

EL DERECHO AGRARIO AUTONÓMICO VASCO

Mikel M. KARRERA EGIALDE

SUMARIO: 0. PREVIO.-1. INTRODUCCIÓN.-2. PRESUPUESTOS DE HECHO Y JURÍDICOS.-2.1. Presupuestos geográficos, económicos y sociales.-2.2. Presupuestos político-jurídicos.-2.2.1. *El Derecho agrario constitucional*.-2.2.2. *El Derecho agrario autonómico vasco: a) El Estatuto de autonomía del País vasco; b) La Ley de territorios históricos*.- 3. LA DELIMITACIÓN GENERAL DEL DERECHO AGRARIO.-3.1. La reforma agraria.-3.2. El Derecho agrario.-4. LA NORMATIVA SUSTANCIAL DEL DERECHO AGRARIO AUTONÓMICO Y FORAL VASCO.-4.1. La perspectiva objetiva-estática.-4.1.1. *La ordenación del territorio*.-4.1.2. *La protección del medio ambiente*.-4.1.3. *La conservación de la naturaleza*.-4.1.4. *El suelo y el urbanismo*.-4.1.5. *El monte y el bosque*.- 4.1.6. *La agricultura de montaña*.-4.1.7. *Las zonas regables, los planes comarcales de mejora y los planes generales de transformación*.-4.1.8. *Los elementos estructurales de la explotación: a) Los caseríos; b) La estructura parcelaria; c) Los animales*.-4.1.9. *La caza y la pesca*.-4.1.10. *Derechos reales: la servidumbre de paso*.-4.2. La perspectiva subjetiva-dinámica.-4.2.1. *La estructura de la explotación*.-4.2.2. *El titular de la explotación*.-4.2.3. *El asociacionismo agrario*.-4.2.4. *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias*.-4.2.5. *Las cámaras agrarias*.-4.2.6. *Los productos alimentarios*.-4.2.7. *El agroturismo*.-4.2.8. *Los Registros: a) El Registro de explotaciones agrarias; b) El Registro de arrendamientos rústicos*.-4.2.9. *La protección del caserío como unidad de explotación: a) El carácter troncal de los bienes inmuebles en el Derecho civil de Vizcaya y Álava; b) La ordenación del caserío en el Derecho civil de Guipúzcoa*.-5. PROSPECCIÓN: EL MODELO AGRARIO PARA LA SOCIEDAD VASCA.- **BIBLIOGRAFÍA.**

0. Previo

Cuenta una vieja leyenda que BARANDIARÁN (1984) escuchó durante su juventud en su pueblo natal (Ataun), que los gigantes *basajaunak* cultivaban el trigo en la montaña. Un hombre valeroso, San Martinico (*San Martintxiki*), amigo de ellos, fue a visitarlos en su caverna. Llevaba calzado ancho con toda intención. Como viese allí montones de trigo apilado, apostó con los basajaunes a ver quién los atravesaba mejor, de un salto, sin tocar ningún grano de cereal. Los basajaunes los atravesaron fácilmente, pero San Martinico cayó en el centro de un montón donde sus albarcas se llenaron de trigo. Luego se despidió de los señores salvajes, y se dirigió hacia el valle. Pronto los basajaunes se dieron cuenta de que San Martinico llevaba granos de trigo en su calzado y lanzaron contra él un hacha, su arma arrojadiza. Ésta se metió en el tronco de un castaño distante un kilómetro de la cueva y no alcanzó a San Martinico que ya se había alejado algo más. Ya tenían pues, los hombres semillas de trigo; pero no sabían cuándo sembrarlas. Un basajaun cantaba en el fondo de la cueva: “si los hombres supieran esta canción, bien se aprovecharan de ella: al brotar la hoja, siémbrese el maíz; al caer la hoja, siémbrese el trigo; por San Lorenzo, siémbrese el nabo”. Un hombre que allí pasaba, oyó la canción. En consecuencia, San Martinico sembró su semilla de

trigo en otoño y obtuvo la primera cosecha de este cereal, cuyo cultivo se extendió luego por todo el mundo.

Señala SANTANA (1993) que esta narración nos sitúa en los comienzos de una aventura fantástica que permitió a los vascos descubrir los secretos de la agricultura, que antes sólo eran conocidos por las criaturas y divinidades del bosque. Robando los secretos a los antiguos dioses fue como los hambrientos pastores y recolectores vascos iniciaron su transformación en labradores e inauguraron un largo ciclo cultural que se extendería hasta la Revolución Industrial.

1. Introducción

Antes de abordar el tema que me corresponde desarrollar, estimo conveniente realizar una consideración previa relativa a los límites de mi aportación: un primer límite objetivo derivado de la imprecisa extensión y ámbito del Derecho agrario como sector diferenciado del ordenamiento jurídico; y un segundo subjetivo referente a mi propia preparación civilista e investigadora para plasmar un diagnóstico plenamente centrado y atinado sobre el Derecho agrario autonómico vasco porque éste abarca aspectos jurídicos privados y públicos sobre los cuales requiero mayor reflexión y profundización.

Para el desarrollo del objeto de esta aportación, en el plano metodológico hay que comenzar por diferenciar *a)* la descripción o crónica de actualidad del orden jurídico agrario vasco, y *b)* la reflexión madura del teórico que permite sistematizaciones precisas y localización de principios jurídicos informadores residentes en el Derecho agrario autonómico. El objeto de análisis (Derecho agrario autonómico vasco) será abordado desde la primera perspectiva porque es un presupuesto lógico y necesario para adentrarse, en una ulterior ocasión, en la tarea de presentar los principios generales que lo inspiran.

