

Esther Muñiz Espada, *Las necesarias reformas legislativas de la nueva política agraria*, Navarra, Aranzadi, 2024, 650 páginas..



Esta reseña está sujeta a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reecap.263.2024.383-391>

El presente volumen colectivo objeto de recensión, que llega en un momento muy oportuno, propone -principalmente desde el Derecho privado- reformas legislativas muy necesarias tras un análisis actual, completo y pormenorizado de los diferentes ámbitos de la política agraria.

Así pues, a lo largo de sus diez capítulos la publicación aborda de manera minuciosa los siguientes extremos:

El Capítulo I, desarrollado por CABALLERO LOZANO y titulado “La actividad agraria y su configuración jurídica”, examina las disposiciones que regulan la actividad agraria o agropecuaria, y a la vista del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, extrae los siguientes criterios, que pueden resultar útiles en aras de la mejora de la ordenación legal de la materia o la interpretación del derecho vigente: (1) hay que ver la manera de que el concepto nacional de actividad agraria quede sujeto a la propia evolución del concepto en el derecho comunitario, sin necesidad de recurrir continuamente a modificaciones legales del artículo 2.1 de la Ley de Modernización de las Explotación Agraria (en adelante LMEA), logrando así una armonización; (2) la definición de la actividad agrícola, ganadera y forestal debe evitar incluir en la propia definición lo que se quiere definir y, además, el legislador podría optar por un sistema de lista cerrada en lugar de la actual formulación de los conceptos de productos agrícolas, ganaderos y forestales, acogiendo expresamente y en toda su extensión el listado del anexo I TFUE, al que se remite el artículo 38.3 TFUE; (3) con respecto a las actividades asimiladas a la agricultura, la venta de los productos agrarios por el agricultor debe ponerse en relación con la normativa mercantil y la LMEA debe considerar la dirección de la explotación como actividad agraria directa (no por extensión) y también debería incentivar la capacitación profesional agraria de los agricultores, computándose la dedicación a tales tareas como actividad asimilada a la agraria; (4) en relación con las actividades complementarias, (a) debe clarificarse la referencia a los órganos de representación de carácter sindical en lo que respecta al agricultor individual y debe añadirse la indicación de los órganos de representación de carácter profesional, para comprender a todos los empresarios agrarios

individuales, tengan o no trabajadores a su cargo, (b) las actividades de conservación del espacio y el medio ambiente no deberían considerarse complementarias de la actividad agraria, sino principales, (c) debería incluirse explícitamente en el artículo 2.5.II LMEA que el turismo rural o agroturismo es una forma especial de actividad turística complementaria de la agraria que exige que la actividad se realice dentro de la propia explotación, (d) la LMEA debe distinguir claramente la actividad de las explotaciones ganaderas cinegéticas (actividad agraria) respecto de la caza de ocio y tiempo libre (actividad complementaria de la agraria), a la vez que establece una regla mínima de conjunto que definiera la artesanía a los efectos de su consideración como actividad complementaria a la agraria; (5) en cuanto a los frutos agrarios, el artículo 355 del Código Civil debe ser modificado en sus dos primeros párrafos, para dotarle de coherencia con la clasificación trimembre de los frutos del artículo 354 del Código Civil, trasladando al segundo párrafo la referencia a “los productos de los animales que formen parte de una empresa agropecuaria o industrial”, contenida en el párrafo, ya que no se trata de un fruto natural sino industrial; (5) en materia de protección social del empresario agrario individual y del trabajador agrario, la normativa reguladora de la Seguridad Social agraria deber estar coordinada con la LMEA; (6) y en el plano de la acción normativa y administrativa de las comunidades autónomas, concretamente de Castilla y León, la actividad normativa debe partir de una revisión de la Ley agraria de la Comunidad, con la intención de simplificar su redacción, lo que incrementaría la seguridad jurídica.

