

COMENTARIO AL CÓDIGO DE DERECHO AGRARIO*

José María CABALLERO LOZANO**

Este comentario tiene como finalidad presentar a los lectores de la Revista de la Facultad de Derecho de México, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Código de Derecho Agrario (once tomos)¹, publicado en España por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado², con selección y ordenación de su contenido a cargo de José María de la Cuesta Sáenz, Catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Burgos (España)³ y Presidente de la Asociación Española de Derecho Agrario⁴; y quien suscribe estas líneas, José María Caballero Lozano, Catedrático de Derecho Civil en la misma Universidad y miembro de la Asociación citada.

I. EL CÓDIGO

Vivimos en una época de proliferación normativa, en la cual los juristas sienten la necesidad de racionalizar las disposiciones por

* Código de Derecho Agrario, Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado. Última modificación: 25/01/2019.

** Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Burgos (España). Contacto: <jmcaballero@ubu.es>.

¹ Consultado en: <<https://www.boe.es/legislacion/codigos/?modo=1#Agricultura%20y%20Alimentaci%C3%B3n>>

² Dependiente del Gobierno de la Nación a través del ahora denominado Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Consultado en: <<https://www.boe.es/aeboe/>>.

³ Consultado en: <<https://www.ubu.es/>>.

⁴ Consultado en: <<http://www.aedda.es/>>.

las cuales se rige la sociedad en general y los diferentes sectores en particular. En realidad, el Código de Derecho Agrario constituye más bien una recopilación sistematizada de normas que tienen por objeto la agricultura, y no tanto un código, que es una única norma que regula un conjunto amplio de instituciones jurídicas relacionadas entre sí, con sujeción a un principio jurídico unificador. El Derecho agrario descansa sobre un sector de la economía en el que confluyen normas de muy variada índole, de difícil –y seguramente poco útil– codificación en sentido señalado.

En la línea señalada, este Código pretende ser una aportación a la tarea sistematizadora del Derecho agrario en España, propósito que ha preocupado a los estudiosos de la materia e incluso al propio legislador. En este último caso es de cita obligada la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto refundido aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, que unifica diecinueve normas con rango de ley y cuya exposición de motivos reconoce constituir «un paso importante en el camino de la codificación del Derecho agrario», si bien confiesa, con realismo, que el texto refundido «no puede constituir en sí mismo una obra perfecta, teniendo en cuenta, de una parte, el elevado número y la gran complejidad de las leyes que se incorporan a él, y, de otra, la frecuente heterogeneidad de algunas de estas leyes, entre las que no existe otra relación que la incidencia más o menos directa en el tema de las estructuras agrarias». En el plano doctrinal también se han producido intentos sistematizadores y recopilatorios muy destacados, como es el caso de las Leyes Agrarias, de Jorge Rubio González, Madrid, 1961, dos tomos, 1657 páginas (aunque incluye materias como aguas y caza y pesca), y otros más modestos, pero muy útiles para conocer los derroteros futuros del Derecho agrario en su época, como es la Legislación agraria. Normativa general y autonómica, de Agustín Luna Serrano y Carlos Maluquer De Motes Bernet, Editorial Tecnos, S.A., que ha conocido dos ediciones: 1985 y 1994; obra que comprende las materias nucleares del Derecho agrario, tales como reforma agraria, agricultura de grupo o contratos agrarios, pero que inevitablemente deja fuera,

dadas las limitaciones de la colección editorial en la que se inserta, otras tales como como obtenciones vegetales, ganadería o calidad diferenciada de los productos agrarios.

El Código comprende disposiciones de Derecho público y Derecho privado, pues las hay que se ocupan de la relación entre empresarios agrarios y Administraciones públicas, y otras que regulan las relaciones de empresarios agrarios e industriales, o entre aquellos y los consumidores finales de los productos, siendo de destacar instituciones de carácter mixto, como son los acuerdos agroindustriales, los cuales, celebrados por los sectores de la producción y la transformación, homologados administrativamente se imponen a todo un sector de producto, incluso a los operadores no representados por las organizaciones firmantes de los citados acuerdos; o las denominaciones de origen, que pertenecen al dominio público pero son gestionadas por los consejos reguladores, integrados por representantes de los sectores de la producción y la transformación.