Con ello se pretende continuar una labor iniciada por otros ilustres autores y que deben traerse a colación como precedentes ineludibles: PABLO CONTRERAS (1987), en el *I Congreso de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas* celebrado en Sevilla, informó sobre el nuevo Derecho agrario de La Rioja, el País Vasco y Navarra; luego, ERREKATXO LABANDÍBAR (1991), en el *II Congreso Internacional de Derecho Agrario* celebrado en Oviedo, recopila la legislación agraria de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y, finalmente, MARTÍNEZ DE MARIGORTA (1993), en el *Congreso Internacional e Iberoamericano de Derecho Agrario* celebrado en Zaragoza, aporta sus consideraciones sobre el Derecho Agrario del País Vasco. Lo que en esas fechas se presentan como

previsiones legislativas sobre ordenación de la actividad agraria, desarrollo rural, conservación de la naturaleza y protección de los animales se han materializado en la correspondiente norma legislativa.

Aceptando que el Derecho agrario es el instrumento de materializar la permanente reforma agraria de una organización sociopolítica, es necesario comenzar por delimitar los rasgos principales de esa comunidad social y del territorio que habita, y de su organización político-jurídica (§ 2). A partir de tales referencias, conviene determinar la concepción de reforma agraria que se pretende materializar a través del Derecho agrario (§ 3) y se que manifiesta en el acervo normativo promulgado en el ámbito autonómico y foral vasco (§ 4). Por último, se realiza una valoración sobre las bases que, cara al futuro, orientan el modelo agrario en la Comunidad autónoma vasca (§ 5).

2. Presupuestos de hecho y jurídicos

2.1. *Presupuestos geográficos, económicos y sociales*¹

Geográficamente, en la Comunidad Autónoma del País Vasco se distingue, por un lado, la vertiente atlántica de acusada orografía (relieve), que abarca Guipúzcoa, Vizcaya y los valles del norte de Álava, donde predomina el paisaje en mosaico; y, por otro, el centro y el sur de Álava con características similares a la meseta e integrada por la Llanada alavesa y la Rioja alavesa situada en la vega del Ebro. De igual modo, el clima atlántico de intensa pluviometría contrasta con el clima de tipo mediterráneo que corresponde a la mayor parte de Álava. En consecuencia, el sector agrario es muy diverso en estas dos zonas nítidamente diferenciadas.

La diversidad paisajística de ambas vertientes es, a la vez, causa y consecuencia de la diversidad física y social de los dos territorios. En la vertiente atlántica, las actividades agrarias están representadas por praderas destinadas a la producción de forraje y yerbas. En el paisaje de mosaico de usos que acompaña al caserío, en la parte baja de las laderas se sitúan los prados, frutales y huertas, más arriba los pinares y los bosques, y en el fondo del valle se desarrollan los núcleos urbanos de población e industria y las vías de comunicación. En la vertiente mediterránea se encuentran los porcentajes superficiales más amplios y se practican los cultivos extensivos. En la Llanada aparecen grandes parcelas de tierras labradas dedicadas a cultivos de cereal, patata y remolacha, que se alterna con cerros y montes donde perduran

¹ Sobre estos datos y su análisis, *vid.* AINZ IBARRONDO (1996 y 1998), ARISTEGI LARRAÑAGA (1999), MAULEÓN (1999) y ALBERDI COLLANTES (2001).

magníficas representaciones de bosques naturales; en la Rioja la superficie es ocupada en su práctica totalidad por viñedos.

En cualquier caso, el uso superficialmente más representado en el País Vasco es el forestal arbolado. Frente a un proceso histórico y tradicional de deforestación del territorio impulsado por la agricultura de subsistencia y por la prácticamente total colonización del territorio, la evolución se ha invertido radicalmente. En la actualidad la superficie forestal arbolada de la Comunidad Autónoma del País Vasco ocupa el 54% del territorio y constituye la mayor superficie forestal relativa en comparación con el resto de Comunidades Autónomas; en España las mayores proporciones de superficie arbolada se sitúan en las zonas de influencia atlántica y pirenaica. Se estima que, en el ritmo actual, por cada diez árboles talados se plantan sesenta y siete nuevos. En todo caso, aún la mayor parte de esa superficie es de reciente reforestación, y predominan las coníferas (53%) aunque con una extensión cada vez mayor de las especies frondosas (47%) porque se está produciendo una importante recuperación del bosque atlántico de forma espontánea por el abandono del pastoreo extensivo, de modo que gradualmente se detecta una recuperación del bosque atlántico y de las especies frondosas. En las comarcas de la vertiente cantábrica, las dos terceras partes se corresponden con las plantaciones de pino radiata y éste es el uso que domina el paisaje vasco atlántico, y los bosques autóctonos se relegan a los macizos más altos, en cuyas cimas pueden observarse praderas de diente mantenidas por una abundante cabaña ganadera. En la vertiente mediterránea el uso forestal tiene una menor distribución superficial, situándose en valores inferiores al 50% en las comarcas netamente agrarias, siendo el caso extremo la Rioja Alavesa con sólo un 12% de su superficie arbolada. A diferencia de la vertiente cantábrica, en Álava las tres cuartas partes de la superficie arbolada son masas de frondosas; el paisaje es más abierto, y los cultivos dominan los valles y las vegas de los ríos y los bosques cubren, mejor o peor conservados, la mayor parte de las laderas. En definitiva, el espacio forestal supone el contrapeso del espacio agrícola porque aquél se incrementa a costa de éste, y su aprovechamiento asiste a una intensificación progresiva.