El Capítulo II, también desarrollado por CABALLERO LOZANO y titulado “El tratamiento unitario del empresario agrario en el derecho”, propone las siguientes actuaciones pendientes de ejecución: (1) definir legalmente la figura del empresario agrario; (2) unificar el tratamiento legal del empresario en el Derecho agrario; (3) emplear la expresión de empresario agrario en exclusiva o conjuntamente con la de titular de la explotación para que el agricultor obtenga un reconocimiento profesional similar al que ostenta el empresario de cualquier otro sector económico; (4) incluir expresamente en el artículo 2.4 de la LMEA a las comunidades de bienes como tipo de titular de explotación; (5) establecer un mecanismo que permita acomodara las definiciones de agricultor de la LMEA a las empleadas por la PAC vigente en cada momento; (6) suprimir el número 2º del artículo 326 del Código de Comercio en la parte relativa a la agricultura para equipararla con cualquiera de las restantes actividades económicas; (7) establecer expresamente la aplicación supletoria del régimen previsto por la Ley del Estatuto del trabajo

autónomo a los trabajadores autónomos del sector agrario; (8) extender la protección de los consumidores y usuarios al contratante débil; (9) hacer coincidir la definición de agricultor profesional a los efectos de aplicación de la Ley de Arrendamientos Rústicos con la que se ofrezca de empresario agrario con carácter general; (10) revisar las definiciones de explotación propia y agricultor que establece la Ley de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales; (11) remitir expresamente a la ley estatal la regulación del concepto legal de empresario agrario en Castilla León al tratarse de una materia que excede la competencia de dicha comunidad autónoma.

El Capítulo III, elaborado por PLAZA PENEDÉS y titulado “La mujer en el medio rural. Más allá de la Ley de Titularidad Compartida”, pone de manifiesto la enorme utilidad y necesidad de la Ley 35/2011, de 4 de octubre de 2011 sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, al tiempo que señala las mejoras deseables que en su opinión quedaron pendientes: (1) la Ley debería haberse completado con algún precepto de derecho sucesorio que concediese o posibilitase una cierta preferencia en la adjudicación de la explotación agraria a favor del cónyuge o pareja de hecho supérstite, así como una mayor coordinación con el Registro de la Propiedad, procurando así trascender de una mera titularidad administrativa a una auténtica titularidad civil; (2) podría haberse regulado una sociedad civil especial ad hoc que canalizase de una forma más sencilla y menos gravosa la titularidad compartida de la explotación agraria en favor de la mujer; (3) la promoción de la mujer en el ámbito de las zonas rurales y de la España vaciada y, en especial, de las titularidades compartidas de las explotaciones agrarias, debe formar parte necesaria de la legislación autonómica, como en el caso de los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla – La Mancha.

El Capítulo IV, escrito por CABALLERO LOZANO y titulado “Empresa agraria y registros de Derecho privado” llega a las siguientes conclusiones: (1) la LMEA debe establecer una definición de explotación agraria única para todo el sector agrario, con independencia de que el objeto de la explotación será agrícola, ganadero o forestal; (2) el término explotación agraria debe reservarse para la designación del soporte material o económico de la empresa agraria, considerada desde un punto de vista estático, y el de empresa agraria para identificar al sujeto jurídico operante en el mercado, desde una perspectiva dinámica; (3) la pluralidad de registros administrativos existentes deben estar coordinados entre sí, como paso previo para que ellos, a su vez, estén coordinados con los registros de Derecho privado; (4) el

abandono de la idea de la absorción del contenido de los registros administrativos por parte de los registros de Derecho privado, en aras de la autonomía, primero, y coordinación, después, entre ambos tipos; (5) el aumento del servicio del Registro de la Propiedad y del Registro Mercantil a la agricultura a través de la nota marginal; (6) y el incremento de la especialización agraria de los registradores de la propiedad y mercantiles, mediante la incorporación a sus programas de oposición de temas de Derecho agrario.

