsabilidad de los componentes y demás cuestiones referentes al monte, dentro de los límites establecidos en las leyes. (arts. 4 L.M.V.M.C. y 14 ss. de la Ley gallega).

La administración, disfrute y disposición -en su caso- de los montes vecinales en mano común corresponde exclusivamente a la respectiva comunidad propietaria, que tendrá plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, incluido el ejercicio, tanto por vía judicial como administrativa, de cuantas acciones sean precisas para la defensa de sus respectivos intereses¹³.

Para los actos de disposición será necesario el acuerdo favorable de tres cuartas partes de los miembros de la comunidad.

La regulación del disfrute, uso o cesión de aprovechamientos y convenios de explotación con la Administración Pública, Entidades sociales, Mancomunidades, Cooperativas o particulares, y los actos de administración en general, requerirán el acuerdo de la mayoría de los partícipes, salvo que los Estatutos exijan un quórum más elevado. (arts. 5 L.M.V.M.C. y 18 de la Ley gallega)¹⁴.

La clasificación de un monte como vecinal se efectúa por los Jurados de Montes Vecinales en Mano Común, para lo cual se requiere el aprovechamiento consuetudinario, en régimen de comunidad, con carácter exclusivo, por los vecinos; clasificación que puede ser rebatida ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (arts. 10 L.M.V.M.C. y 9 y 12 de la Ley gallega).

La Ley parece así resolver así la cuestión de la titularidad privada de los montes vecinales y su configuración como una comunidad germánica de bienes; sin embargo, del análisis del régimen jurídico que le misma atribuye a los montes vecinales puede observarse que, si bien es coherente con la calificación jurídica otorgada de comunidad germanica de bienes, introduce, no obstante, importantes variaciones en un doble significado: por un lado introduciendo regulaciones difícilmente compatibles con una propiedad rigurosamente privada justificadas, sin duda, por el interés social del monte. Por otra parte se consagran otras normas moduladoras de un hipotético y puro régimen de comunidad en mano común, como consecuencia de la necesidad de hacer operativa en el tráfico esta comunidad.

Resultado de todo esto es el de la definición de un régimen jurídico absolutamente singular y característico de este tipo de bienes, un nuevo ejemplo de propiedad estatutaria, entre las que conoce nuestro Ordenamiento, pero en el que probablemente se ha cedido a prejuicios dogmáticos frente a una regulación que posibilite su explotación en la forma más rentable posible¹⁵.

Por otra parte, con la privatización definitiva de los montes vecinales que ha operado la Ley de 1.980 -criterio mantenido por la Ley gallega-, las únicas facultades administrativas que respecto de los mismos restan son ya, aparte de la de pura protección y tutela, confiada a los órganos de Administración forestal (arts. 14 y 15 L.M.V.M.C.), órganos en todos los casos transferidos a las Comunidades autónomas¹⁶, la de participar en la formación y actuación del Jurado de Montes Vecinales en Mano Común, asistir y registrar su funcionamiento y ejecutar, finalmente, las decisiones de este órgano¹⁷.

II. Los montes vecinales y el Registro de la Propiedad.

1. Planteamiento.

Una vez firme, la declaración de vecinalidad efectuada por el Jurado de Montes produce los importantes efectos de atribuir la propiedad del monte a la comunidad vecinal correspondiente, en tanto no exista sentencia firme en contra pronunciada por la Jurisdicción Ordinaria; excluir al monte del Inventario de Bienes Municipales o del Catálogo de Utilidad Pública, si en ellos figurase. (arts. 13, núms. 1 y 2

L.M.V.M.C.). Y, fundamentalmente por lo que al tema objeto de nuestro estudio interesa: «Servir de título inmatriculador suficiente para el Registro de la Propiedad». (arts. 13, núm. 3 L.M.V.M.C. y 13.b) de la Ley gallega).

Según la propia referencia de los preceptos citados, la legislación está pensando aquí en una primera inscripción que sera de dominio, excluyéndose cualquier otro derecho real (art. 7 L.H.).

La legislación de montes vecinales posibilita pues, con esta previsión, el acceso de los montes vecinales en mano común no inscritos previamente al Registro de la Propiedad «a nombre de la respectiva comunidad titular». (art. 30 R.M.V.M.C. de 26 de febrero de 1.970).

El favorecimiento de la inscripción en el Registro de la Propiedad está presente ya en la Exposición de motivos de la ley de 1.968 que señaló que: «Las características especiales de estos bienes, en algún modo similares a los de carácter comunal de la legislación general, impone ciertas exigencias para asegurar su titularidad en favor de los grupos que tradicionalmente los vienen utilizando y las facultades dominicales ejercitadas dentro del régimen de comunidad de tipo germánico, garantizadas mediante su inscripción en el Registro de la Propiedad, para impedir los abusos y usucapiones que han venido cercenando la extensión de las propiedades forestales de este carácter».

La inscripción de los montes se presupone además necesaria, como previa a la de otros derechos reales sobre los mismos, cual es el caso del derecho de superficie. Señalando así el párrafo cuarto del art. 3 L.M.V.M.C., y el art. 7.2 de la Ley gallega, que el derecho de superficie se constituirá necesariamente en escritura pública que, como requisito imprescindible para su eficacia, habrá de inscribirse en el Registro de la Propiedad¹⁸.

La inscripción previa de los montes será, también, presupuesto necesario de la conveniente constancia registral de los arrendamientos que recaigan sobre esta clase de montes, que al estar excluidos de la legislación especial de arrendamientos rústicos (arts. 6.7º, a) L.A.R. y 5 L.M.V.M.C.) y no tener un período mínimo de duración legal -tan solo se establece un período máximo de quince años-, ni gozar tampoco de las prórrogas forzosas y demás protección que la legislación especial arrendaticia otorga por encima de la publicidad registral, se verán muy favorecidos por la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Pero esa política legislativa favorable a la inscripción para dotar a estos bienes de toda la protección que el Registro de la Propiedad ofrece¹⁹, choca con algunos defectos de coordinación entre las normas registrales y la propia naturaleza y regulación jurídica de los montes vecinales en mano común.

2. El acceso al Registro de la Propiedad de una comunidad germánica.

En particular, hemos de tener en cuenta que el art. 54 R.H. señala en su párrafo primero que: «Las inscripciones de partes indivisas de una finca o derecho precisarán la porción ideal de cada condeño con datos matemáticos que permitan conocerla indudablemente».

Este precepto complementa al art. 9 L.H. y al 51 del propio R.H. en lo referente a la extensión del derecho inscrito como una de las circunstancias que necesariamente debe contener la inscripción, y establece que las inscripciones de partes indivisas de una finca o derecho precisarán la porción ideal de cada condeño, con datos matemáticos que permitan conocerla indudablemente, sin que para ello baste hacer referencia a unidades de moneda, para indicar la medida superficial, u otra forma análoga. Es evidente que el precepto se refiere a la comunidad romana o por cuotas²⁰.

Ninguna norma hay en nuestra legislación hipotecaria que se ocupe de la inscripción en el Registro de la propiedad de la Gesamte Hand o comunidad germánica, en general; sin embargo si tiene previsto el acceso al mismo Registro de otras comunidades tradicionalmente excluidas del ámbito del condominio romano, cual es el caso de la comunidad here-

ditaria²¹, si bien no mediante el asiento de inscripción, sino por anotación preventiva (el art. 42.6 L.H. señala que «Podrán pedir anotación preventiva de sus respectivos derechos en el Registro de la Propiedad correspondiente [...] 6º. Los herederos respecto de su derecho hereditario cuando no se haga especial adjudicación entre ellos de bienes concretos, cuotas o partes indivisas de los mismos»: precepto desarrollado por el art. 46 L.H.)²².

Otro supuesto de comunidad que también ha sido incluido por algún sector doctrinal entre las de tipo germánico es el caso de la sociedad de gananciales²³ -sin inclinarnos de manera indiscutible por atribuirle tal naturaleza, lo que es evidente es que no se trata de una comunidad romana o por cuotas y, sin embargo, el Reglamento hipotecario establece reglas especiales de inscripción en los arts. 90-96-²⁴.

Resulta así evidente que dado que la forma habitual de comunidad en nuestro ordenamiento jurídico es la comunidad por cuotas, el art. 54 R.H. se refiere a esa cuando trata de determinar la extensión del derecho inscrito en caso de indivisión²⁵. Respecto a lo que podríamos calificar como «otros tipos de comunidad», se limita la legislación hipotecaria a regular el acceso al Registro de las más destacadas o con mayor trascendencia civil e hipotecaria como es el caso de la comunidad hereditaria o de las comunidades conyugales²⁶.

Resulta lógico además, que ninguna norma hipotecaria haga referencia a los montes vecinales en mano común, ya que estos carecían prácticamente de regulación antes de la Ley de 1.968, que es posterior a la L.H., y la preocupación del legislador de la primera Ley de montes vecinales en mano común, por regular jurídicamente estos bienes y evitar los abusos y usurpaciones mediante la protección registral de los mismos, no pudo ser compartida por el legislador hipotecario.

Cabe pues, salvar el obstáculo que supone el tenor literal del art. 54 R.H., y la falta de mención específica de los montes vecinales en la Ley hipotecaria, destacando que se permite el acceso al Registro de estos otros supuestos de comunidad germanica, en los que tampoco se cumple lo preceptuado en el artículo 54 del Reglamento, y que aparecen expresamente regulados en la Ley o en el Reglamento hipotecario. Constancia registral, que podemos entender aplicable a los montes vecinales en mano común, por analogía.

Por otra parte tanto la doctrina hipotecaria como la D.G.R.N., ya que han manifestado sobre una interpretación del art. 54.1 R.H. que entiende que esta regla no es aplicable a los casos de comunidad sobre un patrimonio, en los cuales no existen cuotas sobre objetos individualizados, y que se rigen por preceptos especiales²⁷.

3. Título inmatriculador: la resolución del Jurado de Montes Vecinales en Mano Común.

Como la inmatriculación de las fincas se realiza, en nuestro sistema, a través de la inscripción de su dominio, la exigencia de titulación ordinaria haría inasequible el Registro a muchas fincas; y si la inscripción de dominio es primera, también en sentido registral, la dispensa de previa inscripción daría lugar a protecciones injustificadas e injustas²⁸.

Ambas consideraciones hacen que los medios de inmatriculación estén limitados y regulados en la Ley hipotecaria; y que los asientos que producen se hallen sometidos a un período de eficacia limitada.

En la vigente Ley hipotecaria, los medios de inmatriculación son dos de carácter general y uno de aplicación particular²⁹. Dice el art. 199, que: «La inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna se practicará: a) Mediante expediente de dominio. b) Mediante el título público de su adquisición, completado por acta de notoriedad cuando no se acredite de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante. c). Mediante el certificado a que se refiere el art. 206, sólo en los casos que en el mismo se indican.

Se trata, en este último caso, y conforme al art. 206 L.H., de las certificaciones administrativas de dominio de bienes inmuebles³⁰ del Estado, la Provincia, el Municipio y las

Corporaciones de Derecho público, o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquel, y las de la Iglesia católica, cuando carezcan de título escrito de dominio libradas por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los bienes inmuebles que pertenezcan a estas entidades, en las que se expresará el título o modo en que fueron adquiridos). Pero no podemos entender que estos sean los únicos medios de inmatriculación admitidos, pues entonces no podría admitirse la inmatriculación de los montes vecinales en mano común.

Los artículos 13.3 L.M.V.M.C. y 13.b) de la Ley gallega, señalan que la clasificación que el Jurado Provincial realice de un monte servirá de título inmatriculador suficiente para el Registro de la Propiedad.

Con anterioridad a esa clasificación ya se producen algunos efectos hipotecarios:

Los expedientes de clasificación de los montes vecinales en mano común habrán de ser inexcusablemente notificados en su fase inicial a las personas o entidades a cuyo favor aparezca inscrito en el Registro de la Propiedad algún título relativo al monte, (arts. 10.2 L.M.V.M.C y 11.2 de la Ley gallega).

Iniciado el expediente de clasificación, ningún terreno afectado por aquél podrá ser objeto de enajenación, división o gravamen hasta que recaiga la oportuna resolución por el Juzgado, a cuyo efecto se practicará la correspondiente anotación en el Registro de la Propiedad, (arts. 10.3 L.M.V.M.C. y 11.5 de la Ley gallega).

Y una vez expedida la certificación señala el art. 13.3 L.M.V.M.C., inciso segundo:

«Las certificaciones que se expidan para inmatriculación registral de los montes contendrán los requisitos del artículo doscientos seis de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento. Dichas certificaciones estarán exentas de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y serán gratuitas las primeras inscripciones de tales montes y las cancelaciones a que haya lugar con tal motivo».

Y dispone el art. 13, párrafo primero, de la Ley gallega de montes vecinales en mano común de 10 de octubre de 1.989:

«La resolución firme de clasificación de un terreno como monte vecinal en mano común habrá de contener los requisitos necesarios para su inmatriculación en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria y su Reglamento, y vendrá acompañada de planimetría suficiente que permita la identificación del monte. Dicha resolución, de acuerdo con el art. 13 de la Ley 55/1.980 - L.M.V.M.C.-, una vez firme producirá los siguientes efectos [...]».

Entendemos, con ROCA SASTRE³¹, que para que proceda esta inmatriculación por medio de la certificación administrativa de dominio del art. 206 de la Ley hipotecaria, es preciso:

1). Que se trate de fincas que pertenecen al Estado, a la Provincia, al Municipio o a las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél, así como a la Iglesia católica.

2). Que en la certificación se haga constar, clara y terminantemente, que no existe título de dominio inscribible a disposición del Estado o Corporaciones civiles o eclesiásticas.

3). Que la finca no se halle inmatriculada. Lo cual no es un requisito específico de este medio de inmatriculador, sino norma general a toda inmatriculación registral de fincas³².

Resultando entonces que no puede considerarse, stricto sensu, incluida la certificación expedida por el Jurado Provincial de montes vecinales en mano común en el ámbito del art. 206 L.H. ya que:

1º. Los bienes que se inscriben no pertenecen a las Entidades señaladas en el art. 206 L.H. -Estado, Provincia, Municipio, etc.-, sino a la comunidad vecinal que los viene aprovechando consuetudinariamente.

2º. El Ente emisor de la certificación -el Jurado Provincial de montes vecinales- no es ninguno de los entes públicos de los enumerados en el art. 206 L.H.

La mayoría de la doctrina hipotecarista entiende, sin embargo, que además de los medios inmatriculadores señalados en el art. 199 L.H. en el Reglamento y en disposiciones especiales se encuentran admitidos y regulados otros medios de inmatriculación tales como³³:

1º. Los títulos, cualquiera que sea su fecha, que fueren inscribibles directamente con arreglo a las leyes (art. 299 R.H.). Y aquí se incluiría la inmatriculación de los montes vecinales en mano común en virtud de la clasificación acordada por el Jurado Provincial de montes vecinales en mano común conforme a los arts. 13 L.M.V.M.C. y 13 de la Ley gallega.

2º. Las concesiones administrativas (arts. 31 y concordantes R.H.).

3º. Las actas notariales sobre aprovechamiento de aguas públicas adquiridos por prescripción (art. 70 R.H.).

4º. Las resoluciones judiciales recaídas en materia de bienes de capellanías colativo-familiares extinguidas (art. 11 R.H. y R.D. de 17 de abril de 1.925).

Los arts. 13.3 L.M.V.M.C. y 13 b) de la Ley gallega, regulan que las certificaciones que se expidan para la inmatriculación de los montes vecinales en mano común contendrán los requisitos del art. 206 L.H. Tales requisitos son³⁴:

a). Han de estar expedidas por Autoridad o Funcionario jefe de la dependencia a cuyo cargo se halle la custodia o administración de las fincas correspondientes y que ejerza autoridad pública o facultad para certificar³⁵.

b). Las circunstancias que deben expresar las certificaciones administrativas de dominio, conforme preceptúa el art. 303 del Reglamento hipotecario, son las siguientes:

1º. La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, denominación y número, en su caso, y cargas reales de la finca que se trate de inmatricular.

2º. La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real inmatriculable de que se trate, y las de la finca a que se refiere la regla anterior³⁶.

3º. El nombre de la persona o Corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho cuando constare.

4º. El título de adquisición o el modo como fueron adquiridos.

5º. El servicio público u objeto a que esuviere destinada la finca.

Si no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se expresara así en la certificación y se indicaran las que sean.

c) Estas certificaciones constarán extendidas en papel del sello de oficio³⁷.

Sin embargo, la inscripción de los montes vecinales presenta alguna especialidad conforme a los arts. 11 L.M. y 75 R.M.

El art. 11.1 de la Ley de Montes, señala en su primer inciso que: «Todo monte incluido en el Catálogo y que haya sido deslindado se inscribirá obligatoriamente a favor de la Entidad pública a quien pertenezca el dominio de la finca, mediante certificación por triplicado de dicho documento expedida por la Administración Forestal, en la forma y con las circunstancias que prevén los arts. 206 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, acompañada, si existe, del plano topográfico de la finca que se pretenda inscribir».

Mientras que, con carácter general para todas las certificaciones señala el art. 303 R.H., que deberán expedirse solamente por duplicado.

Por su parte, el art. 75 del Reglamento de montes de 22 de febrero de 1.962 señala en su párrafo primero que: «Practicada la inscripción en virtud de certificado de dominio, se notificará a todos los que pudieran estar interesados en ella, por medio de edicto autorizado por el Registrador, que comprenderá: las circunstancias esenciales de descripción de la finca, título de adquisición, persona de quien se adquirió y entidad a la que pertenece. El edicto se entregará al presentante a fin de que sea fijado por espacio de un mes en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radica la finca, acreditándose este hecho por certificación o diligencia suscrita por el Secretario del mismo a continuación del edicto. Este se archivará en el Registro después de extendida nota al margen de la ins-

cripción expresiva del cumplimiento de la anterior formalidad»³⁸.

La inscripción de estas certificaciones, siendo procedente, se verificará con arreglo a las prevenciones siguientes³⁹:

1º. La certificación administrativa de dominio se presentará al Registrador de la propiedad en que radica la finca a inmatricular, solicitándose su inscripción (art. 305 R.H.)⁴⁰.

2º. Una vez efectuada la inscripción de la certificación administrativa inmatriculatoria, el Registro devolverá uno -dos en nuestro caso- de los ejemplares de la certificación, con la nota correspondiente y conservará el otro -uno de los tres ejemplar de la misma en el Archivo del Registro. (art. 307 R.H.).

Los efectos de los asientos de inmatriculación practicados en virtud de estas certificaciones de dominio sufren los mismos condicionamientos de todos los asientos de inmatriculación, en general, y los especiales establecidos en el art. 207 L.H., según la cual estos asientos «no surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha», esto es, que respecto de ellos, durante ese lapso de tiempo, no opera la fe pública del Registro consagrada por el art. 34 de la Ley hipotecaria y sus preceptos concordantes del mismo⁴¹.

Además con arreglo a los arts. 13.3 L.M.V.M.C. y 13.c) de la Ley gallega, estas certificaciones estarán exentas de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Exención que se mantiene en R.D.L. 1/1.993, de 24 de Septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo art. 45.C).3º se refiere a la Ley 55/1.980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común.

Y conforme al último inciso del mismo art. 13.3 L.M.V.M.C., y al último de la letra c) del art. 13 de la Ley gallega, serán gratuitas las primeras inscripciones de tales montes y las cancelaciones a que haya lugar con tal motivo.

La referencia a las cancelaciones es criticable ya que el certificado de dominio solo opera en la Ley hipotecaria como medio inmatriculador pero no sirve para reanudar el tracto⁴², ni para provocar la cancelación de asientos del Registro de la Propiedad. Cancelación que sólo podrá obtenerse conforme al art. 82 L.H., mediante juicio ordinario⁴³.

4. La posible contradicción entre la declaración firme de vecinalidad y la titularidad asignada por el Registro de la Propiedad.

Dos soluciones aporta la Ley de montes vecinales en mano común para estos casos⁴⁴.

La primera se encuentra en el art. 13.3 L.M.V.M.C., cuando señala que «En caso de contradicción entre la resolución del Jurado y lo que conste en el Registro, se estará a lo previsto para tales supuestos en la Ley de Montes y su Reglamento, en concordancia con lo dispuesto en la Ley y Reglamento Hipotecario»⁴⁵.

Tal referencia nos reconduce al art. 11, párrafo 1º de la Ley de Montes y al art. 70 del Reglamento de Montes.

El art. 11.1º L.M., dice que: «Si la certificación para la inmatriculación del monte estuviere en contradicción con algún asiento no cancelado o cuya descripción coincida en algunos detalles con la de fincas o derechos ya inscritos, se procederá en la forma que determina el art. 306 del Reglamento hipotecario». Disponiendo este último que en estos casos los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiendo anotación preventiva, si lo pidiera el interesado, y remitirán copia de los asientos contradictorios a la Autoridad que haya firmado aquellas certificaciones. Dicha autoridad, si lo estimara procedente, comunicará al Juez de primera instancia del partido en que radique el inmueble, cuanto acerca de este y de su titular arroje el expediente administrativo, acompañando la copia del asiento remitida por el Registrador. El Juez de primera instancia dará vista de estos antecedentes a

la persona que, según dicho asiento, puede tener algún derecho sobre el inmueble, y con su audiencia, dictara auto declarando o no inscribible la certificación.

En estos casos se produce un supuesto en que el Registrador duda acerca de si la finca en cuestión está ya inmatriculada, y a fin de evitar una doble inmatriculación, el Reglamento remite la resolución del problema de identificación de la finca al Juez de primera instancia¹⁷.

La solución que ofrece el precepto, de extender anotación preventiva por falta subsanable es altamente criticable y el Registrador debería denegar la inscripción, y acudirse a los procedimientos de reanudación del tracto sucesivo, ya que la certificación es sólo un procedimiento inmatriculador, como hemos visto, y no sirve para reanudar el tracto¹⁸.

El art. 70 del Reglamento de Montes dice: «1. Si el monte estuviera inmatriculado a favor de persona distinta de la Entidad pública a la que el Catálogo asigne la pertenencia, la inscripción a favor de éste se practicará mediante cualquiera de los medios de rectificación del Registro establecido en el apartado a) del art. 40 de la Ley hipotecaria. 2. Si no lo estuviere, la inmatriculación tendrá lugar por cualquiera de los modos que admite la legislación hipotecaria y, en su caso, mediante la certificación administrativa de dominio a que se refiere el artículo siguiente».

Tampoco esta solución ha merecido un juicio muy favorable de la doctrina que se ha ocupado del tema, por no permitir establecer la prioridad de la resolución del Jurado sobre una titularidad registral diferente, cuando al contemplar la posibilidad de que el monte catalogado (aquí debe entenderse clasificado como vecinal) estuviere ya inmatriculado a favor de persona distinta a la que el Catálogo (aquí la resolución del Jurado) asigne la pertenencia, precisa que la única forma de rectificar la inscripción es la utilización de cualquiera de los medios de rectificación del Registro a que se refiere el apartado a) del art. 40 de la Ley hipotecaria, ninguno de cuyos medios -la toma de razón del título correspondiente; la reanudación del tracto por medio del acta de notoriedad o expediente de dominio y resolución judicial- permite el acceso al Registro de la titularidad asignada por la resolución del Jurado salvo que tal titularidad se declare por la resolución judicial obtenida tras el correspondiente juicio declarativo¹⁹.

Pero es necesario tener en cuenta la excepción que a la aplicación del art. 70 R.M. supone la Disposición Transitoria primera de la Ley de Montes Vecinales en Mano Común, a cuyo tenor: «Por excepción a lo dispuesto en el art. 13.3 de esta Ley, las resoluciones de los Jurados Provinciales tendrán eficacia durante el plazo de cinco años a partir de su firmeza, para rectificar las inmatriculaciones contrarias del Registro de la Propiedad, salvo que las mismas se hayan practicado en virtud de sentencia dictada en juicio declarativo²⁰».

La referencia de este precepto a la rectificación de «inmatriculaciones», sugiere la duda acerca de si la eficacia rectificadora del Registro que el mismo atribuye lo es únicamente respecto a los asientos de inmatriculación, es decir, a las primeras inscripciones del dominio y no, por tanto, a los asientos posteriores; o, si, por el contrario, la referencia a la «inmatriculación» no es sino una mera imprecisión terminológica, y la eficacia rectificadora del Registro alcanza a cualquier inscripción.

La cuestión no es banal, porque la primera interpretación vendría a suponer que la rectificación del Registro no sería posible frente a terceros hipotecarios protegidos por la fe pública registral.

Nos hallamos en definitiva ante un conflicto entre la titularidad que publica el Registro y la resultante de esta certificación administrativa y no podemos, sin vulnerar gravemente nuestro sistema registral, estimar aceptable la opinión de BOCANEGRA²¹, quien considera que, de interpretarse que la D.T. 1ª se refiere sólo a los asientos de inmatriculación y no podría perjudicar al tercero hipotecario, la ley vendría indestructiblemente a amparar, con la gravísima consecuencia en tales casos, de la pérdida definitiva del monte por los vecinos (y de su carácter vecinal), y sin que tal resultado pudiera ser evitado por el enérgico mandato de la Disposición

Final 3ª, c) de la Ley que declara «inexistentes en Derecho» los negocios distintos de los que señala, más que respecto del primer adquirente, no de los posteriores, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial del art. 34 L.H.

En consecuencia, propone considerar que la D.T. analizada adolece de una clara imprecisión terminológica y se refiere en realidad, a cualquier tipo de asiento y no únicamente la primera inscripción; y concluye afirmando que resulta difícilmente explicable la atribución de esa eficacia rectificadora al Registro limitada al plazo de cinco años, como no sea un mero intento de estimular a las comunidades vecinales a regularizar cuanto antes su situación registral, bajo la amenaza en otro caso de la pérdida de eficacia a estos efectos de su declaración de vecinalidad.

Sin duda la posición de este autor está fuertemente mediatizada por su condición de publicista y en particular no tiene en cuenta la muy diferente consideración que deben tener los Registros meramente administrativos y el Registro de la Propiedad.