En lo que hace a la población, el País Vasco destaca por su alta densidad de población, casi cuatro veces la media española y 2,5 veces la media comunitaria. Esta población se encuentra muy diferentemente repartida por territorios: si la comparación se hace entre vertientes, sólo un 11% de la población vive en la vertiente mediterránea de la comunidad, y el 89% restante en la vertiente atlántica. Además, la población se ha ido concentrando en núcleos de carácter urbano, aumentando enormemente la situada en centros urbanos importantes a costa de los núcleos medianos, que sin embargo han absorbido la población de las zonas más específicamente rurales. Sin embargo, lo que más caracteriza a la distribución poblacional del País Vasco es la fuerte

imbricación entre las zonas urbanas y un entorno rural muy próximo que, especialmente en el caso de la vertiente atlántica, está fuertemente afectado por las dinámicas urbanas, y agravado por la fragilidad derivada de tratarse de un medio rural de montaña.

La situación agraria de la zona atlántica es especialmente difícil porque las condiciones naturales del espacio atlántico hacen difícil el cultivo viable. Tradicionalmente, la reducida base territorial del caserío, de estructura minifundista, se compensa con un aprovechamiento intenso de los recursos que, si bien cumple su función de autoabastecimiento, es inviable económicamente en el mercado. En su evolución, la tierra se desliga de la producción agraria y la unidad de producción básica (el caserío) queda obsoleta para gestionar sus recursos: las heredades destinadas a la producción de cultivos y yerbas, y los montes destinados a usos forestales. Ahora, la explotación se vuelca en el fácil mantenimiento de praderas y montes forestales; muchas explotaciones se reconvierten a la agricultura a tiempo parcial en la que los montes se repueblan con arbolado, principalmente con plantaciones de coníferas de alto rendimiento, y las heredades se dedican, en su mayor proporción, a la pradera. En definitiva, se produce una extensificación en el uso de la tierra porque la pretensión, más que explotar, es mantener los recursos del modo menos inconveniente. En definitiva, las expectativas agrarias del caserío son mínimas y, sin embargo, en el contexto socio-económico el caserío y su entorno se convierte en algo valioso del que pocos quieren desprenderse; muestra de ello es que los caseríos integrados en la red de agroturismo pertenecen, mayoritariamente, a titulares con dedicación parcial y su finalidad, más que recabar un complemento de renta, ha sido financiar la rehabilitación de la vivienda.

Desde el punto de vista económico, en el sector agrario se distinguen el subsector agrícola, el subsector ganadero y el subsector forestal. Los indicadores económicos usualmente utilizados para su calificación económica son el empleo generado (2,28%) y la contribución al Valor Añadido Bruto total (1,21%); estos datos parecen bajos en relación a otros sectores y llevan a concluir la marginalidad de la actividad agraria como sector económico. Sin embargo, estos indicadores deben ser matizados y ser tomados en cuenta de modo relativo. El dato sobre el empleo siempre es inferior al real porque los empleos agrícolas se computan de forma muy restrictiva a quienes trabajan a tiempo completo y tienen menos de 64 años, y, además, se olvida la contribución y el trabajo agrario de muchas personas dedicadas a tiempo parcial e incluso en forma esporádica ayudando a otros. La aparente escasa contribución al Valor Añadido Bruto muestra una impresión falsa si la comparación se realiza con los sectores industrial y de servicios en su conjunto, sin tener en cuenta que cada uno de estos sectores es la suma de muchos subsectores muy distintos, de tal modo que, comparando las cifras

con sectores económicos reales (la educación, la hostelería, la banca, el transporte, etcétera), los resultados quedan matizados y el sector agropecuario se sitúa en importancia económica por encima de muchos otros (sub)sectores. Además, debe recalcar que los precios percibidos por los agricultores y de los productos agrarios más relevantes se mantienen bajos en relación al resto de precios para el cómputo de la inflación. Y, en todo caso, estas cifras resultan más optimizadas si se sitúa la agricultura en el marco del sistema agroalimentario, en el cual el sector agropecuario contribuye como abastecedor de materias primas que, luego, la industria agroalimentaria transforma y los establecimientos comerciales distribuyen al consumidor final.

Desde la perspectiva social, en el espacio rural vasco-atlántico el caserío ha sido el centro económico y social de la familia vasca, y base de la riqueza cultural y arquitectónica del mundo rural vasco. El caserío ha sido el gestor principal del espacio rural, y la transformación en sus modos de explotación condiciona el paisaje del espacio agrario vasco-atlántico. En la situación actual, esta base territorial está sufriendo una intensa colonización, tanto industrial como residencial, que provoca la preeminencia de los factores urbanísticos en la gestión del territorio y de los valores urbanos en detrimento de los tradicionales.

Por último, el régimen de tenencia de la tierra del ámbito rural vasco en razón de su titularidad se distribuye entre las públicas pertenecientes a las diferentes administraciones (Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Entidades Locales) y las privadas pertenecientes a personas físicas o jurídicas, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. En Álava la distribución entre las dos calificaciones es prácticamente del 50%; en cambio, en Guipúzcoa y Vizcaya predomina la propiedad privada con un porcentaje que se sitúa en el 82-83%.