El Capítulo V, redactado por BENAVIDES PARRA y titulado “Estructuras agrarias. Concentración parcelaria. Unidad mínima de cultivo” hace hincapié en que la concentración parcelaria debe seguir siendo una herramienta esencial para la reorganización de la propiedad agraria dado que, de hecho, no es una figura en desuso. Con todo, apunta que aún hay un importante margen de reforma y mejora en este ámbito, pues el procedimiento regulado por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 debe ser profundamente reformado para ir aproximándose a otras estructuras o figuras que permitan una participación directa de los afectados, sean más ágiles y eficaces, ofreciendo mayor seguridad jurídica. En este sentido, destaca como la aproximación de la concentración parcelaria a la reparcelación urbanística sería muy adecuada. También aboga por la aplicación absoluta del principio de subrogación real y, por tanto, que la inscripción ex novo de las fincas de reemplazo provoque la cancelación y desaparición de la vida tabular de las fincas de origen o aportadas, dado que hoy no tiene sentido la subsistencia de dos folios registrales abiertos y vigentes. Por otro lado, reseña el carácter esencial del aspecto gráfico de la concentración pues la inscripción de la representación gráfica de las fincas de reemplazo es obligatoria y queda amparada y protegida por los principios registrales. Más aún si esa representación geográfica es catastral. El Catastro tiene un especial protagonismo en este tema. Asimismo, con relación a la regulación de las unidades mínimas de cultivo, propone que sería necesario revisar la superficie mínima en ciertas zonas, dadas las necesidades actuales de nuestras explotaciones agrarias y las nuevas técnicas de producción. Finalmente, llama la atención sobre el establecimiento de instancias fotovoltaicas o eólicas de producción de energía pues tiene una clara incidencia e impacto sobre el suelo rústico y su explotación agraria pero también, directamente, sobre nuestros pueblos y sus agentes.

El Capítulo VI, producido por CAPOTE PÉREZ y titulado “Bancos de tierras y Registro de la Propiedad” describe como los bancos o fondos de tierras se incardinan dentro de una serie de estrategias diseñadas y ejecutadas

por los poderes públicos para revertir los procesos de desagrarización del mundo rural y frenar la pérdida de peso en el seno de los procesos productivos de la economía en esos territorios. De igual forma, expone como los bancos de tierras reflejan en su regulación legal a nivel autonómico las singularidades de cada región en cuanto a su sector agrícola, así como las específicas problemáticas que el fenómeno de la desagrarización plantea en cada Comunidad Autónoma. También propugna que la incorporación de una finca a un fondo de tierras debe acceder al Registro de la Propiedad, utilizando para ello la clase de inscripción más adecuada para este fin, la nota marginal. A este menester, reflexiona sobre las posibilidades que pueden aportar las nuevas tecnologías (ya presentes a través de las bases gráficas registrales) o sobre las hipótesis de que, más allá de la incorporación a un banco de tierras, las características del interés agrario de una finca -presente o posible- pueda llegar a configurar una categoría de bienes inmuebles donde esa expresión de la función social de la propiedad deba ser publicitada a través del instrumento registral. Finalmente, por lo que a la figura del fondo de tierras contenido en la legislación de Castilla y León se refiere, destaca su configuración ciertamente pionera como registro de naturaleza administrativa en la que la función de mediación entre oferentes de tierras para explotar y demandantes de las mismas para trabajarlas tiene una función destacada. Sin embargo, advierte que sería muy recomendable que se tendiere un puente entre la información inmobiliaria que va a albergar el referido registro y el Registro de la Propiedad, de manera que éste pueda cumplir con el objetivo señalado por buena parte de la doctrina en la materia: en el plano general, ser un activo participante en los procesos de reforma de los derechos reales y en la concreta área agraria, contribuir a la modernización del sector y a su agilización.

El Capítulo VII, creado por COSIALLS UBACH y titulado “Objeto y ámbito de la Política de desarrollo rural: una visión a largo plazo” reivindica que el desarrollo rural debe caminar por la senda marcada por la Ley 45/2007, apenas aprovechada, y puede servir de base para fortalecer el medio rural, de manera sostenible. Según su parecer, es crucial apoyar tanto a los jóvenes agricultores, como a los que ya no lo son, pues en muchas ocasiones puede iniciarse un nuevo proyecto de vida más allá de los 40 años de edad. En el estudio contenido en el referido capítulo se abordan una serie de objetivos específicos que pueden representar un impulso a la zona rural. Se apunta que la existencia de habitantes en el medio rural es indispensable (sin población difícilmente se alcanzarán los objetivos que fija la nueva PAC) y que una buena conectividad en las zonas rurales es imperativa. También analiza intervenciones concretas en el Desarrollo Rural, como las que lleva a cabo la