Lo cierto es que, como el propio autor reconoce, las resoluciones de los Jurados de Montes Vecinales son actos administrativos ejecutivos, agotan la vía administrativa y, previo recurso de reposición, pueden ser impugnados ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, suponen una auténtica y, en cierto modo, asombrosa declaración social de propiedad sobre los montes vecinales, puesto que la firmeza de sus acuerdos de clasificación de los montes como vecinales es eficaz para atribuir la propiedad del monte a la comunidad vecinal correspondiente, reconociendo la titularidad dominical a favor de la comunidad de vecinos y sirviendo de título inmatriculador suficiente para el Registro de la Propiedad²².

No resulta justificado que un acto administrativo como es la certificación de clasificación del Jurado de montes vecinales sirva, sin más, para rectificar un asiento registral, especialmente si hay terceros hipotecarios, pareciendo más lógico acudir a un procedimiento declarativo, en los términos que propone el art. 70 R.M. remitiendo al art. 40 L.H.

NOTAS

¹⁷La complejidad de esta clase de propiedad y sus características esenciales, han sido puestas de relieve por J.J. LOPEZ JACOISTE, quien señala que las cuestiones fundamentales de la propiedad forestal son, la de su misma existencia como propiedad privada, la de su configuración como entidad real y la de su tratamiento como objeto de negocios jurídicos. Su existencia implica una incesante tensión entre formas públicas y privadas de propiedad manifestada a lo largo de los tiempos. En orden a su entidad real, el bosque se nos presenta como pluralidad o muchedumbre de árboles integrados en un inmueble, en constante crecimiento, con la circunstancia, en el caso de tratarse de bosques maderables, de constituir al mismo tiempo sustancia y rendimiento del predio; surgiendo así los temas de su configuración estática o estructural y su dedicación o aprovechamiento funcional, que habrán de aparecer en continuo contraste. En cuanto objeto de negocios jurídicos, la propiedad forestal da lugar a aprovechamientos en los cuales el árbol, de por sí inmueble, puede entrar en consideración como mueble habida cuenta de su futura corta; se plantean entonces los problemas del carácter mobiliario o inmobiliario de la correspondiente contratación, así como su dinámica y configuración. (Vid. «Propiedad y contratación forestal en Derecho civil», R.D.P., 1.967, p. 18).

²²En términos muy semejantes, señala el art. 1º de la Ley del Parlamento de Galicia de 10 de octubre de 1.989, de Montes vecinales en mano común que: «Son montes vecinales en mano común y se regirán por esta Ley los que, con independencia de su origen, sus posibilidades productivas, su aprovechamiento actual y su vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como

entidades administrativas, y se vengán aprovechando consuetudinariamente en régimen de comunidad sin asignación de cuotas por los miembros de aquellas en su condición de vecinos». Y, muy recientemente, el art. 14 de la Ley de 24 de mayo de 1.995, de Derecho civil de Galicia, dispone que: «Son montes vecinales en mano común, y se regirán por su legislación específica, los que, con independencia de su origen, de sus posibilidades productivas, de su aprovechamiento actual y de su vocación agraria, pertenezcan a agrupaciones 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 con casa abierta y con humos».

³Vid., R.BOCANEGRA SIERRA, quien señala que este concepto legal de lo que por montes vecinales en mano común debe entenderse, nos sitúa ante una figura verdaderamente enigmática de propiedad rural, ante un tipo de institución completamente ajeno a lo que es habitual encontrar en los sectores jurídicos que le podrían ser más cercanos. En la medida en que no nos encontramos exactamente ante montes (porque el destino de los vecinales puede ser forestal, pero puede no serlo), ni tampoco ante terrenos públicos (puesto que su titularidad no corresponde a ninguna Administración pública), sólo lateralmente es posible conectar la figura con el Derecho local o con el forestal, aun cuando la propia denominación de montes y la referencia a los aprovechamientos colectivos consuetudinarios que se contiene en el concepto legal, nos pone en la pista de una indudable conexión histórica con ambos sectores normativos, especialmente con la figura de los bienes comunales, de los que durante mucho tiempo han sido considerados una variedad, pero con los que en la actualidad apenas únicamente esa conexión histórica tienen en común. (Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico, 1.986, pp. 19-20).

⁴Señala E.GARCIA DE ENTERRIA que, con toda evidencia, la nueva ley ha intentado superar las principales dificultades suscitadas por la práctica aplicativa de la Ley anterior, sin que ello haya implicado exceder del marco institucional de que se trata. Y resalta como novedades más significativas de la Ley de 1.980, en primer lugar, la supresión de la arbitraria exigencia de que los vecinos agrupados en núcleos no deberían estar constituidos en Entidades municipales, para poder ser reconocidos como comunidad en mano común propietaria del monte. Frente a esta exigencia de la Ley de 1.968, la de 1.980 describe el supuesto mucho más técnicamente: «pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas». El grupo social o núcleo de población titular de la propiedad puede ser el mismo que constituye un municipio o una entidad local menor, pero esa coincidencia no tiene por qué trasladar a esa entidad administrativa distinta las titularidades dominicales del grupo como tal. La segunda gran corrección que ha introducido la Ley de 1.980 sería la referencia a la utilización posible de los montes vecinales, rompiendo el arcaísmo a que se había reducido esa utilización y liberalizando su disponibilidad en este aspecto. Así, se ha eliminado la exigencia que la Ley anterior imponía como condición para su reconocimiento como monte vecinal del carácter exclusivo del aprovechamiento colectivo. Por otra parte, desaparece el carácter «forestal» del destino de estos montes, estableciendo la D.F. 5ª que «el destino agrícola o ganadero no es obstáculo a la concepción como montes vecinales en mano común». Además, el art. 3 de la Ley admite la posibilidad de cesiones temporales del monte para obras, instalaciones, servicios o fines que redunden de modo principal en beneficio directo de los vecinos, incluyéndose el derecho de superficie, con un plazo máximo de 30 años, lo que permitirá incluso la edificación, aunque la reversión necesaria al término de ese plazo asegurará el mantenimiento de la titularidad dominical y con ella el dogma de la inalienabilidad de estos bienes. Concluye el autor afirmando que todo ello permite movilizar estos patrimonios anquilosados en formas arcaicas de utilización propias de una economía de subsistencia, haciéndolos entrar resueltamente en el tráfico

económico actual, sin perjuicio de la inalienabilidad última que garantiza su permanencia. (Vid. «Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura», A.D.C., 1.986, pp. 50-51).

⁵La potestad legislativa de la Comunidad Autónoma gallega en esta materia le viene claramente atribuida en el Estatuto de Autonomía (art. 27.11) que le otorga la competencia exclusiva en materia de «régimen jurídico de los montes vecinales en mano común». El art. 14 de la Ley de 24 de mayo de 1.995 de Derecho civil de Galicia remite a esta ley de 1.989 para la regulación de estos montes.

⁶Vid. S.T.S. de 21 de enero de 1.986, R.J.A., 1.986, núm. 1.568.

⁷Tradicionalmente se les ha venido atribuyendo a estos bienes naturaleza privada y no comunal: son dice la S.T.S. cont. de 14 de junio de 1.968, no de los municipios, sino de los vecinos como núcleo social. Pero su atribución a los vecinos en cuanto tales aproxima, en equiparación práctica, a estos bienes a los comunales, de modo, por otra parte, que las normas, que por referencia a ellos, los declaran «indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, aun siendo de titularidad privada (arts. 2 L.M.V.M.C. y 89 Comp. Galicia), sólo pueden dictar legítimamente tal disposición sobre la base de tan esencial equiparación. (Vid. J.L.LACRUZ BERDEJO/ F.DE ASIS SANCHO REBULLIDA/ A.LUNA SERRANO/ J.DELGADO ECHEVERRIA/ F.RIVERO HERNANDEZ/ J.RAMS ALBESA/ V.MENDOZA OLIVAN, Elementos de Derecho civil, t.III, vol.2ª, 1.991, p. 494).

⁸Sobre las notas de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y no sujeción a impuestos Vid., R.BOCANEGRA SIERRA, op.cit., pp. 154 ss.

⁹Vid. J.L.LACRUZ BERDEJO/ A.LUNA SERRANO/ V.MENDOZA OLIVAN, Elementos de Derecho civil, t.III, vol.1ª, 2ª parte, 1.988, p. 207.

¹⁰Vid. C.LOPEZ BELTRAN DE HEREDIA, «Aprovechamientos colectivos de recursos: montes comunales y montes vecinales en mano común: pastos y leñas», R.G.D., 1.992, p. 7.993.

¹¹Vid. B.CAMY SANCHEZ-CAÑETE, Comentarios a la legislación hipotecaria, t.IV, 1.983, p. 391.

¹²Para R.BOCANEGRA SIERRA, está claro que estos montes vecinales en mano común se organizan efectivamente en una comunidad germánica, por una serie de razones básicas: 1ª. Los sujetos que disfrutan de los mismos están por los general unidos por un vínculo de carácter personal, como es la vecindad. 2ª. El número de titulares es indeterminado y variable, de manera que el disfrute se hace sin delimitación precisa, faltando la idea de cuota, al menos en el sentido romano del término. 3ª. La participación de cada comunero en la comunidad es inalienable e intransmisible. 4ª. La comunidad es indisoluble y no cabe el ejercicio de la acción comuniti dividundo. (Vid. op.cit., p. 149). Coincidiendo tales caracteres con los básicos señalados por J.GARCIA-GRANERO, para la existencia de la comunidad germánica o Gesamte Hand, entendida para el autor como «aquella situación de cotitularidad por virtud de la cual un derecho, o mas frecuentemente, un ente patrimonial, pertenece indivisa y conjuntamente a varios sujetos, unidos por un vínculo o relación de carácter personal, y de tal modo que sólo colectivamente están autorizados para ejercer las potestades jurídicas que les son atribuidas». Siendo requisitos básicos para su existencia: a). Titular o sujeto de la cosa o patrimonio común. Como toda situación de cotitularidad implica una pluralidad de sujetos en la titularidad de las mismas facultades. Lo que la comunidad germánica presenta de característico es la constitución de un ente, señor de la comunidad, que se compone de varias personas unidas íntimamente entre sí, pero sin formar, no obstante, esta unión una persona moral. b). Régimen de aprovechamiento de la cosa común: ausencia de cuotas. Estando el derecho vinculado a la colectividad, al grupo o suma de titulares individuales, de ahí que el poder de cada uno de ellos se extienda a la totalidad de la cosa, no a una parte de la misma, siquiera sea ideal. La comunidad germana asume el esencial carácter de ser un dominium plurium in solidum, fundamentalmente opuesto al principio

romano: «Duorum quidem in solidum dominium vel possessionem esse non posse; nec quemquam partis corporis dominium esse, sed totius corporis pro indiviso, pro parte dominium habere». c). Indisponibilidad e intransmisibilidad de los derechos de los comuneros: indivisibilidad de la comunidad. Siendo así que no existen cuotas propiamente dichas, y que no se atribuye a cada titular una fracción de bienes, no existe la posibilidad de disponer o enajenar. La ausencia de cuotas determina en el comunero la carencia de la potestad dispositiva individual respecto a una porción específica del derecho o cosa común. d). Gestión y administración. Por estar el derecho vinculado a la comunidad, al grupo colectivo, es este únicamente el que puede disponer. Al exterior, los comuneros se presentan como un todo, de suerte que sólo el mancomún, colectivamente, puede disponer y decidir. e). Vínculo personal. La especial fisonomía de esta forma de comunidad obedece al vínculo personal que liga estrechamente a los interesados en la misma. A diferencia del condominio romano, en el que son irrelevantes las condiciones personales de los copropietarios, siendo estos o pudiendo ser extraños, en la *Gesamte Hand*, por el contrario, los comuneros se encuentran unidos por íntimos lazos personales de sangre, de familia, de cohabitación, concediéndose una atención preferente a las condiciones personales de los coparticipes, cuya posición jurídica constituye una titularidad personalísima. f). Extinción y disolución. Mientras subsista el vínculo personal que ata a los comuneros, la comunidad continúa, sin que pueda pretenderse su disolución por parte de quienes la integran. Ni siquiera la muerte de alguno de los comuneros impone necesariamente la extinción de la relación comunal. Tan sólo la ruptura o desaparición del vínculo personal provoca la disolución de la comunidad. De ahí que concluya el autor -citando a FERRARA-, afirmando que «la *Gesamte Hand*, mas que una institución de derechos reales es un principio general que inspira un gran número de instituciones jurídicas. Por eso abraza por lo general toda la esfera jurídica de los sujetos, constituyendo un patrimonio de afectación cerrado y delimitado al exterior al servicio del grupo colectivo». (Vid. «Cotitularidad y comunidad. *Gesamte Hand* o comunidad en mano común». R.C.D.I., núm. 215, 1.946, pp. 227-235).

¹³Vid. C. LOPEZ BELTRAN DE HEREDIA, loc.cit., p. 7.996.

¹⁴Sobre la organización de la comunidad vecinal, sus estatutos y el régimen de gestión, administración y disposición de los montes vecinales Vid. R. BOCANEGRA SIERRA, op.cit., pp. 192 ss.

¹⁵Vid. R. BOCANEGRA SIERRA, op.cit., p. 153.

¹⁶El art. 25 de la Ley gallega atribuye estas facultades a la Consellería de Agricultura de la Comunidad Autónoma gallega.

¹⁷Vid. E. GARCIA DE ENTERRIA, loc.cit., p. 55.

¹⁸Vid. B. CAMY SANCHEZ-CANETE, op.cit., t.IV, p. 419.

¹⁹Política que F. CORRAL DUEÑAS inserta en el ámbito de la función social agraria del Registro de la Propiedad, de particular importancia en materia forestal. En este sentido, señala el autor, el art. 30 del Reglamento Hipotecario admite la inscripción del dominio de los montes y de sus deslindes, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia. Básicamente, la Ley de montes de 1.957, complementada por su Reglamento de 1.962 y además las normas sobre el Patrimonio Forestal del Estado y sobre montes vecinales en mano común. En toda esta normativa, puede verse que el Estado confía en el Registro de la Propiedad para la consecución de los fines propuestos, especialmente para asegurar sus propios montes públicos, bien de modo directo al inscribir en su favor los catalogados, bien impidiendo intromisiones de los particulares colindantes a los que impone importantes limitaciones que se reflejan de modo patente en el Registro. (Vid. «El Registro de la Propiedad en su faceta social-agraria», R.D.A.A., núms. 11-12, 1.988, p. 11).

²⁰Vid. R.M. ROCA SASTRE/ L. ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Derecho hipotecario, Séptima ed. t.II, 1.979, p. 910; A. SANZ FERNANDEZ, Instituciones de Derecho hi-

potecario, t.II, 1.955, p. 498; J.M. CHICO ORTIZ, Estudios de Derecho hipotecario, t.I, 1.994, p. 703.

²¹Vid., sobre la naturaleza de la comunidad hereditaria, J. GARCIA-GRANERO FERNANDEZ, «Cotitularidad y comunidad», R.D.D.I., núm. 221, 1.946, pp. 618-624.

²²Si bien, el hecho de que la comunidad hereditaria acceda al Registro mediante asiento de anotación preventiva y no mediante el de inscripción, no puede constituir argumento favorable a la imposibilidad de inscribir las comunidades de tipo germánico ya que, en la regulación hipotecaria anterior al actual texto refundido de 8 de febrero de 1.946 la comunidad hereditaria era objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.

²³Vid., sobre la naturaleza de la comunidad conyugal de bienes, J. GARCIA GRANERO FERNANDEZ, «Cotitularidad y comunidad. La comunidad conyugal de bienes», R.C.D.I., núms. 219-220, 1.946, pp. 508-520.

²⁴Modificados por R.D. 3.215/ 1.982, de 12 de noviembre. Reforma propiciada, sin duda, por la que en materia de filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial se había producido en el Código civil por la Ley de 13 de mayo de 1.981.

²⁵Vid., especialmente, el tratamiento de B. CAMY SANCHEZ-CANETE, en los supuestos de inscripciones en atención a la naturaleza del derecho, en lo referente a la comunidad y comunidades especiales -entre las que incluye los montes vecinales en mano común-, op.cit., t.IV, pp. 393 ss.

²⁶Vid. J.M. CHICO ORTIZ, op.cit., t.II, 1.994, pp. 1.039 ss. y 1.151 ss.

²⁷Vid. J.L. LACRUZ BERDEJO/ F. DE ASIS SANCHO REBULLIDA, Derecho inmobiliario registral, t.III, bis, 1.984, p. 100; La R.D.G.R.N. de 17 de marzo de 1.966, afirma la posibilidad de inscribir una indivisión hereditaria, sin cuotas concretas ni siquiera sobre el patrimonio global; Y la R.D.G.R.N. de 25 de marzo de 1.993, en un supuesto de inscripción de multipropiedad ha admitido que se inscriban bienes cuando la titularidad no aparece totalmente dividida entre todos los participantes.

²⁸Vid. A. VENTURA-TRAVESET Y GONZALEZ, «Generalidades sobre la inmatriculación en la Reforma hipotecaria», R.C.D.I., núms. 210-220, 1.946, pp. 542 ss.; «Procedimientos inmatriculatorios», R.C.D.I., núm. 221, 1.946, pp. 746 ss.

²⁹Vid. J.L. LACRUZ BERDEJO/ F. DE ASIS SANCHO REBULLIDA, op.cit., t.III, bis, p. 325.

³⁰Señala R.M. ROCA SASTRE, que, no obstante hablar dicho art. 206 de la ley de «bienes inmuebles», y no de «fincas», entiende, que sólo estas, y no los derechos reales inmobiliarios que también son bienes inmuebles, son susceptibles de dominio. Para ello basta tener presente que se trata de certificaciones acreditativas del título adquisitivo de dicho dominio, o del modo como fue adquirido éste, de suerte que con esta justificación se erigen en medios o títulos inmatriculadores o e intabulación de fincas. Sin embargo, le parece incomprensible al ilustre hipotecarista, que el art. 303 del Reglamento hipotecario, hable de «la finca que se trate de inscribir» y del «derecho real inmatriculable», cuando sólo la finca es la que se inmatricula, pues el derecho real no puede abrir hoja registral, ya que toda inmatriculación ha de ser de finca a implicar la inscripción del dominio de ella, más no puede inmatricularse un derecho real. (Vid. Derecho hipotecario, t.III, sexta ed., 1.968, p. 419).

³¹Vid. R.M. ROCA SASTRE, op.cit., t.III, pp. 419 ss.

³²Vid. J. ALONSO FERNANDEZ, «La inmatriculación de fincas mediante el título público de su adquisición», R.C.D.I., núm. 204, 1.945, p. 311.

³³Vid. J.L. LACRUZ BERDEJO/ F. DE ASIS SANCHO REBULLIDA, op.cit., t.III bis., p. 326.

³⁴Vid. R.M. ROCA SASTRE, op.cit., t.III, pp. 422 ss.

³⁵En el caso de los montes vecinales serán los jurados provinciales que ejercerán su competencia para conocer de las cuestiones que se promuevan sobre clasificación de los montes y tendrán la siguiente composición: Presidente: El representante designado por el órgano ejecutivo de la Comunidad

Autónoma o, si esta no existiera o no tuviera transferidas las competencias y medios correspondientes, el Gobernador civil de la provincia.

Vicepresidente: Un Magistrado de la Audiencia Provincial designado reglamentariamente.

Vocales: El Delegado provincial del Municipio de Agricultura o un funcionario técnico designado por el mismo, un Abogado del Estado de la provincia, un Letrado designado por el correspondiente Colegio, un Ingeniero del Servicio Provincial del ICONA, un representante de la Cámara Provincial Agraria y un representante de la comunidad propietaria en cada caso implicada.

Secretario: Un funcionario técnico designado por la Presidencia, (art. 9 L.M.V.M.C.).

³⁶Vuelve a criticar R.M.ROCA SASTRE esta mención ya que no cabe inmatricular derechos reales limitados o desmembrados. (Vid. op.cit., t.III, p. 423).

³⁷Y concluye el art. 303 R.H., quedara minuta rubricada en el expediente respectivo.

³⁸Se entienden aplicables estas normas de la Ley y el Reglamento de montes a los montes vecinales en mano común, no sólo por la remisión que hace el art. 13.3. L.M.V.M.C. a la legislación de montes, sino que, además, tales requisitos especiales de publicidad por medio de edictos oficiales, copia por triplicado y plano topográfico, vendrian exigidos por la propia naturaleza de la finca que se inmatricula, como precaución para no perjudicar a otros titulares. Especialmente cuando es muy probable que no haya habido deslinde administrativo previo, ya que el art. 14 L.M.V.M.C. contempla el deslinde sólo cuando fuere necesario, a petición de la comunidad de propietarios.

³⁹Vid. R.M.ROCA SASTRE, op.cit., pp. 424 ss.

⁴⁰Si el Registrador advierte la falta de algun requisito indispensable para la inscripción, la devolverá advirtiendo el defecto, despues de extender el asiento de presentación, pero sin tomar anotación preventiva; en tal supuesto se puede extender nueva certificación en que se subsane la falta. (Vid. J.L.LACRUZ BERDEJO/ F. DE ASIS SANCHO REBULLIDA, op.cit., t.III bis, p. 332).

⁴¹Vid. R.M.ROCA SASTRE, op.cit., t.III, p. 426; P.CABELLO DE LA SOTA, «Efectos de las inscripciones de inmatriculación», A.A.M.N., núm.V, 1.950, pp. 602 ss.

⁴²Vid. R.M.ROCA SASTRE, quien señala que «desde luego la certificación administrativa de dominio sólo opera en función inmatriculadora», (op.cit., t.III, p. 422).

⁴³Vid. R.D.G.R.N. de 19 de enero de 1.960.

⁴⁴Ninguna de ellas exenta de problemas, a juicio de R.BOCANEGRA SIERRA. Vid. op.cit., p. 258.

⁴⁵El art. 13.b) párrafo segundo de la Ley gallega señala que: «Si la certificación para la inmatriculación del monte estuviese en contradicción con algún asiento no cancelado, se procederá en la forma prevista en la legislación hipotecaria».

⁴⁶Vid. R.M.ROCA SASTRE, quien señala que, en este punto, el Reglamento vigente no hace más que reproducir, incluso con sus deficiencias técnicas, lo que el art. 29 del Reglamento hipotecario de 1.915 establecía en relación a las certificaciones administrativas de posesión, (op.cit., t.III, p. 425).

⁴⁷La D.G.R.N. de 19 de enero de 1.960 dice que cuando en estas certificaciones de dominio resulten simplemente variar algunos datos físicos de la finca o que coincidan determinados detalles con los de fincas ya inmatriculadas y el Registrador tuviese duda racional sobre si eran o no las mismas fincas, se acudiría al Juez de primera instancia, con entrega de los antecedentes, para que éste, con audiencia de los interesados, decida si es o no inscribible el documento. La R.D.G.R.N. de 29 de julio de 1.949, despues de insistir en la necesidad de que los Registradores examinen minuciosamente los índices y asientos respectivos del Registro, con el fin de averiguar si los inmuebles cuya inmatriculación registral se solicita figuran o no inscritos, a fin de evitar la doble inmatriculación, expresa que «si de este examen resultare que la descripción de las fincas coincidiera en algunos detalles con los de otras ya registradas, tienen los Registradores la obligación, según los arts. 300 y 306 del Reglamento hipotecario, aparte de extender ano-

tación preventiva si la pidieren los interesados, de entregar a éstos copia del asiento aparentemente opuesto y de suspender el despacho del documento hasta que el Juez de primera instancia, ante quien podran comparecer, resuelva la duda sobre la identidad de los predios, por los tramites del art. 306, dando vista de los antecedentes a las personas que puedan tener algun derecho sobre el inmueble registrado en el asiento reputado contradictorio, y, con su audiencia, se dictará el auto declarando o no inscribible el título. Y añade que en todos los casos en que el Registrador sospeche que la finca que se pretende inmatricular puede ser otra inscrita, y en especial cuando se trate de certificaciones de dominio, el procedimiento adecuado para desvanecer tal duda es el regulado en el referido art. 306 del Reglamento que no cabe sustituir por una prueba que no se indica ante quien ni con qué garantías o intervenciones habria de ejecutarse, porque esto constituiria una innovación reglamentaria que implicaria la inobservancia de una norma rituarial especialmente aplicable a dichos casos, de suerte que los Registradores no deben suspender en estos casos la inmatriculación de las fincas por la simple coincidencia de algunos detalles descriptivos, sino que la duda sobre la identidad de los predios ha de tener un fundamento racional dimanante de todas las circunstancias del caso, interpretación esta que ha sido explicita y reiteradamente admitida por este Centro Directivo».

⁴⁸Señala en este punto J.L.LACRUZ BERDEJO que este procedimiento y esta resolución judicial -la del art. 306 R.H.-, se contracen a dilucidar la duda de si estaba o no inmatriculada la finca o si era o no contradictorio el asiento vigente; por tanto no puede resolverse sobre la preferencia ya que las certificaciones de dominio carecen de virtualidad para reanudar el tracto sucesivo. Y alude a la R.D.G.R.N., de 19 de enero de 1.960, en la que se dice que las certificaciones de dominio «por tener un caracter inmatriculador, carecen de virtualidad para provocar la cancelación de los asientos del Registro, que sólo podrá obtenerse conforme al art. 82 mediante el juicio ordinario», por ello el Registrador debe desplegar todo su celo y cuidado para evitar la doble inmatriculación; y que, si resultare que la finca estaba ya inmatriculada, debe acudirirse a los procedimientos de reanudación del tracto interrumpido. Tampoco son título suficiente para inscribir mediante ellas derechos reales sobre cosa ajena, ni hacer constar la mayor cabida de una finca inscrita ya a nombre del Estado. (Vid. op.cit., t.III bis, pp. 332-333); Vid., también, J.M.CHICO ORTIZ, op.cit., t.I, p. 823; en contra, definiendo la virtualidad de la certificación de dominio para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, P.L.SERRERA CONTRERAS, señalando que si es clara la doble función, inmatriculadora y reanudatoria del expediente de dominio, y patente la analogía entre éste y la certificación administrativa, surge clara también la consecuencia de otorgar aquel doble alcance a esta última figura. Y añade que es pacífica la cuestión en cuanto a la función intabuladora y más agria en cuanto a la reanudación del tracto sucesivo interrumpido; atribuyendo la dificultad para admitir esa segunda eficacia a la falsa teoría sobre cancelación de asientos contradictorios que denunciaba ROCA SASTRE. (Vid. «La certificación administrativa de dominio y la reanudación del tracto sucesivo interrumpido», R.C.D.I., núms. 398-399, 1.961, p. 1.093).