En la situación actual y a modo de conclusiones generales puede señalarse que: *a)* el caserío pasa a ser una explotación agraria potencial o latente en una sociedad urbana que se interesa más por la tierra que por la explotación; *b)* se confirma la previsión de ETXEZARRETA (1977) de que “la evolución de la pequeña explotación de la zona se prevé no hacia la formación de grandes explotaciones, sino hacia la desaparición de aquellas por la utilización de la tierra en plantaciones de pinos y usos residenciales, que son las formas de explotación que proporcionarán un mayor beneficio a su propietario”.

2.2. *Presupuestos político-jurídicos*

2.2.1. *El Derecho agrario constitucional*

En la Constitución económica destacan dos pilares principales: en primer lugar, el derecho a la propiedad privada, del cual se predica su función social, con el instrumento garantista formal del respeto de ley para su regulación y el material del respeto al contenido esencial del propio derecho en el desarrollo de su regulación (art. 33 CE); y, en segundo lugar, la libertad de empresa (art. 38 CE). Se plasman de ese modo los dos ejes básicos, la propiedad y la empresa, en torno a los cuales gira la actividad económica general y, por consiguiente, también la agraria. La función social de la propiedad determina que el contenido del derecho obedezca, aparte los intereses individuales del titular del derecho, a los intereses de la colectividad para atender finalidades sociales. A la vez, condiciona la actividad empresarial agrícola, ya que limita la libertad de empresa en el marco agrario. Por su parte, la productividad de la empresa, además, queda modulada por la exigencia del artículo 45 CE de respetar el criterio de la utilización racional de los recursos naturales.

De contenido más sectorial y programático son otra serie de disposiciones sobre la participación en la empresa, el fomento de sociedades cooperativas, el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, la actuación sobre la agricultura y la ganadería a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles (principio de paridad económica y social), el tratamiento especial a las zonas de montaña y el régimen jurídico de los bienes comunales (arts. 129, 130 y 132 CE). Significativamente, el artículo 130 CE habla de la *modernización* y *desarrollo* al que deben atender los poderes públicos en agricultura, ganadería, pesca y artesanía.

Para el desarrollo de este marco, el sistema de competencias diseñado en el artículo 148.1.7º CE otorga el título competencial en materia de agricultura a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la ordenación general de la economía. A través de los respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas asumen la competencia en materia de agricultura que permite desarrollar un Derecho agrario autónomo propio. En principio, la amplitud de significación del término agricultura permite englobar en general la facultad reguladora de la empresa, la reforma y el desarrollo agrario. Además, en directa relación con el ordenamiento agrario, asumen asimismo, de modo exclusivo, o compartidas con el Estado, otras competencias materiales sobre montes, aprovechamientos forestales, asociacionismo agrario y medio ambiente.

Pero esas competencias han de integrarse, necesariamente, con la concedida al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE). Del juego de este artículo y la

matización del artículo 148.1.7º (de acuerdo con la ordenación general de la economía)², el legislador estatal asume una competencia, denominada horizontal, de carácter económico y, por ende, indeterminado, por la cual interviene legislativamente en todos aquellos sectores económicos que precisen una ordenación de interés general. Con apoyo en esa asimilación, el Estado se ha autoatribuido una potestad de intervención económica de carácter básico en materia de agricultura, de modo que la competencia normativa de las Comunidades Autónomas queda reducida a un ámbito residual. La competencia exclusiva por antonomasia de todas las Comunidades Autónomas, como es la agricultura, se convierte en una mera competencia de desarrollo³.

Junto a este nivel competencial, las Comunidades Autónomas tienen la facultad de conservar, modificar y desarrollar su propio Derecho civil autonómico; a este respecto, los territorios de Derecho foral o especial tienen histórica y actualmente un Derecho civil con una sustancial carga agraria. Se trata de dos ámbitos competenciales que inciden en las instituciones agrarias y deben ser conjugadas para la reforma y el desarrollo agrario por la propia complejidad inherente en ésta; es decir, son competencias que no concurren con la misma materia, pero tienen zonas de conexión, de forma que existe la posibilidad de legislar aspectos agrarios desde el Derecho civil autonómico, y viceversa.

Esta descentralización responde a la necesidad de la regionalización de la agricultura. Está ampliamente extendida la opinión de que la normativa agraria, frente a utilizar por sistema ideas de uniformidad territorial, debe adecuarse a las particularidades del medio y el territorio donde van a actuar, recordando la vieja máxima de que el paisaje es creador de Derecho. Las relaciones jurídico-privadas del mundo agrario se encuentran muy condicionadas por circunstancias físicas, climatológicas, económicas y sociales del medio geográfico. Las peculiaridades regionales derivan de las diferentes condiciones de la tierra, la propiedad, la estructura de las explotaciones, la extensión del fundo, la concentración o dispersión parcelaria, el tráfico de

² Aparece como un límite asociado al concepto de sistema económico, es decir, la Constitución prevé un sistema económico cuyo contenido se basa en dos principios: la unidad económica y la unidad de mercado. Este sistema debe conjugarse con la atribución de la competencia material a las Comunidades Autónomas, pero no contempla un modelo económico determinado al cual supeditar las competencias autonómicas por ser un límite de las competencias materiales. De este modo, no hay materia de carácter económico o social que quede sustraída por entero a la potestad legislativa estatal.