Comunidad Autónoma de Castilla y León, resaltando las siguientes cuestiones mejorables a tener en cuenta: (1) la denominación de una intervención como de apoyo a nuevos agricultores, si no se establece una línea concreta para mayores de 40 años, diferenciada de la destinada a jóvenes agricultores, constituye únicamente un brindis al Sol; (2) dentro de las medidas para la sucesión en la explotación agrícola, se prevé la posibilidad que todo agricultor hasta los 57 años pueda ser beneficiario de las ayudas de cooperación en la sucesión, pero lo cierto es que difícilmente se podrán atraer a nuevos agricultores con una edad superior a 40 años dada la falta de diferenciación presupuestaria, las puntuaciones establecidas y la limitación de los fondos; (3) las acciones LEADER priorizan la población joven y las mujeres, bajo el marco de la inclusión social, pero sin embargo, no se plantean medidas para mayores de 40 años. En definitiva, a lo largo de la disertación descrita, el autor hace especial énfasis en la importancia de tener muy en cuenta al colectivo de los nuevos agricultores no tan jóvenes, pues las personas de mediana edad suelen tener una amplia experiencia laboral y conocimientos adquiridos a lo largo de su vida, lo cual puede contribuir al desarrollo y mejora de las prácticas agrícolas y ganaderas en la zona rural. La reanimación del mundo rural no deber proceder, exclusivamente, de los jóvenes que son nativos de las zonas rurales. Debe apoyarse el retorno a los pueblos de origen de los jóvenes que antaño emigraron a la ciudad y, asimismo, debe propiciarse una segunda oportunidad laboral de aquellas personas que han visto truncada su trayectoria laboral, por la crisis económica, por el cierre de las empresas, y, quieran acceder a la llevanza de una explotación agrícola, o, a la instalación de una empresa rural, y, que no vean mermadas sus oportunidades por no ser jóvenes.

El Capítulo VIII, realizado por la directora de la obra, MUÑIZ ESPADA, que lleva por título “Los contratos alimentarios. Problemas derivados de la determinación del precio” muestra algunas de las deficiencias persistentes en la Ley de la cadena alimentaria en el ámbito contractual, en concreto desde el elemento más decisivo para lograr los objetivos de la norma, cual es en este caso el precio, proponiendo algunas correcciones que pudieran mejorar la eficiencia del modelo, reforzar el sistema alimentario y abordar su transformación. Se centra en el alcance y los efectos de la regulación general del precio en la citada Ley de la cadena alimentaria, pues ello tiene en sí mismo la suficiente relevancia para ser objeto del merecedor estudio exegético y dogmático realizado, cuya trascendencia queda plasmada en la prioridad concedida por la agenda europea. El precio constituye el elemento crítico del análisis jurídico dado que pese a ser el elemento estrella sobre el

que se ha incidido con mayor decisión en la repetida Ley, no ha proporcionado siempre los efectos pretendidos pues las normas imperativas o más duras han tenido un resultado más bien modesto. Propone una necesaria combinación de diversas medidas jurídicas para la consecución de la finalidad primordial: asegurar la rentabilidad del sector y garantizar los abastecimientos. Todo ello enmarcado en una correcta relación entre el sistema alimentario global y local, pues la principal característica del Derecho agrario es que no tiene compartimentos estancos. Siendo especialmente relevantes las apreciaciones realizadas, por un lado, con respecto a las entidades para el análisis de costes del sector agropecuario en lo relativo a las funciones que deberían asumir y su regulación normativa; y por otro, sobre las deficiencias del Registro de Contratos Alimentarios, que personalmente comparto y suscribo en su integridad.

El Capítulo IX, compuesto por MARÍN VELARDE y titulado “La calidad agroalimentaria diferenciada y los medios alternativos de resolución de conflictos. Especial referencia a la Ley Agraria de Castilla y León”, recoge en primer término un detallado análisis de la regulación de la calidad diferenciada en el mapa europeo, nacional y autonómico, para después pasar al estudio de la calidad diferenciada de los productos agroalimentarios en la Comunidad autónoma de Castilla y León y concluir con el desarrollo de la resolución alternativa de los conflictos en la Ley Agraria de Castilla y León. El análisis pormenorizado y exhaustivo de la materia permite a la autora proponer de *lege ferenda* una serie de medidas a adoptar por el legislador. Así pues, en relación con la Ley Agraria de Castilla y León en la materia referida a la calidad diferenciada (Título I del Libro III) se propone en particular: (1) delimitar de forma más concreta y unitaria qué figuras de calidad diferenciada reconocidas por la Ley son remitidas a Reglamentos comunitarios o Decretos castellanoleoneses; (2) concretar las medidas que deben implantarse para alcanzar los objetivos de la Ley tendentes a la promoción y fomento de la calidad agroalimentaria; (3) aclarar si se aplica el Capítulo II (del Título I, del Libro III de la Ley), dedicado al reconocimiento de las figuras de calidad diferenciada, a las DOP e IGP vitivinícolas, ETG, Marcas de calidad alimentaria, la Artesanía alimentaria y la Producción Integrada de Castilla y León; (4) determinar cuál es la autoridad competente en las ocasiones en las que de forma genérica se refiere a ella; (5) distinguir con mayor nitidez en sendos Capítulos las normas de aplicación general a todas las figuras de calidad diferenciada y las normas de aplicación específica; (6) reunir dentro de la Ley Agraria las normas de calidad diferenciada en materia vinícola. Por otro lado, con respecto a la Ley Agraria y el Decreto que desarrolla la Junta