⁴⁹Vid. R.BOCANEGRA SIERRA, op.cit., p. 260.

⁵⁰Señala R.BOCANEGRA SIERRA que la Disposición Transitoria de la Ley de 1.968 establecía un plazo de diez años, que se mantenía en la Proposición y en el Proyecto de nueva Ley. La enmienda núm. 23 del Grupo Parlamentario Socialista, proponía el plazo de un año a los efectos de referencia, justificándolo en la finalidad de garantizar los mismos efectos a todas las resoluciones y evitar que las inscripciones registrales estén pendientes de aclaración por este motivo durante largos plazos de tiempo, con la correlativa inseguridad que ello introduciría en el normal tráfico jurídico. La Ponencia fijó el plazo de cinco años que ahora luce la Ley. (Vid. op.cit., p. 261).

⁵¹Vid. R.BOCANEGRA SIERRA, op.cit., pp. 261-262.

⁵²Vid. R.BOCANEGRA SIERRA, op.cit., pp. 246-247.

TRIBUNAL SUPREMO

Concentración parcelaria: lesión para el propietario en más de una sexta parte del valor de las fincas aportadas. (Sentencia de 3 de octubre de 1995).

Don José María F.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias relativos a la concentración parcelaria, por considerar que la diferencia entre el valor atribuido a las fincas aportadas y las recibidas después de la concentración suponía un perjuicio superior a la sexta parte del valor de las primeras.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, el 12 de junio de 1992, estimó el recurso, anulando los actos recurridos y ordena la rectificación de la concentración practicada.

El Principado de Asturias interpone recurso de casación en base al motivo indicado en el art. 95.1,4 LJCA, por infracción de los arts. 173 y 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

La sentencia desestima el recurso interpuesto, con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Las alegaciones del recurrente en que se fundamenta el recurso de casación, en base al motivo indicado en art. 95.1,4 LJCA, relativas a la infracción de los arts. 173 y 218 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973 por la sentencia impugnada, que dio lugar a la reclamación contencioso-administrativa contra los acuerdos del Consejo de Gobierno

del Principado de Asturias concernientes a la concentración parcelaria en la zona Cabanella-Salcedo-Navia, ordenando rectificar la concentración parcelaria a que se refiere esta litis por lesión en más de la sexta parte del valor de las fincas aportadas por el propietario, demandante en Primera Instancia, en relación con el asignado a las recibidas después de la concentración, se basan en el análisis de la prueba practicada: dictámenes periciales emitidos en los recursos de prueba de la recurrente y de la Administración deduciendo del resultado de aquélla que no se produjo la lesión indicada que faculta el acceso a la vía jurisdiccional, una vez agotada la vía administrativa, según el citado precepto de la L 12 de enero de 1973; aduciendo haber tenido en cuenta la Administración las Bases, aprobadas y no recurridas, y cumplimentado el art. 173 en el que se determina la finalidad de la concentración parcelaria, y las directrices a seguir en el procedimiento, y respecto a la adjudicación de las fincas en relación con su emplazamiento, número, valor, facilidad en la explotación en función del lugar donde radique la casa de labor o vivienda del interesado o finca más importante y el acceso directo de nuevas fincas a las vías de comunicación creando a efecto los caminos precisos, y las demás circunstancias que requieran la concentración parcelaria para lograr una explotación más racional de los predios agrícolas objeto de la concentración.

Segundo. La cuestión planteada ante el Tribunal de Instancia y resuelta conforme al criterio formado por este valorando la prueba pericial practicada conforme a las reglas de la sana crítica, art. 632 LEC, no puede ser reproducida en este proceso, toda vez que el objeto y finalidad de este recurso de casación, interpuesto al amparo del art. 95.1,4 LJCA, es la de depurar la apli-

cación de las normas del Ordenamiento Jurídico o la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate; sin que pueda alegarse como motivo de la casación error en la aplicación de la prueba motivo que no se halla comprendido en ninguno de los anunciados en el art. 95, relativo a los que se pueden invocar en la casación ordinaria en los procesos contencioso-administrativos, ni tampoco en la casación civil, pues la L 30 de abril de 1992 suprimió el núm. 4 del art. 1692 LEC relativo al motivo de: Error en la apreciación de la prueba basado en documentos que obren e autos que demuestren la equivocación del juzgador sin resultar contradichos por otros elementos probatorios; de lo que se infiere que el juicio, emitido en este proceso, por el Tribunal de instancia, de que la diferencia entre el valor atribuido a las fincas aportadas al procedimiento y las recibidas después de la concentración supuso un perjuicio superior a la sexta parte del valor de los primeros, causando una lesión patrimonial a su propiedad no puede ser objeto de controversia, en este recurso, ya que el objeto de la casación se contrae a la aplicación del Ordenamiento Jurídico y, o, la jurisprudencia, que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, en este caso la normativa reguladora del procedimiento de concentración parcelaria y no el juicio del Tribunal de Instancia sobre la valoración de la prueba.

Tercero. Las Bases aprobadas en el procedimiento de concentración parcelaria, del que dimana este recurso de casación a que se refieren los arts. 182 y siguientes de la L 12 de enero de 1973, en particular el 184, no determina lo que constituye el objeto del Acuerdo de Concentración, art. 200, por el que se dispone una nueva orde-

PARTE II

DERECHO AGRARIO UNION EUROPEA

LA DECISIÓN 3052/95/CE SOBRE LAS MEDIDAS QUE CONSTITUYEN EXCEPCIONES A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS: SU IMPACTO EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ALIMENTARIO.

L. GONZALEZ VAQUE
Jefe de la División «Aplicación de los artículos 30 a 36 CE y eliminación de las restricciones a los intercambios». Dirección General XV. Mercado interior y servicios financieros. Comisión Europea. Bruselas*1

1. Del artículo 100 B del Tratado CEE a la Decisión 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.-

1.1. Introducción.-

Con fecha 13 de diciembre de 1995 fue adoptada la Decisión N° 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad².

Por múltiples razones, entre las que, probablemente, figuran su aparente irrelevancia para los agentes económicos, una formulación que puede considerarse atípica (¿por qué no una directiva?) o su origen -no menos atípico- en la aplicación (¿o des-aplicación?) de un artículo del Tratado, la promulgación de la citada Decisión ha pasado prácticamente desapercibida.

No obstante, dicho instrumento jurídico merece, en nuestra opinión, algo más que un comentario apresurado, pues el procedimiento de información que establece está destinado a desempeñar un importante papel en la mejora del funcionamiento del mercado interior. Y serán precisamente los agentes económicos los primeros en beneficiarse de la aplicación de este nuevo procedimiento, que permitirá a las autoridades comunitarias conocer rápida y eficazmente todo eventual obstáculo a la libre circulación de mercancías.

Efectivamente, cabe destacar en primer lugar que el objetivo básico de la Decisión 3052/95/CE es asegurar la transparencia de las medidas nacionales de prohibición de productos procedentes de otros Estados miembros, para lo que prevé un procedimiento de información mutua entre los Estados miembros y la Comisión sencillo y pragmático (Sic en el cuarto considerando de la citada Decisión).

En todo caso, el efecto útil de la Decisión 3052/95 no se limitará a esta información, ya de por sí preciosa, sino que, a fin de garantizar una resolución satisfactoria para los agentes económicos y los consumidores de los problemas que puedan surgir en el funcionamiento del mercado interior, servirá para «facilitar la solución rápida y al nivel adecuado de los problemas que pueden afectar a la libre circulación de mercancías...» (véase el tercer considerando de la Decisión).

Seguramente, bastarían estas consideraciones para justificar la redacción de nuestro estudio³ sobre la Decisión 3052/95, sobre todo por lo que se refiere a su eventual impacto en el mercado interior alimentario. Sin embargo, entendemos que

no sólo (¿insólita?) promulgación bajo la forma de decisión, sino también sus eventuales duplicidad y conflictos de aplicación con otras disposiciones comunitarias (como la Directiva 83/189/CEE, de 28 de marzo de 1983, relativa a la información en materia de reglamentaciones técnicas y la Directiva 92/59/CEE, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos) confirman el interés de dedicarle el presente artículo.

En este sentido, en el siguiente epígrafe, iniciaremos nuestro estudio con una referencia a los orígenes más o menos históricos de la Decisión 3052/95...

1.2 El artículo 100 B del Tratado CEE y la equivalencia de las disposiciones nacionales.-

El artículo 100 B del Tratado, introducido por el artículo 19 del Acta Única Europea, establecía que, en el curso del año 1992, la Comisión debía proceder «con cada Estado miembro a confeccionar un inventario de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas a las que se refiere el artículo 100 A» que no hubieran sido objeto de armonización en virtud de dicho artículo.

El citado inventario debía servir, en caso necesario, para que la Comisión propusiera al Consejo que decidiera que las disposiciones vigentes en un Estado miembro se considerasen como equivalentes a las aplicadas por otro Estado miembro.

Dicho de otra forma, el mencionado artículo 100 B imponía a la Comisión una obligación (la de elaborar un inventario de las reglamentaciones técnicas todavía no armonizadas), pero se limitaba a prever la posibilidad (sin obligación alguna -véanse los términos del segundo párrafo del apartado 1) de determinar que determinadas disposiciones fueran reconocidas como equivalentes a las aplicadas por otro Estado miembro.

Lo menos que puede decirse es que dicho artículo, que no figuraba en la proposición inicial de la Comisión y que, seguramente, fue introducido para compensar la eliminación del precepto que preveía un efecto automático de mutuo reconocimiento de todas las disposiciones no armonizadas, a partir del 1 de enero de 1993, fue la causa de cierto desasosiego y de no poca perplejidad entre la doctrina que destacó la probable imposibilidad, la eventual inutilidad y los riesgos ciertos de aplicar el citado artículo 100 B en la práctica.

En efecto, lo dispuesto en el artículo 100 B parecía, a primera vista un retroceso en relación a la jurisprudencia «Cassis de Dijon» y al principio del reconocimiento mutuo que ésta había consagrado... ¿Qué aportaba la declaración de equivalencia de las legislaciones de los Estados miembros A y B? ¿Acaso significaba que los productos legalmente fabricados o comercializados en el Estado miembro C (cuya legislación no hubiera sido declarada equivalente) no podían comercializarse en los citados Estados A y B?

Acertadamente, Mattera señaló que la ratio y el contenido de lo dispuesto en el artículo 100 B difieren substancialmente de los del artículo 100 A, ya que, mientras que en este último caso las directivas adoptadas en su ámbito tienen por objetivo armonizar las normativas nacionales divergentes, sustituyéndolas por normativas técnicas comunes, en la hipótesis prevista en el citado artículo 100 B el Consejo podía decidir (el mencionado autor se inclinaba, en principio, por la eventual adopción de un Reglamento) que tal o cual normativa técnica nacional vigente en un Estado miembro debía considerarse equivalente a la de uno u otro Estados miembros. Se trataba -siempre según Mattera- de «una decisión de reconocimiento mutuo, bilateral o multilateral, adoptada por un Consejo».

En cualquier caso, como explicaremos en los siguientes epígrafes, la Comisión se mostró todavía más prudente a la hora de aplicar el citado artículo 100 B...

1.3 La aplicación del artículo 100 B.-

A mediados de 1990, la Comisión, mediante el envío de una carta solicitando información a los Estados miembros, inició los trabajos preparativos para la aplicación del artículo 100 B que hicieron posible la elaboración de un inventario, integrado por las contribuciones de los Estados miembros referentes a los obstáculos subsistentes para la libre circulación de mercancías y completado por las observaciones de la propia Comisión, y que fue incluido en su Comunicación, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la gestión del reconocimiento recíproco de las normativas nacionales después de 1992* (véanse los párrafos del 9 al 12 de la mencionada Comunicación).

El citado inventario permitió a la Comisión llegar a la conclusión de que «... la aplicación -en 1992- de un procedimiento de reconocimiento de equivalencia bi o multilateral, entre todos y cada uno de los Estados miembros, de las disposiciones nacionales que se considera[ba] que pueden dar lugar a obstáculos a los intercambios, no hubiese constituido una solución lo suficientemente general, completa y, por lo tanto adecuada para hacer frente a la fecha clave del 31 de diciembre de 1992 y garantizar así el respeto de los objetivos y principios del mercado interior» (Ibidem, párrafo 15).

La Comisión subrayó también que el artículo 100 B se habría aplicado «a un reducido limitado de medidas respecto a las cuales ... [era] materialmente difícil de determinar si entr[ab]an en el ámbito de aplicación del artículo 30 o si verdaderamente... [requerían] una armonización a escala comunitaria» (Ibidem, párrafo 13).

Además, la Comisión señaló en concreto que llevar a cabo la aplicación del artículo B:

«- hubiera requerido, una cooperación más voluntaria y minuciosa de los Estados miembros, según un esquema bilateral o multilateral general (lentitud y pesadez del procedimiento);

- no hubiera podido culminar en un reconocimiento de equivalencia que abarcara todos los casos posibles (Estado por Estado);

- no garantizaría un tratamiento rápido y adecuado a todos los casos en los que pudiesen surgir obstáculos después del 31 de diciembre de 1991 (inventario no exhaustivo de los obstáculos existentes o potenciales);

- no facilitaría el ajuste de las legislaciones nacionales a los nuevos datos (producto de la experiencia, la ciencia o la tecnología) si se ratifican los reconocimientos de equivalencia específicos y formales de disposiciones nacionales de deter-

minada fecha».

1.4. Una propuesta alternativa: reconocimiento mutuo, seguridad jurídica e información recíproca.-

La Comisión, sin embargo, no se limitó a indicar que se abstendría proponer la equivalencia de determinadas normativas nacionales según lo previsto en el artículo 100 B, sino que, en su mencionada Comunicación de 15 de diciembre de 1993, tras reconocer «la poca entidad... [del] reducto de los obstáculos descubiertos» (párrafo 29 de la Comunicación), y considerando que era conveniente «que la Comisión y los otros Estados miembros conozcan, desde el momento de su aparición, aquellos casos en los que un Estado miembro invoca una excepción a [...] principio [de la libre circulación] basándose en exigencias imperativas o en alguno de los motivos enumerados en el artículo 36, con objeto de que la transparencia facilite una solución rápida de los problemas...» (Ibidem párrafo 30), anunció su intención de proponer el establecimiento de un procedimiento de información recíproca con la participación de los Estados miembros y de la Comisión, con objeto de que la Comunidad pudiera gestionar de forma transparente el reconocimiento recíproco de las legislaciones nacionales que no hubieran sido objeto de armonización comunitaria (Ibidem párrafo 40).

Además de este anuncio, la Comisión, en los párrafos 29-38 de la tantas veces citada Comunicación de 15 de diciembre de 1993, adelantaba con cierto detalle las características y modalidades del procedimiento que, mas adelante, sería objeto de la Decisión 3052/95/CE que nos interesa.

En este sentido, la Comisión indicó ya las cuatro categorías de medidas nacionales que serían notificables (párrafo 33 de la Comunicación), así como su preferencia por un «... tratamiento no contencioso de los problemas ...» (Ibidem, párrafo 32).

Finalmente, argumentaba que «este enfoque tiene la ventaja de ser un método pragmático de tratamiento de obstáculos a la libre circulación de mercancías» y que, además, «... contribuirá a asegurar que la acción de la Comunidad no va mas allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la libre circulación» (Ibidem, párrafo 31).

2. La Decisión 3052/95/CE.-

2.1. ¿Por qué una decisión?

Diversas son las razones que justifican -o, si se prefiere, explican- la elección de una decisión para instaurar el procedimiento de información que nos ocupa.

Señalaremos en primer lugar, que, en virtud del Tratado de Maastricht, es ahora posible adoptar una decisión con arreglo al procedimiento del artículo 189 B, al igual que los reglamentos o directivas. En este sentido, carece ya de interés práctico seguir planteándonos la cuestión de si las decisiones (su género, según la doctrina*) constituyen actos normativos o individuales, en cuanto vinculan al destinatario, Estado miembro o particular, al que se notifica (artículo 191 CE).

Cabe recordar igualmente que una decisión, de acuerdo con los términos del artículo 189 CE, es «obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios» y que, además, el TJCE (en su sentencia «Grand», de 6 de octubre de 1970, asunto 9/70, RJTJ p.825) confirmó, basándose en el principio del efecto útil, su aplicabilidad directa*.

En este contexto, y teniendo en cuenta que las medidas de transposición* que deberán, en su día, adoptar los Estados miembros son escasas (véanse, por ejemplo, los epígrafes 2.3.3, 2.2.5 del presente estudio), así como el interés de asegurar inmediata y eficazmente el efecto directo del acto en cuestión, podemos concluir que la elección de una decisión para instaurar el sistema de información que nos interesa es atinada y se adapta a los objetivos previstos por el legislador.

2.2. Ámbito de aplicación.-

2.2.1 Medidas notificables

El artículo 1 de la Decisión 3052/95/CE establece que «cuando un Estado miembro se oponga a la libre circulación o a la puesta en el mercado de determinado modelo o tipo de producto fabricado o comercializado legalmente en otro Estado miembro, notificará dicha medida a la Comisión siempre que suponga, directa o indirectamente: una prohibición general, la negativa a autorizar su puesta en el mercado, la modificación del modelo o tipo de producto de que se trate para su puesta en el mercado o para su mantenimiento, o una retirada del mercado».

Es importante señalar la amplitud del ámbito de aplicación de esta Decisión, puesto que no sólo incluye los productos en libre práctica (nótese que se refiere a los productos legalmente fabricados o comercializados...), sino que comprende igualmente los efectos indirectos de las medidas en cuestión.

Añadiremos también que se prevé expresamente que la interposición de un recurso judicial contra una medida notificable no implicará la suspensión de la obligación de notificación (artículo 3.3 de la Decisión 3052/95).

2.2.2 Definiciones.-

Como complemento al epígrafe anterior señalaremos que, en el artículo 2 de la Decisión 3052/95/CE, figuran, entre otras, las siguientes definiciones:

- medida: toda medida distinta a una decisión judicial;
- modificación del modelo o tipo de producto: cualquier modificación de una o más características del producto, tal como se enumeran en la definición de especificación técnica que figura en el artículo 1 de la Directiva 83/189/CEE.

2.2.3. Excepciones.-

Con objeto de evitar no sólo la duplicidad de notificaciones, sino también su inutilidad, se prevén (en el artículo 3 de la Decisión 3052/95) ciertas excepciones que hemos tratado de sistematizar a continuación, atendiendo a sus características:

- a) por la naturaleza de la medida, se excluyen:
 - las decisiones judiciales, que se definen como «toda decisión tomada por un órgano jurisdiccional cuya función sea la de administrar justicia» (artículo 2);
 - las medidas adoptadas únicamente en aplicación de las disposiciones comunitarias de armonización, es decir de los reglamentos comunitarios o de las normativas nacionales de transposición de una directiva¹⁰;
 - Las medidas cautelares o de instrucción, cuyo objeto sea permitir la adopción de una medida principal;
 - las sucesivas medidas adoptadas en idénticas condiciones básicas y conforme a procedimientos idénticos en relación a un determinado modelo o tipo de producto, cuando se haya notificado la primera de dichas medidas;

- b) por ser notificables en el ámbito de otros procedimientos comunitarios, no deberán notificarse en el de la Decisión 3052/95/CE:

- las medidas notificadas a la Comisión en virtud de otras disposiciones específicas, como en el caso de la Directiva 92/59/CEE, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad general de los productos;
- las medidas que se hayan notificado a la Comisión en la fase proyecto en virtud de disposiciones comunitarias específicas, por ejemplo, las que se notifiquen en aplicación de la Directiva 83/189/CEE, de 28 de marzo de 1983;

- c) por razones objetivas, no deberán notificarse:
 - las medidas destinadas únicamente a la protección de la moralidad pública o el orden público;
 - las medidas referidas a bienes de ocasión, es decir aquellos que, por viejos y usados, no sean ya aptos para su puesta o mantenimiento en el mercado.

2.2.4 Ámbitos marginales.-

2.2.4.1. Consideraciones generales.-

Desde un primer momento, la Comisión se esforzó en dejar bien claro que no debía confundirse el ámbito de aplicación de la Decisión 3052/95/CE con el de las Directivas 83/189/CEE y 92/59/CEE (véanse los párrafos 35 y 36 de su Comunicación de 15 de diciembre de 1993, ya citada).

Por ello, aunque consideramos que las posibilidades de confusión son limitadas, especialmente por lo que se refiere al sistema de notificación instaurado por la Directiva 83/189, explicaremos acto seguido -bajo el título de lo que hemos dado en llamar ámbitos marginales- cuáles son las diferencias entre las medidas notificables y las que no lo son en virtud de las excepciones citadas en el epígrafe 2.2.3.(b) del presente estudio, es decir aquellas medidas que ya están comprendidas en los procedimientos de notificación vigentes, puesto que, como es lógico, el nuevo procedimiento que se introduce «no debe constituir una duplicación de los procedimientos de notificación o información previstos por otras disposiciones comunitarias» (véase el décimo considerando de la Decisión 3052/95/CE).

2.2.4.2 La Directiva 83/189/CEE (proyectos de reglamentaciones técnicas).-

No vamos a extendernos aquí en explicaciones detalladas sobre la modalidad y funcionamiento del procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas previsto en la Directiva 83/189/CEE (entre otras cosas porque el lector interesado encontrará varias referencias bibliográficas sobre este tema en la lista que figura al final del presente estudio). Sin embargo, no podemos dejar de subrayar el papel que desempeña dicho procedimiento para garantizar el principio de la libre circulación de mercancías, especialmente en el sector alimentario. Merced a la inclusión sistemática de cláusulas de reconocimiento mutuo¹⁶ en los proyectos nacionales de reglamentación técnica notificados y a la posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de que soliciten el reconocimiento de su propia legislación en los proyectos notificados por otros, el mercado interior es cada vez menos opaco y los agentes económicos disfrutan de una mayor seguridad jurídica. Gracias a la Directiva 83/189 se eliminan muchos de los casos potenciales de no reconocimiento. Y, dado el importante número de notificaciones que se efectúan dentro de este procedimiento (más de 400 por año¹¹), puede decirse que la aplicación de la Directiva 83/189/CEE contribuye de forma significativa a la coherencia y transparencia del mercado interior.

Si bien es cierto que el objetivo perseguido por la Decisión 3052/95 es substancialmente análogo al buscado por la Directiva 83/189, debemos convenir en que estas dos disposiciones comunitarias tienen ámbitos de aplicación autónomos y no conflictivos, aunque complementarios (véase el epígrafe B.II.2 de la Comunicación de la Comisión, de 22 de diciembre de 1993, «Programa Estratégico: Aprovechar al máximo el mercado interior»).

En efecto, las reglamentaciones técnicas que ya se hayan notificado en fase de proyecto en virtud de la Directiva 83/189 no deberán notificarse de nuevo en aplicación de la Decisión 3052/95. Solamente se verán afectadas -es decir serán notificables en virtud de la citada Decisión- las medidas (negativas) adoptadas en aplicación de dichas reglamentaciones técnicas.

2.2.4.3 La Directiva 92/59/CEE (seguridad general de los productos).-

La también citada Directiva 92/59/CEE, relativa a la seguridad general de productos¹², prevé, en su artículo 7, que cuando un Estado miembro adopte medidas que restrinjan la comercialización de un producto o de un lote de productos o imponga su retirada del mercado, en aplicación de las letras d) a h) del artículo 6 de la misma, deberá notificarlo a la Comisión. Del mismo modo, el artículo 8 de la mencionada Directiva prevé también un sistema rápido de notificación de las «medidas urgentes [adoptadas por un Estado miembro] para impedir, restringir o someter a condiciones particulares en su territorio la comercialización o utilización de un producto o

lote de productos debido a un riesgo grave e inmediato [...] para la salud y la seguridad de los consumidores...».

Teniendo en cuenta que, además, las medidas nacionales que deben notificarse en el ámbito de la Directiva 92/59/CEE se refieren a «cualquier producto destinado al consumidor o que pueda ser utilizado por el consumidor, que se suministre, a título oneroso o gratuito, en el marco de una actividad comercial...» (artículo 2.a.1), está claro que existe plena coincidencia con las medidas que deberán ser notificadas en virtud de la Decisión 3052/95/CE.

De todos modos, la regla que se deduce de la interpretación combinada de ambas disposiciones comunitarias es inequívoca: cuando una medida nacional tipificada en el artículo 7 u 8 de la Directiva 92/59/CEE cesa la obligación de notificarla en el ámbito del procedimiento de información que nos ocupa.

La certeza de esta regla no impedirá que surjan, sin embargo, ciertos problemas de aplicación, debidos probablemente a la dificultad de conocer -a nivel de las autoridades ejecutivas- si y cómo ha sido notificada una determinada medida, etc.

2.2.5. Entrada en vigor y aplicación.-

Aunque, como ya es habitual, la Decisión 3052/95/CEE entró en vigor el día de su publicación en el DOL (30 de diciembre de 1995), sólo será aplicable a partir de 1 de enero de 1997 (artículo 12).

En un plazo de seis meses a partir de su publicación, los Estados miembros comunicarán a la Comisión las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Decisión.

2.2.6. Informe sobre su aplicación.-

En virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la Decisión 3052/95/CE, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, antes del 1 de enero de 1999, un informe sobre su aplicación y propondrá, en su caso, las modificaciones que considere oportunas. Para la elaboración de dicho informe, los Estados miembros comunicarán a la Comisión todos los datos pertinentes sobre la forma en que se aplican la citada Decisión.

2.3. El procedimiento de notificación

2.3.1. Plazo

El Estado miembro deberá notificar la medidas en cuestión en el plazo de 45 días a partir de la fecha de su adopción (artículo 4.2. de la Decisión 3052/95).