³ Dicha atribución es discutible porque, aunque es innegable su existencia, no es propiamente una competencia sobre una materia específica al no seguir los criterios de la determinación material. La potestad económica se sitúa fuera del propio bloque competencial y no puede ahogar la competencia material de las Comunidades Autónomas, y la intervención estatal en ordenación económica ha de salvaguardar la autonomía de éstas.

tierras, los diversos tipos de cultivos, la orientación y destino de la producción, las infraestructuras, la planificación del medio rural, las inversiones y las posibilidades de mecanización. Las distintas peculiaridades sociales y geográficas han originado que el Derecho agrario tenga un especial arraigo en las costumbres, tradiciones y prácticas, de carácter marcadamente regional, en relación con el régimen de tenencia y explotación en general. Por razón de ello, en el orden agrario son muy difíciles las generalizaciones. Una ley sin consideraciones sobre las peculiaridades de las distintas realidades topa con la singularidad social y geográfica de la diversa vida agraria. Pero, por otro lado, la tendencia generalizadora está implícita en la propia ley en cuanto superadora de la costumbre y de la tradición, de modo que las leyes van superando las peculiaridades regionales en una línea homogeneizadora y compacta. Buscar el adecuado equilibrio sigue siendo uno de los eternos retos de la ordenación agraria.

2.2.2. *El Derecho agrario autonómico vasco*

La distribución competencial de la materia agraria en la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, en el aspecto formal de los textos legales básicos, dos puntos de referencia: *a)* el Estatuto de autonomía, y *b)* la Ley 27/1983, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos (BOPV de 10 de diciembre), modificada por Ley 5/1993, de 16 de julio (BOPV de 20 de julio), para delimitar las competencias en materia de urbanismo.

a) El Estatuto de autonomía del País Vasco

De las distintas clases de competencias contempladas en el marco constitucional (exclusivas, de desarrollo y de ejecución), el Estatuto de autonomía del País Vasco establece, en su artículo 10, que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en *montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución; agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre*. Junto a esas materias eminentemente agrarias, adquiere competencia exclusiva en otras que inciden directamente sobre el mundo agrario, como son la materia hidráulica, las cámaras agrarias, cooperativas, entidades de crédito, denominaciones de origen. Y según el artículo 11, la Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en *medio ambiente y ecología*.

Ciertamente, en consonancia con las consideraciones realizadas sobre la materia agraria en el marco constitucional, el verdadero Derecho agrario autonómico se irá perfilando paulatinamente a través de las normas posteriores. En este sentido, el primer nivel de éstas se sitúa en los Reales Decretos de transferencia en cuanto constituyen instrumentos técnicos que concretan las competencias de las Comunidades Autónomas⁴.

b) La Ley de territorios históricos

El artículo 3 del Estatuto de autonomía dispone que *cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco, podrán, en el seno del mismo, conservar o, en su caso, establecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno*; y el 24.2 que *los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3º del presente Estatuto*. A las instituciones y al régimen de los territorios históricos el Estatuto dedica su artículo 37, cuyo párrafo segundo dispone que sus disposiciones no suponen alteración de las competencias de los regímenes privativos de cada territorio histórico; y el tercero que tendrán competencia exclusiva en sus respectivos territorios en materias que les sean transferidas y que se concretan en el artículo 7 de la Ley de Territorios Históricos.

En lo que hace a la materia agraria, principalmente hay que reseñar las siguientes: *a'*) como competencias *exclusivas* de los órganos forales: el régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como

⁴ Al Ente Preautonómico Vasco recibe la competencia en materia de extensión agraria, investigación agraria y denominación de origen (RD 1981/1978, desarrollado por Orden de 3 de marzo de 1979), capacitación agraria y sanidad vegetal (RD 2209/1979), y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y administración, junto con el aprovechamiento de bienes de las corporaciones locales (RD 2488/1978). Posteriormente, la Comunidad Autónoma del País Vasco asume servicios y atribuciones en materia agraria, y conexos con la misma (algunas, ratificación de la anterior atribución): capacitación y extensión agraria (RD 2709/1980), denominaciones de origen (RD 2751/1980), sanidad vegetal (RD 2752/1980), investigación agraria (RD 2756/1980), conservación de la naturaleza (RD 2761/1980, complementado por RD 789/1985), cámaras agrarias (RD 3196/1980), reforma y desarrollo agrario (RD 1254/1981), desarrollo ganadero (RD 1261/1981), pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (RD 1412/1981), viticultura y enología (RD 1423/1981), producción vegetal (RD 2022/1981, complementado por RD 789/1985), producción y sanidad animales (RD 2030/1981, complementado por RD 789/1985), comercialización agraria (RD 2038/1981, complementado por RD 789/1985), investigación oceanográfica (RD 2241/1981), cofradías de pescadores (RD 2177/1981), sociedades agrarias de transformación (RD 3177/1982), industrias agrarias (RD 788/1985, complementado por RD 789/1985), unidades de apoyo de los servicios transferidos en materias agrarias (RD 789/1985), ordenación del territorio y medio ambiente (RRDD 791/1985 y 792/1985), medio ambiente (RD 792/1985), semillas y plantas de vivero (RD 839/1985), y vivienda rural (RD 874/1985).

patrimoniales o de propios y comunales; montes, aprovechamientos y servicios forestales y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía, guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; *b'*) como competencias de *desarrollo y ejecución*: sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario, divulgación, promoción y capacitación agraria, viticultura y enología, producción vegetal salvo semillas y plantas de viveros, producción y sanidad animal, régimen de aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética, policía de las aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres; *c'*) como competencias de *ejecución*: administración de espacios naturales protegidos, defensa contra incendios, y facultades de calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Esta atribución competencial responde al amparo y actualización de los derechos históricos de los territorios forales que en materia agraria habían tenido ya un fuerte protagonismo, especialmente en el ámbito forestal y en el régimen de los montes. En la práctica supone un modelo de competencias y potestades más descentralizado que en otras comunidades, pero que acarrea, necesariamente, cierta complejidad en relación al régimen de fuentes de la regulación agraria, a su desarrollo y a su aplicación.