II. LA EMPRESA AGRARIA

El Código de Derecho Agrario se vertebra en torno a la empresa agraria. En primer lugar, la empresa y el empresario, ya sea individual o social. La agricultura en los países desarrollados ha dejado de ser una actividad de autoconsumo o subsistencia para pasar a convertirse en empresarial, orientada al mercado. El agricultor se ha convertido en un auténtico empresario, ya que de modo habitual se dedica a la tarea de producción de bienes destinados al mercado, con la finalidad de obtener un lucro económico. Para ello dispone de una estructura productiva más o menos compleja, integrada por un conjunto de bienes inmuebles, maquinaria, derechos de propiedad industrial, etc., que le permiten conseguir la finalidad señalada, sin olvidar el factor humano, integrado tanto por las personas que realizan materialmente las diferentes tareas

agrarias como por los técnicos que dirigen las operaciones que permiten el funcionamiento de la empresa.

En segundo lugar, la empresa de que se trata tiene por objeto la agricultura, como actividad económica caracterizada por su vinculación al ciclo biológico de vegetales y animales, y al ciclo atmosférico del agua. Su finalidad es la producción de bienes dedicados fundamentalmente a la alimentación humana, si bien modernamente se ha superado el principio productivista, integrando en la actividad agraria el cuidado del medio ambiente y la conservación del territorio. Una agricultura que, además, ha pasado de la propiedad a la empresa, pues ya no preocupan tanto la propiedad y los modos de aprovechamiento de la riqueza fundiaria como la competitividad de la empresa agraria, pues las personas normalmente no viven de la agricultura y consumen alimentos adquiridos en el mercado, no producidos por ellas mismas.

III. PANORÁMICA GENERAL

El Código de Derecho Agrario se halla integrado actualmente por casi seiscientas normas de diferente rango: desde preceptos constitucionales o pertenecientes a los estatutos de las Comunidades Autónomas, hasta leyes ordinarias, reales decretos aprobados por el Gobierno de la Nación, órdenes ministeriales aprobadas por el titular del Ministerio de Agricultura y resoluciones de instancias administrativas inferiores. Además, contiene normas con rango de ley aprobadas por los parlamentos o asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. España sigue la Política Agrícola Común (PAC) aprobada por la Unión Europea, pero es un país fuertemente descentralizado, aunque no sea formalmente un Estado federal, donde las citadas Comunidades Autónomas tienen importantes competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de agricultura.

El Código no agota todas las materias que guardan alguna relación con la empresa y el empresario agrario como pueden

ser suelo y urbanismo, ordenación del territorio, montes, aguas, conservación de la naturaleza, protección del medio ambiente, protección de la flora y fauna, industria, ferias, etc. Tampoco incluye este Código la legislación alimentaria más que en aquellas instituciones jurídicas en que la norma afecta sin solución de continuidad a la agricultura y la alimentación, como sucede con la cadena alimentaria o las denominaciones de origen e indicaciones geográficas.

III. ESTRUCTURA EN LIBROS

El elevado número de normas a que nos hemos referido ha obligado a que formalmente el Código de Derecho Agrario se divida en varios libros independientes, los cuales, sin embargo, materialmente forman un todo. Los volúmenes en que se han organizado las disposiciones recopiladas es el siguiente:

I	Marco institucional de la agricultura
II	Empresario agrario
III	Propiedad y explotaciones agrarias
IV	Variedades vegetales
V	Sanidad vegetal y productos fitosanitarios
VI	Animales y explotaciones ganaderas
VII	Operaciones con el ganado
VIII	Enfermedades del ganado y medicamentos
IX	Sistema agroindustrial y calidad de los productos agrarios
X	Desarrollo rural
XI	Comunidades Autónomas