2.3.2. La notificación.-

La notificación, que «deberá llevarse a cabo de manera suficientemente detallada y de forma clara y comprensible», estará constituida por (artículo 4.1.):

- una ficha según un modelo que figura como anexo de la Decisión¹³, y
- una copia de la medida nacional, tal como haya sido publicada o notificada a la persona notificada.

Una vez que la haya recibido, la Comisión enviará una copia de la citada información a los demás Estados miembros.

2.3.3. Confidencialidad de la información.-

El artículo 6 de la Decisión 3052/95/CE establece que los Estados miembros y la Comisión adoptarán las medidas necesarias para que sus funcionarios y agentes estén obligados a no divulgar la información obtenida en el marco del procedimiento de información mutua que instaura que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional, excepto la información relativa a las características de seguridad de un producto determinado cuya divulgación resulte necesaria cuando así lo exijan las circunstancias para proteger la salud y la seguridad de las personas.

Por su parte, el artículo 5.3 dispone que, si las disposiciones nacionales prevén el secreto de instrucción, la comunicación de los elementos que no correspondan a la información prevista en la ficha citada en el epígrafe anterior estará sujeta,

en su caso, a la autorización de la autoridad judicial competente.

2.4. ¿Y después de la notificación?

La Decisión 3052/95/CE guarda silencio sobre la continuación del procedimiento tras la notificación: sólo se habla vagamente de «acciones de seguimiento» (artículo 9.1) y se dispone que «respetando, en su caso, el carácter confidencial y sin perjuicio de los casos no resueltos, la Comisión difundirá a nivel comunitario información sobre las medidas nacionales notificadas de conformidad con la presente Decisión que afecten al principio de libre circulación de mercancías en los sectores no armonizados» (Ibidem).

No obstante, es obvio que si, la Comisión considera que alguna de las medidas nacionales notificadas constituye una infracción del Tratado, y en particular del artículo 30, deberá ex officio iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del mismo.

Del mismo modo, el flujo de información sobre las áreas conflictivas en materia de libre circulación y mutuo reconocimiento que la Comisión recibirá gracias a la aplicación de la Decisión 3032/95 será de gran utilidad -como ya lo es la información que se obtiene merced a la Directiva 83/189/CEE- para identificar nuevas prioridades en la armonización de las normativas nacionales y orientar sus actuaciones.

2.5 Red de puntos de contacto.-

Con buen criterio, el legislador comunitario trata de evitar a toda costa «la creación de nuevas estructuras burocráticas innecesarias» (véase el docéavo considerando de la Decisión 3052/95/CE).

En este sentido, se preve el establecimiento de una red de puntos de contacto, y a tal efecto el artículo 7.1 se establece que «cada Estado miembro indicará a la Comisión cuál es la autoridad o autoridades nacionales competentes designadas para transmitir o recibir la información contemplada en la presente Decisión». Información que la Comisión inmediatamente a los demás Estados miembros (Ibidem).

Además, «los Estados miembros se esforzarán por garantizar el establecimiento de un punto de contacto, que podrá ser la autoridad o autoridades nacionales competentes a que se refiere el párrafo primero, o una red de puntos de contacto destinados a actuar como punto de referencia inicial para todas las investigaciones cuyo objetivo sea determinar las razones por las cuales ciertas normas nacionales de otros Estados miembros relativas al funcionamiento general de la presente Decisión no son reconocidas» (artículo 7.2).

2.6. Un Comité de seguimiento.-

Seguramente con el mismo objetivo de evitar la proliferación de órganos administrativos, la Decisión 3052/95/CEE (artículo 10) prevé que sea el ya existente Comité permanente creado mediante la Directiva 83/189/CEE el que asista a la Comisión a los efectos de la aplicación de dicha Decisión.

Debido a la diversa naturaleza de las notificaciones previstas en cada una de estas dos disposiciones comunitarias, probablemente sería aconsejable prever a medio plazo que un comité con competencias generales en materia de mercado interior pudiera sustituir al Comité «normas y reglas técnicas». O mejor aún, que un nuevo comité de coordinación se hiciera cargo precisamente de la coordinación a la que se refiere el artículo 8 de la Decisión 3052/95 y a la que dedicaremos el siguiente capítulo de nuestro estudio.

3. Coordinación en la prevención y represión de los obstáculos a la libre circulación.-

No falta cierta razón a quien se inquieta ante la proliferación de sistemas y procedimientos de comunicación y notificación a nivel comunitario¹⁴. Y es evidente que el legislador comunitario debe velar -como ha hecho en este caso- por evi-

tar toda duplicidad de esfuerzos, y si es posible, asegurar una mejor coordinación entre los servicios.

En este sentido, la Decisión 5032/95/CEE impone a la Comisión, en su artículo 8.1, una obligación que va más allá de su ámbito de aplicación: la de intensificar «su coordinación para tratar todas las cuestiones derivadas de la aplicación de la presente Decisión, incluida la coordinación de los procedimientos de notificación o de información pertinentes, las quejas relativas a obstáculos concretos a la libre circulación y los problemas generales de reconocimiento mutuo» (véase también el décimo considerando de la Decisión).

En nuestra opinión, es preciso aplaudir la inclusión de este precepto que debiera concretarse en una consagración práctica del sistema de una ventanilla única comunitaria (por lo menos, para las notificaciones/infracciones), en la creación de un help desk especializado, así como en la realización de toda iniciativa que permita una mejor de la transparencia e información en beneficio de los agentes económicos y consumidores¹⁶.

4. Conclusiones.-

Con la adopción de la Decisión 3052/95/CE, la Comunidad se dota de un instrumento polivalente para conocer, a todos los efectos, y en plazos razonablemente breves, las medidas nacionales que constituyen obstáculos a la libre circulación de mercancías.

Esta Decisión debiera ser especialmente útil en el sector alimentario, ya que en este ámbito son relativamente frecuentes las prohibiciones de importar determinados productos legalmente fabricados o comercializados en otros Estados miembros, las exigencias relativas a la modificación de la composición, etiquetado, etc.

Por otro lado, como hemos tenido ocasión de explicar, el legislador comunitario ha hecho notables esfuerzos para instaurar un sistema ligero, que aúne simplicidad y eficacia. Y, sin voluntad de hacer profecías -no olvidemos que el procedimiento de información no empezará a funcionar hasta 1997-, su aplicación no debería plantear grandes problemas... si se excluye una comprensible desorientación inicial por parte de las autoridades nacionales (en ciertos casos a nivel regional o local) que adoptaran las medidas en cuestión. Los servicios de la Comisión prevén la publicación de un Vademecum (similar al que existe para la Directiva 83/189/CEE) que debería, inter alia, facilitar la identificación de las citadas medidas.

En otro orden de cosas, es previsible que el número de denuncias que los agentes económicos y los consumidores hacen llegar a la Comisión en relación a presuntas violaciones del artículo 30 CE, disminuya significativamente, a partir de 1997, si la aplicación de la Decisión 3052/95 se lleva a cabo adecuadamente. En efecto, los servicios competentes de la Comisión recibirán antes una información completa de las medidas nacionales susceptibles de constituir infracciones al principio del reconocimiento mutuo (incluyendo datos sobre las normativas nacionales aplicadas, su supuesta justificación, etc.), lo que debería permitir un mejor tratamiento de los dossiers, la optimización de los resultados y plazos de instrucción más breves.

En el caso que se reciba una queja de un agente económico sobre una medida notificable que no ha sido notificada por el Estado miembro de que se trate, la Comisión deberá incoar un doble procedimiento en virtud del artículo 169 CE: por infracción de la Decisión 3052/CE y sobre la cuestión de fondo (artículo 30 CE). En principio, nos inclinamos por su substanciación acumulada, para evitar toda dispersión de esfuerzos, puesto que su desarrollo en paralelo supondría una duplicidad de los dossiers, sin beneficios notables para los interesados.

ANEXO

PROCEDIMIENTO DE INFORMACION MUTUA sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad

Decisión nº 3052/95/CE

1. Estado miembro que hace la notificación
Indicar el nombre, apellidos y dirección de la persona que pueda facilitar información complementaria.
2. Fecha de la notificación
3. Modelo o tipo del producto
Dar una descripción detallada del tipo o modelo del producto.
4. Medidas adoptadas
5. Motivos principales
- Indicar motivo(s) de interés general que justifique(n) las medidas adoptadas.
Precisar las referencias de las disposiciones nacionales que presuntamente incumple el producto en cuestión.
- Indicar los puntos en los que las normas nacionales o las condiciones de fabricación y comercialización en otro Estado miembro de que se trate no garantizan una protección equivalente del interés general en cuestión.

Bibliografía¹⁷:

- «Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el Mercado único europeo». Ministerio de Comercio y Turismo -CEOE. Madrid 1994: 89 págs.
- «Marché intérieur européen: ou en est-on?». Fédération des Entreprises de Belgique. Bruselas 1994: 24 págs.
- «Non Tariff Barriers in the European Union». Eurochambres. Bruselas 1994: 14 págs. (publicado también en lengua francesa).
- «Objetivo mercado único: la Directiva 83/189/CEE sobre un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y su aplicación a los productos alimenticios (Directiva 88/182/CEE)». Alimentarez 1989: Nº 1: 119-135.
- «Position de la CIAA sur l'Application de l'Article 100b du Traité de la CEE». CIAA. Bruselas 1992: 1 pág.
- «The Mutual Recognition of National Laws after 1992». Consumers in Europe Group. Londres 1994: 15 págs.
- Ayral, Michel «La suppression des contrôles aux frontières intracomunitaires». Revue du Marché Unique Européen 1993: Nº 1: 13-44.
- Baratta, Roberto «L'equivalenza della normativa nazionale ai sensi dell'art. 100 B del Trattato CE». Rivista di diritto europeo 1993: 723-763.
- Bernel, Alexandre «Le principe d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle en droit communautaire». Schulthess Polygraphischer Verlag. Zurich 1996: 350 págs. (Véase en especial 172-181, sobre el artículo 100 B).
- Berrod, F. «Arrêt CJA Security International: Interprétation de la directive 83/189/CEE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques». Revue du Marché Unique Européen 1996: Nº 2: 217-2180.
- Bleckmann, A. «Zur Problematik der Cassis de Dijon Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht». Internationaler Teil 1986: Nº 3: 172-183.
- Brayer, G. «La libre circulation des marchandises et les entraves techniques». Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation 1984: Nº 2 esp.: 625-670.
- Calais-Auloy, J. «Les rapport entre la directive de 1985 sur la responsabilité du fait des produits et celle de 1992 concernant la sécurité des produits». Revue Européenne de Droit de la Consommation 1994: Nº 3: 159-165.
- Capelli, F. «Imprese e libera circolazione delle merci».

Rassegna di Diritto e Tecnica dell'Alimentazione 1991; N° 4: 309-315.

- Cartwright, Peter «Product Safety and Consumer Protection». *Modern Law Review* 1995; Vol. 58 N° 2: 222-231.

- Cassella, Giuseppe y Froma, Joachim «La procédure de contrôle des réglementations techniques prévue par la nouvelle directive 83/189/CEE». *Revue du Marché Unique Européen* 1995; N° 2: 37-85.

- Currali, J. «Some aspects of the relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a closer look at optional harmonisation». *Yearbook of European Law* 1984; N° 4: 169-205.

- Durand, A y otros «Règlements et normes en Europe: la transparence». *Enjeux* 1987; N° 83: 32-54.

- García López, J. «La configuración de la categoría de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en la jurisprudencia del TJCE». *La Ley: Com. eur.* 1988; N° 1: 132-140.

- Gardués Santiago, Miguel «Los obstáculos al comercio de productos industriales en la CEE». *Institut Universitari d'Estudis Europeus*. Bellaterra, Barcelona 1993; Q.T.N° 11: 88 págs.

- Gielisse, R. «La nouvelle directive relative à la sécurité générale des produits». *Revue du Marché Unique Européen* 1992; N° 3: 49-71.

- Golberg, Linda y Ordoyer, Janusz «Obstacles to Trade and Competition». OCDE, París 1993; 159 págs.

- González Vaqué, Luis «El principio de la transparencia en el mercado interior: la Decisión 3052/95/CE sobre las medidas que constituyen excepciones a la libre circulación de mercancías». *Gaceta Jurídica de la CE* 1996; B-114: 5-14.

- González Vaqué, Luis «La seguridad general de los productos en el ámbito del mercado interior». *Comunidad Europea Aranzadi* 1994; N° 9: 41-45.

- González Vaqué, Luis «Las cláusulas de reconocimiento mutuo: su función y eficacia en el marco de la nueva estrategia tendente a reforzar la transparencia de la legislación aplicable en el ámbito del mercado único». Bruselas 1996; 38 págs.

- González Vaqué, Luis «Mise en oeuvre de l'article 100 B: denrées alimentaires». Bruselas 1991; 5 págs.

- Greaves, Rose «The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC». *European Law Review* 1996; Vol. 21 N° 1: 3-16.

- Leclercier, Sabine «Vers l'achèvement du marché intérieur: l'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE depuis quatre ans». *Revue du Marché Commun* 1988; 112-139.

- Lorz, B. «The Draft Product Safety Directive: The Core Element of an Integrated Approach to Product Safety». *European Consumer Law Journal* 1991; 129-137.

- Masclet, J.C. «La libre circulation des marchandises dans la Communauté européenne. Perspectives législatives et réalités jurisprudentielles». *Revue de Droit Européen* 1986; N° 2: 243-267.

- Mattera, A. «L'arrêt Cassis de Dijon: une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur». *Revue du Marché Commun* 1980; N° 241: 505-514.

- Mattera, A. «L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de la reconnaissance mutuelle». *Revue du Marché Unique Européen* 1992; n° 4: 13-71.

- Mattera, A. «La libre circulación de mercancías: artículos 30 a 36 del Tratado CEE». *Información Comercial Española* 1985; N°s. 627 y 628: 31-53.

- McMillan, J. «La certification, la reconnaissance mutuelle et le marché unique». *Revue du Marché Unique Européen* 1991; N° 2: 181-212 (véase en especial el epígrafe n° 2 «La certification et l'article 100B»); 206-208).

- Mellado Pascua, Diego «La sentencia Keck y Mithouard: el Tribunal de Justicia precisa su jurisprudencia sobre el alcance del artículo 30». *CEA* 1993; N° 12: 985-990.

- Pelkmans, P. «The new approach to technical harmonization and standardization». *Journal of Common Market* 1987; XXV: 249-269.

- Perissich, Riccardo «1 January, 1993 -one day in the life of the internal market». *European Business Journal* 1993; 5/1: 8-18.

- Pierens, Gauthier «Libre circulation des marchandises: Les exceptions devront être notifiées à partir du 1er janvier 1997». *Single Market News* 1996; N° 2: 2.

- Schockweiler, Fernand «Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du marché intérieur». *Revue du Marché Commun* 1991; 882-886.

- Vázquez Cantero, J.M. «La responsabilidad de productos defectuosos». *Alimentaria* 1991; N° 227: 145-153.

- Vilá Costa, Blanca «El Acta Unica Europea. Aproximación y balance». *La Ley: Com. eur.* 1986; N° 1: 1-13.

Disposiciones legislativas y comunicaciones citadas (por orden cronológico):

- 28 de marzo de 1983.

Directiva 83/189/CEE del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DOL 109, 26 de abril de 1983, p.8) (véanse también las sucesivas modificaciones).

- 29 de junio de 1992

Directiva 92/59/CEE del Consejo relativa a la seguridad general de los productos (DOL 228, 11 de agosto de 1992, p. 24).

- 15 de diciembre de 1993

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. «La gestión del reconocimiento recíproco de las normativas nacionales después de 1992- Conclusiones operativas resultantes del inventario realizado con arreglo al artículo 100 B del Tratado (DOC 353, 31 de diciembre de 1993, pag. 4).

- 22 de diciembre de 1993

Comunicación de la Comisión al Consejo. «Programa Estratégico: Aprovechar al máximo el mercado interior». (COM (93) 632 final)

- 13 de diciembre de 1995.

Decisión N° 3052/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información mutua sobre las medidas nacionales de excepción al principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad (DOL 321, 30 de diciembre de 1995, pag. 1).

NOTAS

¹ *Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución a la que pertenece.

² Véase, al final del presente artículo, una lista de las disposiciones legales y comunicaciones citadas en el mismo.

³ Que no pretende tampoco ser exhaustivo, sino ofrecer un resumen de sus preceptos, recordar su origen, o antecedentes, así como facilitar ciertas reflexiones sobre sus objetivos y futuro funcionamiento.

⁴ Véase, de dicho autor: «EL Mercado Unico Europeo: sus reglas, su funcionamiento». Civitas, Madrid, 1991, 206-207.

⁷ Véase la lista a la que se refiere la nota 1.

⁸ Véase: Louis, «El ordenamiento jurídico comunitario», Comisión europea, Bruselas, 1993, 116-120.

⁹ Véase la obra citada en la nota anterior, 156-157.

¹⁰ Debemos pedir excusas al lector por utilizar este barbarismo, derivado del término francés *transposition*, que se ha impuesto -pese a los loables esfuerzos de la doctrina- a la más aceptable de aplicación y desarrollo (véase: González Vaqué, «El Derecho comunitario está transpuesto», Bruselas, 1986, 10 págs.).

¹¹ Será preciso tener en cuenta los diversos tipos de armonización posibles (total, opcional, mínima), como hemos tenido ocasión de explicar en «El principio del reconocimiento mutuo: su aplicación a los productos industriales», Comunidad Europea Aranzadi, Nº 2, 1996, 33-40.

¹² Véase: González Vaqué, «CEE: Nuevo régimen relativo a la seguridad general de los productos», Estudios sobre Consumo, 1993, Nº 27, 31-42. Véase también la lista de referencias bibliográficas citada al final del presente estudio.

¹³ Más de una cuarta parte de las cuales se refiere a productos alimenticios y alimentarios...

¹⁴ Véase: González Vaqué, «Naturaleza y efectos de las cláusulas de reconocimiento mutuo incluidas en las normativas nacionales relativas al mercado interior», Bruselas, 1996, 34 págs. Véase también la lista de referencias bibliográficas citada al final del presente estudio.

¹⁵ Que incluimos también como anexo al final del presente estudio.

¹⁶ Se prevé también que las medidas nacionales notificadas se catalogaran en un anexo del informe anual sobre el mercado interior.

¹⁷ Lo propio puede decirse en relación a las críticas referentes a la tendencia a incluir en los actos comunitarios cada vez más amplias competencias para los comités (permanentes) de reglamentación, especialmente por lo que se refiere a la interpretación/aplicación de las propias normativas comunitarias, lo que somete dicha interpretación a la contingencia de criterios políticos, siempre al albur de mayorías más o menos cualificadas, con el consiguiente riesgo de trato diferenciado (¿discriminatorio?) según la cuestión afecte a un Estado con más o menos votos en el seno de dicho Comité... (véase: González Vaqué, «Legislación comunitaria relativa a los aditivos alimentarios: la Directiva marco 89/107/CEE y su desarrollo», Derecho de los Negocios, 1996, Nº 70/71, pág.6).

¹⁸ El artículo 8.2. de la Decisión prevé que «la Comisión se esforzará por garantizar que las empresas, los consumidores y otras partes interesadas sepan con quien tiene que ponerse en contacto en caso de que surjan problemas».

¹⁹ Véanse también las referencias citadas en las notas 4, 6, 8, 9, 10, 12 y 15.

PONENCIA SOBRE LA CALIDAD DE VIDA EN LAS ÁREAS RURALES.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

Una vez realizada la revolución industrial en el último tercio del siglo XIX, quedó patente la disparidad de renta y de calidad de vida entre el sector agrario y los demás. El desarrollo de la mecanización, la mayor racionalidad que tenían las explotaciones fabriles, libres del riesgo biológico y del meteorológico, determinaron rentas superiores para los capitales invertidos en industria que para los fundarios, salarios superiores para los obreros industriales con respecto a los obreros agrícolas y en definitiva, desarrollo de las ciudades en las que primordialmente se ubicaron las industrias creandose allí un sistema de vida caracterizado por la abundancia de servicios públicos y sociales prestados a los ciudadanos, de los que en gran parte carecían las zonas rurales.

Esta situación se mantuvo así, incrementándose incluso el nivel de desigualdad, hasta que con motivo de la depresión económica de los años treinta, los Estados Unidos de América implantaron dentro del esquema del NEW DEAL, los support prices, a efectos de garantizar a los agricultores norteamericanos unos ingresos mínimos que les animaran a producir y les compensaran de algún modo de las desventajas que tenía para ellos la producción agraria y la vida rural.

El sistema de precios garantizados paso luego a Europa, practicandose en Francia, donde Leon Blum creó, en 1934, L'Office National du Blé; en España, donde surgió, en 1937, el Servicio Nacional del Trigo, que suponía una ventanilla de compra abierta a todos los productores de ese cereal garantizándoles un precio mínimo, más ayudas en materia de semillas, abonos, asesoría; de él se pasó al Servicio Nacional de Cereales y, más tarde, por del FEOGA comunitario, al Fondo de Regulación de Producciones y Precios (FORPPA), con 23 productos protegidos. Este sistema se generalizó también en Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial, creandose por ejemplo el Milk-Marketing Board, sobre bases más democráticas, las de una cooperativa nacional, en la que el voto por correo determinó la adhesión de los productores de leche y ello permitió otorgarles precios garantizados en la materia. No cabe duda que todos estos sistemas influyeron para que los agricultores, que entonces representaban una parte muy importante de la población rural y que sostenían además otra parte de población de artesanos y de servicios, ligados fundamentalmente a ese tipo de actividad, pudieran contar con unas rentas mínimas, paliándose, pues, aquella desventaja inicial entre el sector agrario, el industrial y el de servicios, si bien es lo cierto que salvo en algún caso -el británico, el ho-

landés o danés- se mantuvo una distancia notable entre las rentas sectoriales.

II.-EL TRATADO DE ROMA Y LAS MODIFICACIONES POSTERIORES

El Tratado de Roma tuvo el gran mérito de plantearse este problema de la paridad de rentas entre dos sectores, y en realidad creó la Política Agrícola Común para tratar de equiparar las rentas de unos y otros, elevando sustancialmente la de los agricultores lo que conduciría a una mayor producción, objetivo éste del autoabastecimiento que obsesionaba a los Padres Fundadores los cuales habían sufrido las penurias alimenticias de dos grandes guerras. Tal como aparece redactado hoy el artículo 39 del Tratado de la Unión, los objetivos de la política agrícola común son:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola así como el empleo óptimo de los factores de producción en particular de la mano de obra.
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola en especial mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

En la elaboración de la Política Agrícola Común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

- a) Las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas.
- b) La necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones.
- c) El hecho de que en los estados miembros la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.

Una vez que los indicadores sociales con los cuales se mide el bienestar en general de la población han venido a añadirse a los indicadores económicos debe completarse la idea de paridad de rentas contemplada desde el punto de vista económico, con la de una visión más amplia del concepto «nivel

de vida» que suponga lo que modernamente también se llama «calidad de vida», (no ya sólo económica). Por lo tanto, la lectura actual del artículo 39 del Tratado debe hacerse desde esta óptica de la calidad de la vida en los espacios rurales, tal como lo expresa el título de esta ponencia.

Por supuesto que este principio de la equiparación de los niveles de vida no es más que una manifestación concreta del principio de justicia e igualdad de todos los ciudadanos que se consagra por la totalidad de las constituciones democráticas europeas, en el caso de la española por el artículo 1º de la misma, no menos que por el artículo 9 que dispone la remoción de cualquier obstáculo que se oponga a la igualdad efectiva de aquellos.

Digamos ya que desde hace muchos años la imagen que se forjó la sociedad del mundo rural fue la de un espacio infradotado de servicios, de bajas rentas y de cultura inferior, una imagen que por desgracia no se ha borrado todavía en los diversos estados miembros.

Esa desigualdad no quedaba compensada desde luego por las ventajas del hombre de campo exaltadas muchas veces por la literatura como habitante de un espacio abierto y natural con una vida ligada a los ciclos de las estaciones del año agrícola, disponiendo de alimentos más sanos, en buena parte no comprados, (según el dicho de Horacio) viviendo en pequeñas comunidades que podían considerarse como familias amplias: trabajando la tierra en campos propios muchas veces los padres en compañía de sus hijos en estrecha y feliz operación, satisfecho cada uno con lo suyo, «ni envidiado ni envidioso», como dijo el poeta, imbuidos todos de espíritu de ahorro, de sencillez y frugalidad, así como de un sentimiento de solidaridad, de todos aquellos valores que había inmortalizado Virgilio en sus «Geórgicas» y que tan erosionados por cierto se nos presentan hoy si intentamos hallar su rastro en el mundo rural.

No me resisto a reproducir las palabras escritas por Jovellanos en su inmortal Informe, casi tan bellas como las del latino: «una inmensa población desparramada sobre los campos, no sólo promete al estado un pueblo laborioso y rico, sino también sencillo y virtuoso. El colono, situado sobre su suerte y libre del choque de pasiones que agitan a los hombres reunidos en pueblos, estará distante de aquel fermento de corrupción, que el lujo infunde siempre en ellos con más o menos actividad... «entonces, no sólo se podrá esperar de los labradores la aplicación, la frugalidad y la abundancia hijas de entrambas, sino que también reinarán en sus familias el amor conyugal, filial y fraternal; reinarán la concordia, la caridad, y la hospitalidad y nuestros colonos poseerán aquellas virtudes sociales y domésticas que constituyen la felicidad de las familias y la verdadera gloria de los estados».

He ahí expresada la necesidad, hoy dramáticamente sentida en la Europa comunitaria, de que haya una población rural para la ocupación del espacio, la defensa del medio ambiente y también, ¿por qué no decirlo?, para conservar unos valores de frugalidad, laboriosidad y solidaridad cuya carencia se acentúa en las urbes, sobre todo en las megaciudades. A satisfacer de algún modo tal necesidad viene la LM española, en la que como veremos más adelante se exige como requisito en ciertos casos la residencia en el campo, siquiera no necesariamente en esas casas dispersas que glorificaba D. Gaspar.