3. La delimitación general del Derecho agrario

Otra cuestión previa a abordar la crónica estricta del Derecho agrario autonómico vasco es delimitar el significado de esa agrariedad. Sólo a partir de ahí es posible reunir las normas, sistematizarlas conforme a un método racional y concluir, en su caso, principios comunes que justifiquen la autonomía, especialidad o excepcionalidad del conjunto normativo.

3.1. *La reforma agraria*

En la sistematización doctrinal se reseñan dos concepciones sobre la reforma agraria. Según la *concepción tradicional*, la reforma agraria responde directamente a la adecuada y justa distribución de la propiedad de la tierra entre quienes la trabajan, subordinando a ella la planificación y la plasmación normativa que haya de llevarla a cabo. Esta opción se desarrolla a partir de un reparto desigual de la tierra con una concentración acusada de la propiedad, una situación de pobreza o de subdesarrollo generalizado, una acentuada presión demográfica, y la dificultad de la persona para moverse en su ámbito social y geográfico; en este contexto, el campo se configura como único medio de subsistencia. Esta idea tradicional de reforma comporta, en sus distintas fases históricas, soluciones más o menos traumáticas porque pretende, en realidad, luchar por una mayor igualdad económica y social, y una mayor

productividad. Por su parte, *la concepción moderna* habla de una reforma integral mediante un programa de medidas tendente a eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales derivan de defectos en las estructuras agrarias. La reforma agraria se integra por un conjunto de vías cuyo objeto es adaptar la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra a la evolución económico-social que en cada momento histórico requiere el desarrollo. En definitiva, el problema de la tierra es un aspecto del complejo problema social general, y lejos de ser una cuestión de mera redistribución de la tierra, afecta a los niveles social, cultural, económico y técnico del medio rural, su desarrollo, y mejora y control de las condiciones de vida⁵.

El paso de la idea inicial de la reforma agraria como reparto de la tierra a la idea de reforma integral se produce a través de técnicas de planificación y, principalmente, de transformación de estructuras en la tenencia de la tierra, la producción y los servicios auxiliares. De ahí que la reforma agraria sea permanente y que las ideas sobre lo que debe ser la reforma agraria dependa de las tendencias políticas interesadas y parciales dominantes en cada momento. En todo caso, la reforma de estructuras mantiene como principios básicos la incidencia particular sobre la propiedad de la tierra y las demás relaciones que surgen en torno a ella, y la asignación de los beneficios derivados de la explotación a quien la trabaja. Esta es la concepción que en el ámbito agrario vasco se manifiesta y se desarrolla.

3.2. *El Derecho agrario*

La reforma agraria requiere preparar y dictar las normas necesarias para reconfigurar la realidad agraria en todas sus facetas. En ese sentido, el Derecho agrario es el medio de materializar jurídicamente la reforma agraria y llevarla a cabo. Todo el conjunto de medidas legislativas y acciones público-privadas constituyen el Derecho agrario encaminado a los fines delimitados dentro de la reforma agraria que se pretenda realizar.

Para su desarrollo se requiere previamente un análisis socio-económico del conjunto estructural al que pertenece y, posteriormente, una asignación de medios de aplicación técnicos y económicos suficientes.

Al margen de la cuestión de si es posible construir un sistema de Derecho agrario o no deja de ser un mero conjunto de normas, y el debate sobre su autonomía o especialización, es tema inabordable en este trabajo

⁵ En este punto, y para evitar confusión, conviene distinguir la reforma agraria y los reajustes agrícolas: la primera tiene por objeto realizar cambios estructurales de fondo en el régimen de tierras (dimensión estructural del desarrollo); los segundos pretenden reordenar la producción agrícola y el mercado en base a consideraciones económicas.

analizar las distintas concepciones que tratan de definir lo que ha de entenderse por Derecho agrario. En todo caso, para delimitar el ámbito del Derecho agrario, en nuestro caso autonómico vasco, optamos por distinguir la concepción centrada en el elemento objetivo (Derecho agrario como Derecho de la agricultura) y la que atiende al elemento subjetivo (Derecho agrario como Derecho de los agricultores) para abarcar, en definitiva, tanto la perspectiva estática (la propiedad del fundo y su estatuto jurídico), como el núcleo dinámico (explotación-actividad-empresa), enmarcados en el ámbito superior del espacio o medio rural.

Las políticas agrarias, en general, han tratado de aumentar la productividad, mejorar el estatus del agricultor y mantener las formas viables de tenencia de la tierra. Los grandes horizontes a los que debe dirigirse el Derecho agrario son la defensa del agricultor (criterio social basado en la condición del cultivador), de la producción (criterio económico) y del equilibrio del hábitat natural (criterio ecológico de explotación racional de los recursos naturales y de defensa del medio ambiente).