En el primer tomo se recogen las disposiciones que establecen el marco constitucional de la agricultura, que comprende tanto los principios que basan la economía, en general y la agricultura

en particular, como los preceptos donde se dispone el reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asimismo se contemplan los preceptos de los Estatutos de Autonomía de estas últimas donde se establece la atribución de competencia en materia agraria a las citadas Comunidades Autónomas. El entramado institucional que proporciona apoyo a la agricultura y empresa agraria se halla liderado por el Ministerio de Agricultura, del que dependen entidades que gozan de personalidad jurídica propia y autonomía para poder desarrollar las funciones encomendadas por la ley, si bien alguna de las entidades se halla encuadrada en el ministerio que tiene competencia en materia de investigación. La Administración pública comprende también órganos de carácter mixto, en los cuales se hallan integrados funcionarios cualificados en las diversas materias agrarias y representantes de las organizaciones profesionales (empresariales) agrarias y sindicatos de trabajadores.

El centro de la agricultura es la persona del agricultor, que actúa de modo individual o asociadamente, al cual se dedica el tomo II del Código. En el primer caso el agricultor constituye un caso concreto del trabajo autónomo, caracterizado porque el empresario se emplea él solo en su explotación o con ayuda de familiares (cónyuge y/o hijos-as) y trabajadores asalariados, en mayor el menor número –generalmente escaso- en función de la magnitud de la explotación. En el plano del trabajo individual se ha implantado en España desde hace unos años la titularidad compartida, en la cual la explotación está gestionada por los dos cónyuges o pareja de hecho; figura jurídica que no termina de arraigar en la práctica. La actividad agraria también se desarrolla de modo asociado, lo que constituye la agricultura de grupo, en la cual destacan dos entidades como son las cooperativas agrarias o agroalimentarias y las sociedades agrarias de transformación, a parte de otras figuras, como son las sociedades de responsabilidad y anónima, que no se incluyen en el Código por ser sociedades mercantiles comunes a todos los sectores de la economía. Es de particular interés la figura del agricultor activo, a través del cual la PAC canaliza importantes

ayudas al agricultor, que constituyen para estos una fuente de rentas muy importante. Finalmente, la Seguridad Social agraria (para el agricultor individual), y la fiscalidad agraria, que son sectores, respectivamente, del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, y del Derecho Financiero y Tributario, cierran el tomo dedicado al empresario agrario.

El tomo tercero del Código comprende las instituciones clásicas del Derecho agrario, que giran en torno a la propiedad de la tierra y el arrendamiento como modo de aprovechamiento de las fincas rústicas. Es la parte central del Código, donde se pone en conexión la propiedad y la empresa, es decir, los Derechos civil y mercantil. La propiedad agraria aparece marcada de modo muy intenso por su función social, en la que se apoyan, en mayor o menor medida, instituciones como la concentración parcelaria, las unidades mínimas de cultivo, el retracto de colindantes o la expropiación de fincas manifiestamente mejorables (en claro desuso esta última). También cabe destacar en este tomo los seguros agrarios combinados, que se han revelado como un elemento clave en el sostenimiento de la agricultura y el mantenimiento de las rentas de los agricultores ante las situaciones de adversidad meteorológica. Es un sistema de protección frente a los diversos siniestros que pueden afectar a la producción agraria, donde colaboran las iniciativas pública y privada; concretamente, el Ministerio de Agricultura y Agroseguro, que es una agrupación de compañías de seguro operativas en el sector agrario.

La diversificación entre cultivos vegetales y cría de animales (agricultura en sentido estricto y ganadería) encuentra su reflejo en el Código. Por una parte, los tomos IV y V recogen disposiciones sobre instituciones de propiedad inmaterial aplicadas a la agricultura, como pueden ser las obtenciones vegetales y los organismos genéticamente modificados, así como el sector de la sanidad vegetal y los productos fitosanitarios, en constante evolución y con una importante dependencia del Derecho de la Unión Europea. Por otro lado, las disposiciones sobre la ganadería, a las que se dedican tres volúmenes en el Código dado su número y

complejidad, regulan todos los aspectos del desarrollo animal, desde las explotaciones ganaderas donde se crían, pasando por los libros genealógicos y programas de mejora de las razas, hasta el crecimiento vital y sus vicisitudes, tales como la alimentación, enfermedades y medicamentos; también el transporte y movilidad internacional e incluso la matanza, constituyendo, por todo ello, el Código un auténtico tratado normativo sobre los animales dedicados a la producción de carne y otras utilidades.