Esa calidad virgiliana y jovellanesca, cantada por otros muchos escritores de re rustica que evocaron la edad de oro de los primeros tiempos agrarios, incluso la de aquellos en que los frutos naturales permitían vivir sin más trabajo que el de recolectarlos, («ningún campo obedecía/ a un colono ni en límites cerrarlo/ ni partirlo era lícito; su goce/ era común y el suelo generoso/ todo lo daba sin pedirle nadie», Virgilio). La idea posterior del carácter fundamental de la producción agraria: que «no habría capitán si no hubiera labrador», o la de que «cuando todo se haya corrompido quedarán los agricultores sin corromper» (Jefferson), etc.etc., todo ello configura la calidad de la vida rural que podemos llamar literaria. Y a ello debemos añadir todavía que, según Lucien Gachon, habría una literatura «surgida del pueblo campesino, alimentada por su vida cotidiana y su verdadero rostro». «El escritor cam-

pero trata nada menos que de descubrir para transmitirla una sabiduría perene, una sabiduría mantenida por la lucha diaria del campesino contra la tierra y el clima»³. ¡Cuántos ejemplos podríamos citar de este tipo de literatura, en España también! Y Lucien Gachon definió «la ordenación del territorio por dos totalidades: el control humano de todo el territorio nacional, en beneficio de todos los franceses, de todos los ciudadanos»⁴ (Loc.cit.). En mi opinión ello sería la base para la creación de este nuevo mundo rurbano que yo propugno como modelo de futuro.

Hasta cierto punto esta idea se halla ligada a la de la **calidad histórico artística del mundo rural**, pues el patrimonio de este tipo que atesora es incalculable. Las cuevas prehistóricas, como esa Capilla Sixtina de su tiempo que fue la de Altamira, las villas romanas diseminadas por el Imperio, que para algunos serían el conjunto monumental más importante de los legados por Roma y que nosotros podemos admirar no solo en la Villa de Piazza Armerina de Sicilia sino en muchos otros lugares, como por ejemplo en la Olmeda, en provincia de Palencia; las iglesias románicas que jalonan el camino de Santiago, las catedrales góticas que lanzan sus flechas al cielo, cuyas torres se agrandan a medida que nos acercamos a Chartres desde París, los castillos derruidos, de los que Ortega dijo que eran los molares de España o los mil veces más amables de Francia, las villas paladianas del Véneto, los paisajes del Rhin que nos evocan tantas sinfonías amparadas en su secreta armonía, los monasterios que perviven a pesar de todo, las murallas aunque estén restauradas, los valles y sitios naturales como el de Ordesa, con millones de visitantes de todas las nacionalidades, un tesoro inmenso de la naturaleza y un legado sobrecogedor de la historia se desparraman por el espacio rural europeo, exaltado por la literatura, por la pintura de innumerables artistas, recreados en lo rural como los holandeses del XVII o los que iluminaban los Libros de Horas, ¿y acaso no forman parte también del mundo rural los bodegones de Sánchez Cotán?... El cine, que revive las leyendas y la totalidad del pasado, que fotografía desde los mejores ángulos y con las luces más poéticas los paisajes de los más variados campos, sean los de Castilla, los de la Toscana, los ingleses o franceses, los de Rusia, etc., los hace familiares a nuestras retinas.

Pero vengamos a otras calidades más prosaicas. El principio de la paridad formulado generosamente por el Tratado de Roma, no sólo con referencia a las desigualdades intersectoriales sino también a las interterritoriales, fue completado por el Acta Única Europea al definir, en su artículo 130A, el objetivo de la mejora ambiental y el de la cohesión, ya aludido éste en el preámbulo del Tratado, y que ahora expresaba la preocupación de los Estados miembros por «reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armonioso de las mismas reduciendo los desniveles entre las diferentes regiones y el retraso de las «menos favorecidas». La disparidad regional ya se sabe que se corresponde en gran medida con la de campo-ciudad. Se creó el FEDER o FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL. El Tratado de la Unión confirmó esta tendencia. El Tratado de Maastricht creó el FONDO DE COHESION, para combatir las desigualdades entre los Estados y el COMITE DE LAS REGIONES.

La cohesión económica y social fue definida como uno de los pilares básicos de la Unión (título XIV, arts.130A a 130E) y elemento integrante de las demás políticas comunitarias (art.130B); otras cláusulas con efectos sustanciales para la integración fueron las de protección del medio ambiente (Título XVI, arts.130R a 130T) que comprende medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo.

Entre los nuevos campos de acción contemplados por el Tratado, nos interesa destacar: la protección de los consumidores al más alto nivel y las acciones de fomento en materia de educación, formación profesional, sanidad y cultura a un nivel elevado con el respeto de la diversidad nacional, bien que haciendo evidente la herencia cultural común, algo que comprende el respeto de los valores culturales del mundo rural.

En esta perspectiva de la cohesión, repetimos, debe contemplarse hoy la paridad entre los dos mundos para la calidad de vida también al más alto nivel del mundo rural, lo que no es una utopía por cierto, pues en algunas partes se ha logrado plenamente y en otras está a punto de lograrse.

Partiendo de la independencia o autonomía respecto de lo agrario, que hoy se atribuye al desarrollo rural, (como se evidencia en el Documento de la Comisión sobre el Futuro del Mundo Rural), deben buscarse los caminos a seguir dando por supuesto que el desarrollo agrario es algo importante en la mayor parte de los casos. Nos amenaza el peligro del despoblamiento o desertización si la población rural decrece por debajo de diez habitantes por kilómetro cuadrado, cosa que ya hoy sucede en no pocos espacios. La Unión Europea da a su mundo rural una gran importancia: lo considera esencial para su identidad, no menos que para el equilibrio territorial y humano de las diversas regiones y poblaciones de la Unión.

Este es el planteamiento constitucional que puede hacerse de la cuestión para alcanzar la calidad de vida que no sea ya una ilusión literaria o una representación artística, imaginada más que vivida por los rurales o por quienes tienen idealizada la vida campestre -algo que de todos modos es bueno que perviva-, sino una verdadera calidad de vida en todos los aspectos económicos sociales, en especial en el de las rentas y en el de los servicios públicos y sociales. La calidad ambiental, la paisajística, la alimentaria se van añadiendo a la idea genérica de la calidad, incluso la cohesión hace más equilibrada y justa la vida rural en las diversas regiones de la Unión, lo que significa «calidad de vida en general».

III.-ALGUNOS PRECEDENTES

Citaria, con carácter general, la importante observación que formula el filósofo e historiador Miguel Cruz Hernández a propósito de la evolución de las culturas agrarias en relación con las urbanas: «Las ciclo culturas siguen un progresivo camino de culturización urbana. Las ciclo culturas nómadas o son absorbidas por las agrarias sedentarias o tienen que usar los métodos y formas de éstas. Lo mismo pasa con las agrarias que han de ser incluidas en las urbanas o se limitan a adaptar a sus condiciones las formas y métodos de aquellas».

«En el caso de China, India, Irán, Mesopotamia, Egipto, México y Perú las agrarias absorbieron a las nómadas... A su vez las ciclo culturas agrarias son sustituidas por las estructuras sociales de los pueblos que logran alcanzar el control del más viejo de los servicios del sector terciario: el comercio: Fenicia, Cartago, la Hélade».

Viniendo a los tiempos actuales podemos comprobar cómo también la cultura agraria ha sido absorbida en gran medida por la urbana pero, a su vez, defendemos la tesis de que perviven una serie de valores o de características de lo rural, por lo que cabe hablar más bien de mundo urbano que de mundo rural o de mundo rural ya urbanizado totalmente. Es el propio mundo urbano el que percibe, ahora, la necesidad de conservar el espacio rural y una gran parte de lo que en él se asienta, precisamente para equilibrar la artificiosidad de las urbes con el factor Naturaleza, o sea que, en interés de los urbanistas, en mayor medida que en interés de los rurales, se ha de mantener un tejido que yo llamo rural.

A partir de la crisis de la agricultura tradicional, (que cabe situar en los años 50 ó 60, según los casos), se plantea la cuestión del Desarrollo rural, que alcanzará plena consagración científica en los años 70. En España, el primer Plan de Desarrollo de 1964, anunciaba ya la preocupación por la ordenación rural, y en efecto, se dictó en 1968 una ley llamada así, de «Ordenación Rural», que contemplaba un conjunto de acciones en las comarcas delimitadas como de acción específica, al objeto de elevar el nivel de vida no sólo en los aspectos agrarios sino en el conjunto de los mismos, de modo que se planeaba un desarrollo rural integrado más o menos perfecto, pero tendente a mejorar no sólo las estructuras agrarias por medio de una obra como la concentración parcelaria sino las

infraestructuras de comunicaciones tanto por carretera como por teléfono, etc., así como la dotación de servicios de este mundo rural al que se tratan una serie de ventajas que venían a aproximarle al mundo urbano: agua corriente, servicios de formación profesional u otros de tipo educacional, ambulatorios que mejoraban la asistencia médica, etc. Esta acción, que primero se concretaba a las comarcas de «Ordenación rural», se extendió después a todo el territorio dejándose de actuar por zonas específicas. Muchas comarcas españolas se declararon de ordenación rural y ello permitió efectivamente hacer un ensayo de lo que hoy llamamos desarrollo rural integrado. No cabe duda de que éste significaba urbanización, en cuanto aproximación a las comodidades y a los servicios más propios hasta entonces de la ciudad que del campo. No cabe duda de que la emigración, que se hizo muy importante en esta época, del campo a la ciudad, denunciaba por sí misma que el ideal o meta de los agricultores pequeños y modestos que sobraban en el campo por no alcanzar, con su oficio, rentas suficientes era la ciudad.

El viejo fenómeno persistía: «la ciudad os hará libres» se les decía a los campesinos medievales y, en efecto, dentro de su recinto amurallado florecía la burguesía, el comercio, las ciencias y las letras; allí no llegaban los lazos de sujeción feudal que ligaban al siervo a la tierra. La libertad política, la libertad espiritual, la libertad económica y, en suma, la libertad personal se desarrollaron en las ciudades y ya sabemos que el hombre lucha a través de la historia por la libertad.

Algo parecido, salvadas las distancias, podríamos alegar para los tiempos modernos, es decir, un notable desnivel en materia de retribuciones y rentabilidad, de servicios, de oportunidades de aprendizaje, de empleo, de ocio, etc. De ahí que segun y todavía sigue pendiente en buena medida el tema de la paridad.

La Constitución española de 1978, en su artículo 130, acogió el principio de la paridad y, además, se refirió de modo específico a las zonas de montaña, diciendo que se dictaría una ley especial relativa a las mismas, lo que suponía reconocer que dentro del mundo rural existen las zonas de montaña y las que podemos equiparar a las mismas, las cuales habían sido objeto ya de una directiva comunitaria en 1975, que ampliaba las acciones a las zonas desfavorecidas equiparables a las de montaña, las cuales se caracterizaban por un atraso mayor con respecto a los niveles medios de desarrollo, lo que justificaba una acción específica en favor de las mismas, criterio este que sigue hoy vivo lo mismo en el Derecho comunitario, que ha creado las indemnizaciones compensatorias de montaña, como en el Derecho español que cuenta con una Ley de Agricultura de Montaña de carácter estatal y con algunas leyes autonómicas como la catalana Ley de la Montaña, que contempla el desarrollo integral autónomo de estas zonas, no simplemente el del sector agrario.

En el Derecho comunitario, además de la Directiva de 1975, hay que citar por su importancia los llamados «FONDOS ESTRUCTURALES», ya recordados, que comprenden la sección ORIENTACIÓN del FEOGA, creada en 1962, el «FONDO SOCIAL EUROPEO» y los ya aludidos FEDER y FONDO de COHESIÓN precisamente para combatir las desigualdades territoriales. Puede decirse que, en toda la política agrícola común, cabe encontrar elementos que tratan de favorecer el Desarrollo rural integrado, sobre todo en las áreas de montaña y desfavorecidas. Hay que reconocer la importancia enorme que tienen estos Fondos, especialmente para los países mediterráneos, Grecia, Italia, Portugal, España y también para Irlanda, en cuanto suponen una cuantiosa inyección de dinero que directa o indirectamente sirve al desarrollo del mundo rural.

En 1986, la Comisión publicó un Documento sobre el Futuro del Mundo rural; también podría recordarse la Conferencia que sobre el Mundo rural organizó el Consejo de Europa, por esas mismas fechas y la más reciente «Carta Magna de la Agricultura y del Medio Ambiente en el tercer milenio», publicada en la primavera de 1995 por aquella misma institución, (que agrupa a 32 países).

IV.-EL DESARROLLO RURAL EN LA ACTUALIDAD

Lo que caracteriza a las teorías actuales del desarrollo rural es que éste se concibe ya como algo autónomo, independiente del desarrollo agrario por más que se siga dando a este la importancia que merece. Ahora bien si es cierto que no cabe dar una receta única para el desarrollo rural de todas y cada una de esas zonas si que cabe establecer una serie de directrices generales aplicables a todo el espacio rural.

Otra afirmación unánimemente compartida es la de que no cabe hablar de un desarrollo rural homogéneo o uniforme sino que procede distinguir zonas o áreas de características similares dentro de la gran variedad que reviste el mundo rural europeo.

El citado Documento de la Comisión distingue tres áreas o zonas de problemas:

- las zonas periurbanas donde se comprueba «la presión del mundo moderno», cerca de las grandes aglomeraciones. Aquí es donde la agricultura se ha modernizado e intensificado más y también donde se nota la diversificación de la economía rural y se da, de forma más intensa, la «vuelta al campo»: construcción de residencias principales y secundarias, infraestructuras de servicios y de ocio, descentralización de actividades terciarias y secundarias o nuevas y se combinan los trabajos agrarios y no agrarios (agricultura a tiempo parcial que no hace más que crecer en Europa y en España).

Los problemas más agudos de estas áreas, serían según el Documento: «ser escenario de intereses contrapuestos a la hora de decidir la utilización del suelo, que suponen la transformación o el mantenimiento del paisaje, el creciente debilitamiento del equilibrio ecológico, la parcelación del espacio y un exceso de turismo estacional».

- áreas de decadencia rural, donde se acusa el fenómeno de la emigración

- áreas especialmente marginadas que abundan en las zonas de montaña, yo diría que sobre todo en las que siendo de mucha pendiente no pueden tener, sin embargo, estaciones de esquí, ni se ubican cerca de grandes aglomeraciones

El Documento comunitario estima, con muy buenas intenciones, que la agricultura debe ser reforzada en su papel en las zonas especialmente débiles que carecen de otras alternativas.

Esta disparidad de desarrollo y de caracteres generales se refleja en los objetivos que se marcan por el Derecho comunitario para la aplicación de los Fondos estructurales, que, efectivamente, distinguen las regiones del objetivo 1, de las regiones del objetivo 5b. Aunque la agricultura sigue siendo una actividad básica para la vertebración social y económica del mundo rural, el cambio experimentado en los últimos treinta años, sugiere que en el mundo rural actual la población directa o indirectamente dependiente de la agricultura es minoritaria.

Hoy día existe una aceptación generalizada de la necesidad de un cambio de modelo no sólo en la agricultura sino también en el modo de abordar el futuro del mundo rural como problema que exige una decidida intervención pública de fomento en las zonas donde por sí mismas no se podrá producir el despegue. (SUMPSI, 1994).

Ahora bien, lo que no cabe es caer en el extremo opuesto y estimar, como acaba de hacerlo al parecer la Cumbre de Estambul Habitat II, que el único desarrollo posible es el que se da en el mundo urbano de modo que pura y simplemente el Desarrollo rural consistiría en la urbanización del campo: como a veces se oye decir a algún técnico: la única solución para el campo consiste en cubrirlo de cemento...

Nosotros pensamos que deben armonizarse Desarrollo rural y Desarrollo urbano, por lo que estamos en contra de aquellas legislaciones, como la urbanística española, que definen el espacio rural de modo negativo como aquel que no es urbano ni urbanizable, siendo así que deberían contemplarse ambos al mismo nivel de importancia precisamente con la finalidad complementaria y equilibradora que afirmamos en esta Ponencia.

El espacio rural, definido como un área de baja densidad de población, de infraestructuras y de flujos económicos con marcado carácter de dependencia frente a otros espacios decisivos, con núcleos de poblamiento pequeños (inferiores a 10.000 habitantes aunque en la España del sur habría que aumentar este umbral hasta los 20.000 habitantes en ocasiones), con un peso destacado pero decreciente de la población agraria, continúa teniendo la imagen de un área de escasez de servicios y poco atractiva. Los modelos evolutivos del mundo rural se basan en lo sucedido en los países europeos después de la revolución industrial: EXODO RURAL-DESPOBLACION-VALORACION ECONOMICA POR MODERNIZACION TECNICA-RECUPERACION DEL CAMPO. Pero no siempre sucede así, ya que la modernización técnica es dispar y la recuperación no ha alcanzado a la inmensa mayoría de los espacios rurales, al menos este es el caso de los españoles. En el modelo europeo de Lewis y Maum, 1.976, el espacio rural iría reduciéndose progresivamente por el crecimiento del urbano, de manera que habría una serie de coronas de despoblación del campo por emigración a la ciudad que en fases posteriores se irían repoblando por crecimiento de la ciudad hacia el campo en virtud de la ex urbanización, algo que ha ocurrido en todas las ciudades grandes y medias del mundo occidental e incluso de la ex Unión Soviética. Pero este modelo, por más que sea real, afecta a poco territorio ya que la ciudad ocupa una porción mínima del espacio de un país. La última fase de esta ex urbanización correspondería a un fenómeno cualitativamente distinto: el renacimiento rural. (Fernando Molinero Hernando y Milagros Alario Trigueros, 1.994).

Esos mismos autores destacan la diversidad de espacios rurales en España y en Europa. Por ser más moderno y seguramente más completo que el del Documento de la Comisión, vale la pena traer aquí la clasificación de zonas que ellos aportan:

- En la categoría más alta entrarían las áreas dominadas por un poblamiento turístico masivo, que se localizara ante todo en la costa y en las islas. Una réplica menor se da en los asentamientos turísticos de montaña, principalmente en el Pirineo y en los Alpes, pero ambos representan un parte, no despreciable pero no la más importante del espacio rural.

- El otro gran conjunto de espacios territoriales dinámicos está representado por las coronas periurbanas. En ellas, la dificultad radica en delimitar el área de influencia desde el centro de la aglomeración hacia sus bordes. Hay una primera corona a quince o cincuenta kilómetros, otra segunda que llegaría hasta los cien y una tercera incluso caracterizada por la existencia de residencias secundarias que supera el umbral de los cien kilómetros. Podríamos decir que hoy, gracias al tren de alta velocidad, se puede comprobar como hasta los doscientos kilómetros llega este tercer anillo de la corona periurbana. El desarrollo rural de las coronas más alejadas no responde por tanto a la lógica interna del espacio rural sino a la incidencia de agentes externos creadores de una nueva situación socioeconómica y espacial que tiene poco que ver con las pautas de desarrollo rural aquí comentadas.

- Frente a estos dos tipos, se perfila un tercer conjunto, todavía dinámico que podríamos conceptualizar como espacios rurales complejos. Habitualmente coincide con comarcas agrícolas de regadíos consolidados o con comarcas mixtas agrícolas-ganaderas, por ejemplo las áreas de agricultura de secano de calidad, siendo España y los países mediterráneos los que conocen un gran contraste entre las zonas de regadío y las de secano mientras que en el resto de Europa ello no se evidencia.

- Finalmente, las áreas con menos de cinco habitantes por kilómetro cuadrado, las del rural más profundo, abarcarían, en el caso español, más de una quinta parte del territorio y se extienden fundamentalmente por dos conjuntos ecológicos diferenciados, el interior montañoso y los pie de montes de transición entre la montaña y el llano. La población activa agraria supera en estas zonas el 70% de la total y se mantiene la emigración y el declive demográfico. (En el volumen sobre «Políticas regionales de la Comunidad, Europa 2000+ de la Comisión Europea, 1994, se viene a coincidir

con la de estos geógrafos, p.117).

Una directriz fundamental de desarrollo aplicable a todas las zonas de un modo u otro, es aquella aludida en el título de la Ponencia, es decir, la relativa al nuevo criterio de la calidad.

V-EL NUEVO CRITERIO DE LA CALIDAD

Cuando el Acta Unica Europea (1986) trajo nuevos valores no estrictamente economicistas o productivistas a tener en cuenta por todas las políticas comunitarias y desde luego por la PAC, se planteó el tema de la calidad aplicado a una serie de frentes, entre los cuales cabe aludir a la calidad de la vida rural.

Incluso se llegó a decir que la calidad era el nuevo fundamento de la política agraria. En cualquier caso se trataba de algo importante, repetidamente aludido en el Documento citado sobre el MR (1986) y tenido en cuenta, asimismo, por el Reglamento (CEE) 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias mediante su reorganización y modernización así como a la conservación del medio y de los recursos naturales de la agricultura.

«El desarrollo rural en los años noventa será más importante de lo que lo fue en los años sesenta y setenta. Esto es debido a la creciente complejidad de las sociedades y a la creciente interdependencia del sistema económico mundial. Pero lo que más ha afectado a las economías rurales han sido los cambios ocurridos en agricultura, ya que ambos (MR y A) cambian al mismo tiempo. Así podemos distinguir dos grandes etapas en el proceso de cambio. La primera caracterizada por el paso de una agricultura tradicional a otra moderna y una segunda etapa en la que se comienza a pasar de esa agricultura moderna a otra que podríamos llamar postmoderna o sostenible (a partir de los años ochenta)» (Ceña, 1994).

Es en esta fase postmoderna cuando actúan los valores no productivistas y entre ellos destaca por su papel central el de la calidad.

Del mismo modo que en el sector productivo agroalimentario actúa el nuevo mito o idea-fuerza de la modernización, en este mundo rural postmoderno el mito nuevo que impulsa la evolución y el progreso es el de la calidad.

No cabe duda de que los nuevos planteamientos acerca del MR fueron determinantes para el Documento de la Comisión sobre el futuro del mundo rural, así como para la redacción de la también citada Carta Verde Europea del Consejo de Europa.

1.-La calidad y la Agricultura

Debemos analizar el activo económico representado por la agricultura-de los más importantes, al menos en algunas zonas-para ver cómo cabe reforzar el papel de la calidad agraria, con evidente proyección sobre la calidad de la vida rural.

Hasta hace veinte años, más o menos, ese era el único activo prácticamente hablando: tiempos de la agricultura tradicional cuya crisis, desde la tracción animal al riego por ordenador o por pivots y al ordenador para establecer el plan de cultivos de cara a las ayudas de la PAC, se puede situar en el comienzo de los años 50 ó 60, según los casos. La crisis de aquel tipo de agricultura hizo decir que se había llegado a una Francia sin campesinos, (Mendras) porque fallaban los dos elementos básicos del antiguo orden eterno de los campos: la explotación familiar como unidad productiva básica y el municipio como horizonte vital, una afirmación cuando menos precipitada, al menos para el caso español, pues lo cierto y verdadero es que aún quedan muchos campesinos por más que ahora se deban llamar agricultores o empresarios agrícolas. (Reconozcamos en cualquier caso que la importancia relativa de la agricultura está menguando a pasos acelerados en las regiones rurales, tanto desde el punto de vista del empleo como de la contribución al producto regional. De las 166 regiones de la Comunidad, sólo quedan 10 (situadas en España, Italia y

Grecia) en las que la parte del empleo agrario alcance el 30% del empleo total. Por el contrario, en 118 regiones, es decir, en más del 71% de las regiones de la Comunidad, el empleo agrario abarca menos del 10% total. Pero, además, sólo en 17 regiones (aproximadamente el 10% del número total) la contribución de la agricultura al producto nacional es superior al 10%». Documento sobre «El futuro del MR», ed. en español del MAPA, en 1992, p.14, pero la fecha de la misma es de 1988. Podríamos completar estos datos con los siguientes tomados de Eurostat: ha aumentado espectacularmente la producción y la productividad de la agricultura europea, dice la última edición «la cuarta, de»Europa en cifras»- pero la importancia relativa del Sector ha disminuido: para toda la UE era, en 1992, del 2,1% respecto del Producto Interior Bruto, frente al 3,4 % en 1980 y al 5% en 1977. Las variaciones por Estados son importantes, desde el 10,455 de Grecia al 0,9 de Alemania y al 1,1 del Reino Unido; los demás países se mueven entre el 1,3 y el 3,42%. «La agricultura que antaño ocupaba a la mayoría de la población activa, tiende a hacerse minoritaria, incluso muy minoritaria, también en las zonas de baja densidad de población. En 1992 sólo representaba alrededor del 6% del total de puestos de trabajo de la Unión frente al 13,5% en 1970. («Europa 2.000 +, p.113).

Podemos ahora afirmar, cuando contemplamos a la agricultura dentro del espacio rural, que existe una dualidad: de una parte, hay una agricultura moderna, competitiva; de otra, una agricultura social, multifuncional o postmoderna que debe conservarse por otras razones no estrictamente económicas. La opción modernizadora se mantiene para la agricultura del primer tipo y trata de extenderse, en la medida de lo posible, al otro, a fin de prepararlas para la gran batalla internacional que le espera.

De los años 80 arranco también el cambio que había de conducir a la nueva PAC de 1992, la que tenemos vigente, que mantiene la subvención del sector pero lo hace vía ayudas directas por hectárea y no por el camino tradicional de los precios artificialmente protegidos, como estábamos acostumbrados en España desde que se creara en 1937 el Servicio Nacional del Trigo. Generalmente se estima que este tipo de proteccionismo ha resultado más favorable al mundo rural que el anterior (asi Sumpster, 1994) al traer una comarcalización de las ayudas y al corregir el defecto que aquel tenía de fomentar las desigualdades internas ya que el 20% de los agricultores acaparaban el 80% de las ayudas, cosa que hoy no ocurre lo que debe considerarse como un progreso en la calidad de la vida rural que no existiría en una sociedad que conociera el contraste de la choza con el castillo.

2) La agricultura moderna competitiva.