En todo caso, esos valores han sido superados por una concepción en la que el espacio rural recibe un tratamiento especial por razones que pueden definirse como estratégicas. La trascendencia del sector agrario en el modo de vivir del territorio e incluso en el modo de ser peculiar lleva a reconocer el carácter multifuncional del mundo rural: la aportación alimentaria, la protección del medio ambiente y del paisaje, y, en general, la consolidación del mundo rural. De ese carácter multifuncional y la percepción de que constituyen realidades irrenunciables de la sociedad se deriva la responsabilidad de los poderes públicos sobre el uso del suelo con independencia del régimen de tenencia de la tierra y es lo que justifica su intervención en la protección del sector agrario, y no el simple hecho de equilibrar su natural inferioridad frente a la industria como sector económico principal. En este sentido, cabe recurrir a las manifestaciones de la exposición de motivos de la Ley 10/1998, de 8 de abril, de regulación del Desarrollo Rural (BOPV de 4 de mayo): *el medio rural vasco realiza aportaciones importantes para el resto de la sociedad, de carácter multifuncional, como productor de alimentos y materias primas de calidad, personalidad y garantía sanitaria, como gestor del espacio y como administrador de los recursos naturales, la biodiversidad y sus paisajes. La contribución de esa multifuncionalidad del espacio rural vasco al resto de la sociedad dependerá del encaje que se le proporcione en el diseño socioeconómico y territorial del país en su conjunto, equilibrando sus relaciones con el mundo urbano y creando las condiciones necesarias para conformar un entorno atractivo, capaz de frenar su despoblamiento y atraer nuevos residentes y nuevas actividades.*

Con todo, más que un desarrollo sistemático y global de un Derecho agrario autonómico vasco se ha promulgado una normativa sectorial y parcial

a través de escasas leyes (del Parlamento vasco) y normas forales (de los Territorios históricos), abundantes decretos (del Gobierno vasco) y decretos forales (de las Diputaciones forales) y multitud de órdenes. Ello no significa falta de coherencia y unidad del sistema, pero en este trabajo fundamenta la opción por atender a las principales normas de desarrollo porque sólo en ellas puede detectarse, en su caso, la especificidad de las soluciones a los problemas agrarios que, en líneas generales, presentan carácter universal.

4. La normativa sustancial del Derecho agrario autonómico y foral vasco

La intervención de los poderes públicos en el sector agrario se encauza a través de normas generales sustantivas. Con ello quiere ponerse de relieve que la estructura orgánica y los distintos niveles organizativos de los poderes públicos para ejercer las competencias agrarias van a ser excluidos por no corresponderse con la materia sustantiva propia del Derecho agrario.

En el marco orgánico y competencial complejo del Derecho agrario autonómico vasco se hace necesario ordenar y coordinar las diversas políticas generales y sectoriales del mundo rural. Para afrontar este problema se dicta la mencionada Ley de Desarrollo Rural. Según se manifiesta en su exposición de motivos, *resulta evidente que es preciso adecuar los equipamientos y servicios indispensables, como es el caso de la educación, sanidad o vivienda, factores que, junto a la falta de oportunidades de empleo y escasez de las rentas derivadas de unas economías centradas en el sector agrario, suponen un obstáculo fundamental para la propia pervivencia del medio rural y, por ende, de la multifuncionalidad que desarrolla en favor de la sociedad vasca. En este sentido, el Pacto Social para el Desarrollo del Espacio Rural Vasco suscrito unánimemente por todos los agentes económicos y sociales implicados, públicos y privados, declara e integra las voluntades precisas para profundizar en la articulación interna de Euskadi y reforzar su vertebración territorial, mediante una ambiciosa y renovada apuesta que propicie la competitividad general de sus áreas rurales. A tal efecto, debe garantizarse una visión omnicomprensiva del medio rural, de su problemática y de su funcionalidad, a la vez que se debe desarrollar una discriminación positiva de carácter general que permita ponderar la utilización de criterios de naturaleza económica o de umbrales mínimos de población para la provisión de los equipamientos básicos. Para ello, es evidente que se precisa del esfuerzo del conjunto de la sociedad vasca, de cuyos resultados positivos también se verá beneficiada (...). La presente Ley intenta dar satisfacción a la necesidad de articular los instrumentos que, dotados de la necesaria flexibilidad, permitan la proyección coordinada de las políticas sectoriales sobre una realidad que, como la del medio rural, trasciende de los aspectos puramente económicos o productivos. A la vez reforzará la coordinación para la toma de decisiones y la programación estratégica en favor del medio rural, acercando su aplicación a los niveles más próximos a los problemas de la población rural. Hay que señalar que todo ello se inscribe en la política decidida y dilatada de la Unión Europea en*

favor del desarrollo de las zonas rurales, que cuenta con diversos instrumentos jurídicos y financieros para su materialización.