El tomo IX se inspira en la orientación al mercado de la agricultura moderna, la cual da origen a la contratación de productos agrarios, directamente con el consumidor o destinatario final, o con la industria de transformación para la elaboración de alimentos. En este último caso desarrollan un papel fundamental las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, integradas por agricultores e industria de transformación, las cuales en España están teniendo éxito en algunos sectores pero han fracasado en otros. Últimamente se está potenciando especialmente la cadena alimentaria, que siempre ha existido, pero que hoy es objeto de especial atención por razón de justicia social entre los diversos eslabones que la integran: agricultura, industria y distribución, y para proteger mejor la calidad y seguridad alimentaria. Precisamente la agricultura cuenta con unos instrumentos de fomento y control de la calidad como son los distintivos de calidad, comprendiéndose aquí las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de calidad, así como la agricultura ecológica y la integrada. En fin, también el Código recoge normas sobre comercialización de productos agropecuarios, elemento esencial en una agricultura, como venimos insistiendo, orientada esencialmente al mercado.

El desarrollo rural es la relativamente novedosa materia a la cual está dedicado el tomo X del Código. En Europa, desde el 9 de noviembre de 1996 en que se aprueba la Declaración de Cork por la Unión Europea⁵, viene ocupando mayor atención la calidad de

⁵ Consultado en: <http://femp.femp.es/files/566-138-archivo/Declaraci%C3%B3n_de_Cork_1996.pdf>.

vida de las personas que viven y trabajan en el ámbito rural, buscando la equiparación, en cuanto a rentas y oportunidades, con las que están en las ciudades. Se ha detectado que la elevación de las rentas de los agricultores y la mejora de sus condiciones de vida no serán tales sino van acompañadas de medidas que fomenten la diversificación de las actividades en el medio rural (ej., agroturismo) y la implantación de servicios en materia de salud, educación, atención a la tercera edad, ocio y tiempo libre, que ofrecen las ciudades pero que escasean o no existen en los municipios pequeños. Por ello se dedica un tomo del Código a recoger las disposiciones dictadas en la materia, en un ámbito llamado a seguir teniendo gran importancia en la política agraria.

Finaliza el Código de Derecho Agrario en su tomo XI con una recopilación de las principales normas con rango de ley promulgadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, tanto en el sector agrario como en el desarrollo rural, observando que en el primer caso se incluyen, en ocasiones, disposiciones de contenido, en mayor o menor medida, alimentario, pues es difícil deslindar en determinados casos agricultura y alimentación. La agricultura es en España una materia fuertemente descentralizada, lo que hace necesaria una recopilación normativa que ofrezca una visión de conjunto del estado del Derecho agrario en cada lugar, al menos, en sus aspectos más importantes. Cabe destacar la heterogeneidad de las normas recogidas, tanto en lo que se refiere a la denominación como en lo relativo al contenido. No todas las Comunidades Autónomas han legislado sobre las mismas materias ni todas han denominado de idéntica manera a leyes con un contenido material similar. Así, por ejemplo, hay varias Comunidades Autónomas que se han dotado de una Ley agraria, con intención codificadora, pero también se observa que su contenido y sistemática no son coincidentes. Esta parte de Código está llamada a experimentar una fuerte expansión a partir del momento en que se puedan incorporar a él, vencidas las dificultades técnicas ahora existentes, las disposiciones de carácter reglamentario aprobadas por las Administraciones regionales.

IV. RECAPITULACIÓN

Estas son las grandes líneas de una obra que permanece abierta a la incorporación de nuevas disposiciones, en condiciones de adaptar su estructura sistemática a las nuevas demandas de la empresa y empresario agrario. Esperamos haber animado a los estudiosos y prácticos de la materia a la lectura del contenido de este Código de Derecho Agrario, que ojalá pueda ser útil para el progreso de la agricultura y la mejora de los agricultores en México.

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

ANALYSIS OF JURISPRUDENCE