No podemos olvidar que, en un próximo futuro, los 2/3 de la producción agrícola será comprada por la industria y que los 3/4 de los alimentos consumidos serán transformados. Por lo tanto, el aumento de la capacidad exportadora y de crecimiento de nuestra agricultura depende no ya de nosotros sino de las industrias agroalimentarias que, en su actual estrategia, practican la dominación por el tamaño y el control de los mercados, así que sólo será posible resistir su fuerza y compensarla mediante la negociación colectiva al amparo de la organización interprofesional-las leyes de este tipo y concretamente, las de la regulación de los contratos de integración agricultura-industria, afirman que una finalidad básica de las mismas es promover una mejor calidad, que sería la calidad de los alimentos. En suma, el ideal moderno para la agricultura competitiva (con un sector de alta competición que sería la agricultura de vanguardia) lo constituye la agricultura integrada, compuesta por un número de explotaciones bastante inferior al actual, y ello es de gran interés para el futuro y el presente del mundo rural puesto que supone atraer industrias agroalimentarias a aquel; en los nuevos puestos de trabajo a crear destaca la importancia de los ocupados por mujeres mejorando la situación social y económica de estas, como también mejorará la calidad de los productos agrícolas entregados a la fábrica para su transformación. La agricultura del futuro

habrá de estar en condiciones de suministrar los productos demandados en cantidad y, sobre todo, en calidad, plazo y precio competitivo.

Permítasenos, llegados a este punto, invocar la vuelta a un cierto neoproduccionismo. A causa de las catástrofes naturales que no cesan -ahora es la sequía norteamericana- y de una demanda de alimentos creciente que proviene de China y del Sudeste asiático donde parece ser que se está operando una transición alimentaria desde el vegetarianismo tradicional a patrones más próximos a los occidentales, han hecho subir el precio de los cereales y la FAO ha lanzado la voz de alarma sobre la disminución excesiva de la reserva estratégica de alimentos. La nueva Ley agraria norteamericana (marzo de 1996) ha suprimido el set-aside y permite a los agricultores producir lo que quieran y cuanto quieran, amén de reforzar los programas de exportación (EEP) para recuperar los mercados internacionales perdidos... ¿No nos tendría que llevar todo esto a revisar el lema que parece dominar algunos ambientes de menos agricultura, menos producción, menos agricultores? Sabemos que en el año 2030 los agricultores tendrán que alimentar a 3 mil millones de habitantes sobre este planeta. ¿Acaso ello no nos exige estar atentos al crecimiento de la producción y de la productividad?.

La agricultura actual debe aprovechar las ayudas comunitarias y nacionales para reconvertirse en agricultura integrada apta para afrontar la competencia que le espera. En la medida en que los actuales precios agrarios sigan siendo elevados y se realice esa integración, al mismo tiempo que sigue creciendo la productividad como consecuencia de la incorporación de las nuevas tecnologías, podrán disminuirse las ayudas, bien que ello se haya de hacer de forma escalonada y respetando siempre unos mínimos como lo ha establecido la ley agraria norteamericana citada, de marzo de 1996.

Ahora bien, la competitividad de la agricultura se halla hoy ligada fundamentalmente a la calidad de los alimentos producidos en el campo. Luego conservada e incrementada si cabe en la transformación. Ello hace cada día más necesario el método adoptado por la UE de apoyar los proyectos de comercialización y transformación de productos agrarios (Rto. 355/77. «El legislador comunitario ha dado un gran paso adelante extendiendo estas ayudas por medio del Rto. 1392/84 incluyendo nuevos productos y permitiendo apoyar proyectos de economía energética o de reciclaje de ciertos residuos. El nuevo Rto. 866/90 flexibiliza aún más las condiciones de acceso de la industria al extenderlo a aquellos proyectos que pueden favorecer una política de calidad en materia de alimentos. La Comisión puede admitir las inversiones concernientes a productos que no figuren en el ANEXO II del Tratado a condición de que los solicitantes dispongan de lazos contractuales directos con los productores de productos agrícolas de base» (Blummann, 1996). Esta sería la calidad competitiva.

3) La agricultura biológica.

Aquí es donde procede aludir a la agricultura biológica, cuyos productos cada día ocupa más espacios en los supermercados y que tanto ayuda al agroturismo, pues el que va a pasar en el campo sus vacaciones lo hace pensando también en un nuevo tipo de alimentación. Estamos ante una simple faceta de la calidad de los alimentos, la calidad biológica. Hoy por hoy es imprescindible ayudar a la agricultura biológica pero ha de aspirar a ser competitiva por su calidad. El Rto. comunitario 2092/91 -publicado en julio de 1991- es el marco previsto para su desarrollo que requiere la regulación protectora, a niveles nacionales, (y regionales, eventualmente) de las denominaciones de productos biológicos, su etiquetado, etc., sin olvidar la problemática que plantean denominaciones no estrictamente biológicas, sino diversas, que pueden ser engañosas, como la de producto natural, dadas las dificultades técnicas para definir lo que debe entenderse por tal.

Allí donde las regiones juegan un papel importante en la materia -caso de Italia, Alemania, España- será preciso co-ordinar la acción del Estado con la de las Regiones o Comuni-

dades Autónomas, para la regulación de las ayudas y para el control de todos estos aspectos de la calidad. Será bueno mantener las ayudas actuales o reforzarlas haciéndolas compatibles con las que se prestan a las acciones de mantenimiento o introducción de elementos naturales. Las Regiones o el Estado en su caso, situaran tal promoción dentro de Programas plurianuales agroambientales. En todo caso, deberá tenerse en cuenta la tendencia actual a utilizar los métodos de autocontrol de la calidad confiado a las organizaciones sociales, en especial a las Federaciones de Cooperativas, Asociaciones creadas al efecto, incluso a empresas comerciales especializadas en esta tarea, bien que tales empresas hayan de cumplir ciertos requisitos legales para ser reconocida su capacidad de certificar sobre la calidad.

4) La promoción de los alimentos de calidad.

Acaba de ser lanzada desde Bruselas una gran campaña de promoción en favor de los productos agroalimentarios de calidad, cuya primera lista de Denominaciones de origen (Dop) e Indicaciones geográficas (Igp) incluye todos aquellos productos agroalimentarios que han de ser protegidos por la UE; primero se sensibilizará a los productores y distribuidores europeos para extender más tarde la acción al gran público. Este puede ser el buen camino si se acierta a organizar los controles de calidad como acaba de decirse, puesto cierto es que hay un evidente cansancio en los consumidores por la lectura de todo tipo de denominaciones y etiquetas ideadas por los especialistas de marketing para captar compradores sin las debidas garantías para aquellos.

5) La agricultura «social», «multifuncional».

Que la agricultura competitiva exista y sea poderosa será una base importante para el desarrollo rural pero podemos hablar asimismo de una agricultura especialmente apta para él, en especial para las zonas desfavorecidas o de montaña y colinas con dificultades de pendientes y otras. Ya se deduce de todo lo anterior que esta agricultura ha de basarse en la calidad biológica y ancestral de sus productos que, por ello mismo, podrán venderse en el mercado a más alto precio compensando así las condiciones onerosas de producción en tierras poco fértiles, frecuentemente situadas en pendiente. La protección especial que acabamos de citar, concedida a los productos llamados biológicos, la regulación establecida para las denominaciones de origen de productos no vinícos, todo ello puede representar un activo económico de cierta importancia que ayudará a la conservación in situ de una masa de población indispensable para evitar la desertización, más de 12 habitantes por kilómetro cuadrado.

Tratándose de las zonas de montaña, sabemos que su economía depende fundamentalmente de la leche, hasta el punto de que en Europa se suele decir que la política lechera es la política de la montaña, aunque tampoco debemos olvidar el turismo de verano y de invierno en zonas altas. El sistema de las indemnizaciones compensatorias es la solución pero hay que reclamar constantemente su convergencia con la cuantía de las de otros países comunitarios, mucho más elevadas.

Hay que aludir de modo especial, en una Ponencia como ésta, al elevado número de explotaciones insuficientes que padece la agricultura comunitaria, lo que constituye el principal de sus problemas estructurales y puede impedir una vida rural cualitativamente aceptable, mientras subsista esa especie de subproletariado, por emplear una antigua palabra que ahora nos puede ser útil en cuanto alude a todos aquellos trabajadores autónomos, pequeños empresarios agrícolas, que no obtienen para su trabajo en la explotación una remuneración comparable a la que logran los trabajadores de los demás sectores. Precisamente es de esa reserva humana de donde sale el contingente más elevado y peor dotado de la emigración a la ciudad que, no obstante la situación de desempleo que hoy padecen las economías de los Estados miembros, persiste en cifras no tan alarmantes como en los años sesenta o setenta pero que siguen teniendo cierta importancia frente a una ten-

dencia como la manifestada en la citada conferencia de Estambul donde se ha concluido que debe cesar, a cualquier precio, la emigración a las urbes.

La vigencia constitucional, podríamos decir, del principio de la paridad exige la misma solución de frenar de una vez por todas esa emigración, a cuyo efecto no hay más camino que el de mejorar la rentabilidad de aquellas unidades que sean hoy insuficientes pero tengan capacidad de ser modernizadas por sus titulares que, de este modo, es presumible que continúen en el campo. La legislación comunitaria, por influencia del Plan Mansholt, a partir de las tres Directivas socioestructurales de 1972 se ha orientado en el sentido de la modernización de las explotaciones susceptibles de mejora, una política que persiste en la normativa actual sobre la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. La Ley española de 5 de julio de 1995 ha aportado una batería de medidas de Derecho privado como el derecho de retracto al colindante o la fijación de las unidades mínimas de cultivo, esencialmente indivisibles, junto a otras de Derecho público: ayudas fiscales importantes, prioridad para ser adjudicatarios de tierras o de derechos de producción, lo que hoy reviste tanta importancia, liberalización de los arrendamientos con vistas a crear un mercado de tierras que permita el agrandamiento así como la instalación de jóvenes agricultores para rejuvenecer una estructura agraria en la que la mitad de la población activa tiene más de 50 años, etc. etc.

Normativas de este tipo, que vienen a culminar el fin de la agricultura tradicional, habrán de dictarse en todos o algunos de los Estados miembros para acabar con la insuficiencia de las explotaciones en el territorio europeo que no por haber realizado un gran esfuerzo de concentración parcelaria se ha visto libre de esa grave enfermedad. Se trata de lograr la calidad productiva, faceta de la calidad socio económica, para librar al campesino de trabajos rudos que, además, son los menos rentables.

6) La multifuncionalidad.

Ha sido esa misma Ley la que, con base en la influencia del Documento de la Comisión citado tantas veces y de las Directivas de acompañamiento de la reforma de 1992, en especial de la Directiva de jubilación anticipada, ha traído el nuevo concepto de multifuncionalidad de los agricultores, de modo que se reconoce que no sólo sirven a la producción de alimentos sino que cumplen otras funciones compatibles con aquella, principalmente la de conservación de los recursos naturales y del Medio ambiente en general, así como de la flora y la fauna, -biodiversidad- la de proporcionar servicios para el disfrute de ocio en el campo que sirva al reequilibrio del hombre de la ciudad, etc. Así pues, junto a las tradicionales funciones económicas productivas aparecen hoy las ambientalistas y las sociales en general, como lo destaca la Carta Verde del Consejo de Europa. Todo ello es de una influencia extraordinaria a efectos de lograr y de mantener un determinado nivel cualitativo de la vida rural.

La idea de la multifuncionalidad o, si se quiere expresar de otra manera, la diversificación de las actividades del agricultor supone la enumeración de una serie de ellas que, realizadas con un tope máximo del 25 por ciento de trabajo empleado y de beneficios obtenidos, permite conservar el preciado título de agricultor a título principal o agricultor profesional, y, por lo tanto, los importantes beneficios ligados a tal calificación, pues ya se sabe que éste es el sujeto privilegiado por la PAC a la hora de establecer ayudas y beneficios en general. Es interesante constatar cuales sean estas actividades llamadas complementarias: según la citada Ley española de Modernización: las de transformación y venta de los productos de la explotación, las agroturísticas, las cinegéticas, las artesanas, las ambientalistas. Se contempla la calidad ambientalista y la paisajística, así como, en su conjunto, la calidad de la oferta de ocio ofrecida por el mundo rural.

La formación profesional de los hijos de agricultores destaca su importancia para hacer frente a esta pluriactividad o multifuncionalidad, en suma, a la diversificación de empleos

y de ingresos a que estoy aludiendo, la cual se favorece por la agricultura a tiempo parcial, en constante crecimiento. Como puede comprobarse, de lo que se trata es de ampliar las posibilidades de ese tipo de agricultores a tiempo parcial, los cuales, podrán dedicarse a esas actividades complementarias hasta el tope de 75 por 100 sin perder los beneficios de la PAC.

La Ley española introduce por primera vez el requisito de la residencia en el campo y ello puede ser el indicador de un nuevo sistema en el que se permitiría la agricultura a tiempo parcial cualquiera que fuese la actividad realizada fuera de la agricultura siempre que el agricultor residiera en el campo, ya que hemos de procurar por todos los medios fijar una masa mínima de población en las áreas rurales, gracias a este nuevo requisito que se podría concretar en tener casa abierta, ya que en los viejos Derechos europeos se contaban las familias residentes contando los fuegos, es decir, los hogares, las casas familiares; la casa ha sido un componente y un dato clave para todas las sociedades rurales, por lo que no estaría mal recuperar este criterio. (*Chaque pays sa loi, chaque maison sa coutume*, decían los franceses...).

Ahora bien, la técnica fundamental aportada por la nueva Ley española, en clara armonía con el Derecho comunitario, consiste en ayudar a esas explotaciones que llama prioritarias a convertirse en explotaciones modernas con ingresos por unidad de trabajo equiparados a la media de los salarios no agrarios, la llamada renta de referencia, que se halla fijada para la UE en 2.300.000 pes. anuales.

Una novedad importante de esa Ley que merece reflexionar sobre la misma es que propone tres modelos de empresa agraria: la familiar, considerada como aquella en que predomina el trabajo familiar, la empresa comunitaria para la explotación unitaria de una finca a la que basta aportar el goce o disfrute de la misma -un modelo ya propugnado por Mansholt en su famoso informe de 1968- y la empresa asociativa, o sea, la constituida en persona jurídica como cooperativa, sociedad agraria de transformación, sociedad civil o mercantil, limitada o anónima, siempre que, en este último caso, el objeto en exclusiva de la sociedad lo constituya la actividad agraria y las acciones sean nominativas.

Estas explotaciones prioritarias gozan, por virtud de la Ley de Modernización y de las disposiciones que la han desarrollado, de una serie de beneficios fiscales y de todo tipo en orden a mejorar su renta, pero en mi opinión lo único que las podrá salvar de su estado actual será, en la mayoría de los casos, la asignación de nuevas fuentes de ingresos, como los que podrían venirles de la reforestación, si se asignara al agricultor individual o a una comunidad de bienes formada por varios de ellos superficies proporcionadas para reforestar lo que les permitiría alcanzar las subvenciones comunitarias. Así pues, mi propuesta es combinar la modernización con la reforestación, con lo que de paso haríamos ambientalismo.

7) La reforestación.

La Ley española otorga ayudas fiscales importantes para fomentar la reforestación y en ello hemos de detenernos por cuanto, a nuestro modo de ver, este es uno de los medios más importantes para lograr la calidad de vida rural. Efectivamente, se da el caso de que esta actividad de reforestar -fomentada con gran acierto por otra Directiva de acompañamiento de 1993- concita tanto la finalidad productora de madera, de la que es altamente deficitaria la UE y llegará un día en que el déficit no se podrá ya cubrir con importaciones como ahora se hace, como ambientalista, ya que el árbol es la principal arma de combate contra el agujero de ozono y el cambio climático: el árbol detiene la erosión de los suelos y regula las lluvias y el clima; como la cultural, recreativa y turística, pues el bosque embellece y alegra el paisaje, fomenta el senderismo y las excursiones de todo tipo, ofreciendo setas y otros frutos espontáneos para la recogida, por lo que sirve de modo muy cualificado al turismo rural, existiendo todavía otro aspecto que reviste gran importancia como es el del fomento de la fauna y flora y más concretamente de la caza, una actividad deportiva (y también productiva de carne para el consumo)

que atrae mas que ninguna otra al hombre de la ciudad, incluso más allá de las fronteras nacionales y proporciona ingresos cuantiosos a las áreas rurales.

Por supuesto, la reforestación se debe concebir al servicio de la reforma de estructuras, así que aquellas porciones de tierra que no sea posible utilizar para la creación de explotaciones familiares rentables se compraran por organismos públicos o mixtos -del tipo de la SAFER francesa- a sus propietarios a fin de devolverlos a los privados que les interesen para su reforestación. En una palabra, los secanos actuales y las zonas desfavorecidas en general se dedicarían o bien a la creación de ese tipo de explotación o a la reforestación, en lugar de quedar abandonas y yermas como ocurre hoy con miles y miles de hectareas improductivas, de maleza, sin pobladores que las cultiven.

No olvidemos que todavía está vigente la directriz emanada de la Conferencia de Stresa en favor de la explotación familiar como estructura de base de la PAC. Cuando no haya tierras de cultivo suficientes para que un agricultor organice una explotación viable, se le adjudicarán tierras reforestables de modo que se complementen sus rentas con las indemnizaciones compensatorias previstas ya hoy en la citada Directiva.

Una orientación básica para el futuro del mundo rural es, pues, la reforestación, combinada con el desarrollo urbano e industrial agroalimentario integrado y con el cinegético y turístico. La UE debe seguir una política forestal verdadera y propia, sin miedo a estas palabras, y el criterio debería ser el de conceder las ayudas compensatorias de las rentas perdidas -una innovación inteligente y decisiva del Derecho comunitario- no sólo en el caso de reforestar tierras cultivadas con anterioridad, sino para plantar o replantar las tierras propiamente forestales. Tampoco habrían de dudar los Estados miembros en privatizar montes públicos o cotos de caza estatales si ello fuera útil para el fomento de la reforestación y para completar las rentas de los agricultores titulares de explotaciones insuficientes, en favor de los cuales debería operarse tal privatización y adjudicación posterior de tierras públicas, como ya lo pidiera en su día Jovellanos.

Al menos en el caso español, las posibilidades de reforestar pueden alcanzar alrededor de 5 millones de has., cifra impresionante que nos recuerda ese mismo número lanzado en 1968 por Mansholt para reforestar en la Europa de los seis, bien que, por desgracia, no se hiciera caso alguno de su recomendación. De este modo se lograría la calidad del espacio rural, una faceta básica para la calidad paisajística y ambiental que conduciría a la calidad del territorio.

8) El regadío.

Otro factor de importancia para la calidad de la vida rural es, especialmente tratándose de países mediterráneos y de Portugal, el del regadío. Sabemos por experiencia propia hasta qué punto la llegada del agua tanto a las tierras como a los núcleos poblacionales eleva el nivel de vida en todos los aspectos: de una cultura basada en cosechas aleatorias -y escasas- de cereales se pasa a diversificar las producciones, surgen plantaciones de frutales y de árboles de adorno, las calles y las casas se embellecen con fuentes públicas y flores, se construyen polideportivos con piscinas y césped... De aquellos pueblos antiguos «de una sola calle/ por la que nunca transitó la dicha» se pasa a pueblos nuevos, blancos y atractivos, perfectamente pavimentados, dotados de agua corriente y alcantarillado, como de muchos otros servicios. Es en ellos donde podrá florecer el agroturismo. Esta sería la calidad de la vivienda y de los pueblos rurales, fundamental para retener en ellos una cuota suficiente de población residente fija y otra de residencia temporal. Como se ha señalado recientemente «el agua es el factor de estabilización de la población rural» (Nadal-Lacasa, 1995). Hay, incluso, una emigración interna desde el secano al área del regadío porque ello es en sí mismo un progreso humano.

Así pues, procede seguir con los planes de transformación en regadío, fomentando al máximo la acción de los parti-

culares pero sin olvidar las actuaciones públicas que iran enmarcadas en Planes Hidrológicos de carácter nacional, con aspectos internacionales pues ya se ha llegado a sostener que el remedio para ciertas zonas del sur de Europa sería el de aportarles agua desde el norte. (Borrell, Ministro español de Fomento, 1994)

Un aspecto de enorme interés para la calidad de la vida rural es el que se refiere al ahorro del agua de riego, la cual representa un porcentaje muy elevado de la consumida en países mediterráneos. La modernización de la agricultura ha de significar modernizar los sistemas de riego, abandonando los métodos tradicionales de inundación -que llegarán a prohibirse- para sustituirlos por los de aspersión y goteo, además de revestir los cauces de acequias y canales para evitar pérdidas de agua, utilizando ampliamente los ordenadores para regar sólo en ciertos niveles de temperatura, para programar el riego nocturno o durante bastante tiempo, etc.. Y es evidente que este aspecto de la modernización del regadío actual debe ser prioritario respecto de la ampliación de las áreas irrigadas, tal como lo enseña el modelo californiano.

9) Otro aspecto que debemos tratar aquí, tanto con referencia a la agricultura competitiva como a la social es el del agroambientalismo: la agricultura deberá ser, en todo caso, una agricultura sostenible, no contaminada ni contaminante, anticontaminante incluso, gracias a la silvicultura y a las plantaciones de árboles productivos pero que cumplan esa misma función antierosión, reguladora, etc. como es el caso del olivo y también de la vid.

Para lograr una agricultura no contaminada y no contaminante, habrá de generalizarse la prohibición de sobrepasar un determinado peso de fertilizantes e insecticidas por hectárea, como lo han establecido Holanda y Suecia; tendrá que aplicarse en este sector, lo mismo que en el industrial, el principio según el cual quien contamina paga y el que no contamina gozará de ventajas fiscales o de otro tipo, a fin de mantener limpias las aguas y limpio el espacio de residuos sólidos, especialmente en el caso de los invernaderos y cultivos bajo plásticos.

En el caso de los regadíos con aguas recicladas de las depuradoras de las ciudades, algo que cada día revestirá mayor importancia, dada la escasez del recurso, se dispondrá la prohibición del uso de tales aguas para lo que no sea producir alimentos con destino a los animales, como alfalfas por ejemplo. De otro modo la salud de los ciudadanos correría un peligro incompatible con la calidad de vida en general.

Los autores arriba citados dicen que el regadío estabiliza pero no incrementa la población rural. ¿Cabe esperar en el futuro que por medio de la modernización, de la reforestación, del regadío, de la promoción turística y urbanística se incrementa la población rural en un nuevo mundo, mucho más sugestivo, variado y confortable que el actual que estamos tratando de proyectar? ¿Llegaremos pronto a que se pueda plantear, como lo hizo el clásico español fray Antonio de Guevara, en 1539, el «Menosprecio de corte y alabanza de aldea» con más fundamento que el propiamente literario, el cual nos viene de los escritores romanos de re rustica? No espero, ni desearo, que de la situación actual pasemos a la contraria, a ese utópico y literario desprecio de corte; adonde debemos llegar es a la armonía de lo urbano y de lo rural en un mundo urbano».

10) El futuro de la agricultura.

Citaré las siguientes palabras de René Groussard, miembro destacado de la Academia de Agricultura de Francia: «La agricultura, que acaba su revolución industrial, es una buena palanca en razón de la experiencia concreta acumulada desde hace mucho tiempo, por el contacto con los hombres y con los progresos de la ciencia: deja a los jóvenes agricultores una herencia inmensa, ante todo una cierta forma de hacer frente al futuro; les lega también un potencial humano considerable constituido por hombres y mujeres que han sabido afirmar su presencia en medio de otros hombres que no tenían el mismo oficio, pero si unas preocupaciones idénticas, en cuanto a sa-

vaguardar el patrimonio de la vida sin rechazar el progreso».

11) La calidad de la vida rural y las disparidades regionales.

Además de subvencionar a la agricultura como tal, en la Unión Europea existen numerosas ayudas al mundo rural, pues se ha tenido conciencia desde hace tiempo, desde que se iniciara la crisis de la agricultura tradicional, de que era de Justicia y resultaba, además, provechoso para toda la sociedad sostener y mejorar aquel. Las ayudas hoy previstas se orientan a 5 grandes objetivos:

- 1º.- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- 2º.- Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones (incluyendo las cuencas de empleos y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial.
- 3º.- Combatir el paro de larga duración.
- 4º.- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- 5º.- Las perspectivas de la PAC dirigidas a:
 - a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias;
 - b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Por lo que toca a las regiones desfavorecidas hay que destacar el papel importante de los Fondos Estructurales, y del de Cohesión, puestos en marcha dentro del proceso de reforma de la PAC, cuyas ayudas representan sumas relevantes. Los españoles no podemos olvidar que la mayor parte de nuestra piel de toro -el 75%- está clasificada como desfavorecida.

No estará de más señalar, para que se vea hasta donde llegan los desequilibrios regionales en España, que la diferencia entre el PIB de Baleares y el de Extremadura era, en 1987, de 137%, bien que reducido a un 74% si la comparación se hace en términos de renta familiar disponible por persona. No creo que esta cifra haya variado mucho desde esa fecha hasta la presente. Del mismo modo la diferencia de ingresos entre el remolachero belga y el arboricultor griego se cita como especialmente importante.

Ahora bien, una vida rural cualitativa padece con las excesivas desigualdades tanto si se refieren a las intersectoriales como si se trata de las interterritoriales, por lo que este tema es de interés para la Ponencia, entre otras razones porque los dos aspectos antes citados se ligan entre sí de modo que son las regiones rurales las que sufren de rentas bajas respecto de aquellas otras predominantemente urbanas e industriales o turísticas.

La Academia de Agricultura de Francia ha publicado datos que demuestran cómo la nueva PAC ha servido en mayor medida que la anterior para corregir las desigualdades regionales, lo que debe considerarse positivo desde el punto de vista adoptado aquí de la calidad, en este caso calidad de la cohesión económico social.

12) El rejuvenecimiento de la población rural.