de Arbitraje y Mediación de los contratos agrarios se propone: (1) ampliar expresamente la utilización de los instrumentos de resolución alternativa de los conflictos a todos los que puedan suscitarse en el entorno agrario y no solamente a los contratos agrarios; (2) otorgar protagonismo a cualquier otro instrumento alternativo de resolución de conflictos, además de la mediación y el arbitraje; (3) implicar en el fomento, promoción y divulgación de los ADR a todos los sectores integrantes de la cadena alimentaria; (4) desarrollar una política legislativa que impulse la solución mediada de los conflictos generados entre los operadores de la cadena alimentaria, estableciendo beneficios fiscales para las empresas que utilicen los ADR; (5) intensificar y ampliar la formación de los mediadores y árbitros expertos en conflictos agrarios; (6) impulsar e incentivar a los operadores que intervienen en la cadena alimentaria y a sus asociaciones y organizaciones para que se adhieran al Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria; (7) acrecentar la colaboración de los operadores jurídicos, especialmente de los abogados de las empresas agroalimentarias.

Por último, el Capítulo X, abordado por LUC BODIGUEL y titulado “Proyectos Alimentarios Territoriales en Francia”, demuestra que los Proyectos Alimentarios Territoriales (PAT): (1) surgieron de una iniciativa política pero teniendo vínculos inextricables con los movimientos sociales que buscan alternativas locales al modelo agroalimentario global; (2) promocionan un sistema alimentario alternativo más sostenible y basado en los territorios y la proximidad; (3) son el resultado de un doble proceso, a la vez descendente y ascendente, pues por una parte, el Estado asume el liderazgo a través de documentos estratégicos y convocatorias del proyectos, mientras los agentes locales se apropian del sistema y pueden configurar sus estrategias locales; (4) son una herramienta integradora en la base de una jerarquía normativa; (5) tienen una fragilidad jurídica debido a su carácter voluntario, a la ausencia de disposiciones verdaderamente vinculantes y al hecho de que la naturaleza y el alcance jurídico de los textos de aplicación siguen sin estar claros. Sugiriendo, en la parte final, una serie de vías para reformar los PAT o promover una ampliación de las competencias de las autoridades locales, un nuevo paradigma de planificación y medios de acción sólidos.

Con todo, no quisiera concluir sin antes hacer mención especial al magnífico epílogo de la Directora de Medio ambiente, consumidores y usuarios del Colegio de Registradores, D.^a Rocío Perteguer Prieto, que recoge -de forma esclarecedora y motivada- las modificaciones a tener presentes en política agraria en relación con el Registro de la Propiedad.

Finalmente y a modo de corolario, la obra objeto de reseña es expresión de un profundo trabajo de fondo, donde todos los partícipes muestran con claridad tanto su gran rigor técnico jurídico como una innegable capacidad didáctica. Aborda con gran acierto la temática expuesta. En este sentido, no debe ser únicamente una lectura recomendada, si no obligada, para cualquier persona que quiera conocer de primera mano los retos que deben ser afrontados por los legisladores nacionales y autonómicos (con especial referencia a Castilla y León, como comunidad autónoma con importantísima proyección agropecuaria). Estamos de enhorabuena por contar con un estudio detallado, novedoso y de gran utilidad, que va más allá del ámbito académico, al que también auguro -siguiendo a su prologuista, el Profesor Martínez- una importante acogida en la práctica legislativa. Ojalá que sea muy tenido en cuenta por quienes albergan en sus manos el futuro de nuestra política agraria.

SARA UGENA MUÑOZ
Universidad de Castilla la Mancha
sara.ugena@uclm.es