He aquí uno de los problemas más serios de la estructura agraria. El factor humano presenta signos de envejecimiento ya que más de la mitad de los empresarios son mayores de 50 años. Esto afecta no sólo a la productividad, pues los jóvenes son más dados a la innovación que asimila las nuevas tecnologías, constantemente renovadas, sino también a la calidad de vida de las áreas rurales. Estas se definen a veces como refugio de ancianos con algún niño, pocos por cierto, debido al descenso de natalidad tan acusado en el campo como en la ciudad. España e Italia ofrecen los índices de natalidad más bajos del mundo. Y por otra parte faltan mujeres jóvenes hasta el punto de que algunos consideran este aspecto de la cuestión como el más grave desde su punto de vista: sencillamente, no encuentran con quién casarse; ninguna joven acepta ser agricultora como no sea en último término.

La nueva legislación modernizadora se hace eco de esta situación y acentúa la protección a los agricultores jóvenes, como ya lo había hecho ya otra Ley de 1981 que se llamaba justamente del Estatuto de la Explotación familiar y de los Agricultores Jóvenes. En varios países de Europa hay asocia-

ciones profesionales agrarias que se denominan y caracterizan por ser de Jóvenes Agricultores, las cuales pretenden remediar este estado de cosas y reivindican constantes mejoras para esta finalidad de rejuvenecimiento.

En esta misma dirección se ha orientado una de las tres Directivas de acompañamiento, que se ocupa de la jubilación anticipada, continuando la línea de la Directiva socioestructural de 1972 que reguló e incentivó el cese de la actividad agraria, lo que representa una oportunidad para el joven empresario que aspira a instalarse. Ahora se contempla la cesión de su explotación a otro titular para reestructurarla. El objetivo básico es el de rejuvenecimiento de los titulares de explotación, debiendo tener los sustitutos una formación profesional suficiente. También se persigue acrecentar el tamaño y la rentabilidad de otras explotaciones, verdadera obsesión de la política comunitaria y de la española que comparan la media norteamericana de 70 has. o más con la europea de 18.

En España se ha desarrollado por el Real Decreto 477/1993 de 2 de abril. Veamos los requisitos, aparte de los que provienen del Derecho comunitario, para el cesionario:

- menos de 45 años y, en las zonas desfavorecidas, menos de 50;
- excepcionalmente se puede llegar a los 50 años.

El Plan de ayudas del País Vasco exige menos de 65 años porque lo que establece es una ayuda a la renta por año. En La Rioja ha de ser menor, en todo caso, de 50 años.

Es interesante que las tierras puedan ser cedidas para usos no agrarios, siempre que se utilicen en condiciones compatibles con el mantenimiento o la mejora de la calidad del Medio ambiente y del espacio natural. A pesar de las modificaciones introducidas, no obstante prever la creación y subvención de organismos de mediación para facilitar las transferencias de tierras y, por tanto, la aplicación del régimen previsto de prejubilación, podemos decir que hasta la fecha ha tenido muy poco éxito práctico esta normativa. Quizá fueran más efectivos los préstamos para la instalación de jóvenes empresarios bien como arrendatarios bien por compra de la tierra, siempre que fueran concedidos a largo plazo y bajo interés, pero se da la circunstancia de que una de las instituciones agrarias que indebidamente han desaparecido durante estos años es la del crédito agrario.

Digamos finalmente que en la C.A. navarra se han establecido Planes de Pensiones orientados a los agricultores (Decreto Foral de 20 julio 1992), mientras que en Asturias una Resolución de 22 de febrero de 1993 dispone ayudas que permiten de un lado acelerar la incorporación de jóvenes a las explotaciones y, por otro, permiten reducir costos.

Si citamos estos ejemplos españoles -únicos que conocemos pero que estamos seguros tienen su correlativo en muchos de los Estados miembros-, lo hacemos para poner de relieve el papel importante que en todo este conjunto de acciones en favor del mundo rural pueden jugar las Regiones. En términos generales debe subrayarse que la estructura federal o autonómica de un Estado resulta en principio la más conveniente, ya que las autoridades regionales tienen una conciencia más viva de las necesidades de su territorio así como de las soluciones a aplicar en cada caso, tal como lo evidencia la abundante normativa autonómica española para el territorio rústico, que lo considera al mismo nivel de importancia que el urbano, con independencia de la diversidad de valores económicos de uno y otro.

13) La mujer y el desarrollo rural.

¿Cuál será el papel de la mujer en la sociedad rural del futuro? «Actualmente nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión en la transformación del mundo rural casi tan profundo como el que tuvo lugar en los años sesenta y setenta...La agricultura por sí misma ya no garantiza el futuro del mundo rural...El desarrollo rural se plantea ahora como desarrollo integral, que favorezca actividades alternativas a la agricultura y complementarias de ésta: endógeno, que se base en los propios recursos y que sea protagonizado por las propias comunidades rurales y sostenible, esto es respetuoso

con el medio ambiente...¿qué consecuencias está teniendo para la mujer esta segunda gran transformación? ¿hasta qué punto está participando?... la desagrarización, al mismo tiempo que abre todo un mundo de posibilidades de participación social para la mujer rural, inaugura probablemente nuevas formas de marginación y explotación del trabajo femenino...lo que está claro es que las mujeres aspiran a tener trabajos «de verdad», a especializar su papel como amas de casa o como trabajadoras, evitando la posición ambigua de ayudas «familiares» y que necesitan ver reconocido su trabajo en la agricultura y fuera de ella con una adecuada remuneración, cualificación e identidad profesionales. Las mujeres buscan, además, un entorno de vida cómodo y agradable, con una dotación de servicios suficiente que asegure el bienestar de su familia y haga razonable el esfuerzo precisado para asumir las tareas reproductivas que hoy por hoy le son asignadas casi en su totalidad...el nuevo desarrollo rural ha de beneficiar por igual a hombres y mujeres». (Rosario Sampietro, 1996). En efecto, estando de acuerdo con el planteamiento que precede debemos concluir que solo con esas condiciones podremos hablar de calidad de la vida rural si tal concepto se aplica tanto a la vida del hombre como de la mujer en la nueva sociedad, si eliminamos toda discriminación, especialmente en el ámbito de la formación profesional, si se desarrolla la cotitularidad de la explotación agraria, por parte de ambos cónyuges y cada día aparecen mas mujeres empresarias, agricultoras a título principal o profesionales de la agricultura.

Estos aspectos del rejuvenecimiento, de la no discriminación de la mujer, del creciente nivel de formación profesional y cultural de unos y otros constituyen las facetas de lo que podemos llamar la calidad de los agricultores.

13) La calidad de la vida rural y los servicios públicos.

Es de toda evidencia que la calidad de la vida rural está condicionada por la calidad de conjunto de los servicios públicos de que disponga in situ la población en materia de sanidad y educación fundamentalmente pero también en otros aspectos. Una directriz fundamental es la relativa a la dotación del mundo rural de los servicios que tiene el mundo urbano en la medida de lo posible y esta cuestión se halla íntimamente relacionada con la planificación urbanística, es decir, con las ideas que se tengan en materia de desarrollo urbanístico en relación con el rural, lo que constituye propiamente el objeto de la llamada Ordenación del Territorio. Es evidente que la idea de servicios públicos y de oportunidades sociales va unida a la de la urbanización, puesto que la ciudad ofrece una gama completa de aquellos y una gran riqueza de posibilidades para el desarrollo de la personalidad, tanto en lo relativo a la educación y especialización profesionales como a puestos de trabajo, lugares de esparcimiento, deporte, cultura, contactos humanos, información en general, etc.etc.

Es el fenómeno de la urbanización el que quizá incide con más intensidad sobre el mundo rural. Ello se ha puesto de relieve en el Congreso recientemente celebrado en Estambul sobre el habitat humano en el que expresamente se ha dicho que abandonando posiciones ruralistas tradicionales se debe partir de considerar la urbanización, el fenómeno urbano, como algo determinante en la materia. Se ha dicho aquí que en los próximos veinte años habrá que reconocer que la situación no es muy halagüeña. El deterioro es grande debido al aceleradísimo proceso de urbanización. En el debate sobre el futuro, frente a los reductos ruralistas, la gran mayoría se orienta por considerar el desarrollo urbano no sólo como ineluctable sino también como una de las condiciones del progreso socioeconómico, incluyendo en ello las zonas rurales; la incorporación deliberada de progreso técnico está ocurriendo básicamente en las ciudades. El Secretario general de Naciones Unidas ALI BHUTTO, ha dicho en esa Cumbre que hay que detener la insensata emigración a las ciudades, y en efecto, una de las conclusiones de la misma ha sido la de que se debe poner fin a la emigración rural. BHUTTO se refirió al apiñamiento.

La Cumbre parece haber tomado conciencia de los inconvenientes muy graves que tiene la megaciudad y que tanto inquietan a sociólogos y políticos en general. La criminalidad, la droga, la marginación, la corrupción, etc. La calidad pues está en el campo para reequilibrar la vida urbana, de modo que los valores virgilianos, aunque sea adaptados a nuestra época, sobre todo en el aspecto agroambiental, siguen reclamando su vigencia. Nunca debemos olvidar el dicho del clásico: Dios hizo los campos, la ciudad es obra de los hombres.

Frente a la megaciudad se afirma la conveniencia de un tipo de ciudad más humano, como lo es la ciudad mediterránea y podríamos por nuestra parte añadir la referencia a la agrociedad como una subespecie de la misma, un núcleo entre 10 y 30.000 habitantes en el que se conservan los valores rurales y se disfrutan casi todos los servicios urbanos salvo quizá el de las grandes universidades, museos, estadios, establecimientos que para mantener su prestigio y su excelencia no pueden multiplicarse en gran número, pero a los que los rurales accedieran fácilmente por la red de comunicaciones, multiplicada y distribuida en el espacio. Es evidente que la ciudad mediterránea, mucho más contenida, mas abierta, mas convivial, en definitiva mas humana, puede recoger los valores del mundo rural y servir a este reequilibrio que parece hoy fundamental. Sería esta la calidad de las ciudades.¹⁴

Por otro lado, hay que pensar, según los urbanistas y los autores que tratan del desarrollo rural, en la excesiva pequeñez de núcleos que hoy padecemos, los cuales no pueden atenderse con servicios mas que a condición de reagrupamiento; hemos de aceptar el hecho de la desaparición de numerosos pueblos pequeños, muy pequeños a veces, como algo ineluctable y conveniente incluso para la calidad de la vida rural; no debemos tratar de reconquistar esos núcleos sino esperar nuevos reajustes en aras de un reagrupamiento que permita a los habitantes del mundo rural el disfrute de unos servicios mínimos.

El libro Europa 2000+, tras la exposición de los datos del problema propugna una política voluntarista de desarrollo: diversidad, equidad y descentralización. «La naturaleza de las políticas de desarrollo rural aplicadas en la Unión Europea depende de las características de la sociedad, de la historia y, evidentemente, del lugar variable que ocupa la agricultura en cada Estado miembro. Así la diversidad de espacios rurales impone estrategias y políticas de desarrollo diversificadas, basadas en sus ventajas comparativas y en su dinamismo local. Sin embargo, para que estas políticas tengan éxito, deben ser apoyadas con acciones dirigidas a dotar a esas zonas de las infraestructuras necesarias y a reforzar sistemáticamente las ciudades de medianas dimensiones en medio rural».

También procede citar el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, a fin de promover una nueva política orientada hacia un nuevo modelo de crecimiento. Esta política deberá preservar las culturas urbanas y rurales de la Unión Europea.

Lo que se pretende pues está claro: preservar el patrimonio natural, así como el patrimonio artístico y de cultura, folklore, gastronomía, etc. propios del mundo rural, preservar también el patrimonio paisajístico. «una combinación de rasgos físicos y humanos que proporciona a un territorio su propia fisonomía y hace de él un conjunto si no uniforme, al menos caracterizado por la repetición habitual de ciertos rasgos» (E. Juillard). En los paisajes de cada país, los europeos reconocemos nuestra identidad y el resultado, siempre hermoso e interesante, del esfuerzo histórico de aquellos campesinos que con su trabajo cotidiano los crearon y en la mayor parte de los casos los siguen manteniendo.

La descentralización de que se habla comporta lo que podríamos llamar dispersión urbano industrial o difusión de lo urbano en el gran espacio rural, tomando como modelo la ciudad mediterránea y, más concretamente, la agrociedad o ciudad rural, esa country town, como la llaman estos Documentos europeos que acabamos de citar.

Somos conscientes de las dificultades que presenta la

dispersion o descentralización. En ese mismo Documento sobre Ordenación del Territorio se analizan las ventajas comparativas que ofrecen las grandes ciudades para la instalación de nuevas empresas debido a las redes de transportes y comunicaciones en general, a las externalidades de que disfrutaran sus habitantes, pero también se señalan las ventajas comparativas desde el punto de vista agrícola.

Para lograr tal descentralización, en la medida de lo posible, hay que crear, siguiendo las indicaciones del Documento últimamente citado:

A) Polígonos industriales dispersos a nivel de comarca o de ciudad rural donde puedan instalarse las pequeñas y medianas industrias.

B) El mayor número posible de oportunidades de turismo rural, campings, senderismo, excursiones a pie o a caballo, circuitos para bicicletas de montaña, para vehículos automóviles todo terreno, cotos de pesca y de caza, etc. así como de agroturismo: acogida de huéspedes en casas rurales, siendo en toda esta materia básica la actividad de certificación de las Administraciones locales que garanticen la seguridad, salubridad y confort de las instalaciones, de acuerdo con la legislación existente en la materia o con otra más rigurosa, la cual, a su vez, concedera ventajas de créditos, ayudas fiscales etc.

Francamente, creemos que el turismo y la reforestación, combinados con la dispersión urbano industrial pueden ser los pilares más importantes del nuevo mundo rural posmoderno.

C) Acogida de población residencial activa, jugando a estos efectos con el precio de las viviendas y la mayor facilidad de servicios a las personas, especialmente en las llamadas coronas periurbanas.

D) Acogida de jubilados, gracias también al medio ambiente, a los mejores precios, siempre que se garanticen servicios médicos y transporte inmediato a las unidades de cuidados intensivos.

En las zonas periurbanas, los planes de urbanismo cuidarán de ser más justos con los propietarios rurales. (Esta sería la equidad a que se refiere el Documento que estamos siguiendo). Hay un tema de enorme importancia que es el de la distribución de las plusvalías debidas al desarrollo urbano. Se tiende en algunas legislaciones a que los promotores urbanísticos sean prácticamente los únicos beneficiarios de las mismas, cuando lo lógico sería hacer participar al mayor número posible de propietarios rurales al mismo tiempo que se procuraba la no destrucción total de aquellos valores históricos, artísticos, etc. que adornan muchas áreas rurales europeas.

En el también dinámico espacio de desarrollo turístico esquí en la montaña, playas en el mar, se atenderá sobre todo al medio ambiente y se procurará que la difusión de lo urbano sustituya a las concentraciones verticales de cemento armado y acero que hoy caracterizan desgraciadamente muchos paisajes costeros, fruto de una idea equivocada del desarrollo económico y turístico en concreto.

En los espacios marginales, caracterizados por la abundancia de asentamientos muy pequeños, no habrá más solución que la ya indicada y cabe esperar que la reforestación y el agroturismo vuelvan a revalorizar de nuevo tales áreas.

En los espacios intermedios o normales se aplicará la citada multifuncionalidad pero el criterio de la dispersión urbano industrial será de gran utilidad mediante la creación ya citada de polígonos industriales de tamaño medio para atraer industrias pequeñas y medianas así como el fomento de las urbanizaciones privadas para residencias secundarias que tienden a convertirse hoy por el avance tecnológico en permanentes con aires de núcleo urbano pero con las ventajas medioambientales y culturales del campo. Este punto debe subrayarse: existe hoy una enemiga a las urbanizaciones fuera o lejos de las ciudades como si se temiera la competencia que representan. Con el criterio de la descentralización que venimos propugnando, deben aceptarse estos nuevos núcleos allí donde existan las condiciones legales que permitan su habitabilidad y dejar que la iniciativa privada las desarrolle, lográndose esa difusión de lo urbano en el campo que traera consigo la difusión de las oportunidades y de los servicios pú-

blicos incluso.

En todos esos casos una buena receta es la de conservar la arquitectura popular con incentivos económicos para quienes restauren lo viejo con criterios acordes a esos cánones locales o regionales, lo que corresponderá a las autoridades de ese tipo. En este sentido podríamos citar como ejemplo la labor que realiza en Navarra la institución «Príncipe de Viana». He aquí la calidad arquitectónica.

Algo que debe afirmarse es la apertura en relación con las construcciones en fincas agrícolas que a veces quedan excesivamente restringidas por los planes de urbanismo. Nada favorece tanto a un núcleo rural como la existencia de urbanizaciones privadas siempre que estas se hagan con el más absoluto respeto a los criterios medioambientales y con el sabortocal de la arquitectura. Así pues, nos parece fundamental para la calidad de vida rural la difusión de lo urbano dentro del gran archipiélago de los núcleos rurales y de los campos teniendo en cuenta que hoy existe un excedente de espacio con respecto a las necesidades de la agricultura. Este espacio arroja al área de lo improductivo una serie de tierras marginales, todas ellas de secano, salvo la hipótesis de secanos húmedos, que puede equipararse a la de las zonas dotadas de irrigación o las llamadas zonas húmedas, como la de la cornisa cantábrica española o Normandía. Este espacio que resulta hoy disponible puesto que la agricultura se está concentrando, debido a criterios de productividad, en las tierras irrigadas y similares donde se pueden obtener cotas altas de productividad por hectárea, utilizando las nuevas tecnologías, las máquinas más modernas, etcétera, este espacio es el que puede ser manejado precisamente para reequilibrar la vida del urbanita, aplicándole factores agroambientales. Este es el espacio rural del futuro, de un futuro que, por supuesto, ha comenzado ya.

La calidad espiritual. ¿Porque no plantear que también existe este tipo de calidad, la más elevada de todas? En definitiva estamos hablando de la autosatisfacción o insatisfacción, de los hombres del campo que se mide por las encestas y se revela de múltiples maneras. Esa calidad parece afectada ahora porque el agricultor no entiende ciertos métodos de protección que, sin embargo, le ayudan a subsistir.

Nuestro gran escritor y profundo conocedor del campo castellano Miguel Delibes ha dicho: «el presente a mi juicio, sigue siendo aleatorio. Europa se obstina en que Castilla viva de la subvención, de que los labradores castellanos cobren por no hacer. Esto es desconocer a los campesinos de esta tierra. Ellos quieren una orientación para hacer lo mejor para ellos y para el país. Lo que no les agrada es que les ofrezcan dinero por sacrificar reses, o para dejar en barbecho la tierra, o por arrancar las cepas de la viña. A su juicio esto no lleva a ninguna parte puesto que los excedentes pueden ser tales en Europa hoy, pero no mañana y en ningún caso en África o en Suramérica. Es un problema largo y espinoso, pero nuestros labradores entienden que por encima de estas decisiones caprichosas, debe existir un concepto de solidaridad». ¹² En efecto, los agricultores progresivos se quejan de que el sistema desubvenciones por superficie beneficia a los malos agricultores en detrimento -creen ellos- de los buenos, ya que se siembra, a veces, con la más barata de las semillas, sin cuidados posteriores, para que el satélite comunitario detecte el nacimiento de la planta en cuestión y ello permita cobrar, sin más, la ayuda. También repugna a sus conciencias recibir dinero por dejar de cultivar, como si al médico cobrara por no curar o el artista por no pintar. En realidad, sería más comprensible para toda la sociedad hablar de cambio de cultivo que milizar esa palabra, terrible en sí mismo, de abandono (que, por cierto, los norteamericanos que la inventaron acaban de abandonar); cambiar un cultivo intensivo o excedentario por la reforestación o por cultivos ecológicos sería más humano y, como ello comportaría algún trabajo por parte del agricultor, resultaría más justificado que percibiera una compensación dineraria.

El sentido del trabajo en el campo requiere una atención especial. No sólo por cuanto acabamos de decir sino porque se ha perdido, tras la liquidación de la agricultura tradicional, el

ambiente festivo que tenían algunas faenas, los cánticos de la siembra o de la cosecha, por ejemplo, lo que respondía a profundos sentimientos colectivos, como la esperanza en los frutos futuros que permitiría vivir a la comunidad o el gozo de cosechar aquello que se necesita para alimentarse guardando lo que sobra para el invierno, sin hablar del sentido religioso del trabajo de la tierra que, según Vinoba. El heredero espiritual de Gandhi, es una forma de oración.

Quizá la reforestación si se plantea, según parece querer hacerlo la ministra española del Medio Ambiente Isabel Tocino, como una gran obra de cooperación entre voluntarios, tercera edad o desempleados, pueda revivir el sentido festivo de una colectividad que trabaja gozosamente pensando en que esta mejorando el futuro suyo y el de sus descendientes.

Podemos considerar como superior a todas y culminación de las anteriormente citadas a la calidad que se generaría si los agricultores y rurales tuvieran conciencia de que no sólo alimentan al hombre de la ciudad, garantizando el autoaprovechamiento de la Unión Europea, además de ayudarle a disfrutar de los paisajes y ambientes del mundo rural, sino que sus producciones servirían para eliminar el hambre que hoy afecta a millones de habitantes de los países empobrecidos, como sería mejor llamar al antiguo Tercer Mundo, y también a quienes la sufren en cualquier lugar... Quizá sea este tipo de calidad el que más falta nos hace.

El nuevo mito de la calidad nos puede llevar a construir un nuevo mundo urbano junto al rural profundo, si somos realistas y no idealizamos excesivamente el pasado. El ya citado Groussard ha señalado que «el desequilibrio campo-ciudad perdura, pero toma otras formas. Campo y ciudad se encuentran cara a cara, pero según una distribución de roles que ha sufrido una metamorfosis: la clasificación de las personas no es geográfica ni orgánica. Hara falta tiempo, mucho valor y muchos sacrificios durante el siglo que viene -calificado por el escritor Ernst Jünger de «siglo del caos»- para que surja una nueva alianza, para que la ciudad renovada participe con el mundo rural en la restauración del tripode naturaleza-hombre-técnica».

El insigne antropólogo Julio Caro Baroja escribió no hace muchos años que «acaso estamos en un momento de transición. Acaso se den ya indicios de una «vuelta al campo», con gente muy distinta a los campesinos antiguos. La vida social es un flujo y reflujo continuo y la moderna facilidad de traslado ha cambiado las condiciones de vida con relación a no hace mucho tiempo. Problemas antiguos desaparecen. Otros subsisten. Otros, en fin, son de nueva creación» (1992)¹⁵.

Podemos pensar y hasta profetizar que si se transforma el campo europeo recurriendo a los medios aquí indicados, y a otros muchos que sean sugeridos por las fuerzas sociales, será probable, muy probable, que se produzca una cierta vuelta al campo por gentes distintas del campesino o agricultor, es decir, por quienes opten por un modo de vida más ecológico, ligado a la naturaleza en espacios amplios y aireados. Ese es el nuevo mundo que se presenta ya para después del año 2000: un mundo equilibrado de factores urbanos y rústicos o naturales, también técnicos, que jugará normalmente como alternativa a la vida de la megaciudad y en el que muchos no agricultores se decidirán a radicarse, aún a costa de algunos sacrificios porque les compensarán las ventajas de ese nuevo modo de vida. No habrá pues una vuelta a la agricultura, de aquellos que la abandonaron total o parcialmente en busca de mejores rentas: ese sector seguirá reduciendo sus trabajadores, los manuales por lo menos: se puede predecir una vuelta a la naturaleza, no una vuelta al campo exactamente sino a ese mundo urbano que nos aparece como modelo de futuro. La verdad es que no se volverá a nada, sino que se buscará una nueva forma de vida.¹⁵

Mis colegas de la Academia de Agricultura de Francia, De Farey y Groussard, así como Dominique Peccoud hablan del «éxodo urbano», «en busca de un hogar familiar abierto al mundo que nos permita reanudar lazos con el núcleo fundamental de la culturerreine: la gestión del planeta con la diligencia del buen padre de familia, preocupado por su posteridad» (Peccoud)¹⁶. No estoy tan seguro de que exista ese

éxodo urbano, al menos en forma de volver a residir en el campo en lugar de hacerlo en la ciudad. Lo que sí es cierto que cada vez son más amplias las áreas urbanas, gracias a los nuevos medios de comunicación, tanto de transportes terrestres como de información. También es cierto que las grandes autopistas generan centros urbanos muy alejados de la ciudad, pueblos como Medinaceli, a 150 kms. de Madrid, donde confluye la autovía Zaragoza-Madrid con la carretera Madrid-Pamplona, un pueblo de gran calidad histórico artística, por el arco romano, museo de paleontología, palacio del Duque, iglesia monumental, galerías de arte...y gastronómica: restaurantes de cuatro tenedores, paisajes esplendidos que se divisan desde la altura, artesanías.

Hagamos que el próximo siglo sea el de la calidad de la vida rural. Para ello habrá que prestar atención a todos los tipos de calidad que hemos venido citando y, seguramente, a otros muchos, que ni siquiera podemos por ahora entrever, sino tan sólo presentar.

CONCLUSIONES

- La calidad de la vida rural es la síntesis de una serie de calidades concretas que deben ser sentidas y apreciadas por los mismos interesados y por todos los ciudadanos, además de estimularse por los poderes públicos para mantener una población adecuada en el espacio rural, en condiciones de paridad con respecto a la calidad de vida urbana, incluso de superioridad de aquella con respecto a esta, a fin de descongestionar las grandes urbes, mediante proporcionar espacios de ocio y de belleza paisajística, histórico artística, literaria, etc. que reequilibren la vida de los urbanitas.

- Será necesario proveer al mundo rural de servicios públicos para la prevención y el cuidado de la salud, educación, suministro de agua, telecomunicaciones, servicios culturales, de transporte, etc. en todo caso, de un mínimo que garantice al habitante del mundo rural unas atenciones indispensables en materia sanitaria y de educación, especialmente. Una red adecuada de transportes pondrá a su alcance el resto de servicios.

- Al objeto de favorecer la movilidad social de modo que la residencia en el campo y la elección de profesión resulte de la libre elección de cada ciudadano, se propiciara una formación profesional diversificada, no solamente agraria.

- Los fondos que actualmente se destinan al proteccionismo agrario cambiarán, en parte, de destino como consecuencia de la globalización de la economía y deberán ser aplicados al desarrollo rural integrado. De modo especial se atenderá con ellos a la protección del Medio ambiente y, dentro de esta política, se considerará la reforestación como una actividad multifuncional del mayor interés.

Se procurará que ese cambio se realice de modo progresivo a lo largo de una serie de años y con un mínimo garantizado para las economías más débiles, considerando que esta vigente el principio de protección a la explotación familiar.

- El nuevo destinatario de esta política rural que irá sustituyendo paulatinamente a la política agrícola común, será el rural residente en el campo de forma permanente, considerando como tal a quien tenga casa abierta y resida en ella ejerciendo alguna profesión u oficio en el medio de que se trate.

- Las ayudas a esos residentes se aplicarán preferentemente a los agricultores que ostenten el título de agricultores profesionales, distintos del actual agricultor a título principal porque tres cuartas partes de su actividad podrá no ser agraria, aunque dentro de esa categoría o género del AP será preferente aquel que viva exclusivamente de la agricultura, mediante el trabajo propio y el de sus familiares que con él convivan bajo su dependencia económica. Ello se justifica por las rentas más reducidas que les son propias y porque ellos

normalmente no eligen su profesión ni su residencia.

- Se restaurará el papel del agricultor como guardián de la naturaleza, reconociéndole la correspondiente compensación financiera. Se fomentará la agricultura no contaminante, la no contaminada y aquella que sirve a la lucha contra la contaminación y, por supuesto, la agricultura biológica.

- Salvada esa preferencia se apoyaran todas las actividades desarrolladas por residentes que sirvan a la promoción de un desarrollo rural integrado.

- En la implementación de las medidas anteriores se cuidará de conseguir al mismo tiempo la total equiparación de la mujer rural.

- Una política de desarrollo rural integrado requiere armonizar y sumar los esfuerzos de las políticas nacionales y regionales de los Estados miembros y las de la Unión Europea que deberá guiarlas e impulsarlas.

- Esa política no puede ser la misma para todas las áreas sino que habrá de diferenciar unas de otras: las de montaña y las a ella equiparadas, las de colina, las turísticas, las costeras, las de las islas, las periurbanas, etc., para dar a cada una el tratamiento más adecuado. Podrá tenerse en cuenta la distinción entre espacio rural profundo y espacio más equilibrado o rurbano.

- Deberá revisarse la lista de medidas elegibles según el objetivo 5b.

- El objetivo global será el desarrollo y mantenimiento a largo plazo de comunidades rurales viables.

- En general se combinará el desarrollo de las explotaciones familiares agrarias insuficientes para modernizarlas con el turismo rural y la reforestación, integrando en esta el desarrollo cinegético y del ocio en general, teniendo siempre a la vista el objetivo último de crear empleo estable, en especial para los jóvenes y también para las mujeres, solteras o casadas a cuyo fin deberán establecerse los servicios de guardería infantil y otros que les permitan acceder a toda clase de empleos.

- Se prestará especial atención al desarrollo del cooperativismo y del asociacionismo rural en general.

- La conservación de los valores culturales, histórico-artísticos, ambientales, gastronómicos, paisajísticos etc. propios del mundo rural y su continuo desarrollo debe ser tarea atendida para que la vida rural alcance su máxima calidad.

- El agricultor moderno, con una sustancial preparación técnica profesional, debe recuperar el orgullo de ser el conservador de los recursos naturales y el que garantiza la alimentación de toda la nación, así como de aquellos hombres situados en países donde no puedan lograrlo por sí mismos, manifestando su solidaridad en aportaciones de trabajo voluntario, intercambios personales y empresariales, etc. El agricultor sentirá que gracias a su trabajo se revalorizan los productos y el nombre de aquel lugar, con denominaciones geográficas especiales, que recibirán una protección especial. Debería observar un «código de buena conducta» tanto en lo relativo a la producción como en las tareas de conservación. Habrá de organizarse interprofesionalmente, con arreglo a las leyes vigentes, para armonizar los intereses de productor y consumidor, favoreciendo la calidad alimentaria.

- El hombre rural, que tiene abierta su casa en el campo donde reside permanentemente también participará de esa autosatisfacción en cuanto proveedor de ocio y de servicios que contribuyan al equilibrio del hombre de la ciudad, sintiéndose en diálogo con él lo que llevará al enriquecimiento

de ambos.

- El espacio rural y rurbano servirán para acoger a los hombres de la tercera edad, bien en las propias casas rurales bien en residencias y, en todo caso, se ofrecerá a estas personas una mayor paz y tranquilidad, un ambiente más sano y armonioso, aparte de las ventajas económicas.

- Una política de Ordenación territorial procurará la dispersión urbano industrial para fomentar los espacios urbanos, de desarrollo equilibrado, favoreciendo a las ciudades medias, a las agrociudades o *country towns*, evitando la excesiva concentración urbana que conduce a la megaciudad.

- Una política de ordenación del espacio rural tendrá en cuenta la diversidad de los usos que hoy corresponden a la tierra o suelo rústico, el cual no puede ser definido y considerado negativamente como el no urbano, sino que debe ser dotado de su propia individualidad y de múltiples funciones, debidamente armonizadas: la productiva, la ambientalista, la social de servir al ocio, al recreo, al deporte, los paseos, la caza, la pesca, la recogida de frutos naturales, etc.

- La política de urbanización deberá cuidar, cuando afecte al suelo rústico transformándolo en edificable, de que el reparto de las plusvalías generadas se haga según criterios de equidad. La edificabilidad de segundas residencias, con los controles necesarios, puede ayudar mucho a la calidad de la vida en ese mundo nuevo que llamamos rurbano. También servirá a ello una mayor flexibilidad en permitir la edificación en las fincas agrícolas que ahora no sólo sirven a los fines tradicionales sino al agroturismo.

- La financiación de las medidas enunciadas debería hacerse con los recursos actuales del FEOGA y demás Fondos, operando las reformas legislativas pertinentes.

- Las medidas propuestas pueden basarse en el art. 130A del Tratado de la Unión Europea el cual establece lo siguiente: «A fin de un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». Desde el punto de vista de la calidad de la vida rural interesa un amplia gama de políticas, de modo que podría citarse todo el Título VIII dedicado a la Política social, de educación, de formación profesional y de juventud (arts. 117 a 127); también interesa, el Título IX relativo a la Cultura; el X, sobre Salud pública y el XI «Protección de los consumidores». Claro está que es importante el XIV sobre la Cohesión económica y social y el XVI sobre Medio ambiente. No cabe olvidar los arts. 38 y ss. del Título II del Tratado relativos a la Agricultura, en especial el art. 39.¹⁷

NOTAS

Jovellanos en su informe sobre la Ley agraria viene a reproducir la visión virgiliana del hombre de campo feliz. Yo citaría como contraste la terrible película del director japonés Shohei Imamura, «La leyenda de Narayama» en la que se nos pinta una aldea rural en la montaña de Japón donde la vida es tan dura que cuando los hombres y mujeres llegan a los 70 años sus propios hijos los suben a cuestras a la montaña sagrada donde el Dios les espera para que allí mueran de inanición lo que permite que una boca nueva -la de una joven madre- coma de la olla común de la casa; por si esto no fuera poco hay un rapto de mujeres jóvenes por los hombres del poblado quie-

nes las entierran vivas en una fosa agujereada en la tierra...Y ello se sitúa en tiempos no históricos ni demasiado alejados de nosotros, pues uno de los protagonistas cuenta cómo mató a su padre de un tiro de fusil en la montaña.

² Núm.89

³ Louis Gachon, «A l'occasion d'un centenaire: Lucien Gachon, géographe et écrivain paysan», *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, vol.82, núm.3-1996, p.89

⁴ Loc.cit.

⁵ Esta es la orientación expresada en España por la generalidad de los autores que intervinieron en el número especial de la Revista de Estudios agro-sociales consagrado al Desarrollo rural, núm.169 de julio-septiembre de 1994).

⁶ Si examinamos la nueva Farm Bill americana vemos que su nombre es «Federal agriculture improvement and reform act», lo que no deja de ser significativo. Es cierto que preve un descenso del proteccionismo agrario en un arco de siete años, pero como contrapartida se libera a los agricultores americanos de los pesados vínculos burocráticos del viejo sistema. Pero el set-aside se ha conservado por razones medioambientales hasta el límite de 14,5 millones de has. Además, trae un programa de promoción del consumo alimentario denominado «Market access program» y otro para ayudar a la demanda con fines sociales: el Food Stamp Program ha sido prorrogado por dos años más. Se ha previsto, en fin, un nuevo Fondo para el desarrollo de la América rural. En cualquier caso, al firmarla el Presidente Clinton ha hecho constar reservas porque el Farm Bill «no proporciona seguridad a la agricultura familiar».

⁷ Sobre el concepto de calidad alimentaria hay no pocas discusiones que, en cierto modo, reflejan las dificultades de definir en general lo que entendemos por calidad. El especialista español en cuestiones alimentarias Dr.Barros la ha definido como «el conjunto de especificaciones (para un producto determinado) que le hacen más o menos aceptable por el conjunto de consumidores a quienes va dirigido», en su trabajo «La «certificación de la calidad» en la industria alimentaria», *Alimentalex*, junio 1996, p.145. Yo añadiría, refiriéndome a toda clase de calidades, que esa aceptabilidad o consideración por los interesados, en cada caso, debe estimarse superior a la media o, cuando menos, a la anterior aceptabilidad, ya que la idea misma de calidad es siempre comparativa.

⁸ Como contrapunto de «La balada de Nurayama» citaría el film de Kurosawa compuesto de varios relatos, dos de ellos relativos a los efectos devastadores de la energía nuclear, y otro en el que se nos ofrece una aldea japonesa idílica, a la orilla de un hermoso río que mueve las norias respectivas en cada casa proporcionándoles una energía limpia. Allí viven felices sus habitantes que mueren muy viejos y hasta sus entierros es una fiesta llena de color y vida.

⁹ *Comptes rendus*, vol.8-1, núm.8 1995, p.129

¹⁰ Gesellius, Lindgren y Saarinen en equipo edificaron Hävitäsk, una country town finlandesa, como un lugar para trabajar y para vivir. Sería un ejemplo típico en mi opinión de núcleo urbano pues pretendía tener las ventajas, armonizadas, del campo y de la ciudad.

¹¹ En la ya citada country town finlandesa se integraban en la edificación y decoración muchos elementos de la artesanía popular.

¹² «El País», 5.10.96

¹³ *Comptes rendus*, cit.p.52

¹⁴ Un francés, Claude Michelet publicó hace algunos años un libro que se titulaba «J'ai choisi la terre» (Robert Laffont, París 1975). Ahora tengo noticia de otro, de esa misma nacionalidad que se titula «Ils ont choisi la terre» (1996). Es posible que cada día se dé más este fenómeno de que la profesión de agricultor sea el resultado de una elección personal de modo similar a como ocurre con las demás profesiones. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos no es así: los hijos son agricultores porque de algún modo se ven forzados a serlo, sobre todo en el caso de las explotaciones pequeñas, con rentas insuficientes para dotar de otra profesión o carrera al

descendiente. Esta circunstancia debe tenerse en cuenta a la hora de justificar el proteccionismo de los agricultores.

¹⁵ «Podremos entonces aplicar a los nuevos residentes, las palabras con que Virgilio termina el libro segundo de sus *Georgicas*, aunque ahora las hayamos de adaptar a la nueva realidad?... «¡Oh mil veces dichoso, si apreciara/su suerte el labrador, a quien, lejano/de contrapuestas armas da la tierra/ fácil sustento en suelo agradecido!./ No en soberbia mansión de altos dinteles.../ no se admiran en su casa ricas puertas/ incrustadas de enacar, ni tapices/bordados de oro, ni corintios bronce/...pero en cambio descansa en el seguro/de vida no engañosa y abundante/en variadas riquezas: ocio grato/halla en sus campos...allí a la caza le convida el monte. Allí se cria juventud sufrida/y frugal que a los padres reverencia/y a los dioses venera en temor santo...su alma no turba/ni la púrpura regia ni las haces/dei pueblo; no discordias fraticidas...ni se conduce/dei mendigo, ni envidia al poderoso./Recogiendo los frutos que le brindan/benévolo sus campos y vergeles/nunca piso los públicos archivos/ni el duro tribunal, ni el foro insano...quién la ciudad y miseros hogares/llena de luto y ruinas, porque anhela/en purpuras dormir y cobija/el oro soterrado...El labrador con el arado corvo/mulle la tierra: en ella ocupa el año:/con ella a sus hijuelos y a su patria/sustenta...entretanto pendientes de sus besos/cercanle dulces hijos, casta guarda/su morada el pudor... todo esto ocurría en la edad primera...en áureo siglo/ aun no se oían/los clarines sonar, ni en duro yunque/vibrar bajo el martillo las espadas.»

En este texto se hallan todos los valores de la vida rural, los individuales y los familiares -la austeridad, el amor al trabajo y a la frugalidad que engendran el espíritu de ahorro, la vida natural que da la salud y la fuerza, la simplicidad y la alegría que de ella dimana, los afectos filiales, el respeto religioso, el amor a la patria...contrapuestos al lujo y al consumismo, a la litigiosidad y competitividad diaria, a la corrupción de la ciudad. Nadie lo ha dicho ni lo dirá de manera más bella y más completa, con palabras que valen para todos los tiempos.

¹⁶ Todos en la cit. publicación de la Academia, la última cita en p.68

¹⁷ Para formular la lista de medidas que antecede se ha tenido en cuenta la exposición completa del Ponente y también el Documento que le fue facilitado por Mr.Liam Hyland «Report on European rural policy and on the creation of a European Rural Charter».

LA DECLARACION DE CORK 9 DE NOVIEMBRE DE 1.996

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
Abogado
(Traducción y Notas)

Durante los días 7 a 9 de Noviembre se ha celebrado en Cork la Conferencia Europea sobre El Desarrollo Rural. «La Europa Rural, perspectivas de futuro». Organizada por la Comisión de las Comunidades Europeas bajo la presidencia de Lord Henry Plumb, MEP, con asistencia de más de quinientos delegados de todos los países comunitarios, incluso de países de Europa que todavía no han ingresado en La Comunidad. La Delegación española contó con treinta y cuatro personas y estuvo encabezada por el Secretario de Estado para las Estructuras Agrarias y el Desarrollo Rural, Tomás Rubio Villanueva.

La Conferencia se abrió el día 7 con un discurso de Lord Plumb, otro de Mr. Fischler, miembro de la Comisión Europea, responsable de la Agricultura y El Desarrollo Rural; hubo otras intervenciones y una de las más importantes fue la de Mr. Guy Legrás, Director General de la Dirección Seis, o sea, la de Agricultura, de la Comisión Europea sobre la «Política Agrícola Común, documento estratégico». Esta fue la que tuvo más éxito, ya que el conferenciante hizo gala, como buen francés, de un espíritu cartesiano, ordenado y sistemático, pues analizó algo que todos ansiábamos escuchar: cual iba a ser el futuro de La Política Agrícola Común, que no podemos ahora resumir, del que daremos cuenta en otra ocasión.

Hubo, además, en la Conferencia, una serie de «alless», el primero, sobre el «Desarrollo Rural Integrado» a cargo del alemán Von Urrf; y otro sobre la «Igualdad de oportunidades empresariales en las áreas rurales», a cargo del experto Mr. Van Der Ploeg. Un tercero, sobre «El medio ambiente y el desarrollo sostenible en la Europa rural» cuyo relator fue Mr. Von Meyer; otro, el cuarto, sobre «La calidad de la vida en las áreas rurales», de la que fui yo mismo el ponente; el taller quinto estuvo consagrado a las «Experiencias de cooperación y transferencia de buenas prácticas como medio de promover el desarrollo rural», siendo ponente Mr. Champetier y el taller sexto se dedicó a «Las estrategias para el desarrollo local en las áreas rurales y la técnica del Bottom-Up», y fue ponente la española Doctora Mirem Etxezarreta.

En la sesión plenaria, hubo unas Conclusiones que son las que presentamos a continuación. Tales Conclusiones integran la llamada «Declaración de Cork», de 9 de Noviembre de 1.996.

Conclusiones que integran la «Declaración de Cork».

Conscientes de que las áreas rurales que son el habitat de un cuarto de la población y cuentan con más del 80% del territorio de La Unión Europea, se caracterizan por una única cultura, una textura económica y social, una extraordinaria variedad de actividades, una gran riqueza de paisajes, (bosques y tierra de cultivo), sitios naturales conservados, pueblos y pequeñas ciudades, centros regionales, pequeñas industrias.

Creviendo que las áreas rurales y sus habitantes representan un recurso real en la Unión Europea, y tienen la capacidad de ser competitivos.

Conscientes de que la mayor parte de la Europa rural comprende tierra agrícola y bosques que tienen una gran influencia en el carácter de los paisajes europeos y que la agricultura es, y debe continuar siendo, un intermediario importante entre la gente y el medio ambiente y que los agricultores tienen un deber como conservadores de muchos de los recursos naturales del mundo rural.

Recordando, que la agricultura y la silvicultura no son

ya predominantes en las economías de Europa, que su relativo peso económico continúa declinando, y que, consecuentemente, el Desarrollo rural debe dirigirse a sectores socio económicos en el medio rural.

Conscientes de que los ciudadanos europeos prestan una atención creciente a la calidad de la vida en general y a las cuestiones de la calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio en particular; que las áreas rurales se hallan en una posición única para responder a estos intereses y ofrecen las bases para un genuino y moderno desarrollo modélico de calidad.

Reconociendo que la política agrícola común tiene que adaptarse a las nuevas realidades y desafíos en términos de la demanda de los consumidores y de sus preferencias, del desarrollo del comercio internacional, y de los próximos compromisos de la UE; que el paso desde la ayuda a los precios a las ayudas directas va a continuar; que la PAC y el sector agrícola tienen que ajustarse debidamente y que los agricultores deben ser ayudados en este proceso de ajuste y recibir claras indicaciones para el futuro.

Esperando que la justificación de los pagos compensatorios de la reforma de la PAC de 1.992, será crecientemente discutida.

Persuadidos de que el concepto de apoyo público financiero para el desarrollo rural, armonizado con el apropiado empleo de los recursos naturales, el mantenimiento y el fomento de la diversidad y de los paisajes culturales están ganando creciente aceptación.

Reconociendo que, mientras las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común y el Desarrollo europeo rural han mejorado la transparencia y la eficacia, el número de incoherencias y de dobles empleos se han desarrollado y ha crecido la complejidad legal.

Determinados a promover, por todos los medios posibles, la capacidad local para edificar un desarrollo sostenible en las áreas rurales y en particular iniciativas privadas y otras basadas en la comunidad que se hallen perfectamente integradas en el mercado laboral, anuncian los siguientes puntos para el programa de desarrollo de la Unión Europea:

- 1º: Preferencia rural:

El desarrollo rural sostenible debe ser colocado en primera línea en la agenda de la Unión Europea y debiera ser el principio fundamental que persiga toda la Política Rural en un futuro inmediato y después de la ampliación. Con ello se trata de invertir la emigración del campo, de estimular el empleo y la igualdad de oportunidades, de responder a los crecientes requerimientos de más calidad, salud, seguridad, desarrollo personal y ocio, y de fomentar el bienestar rural.

La necesidad de preservar e incrementar la calidad del medio ambiente rural, debe ser integrada dentro de todas las políticas comunitarias que se refieran al desarrollo rural. Debe existir un adecuado balance de gastos públicos, inversiones e infraestructura y educación, servicio de salud y comunicaciones entre las áreas rurales y urbanas.

Una parte creciente de los recursos disponibles debe ser empleado para promover el desarrollo rural y asegurar los objetivos medioambientales.

- 2º: El planteamiento integrador:

La política de desarrollo rural debe ser multidisciplinaria, en su concepción y multisectorial en su aplicación con una clara dimensión territorial. Debe ser aplicada a todas las áreas rurales de la Unión, respetando el principio de concentración mediante unas cofinanciaciones diferenciadas para las áreas más necesitadas. Ello debe basarse en un planteamiento integrador, incluido en un mismo marco legal y político: los ajustes de la agricultura y su desarrollo, incluyendo en un mismo marco legal y político los puntos, los ajustes y desarrollos de la agricultura, los ajustes de la agricultura y el desarrollo, la diversificación económica -principalmente de las pequeñas y medianas industrias y servicios rurales- el manejo de los recursos naturales, el refuerzo de las funciones medioambientales, y la promoción de la cultura, turismo y recreo².

- 3º: Diversificación:

El soporte para la diversificación de las actividades económicas y sociales debe centrarse en proveer el marco para las iniciativas de alto sostenimiento que sean de carácter privado o de base comunitaria: La inversión, la asistencia técnica, los servicios financieros, las infraestructuras adecuadas, la educación, la formación, los avances integrados en información tecnológica, el impulso del desarrollo de las pequeñas ciudades como partes integrantes de las áreas rurales y factores claves del desarrollo y la promoción del desarrollo de comunidades rurales viables y la renovación de los pueblos³.

- 4º: Sostenibilidad:

Las políticas de desarrollo rural, que sostengan la calidad y la amenidad de los paisajes rurales europeos, (recursos naturales, diversidad e identidad cultural), de modo que el uso por las generaciones actuales no perjudiquen las posibilidades para las futuras delegaciones. Con nuestras acciones locales debemos ser conscientes de las responsabilidades globales.

- 5º: Subsidiariedad:

Dada la diversidad de las áreas rurales de la Unión, la política de desarrollo rural, debe seguir el principio de subsidiariedad. Debe ser tan descentralizada como sea posible y basada en la asociación y cooperación entre todos los niveles implicados (local, regional, nacional y europeo). El énfasis debe situarse en la participación y en el planteamiento de abajo a arriba, que promueva la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local y comunitariamente dirigido dentro de un marco europeo coherente.

- 6º: Simplificación:

La política de desarrollo rural, principalmente de su componente agrario, necesita una radical simplificación legislativa. Mientras por un lado, debe evitarse la renacionalización de la política agrícola común, debe haber una mayor coherencia de lo que actualmente se hace a través de canales separados, una limitación del Derecho de la UE en cuanto a reglas generales y procedimientos, más subsidiariedad en las decisiones, descentralización en la aplicación de las políticas y, en todo, mayor flexibilidad.

- 7º: Programación:

La aplicación de los programas de desarrollo rural, debe basarse en procedimientos coherentes y transparentes, e integrarse dentro de un programa único de desarrollo rural para cada región, y un único mecanismo para el desarrollo rural sostenible.

- 8º: Financiación:

Debe estimularse la utilización de recursos financieros locales para promover proyectos locales de desarrollo rural. Deben darse más estímulos para el uso de la ingeniería financiera en las técnicas de crédito rural, en orden a movilizar mejor las sinergias entre fondos privados y públicos, reducir las cargas financieras sobre las pequeñas y medianas empre-

sas, promover inversiones productivas, y diversificar las economías rurales. Debe alentarse una mayor participación del sector bancario (público y privado), así como de otros intermediarios financieros.

- 9º: Gestión:

La capacidad administrativa y la eficacia de los gobiernos regionales y locales y de los grupos asentados en la comunidad, debe ser reforzada, allí donde sea necesario a través de medidas de asistencia técnica, formación, mejor comunicación, asociación con ellos, y la puesta en común de la investigación y la información y el intercambio de experiencias a través del establecimiento de redes entre las regiones y entre las comunidades rurales de toda Europa.

- 10º: Evaluación e investigación:

El seguimiento, la valoración y la evaluación de beneficios, deberán ser reforzados para la transparencia de los procedimientos, garantizar el buen uso del dinero público, estimular la investigación e innovación y hacer posible un debate público informado. Los interesados no solamente deben ser consultados en el diseño y en la aplicación, sino implicados en el seguimiento y evaluación.

Nosotros los participantes en la Conferencia Agraria sobre Desarrollo Rural reunida en Cork urgimos a los responsables políticos europeos para que:

-Aumenten la concienciación del público sobre la importancia un nuevo comienzo en la política de desarrollo rural.

-Hagan las áreas rurales más atractivas para la gente que vive y trabaja en ellas y para que se conviertan en centros de una vida más plena de sentido, para un número cada vez más variado de personas de todas las edades.

-Apoyen este programa de diez puntos y cooperen, como socios, en el cumplimiento de todos y cada uno de sus objetivos, incorporados en esta declaración.

-Para que jueguen un papel activo en la promoción del desarrollo rural sostenible en un contexto internacional.

NOTAS

¹Quiero llamar la atención sobre la importancia de la última fase. Aquí es donde se esconde la nueva línea política. Las ayudas que ahora van a la agricultura después irán en gran parte al medio rural. No se dice con toda claridad, pero es indudable que la intención es esta. Nada se prevé, como lo ha hecho la ley americana, sobre un decrecimiento gradual de tales ayudas, sino que, sencillamente, se le quita el dinero a los agricultores para dárselos a los habitantes del medio rural a fin de que hagan negocio con ellos a través del turismo, de las industrias pequeñas y medianas, etc. Sólo se hace una vaga promesa de «ayuda». Tan grave como eso es que no se menciona la disparidad regional de niveles de desarrollo, antes bien se afirma que todas las áreas rurales tienen capacidad competitiva, lo que constituye no sólo una inexactitud sino un sarcasmo. ¿Van a desaparecer los Fondos Estructurales y hasta el de Cohesión? En realidad, la Declaración parte de un falso dilema: agricultura o mundorural, cuando, en realidad, todo lo que sea bueno para la agricultura lo es para el mundo rural y viceversa. Como se ve, la Declaración de Cork, no da apenas importancia a la agricultura que es citada tan sólo en una frase para recordarnos que los agricultores tienen que someterse a un ajuste, ajuste que ya podemos imaginar en qué consistirá.

²Aquí vuelve a hablarse del ajuste de la agricultura con idéntica intención de ir sustituyéndolo por esas otras atenciones.

³Escapa aquí el concepto de comunidad rural viable que me recuerda el de «explotación familiar viable», éste es un aspecto positivo de la Declaración de Cork.