La ley pretende definir los objetivos que deben orientar las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de desarrollo rural⁶, establecer el

⁶ Los *objetivos generales* de la política de desarrollo rural son: *a)* Garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, diseñando un modelo adaptado a la realidad y características de la agricultura vasca, frenando los procesos de despoblamiento y abandono, así como propiciando la interacción del mundo rural y el urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva. *b)* Preservar las señas de identidad fundamentales del medio rural, así como su vertebración futura en torno a la producción y transformación del sector agroalimentario, compatibilizándose con la diversificación de su base económica. *c)* Promover la mejora de la capacidad competitiva de la agricultura, teniendo en cuenta las características del medio físico y la importante función social que desarrollan los agricultores, basada en un modelo de explotación familiar, articulada a través del asociacionismo y el cooperativismo y orientada hacia el mercado beneficiando a los consumidores vascos con productos alimentarios de calidad, la protección del medio ambiente y la calidad agroalimentaria. *d)* Incrementar la competitividad de las empresas y estructuras económicas de las zonas rurales, con especial atención a las empresas agroalimentarias, de agroturismo, de turismo rural, de agricultura ecológica y cualesquiera otras que acometan proyectos de desarrollo endógeno en el medio rural, impulsando su adaptación a las tendencias del mercado y la competencia, compaginando este proceso con las funciones y servicios de todo tipo que desempeña el medio rural. Todo ello tendrá como objetivo primordial el mantenimiento y la creación de empleo en beneficio de los habitantes del medio rural. *e)* Integrar las normas y actuaciones de las diferentes Administraciones y entidades públicas que afecten al desarrollo de las zonas rurales, evitando disfuncionalidades y descoordinación, a la vez que propiciando una mejor coherencia de los instrumentos, una mayor eficacia de las intervenciones y la interacción del entorno rural y urbano. *f)* Mantener el protagonismo del desarrollo de las zonas rurales en su población y en las entidades de las propias zonas, potenciando el asociacionismo, así como la participación e incorporación de las mujeres y los jóvenes a los procesos económicos y sociales. *g)* Recuperar, conservar, desarrollar y divulgar el patrimonio natural, histórico, cultural y lingüístico de las zonas rurales. *h)* Mejorar la ordenación del territorio, favoreciendo una ocupación más racional, equilibrada e interrelacionada del espacio. *i)* Favorecer una cultura social que perciba los valores del medio rural y propicie el establecimiento de las medidas adecuadas para su desarrollo.

Además, las instituciones y entidades competentes adecuarán su actuación con proyección en las zonas rurales a la consecución de los *objetivos específicos o sectoriales* siguientes: 1. *En materia de ordenación del territorio:* *a)* Establecer los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos con arreglo a las características y necesidades de las zonas rurales, de manera que se conjuguen, de forma armonizada, las exigencias de ordenación y conservación de los recursos naturales y la protección del suelo de alto valor agrológico y forestal con el mantenimiento y desarrollo de las actividades económicas y la dotación adecuada de servicios a las poblaciones rurales. *b)* Prestar especial atención a las necesidades específicas de dotación de servicios e infraestructuras y a la diversificación y desarrollo económico sostenible de las zonas rurales y su población, ponderando de manera adecuada la atribución a las zonas rurales de funciones originadas en el medio urbano y destinadas a satisfacer las necesidades de éste, dentro de los límites que las hagan compatibles con los objetivos de la política de desarrollo rural. *c)* Proteger los valores

agrarios, forestales y naturales del medio rural. 2. *En materia de agricultura y silvicultura:* a) Impulsar el papel de la agricultura y la silvicultura, en el marco de las normas forales de montes, como base de la economía del medio rural y factor esencial para la ordenación participativa, conservación y optimización del aprovechamiento de tierras infrautilizadas y de los recursos naturales, y una adecuada articulación territorial. b) Mejorar la capacidad competitiva de las empresas del sector, estimulando la diferenciación de los productos por la calidad y una promoción comercial que optimice su productividad y los costes de producción, con especial atención a las actuaciones de desarrollo endógeno y a la promoción en los mercados más próximos. c) Crear las condiciones precisas para favorecer la incorporación de jóvenes a la agricultura propiciando el recambio generacional y la creación de empleo. d) Optimizar la transferencia tecnológica, la formación técnico-empresarial, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento como factores de competitividad. e) Fomentar el cooperativismo en el sector agroalimentario vasco, favoreciendo la articulación sectorial desde unas bases participativas. f) Vertebrar el conjunto del sector agroalimentario impulsando la colaboración intersectorial y el desarrollo de la industria agroalimentaria, con el fin de aproximar la agricultura a los mercados y maximizar su valor añadido, teniendo especialmente presentes los mercados más próximos. 3. *En materia de diversificación del tejido económico del espacio rural y la creación de empleo:* a) Promover y apoyar la creación de empleo y la igualdad de oportunidades de la población rural. b) Promover el desarrollo y ocupación de suelo industrial y de sus infraestructuras básicas de forma ordenada y racional, respetando y preservando las características específicas del medio rural y dando respuesta a sus necesidades de diversificación y dinamización económica, con especial atención a los proyectos de la industria agroalimentaria que impulsen iniciativas de desarrollo endógeno. c) Propiciar la instalación de pequeñas y medianas empresas industriales, con especial atención a las empresas de transformación de los productos del territorio que promuevan proyectos de desarrollo endógeno, así como de servicios, dando prioridad a aquellas que proporcionen un mayor valor añadido a la producción agraria tradicional. d) Apoyar el desarrollo de nuevos modelos de Organización del trabajo en base a las nuevas tecnologías de la información que posibiliten la mejora de las condiciones laborales y la calidad de vida del empleo rural. 4. *En materia educativa y cultural:* a) Garantizar el acceso adecuado a la población rural de la oferta educativa, con criterios y baremos que tengan en cuenta sus especificidades, procurando una aproximación progresiva de la misma al medio rural, en especial en lo relativo a la enseñanza obligatoria para los núcleos de población más alejados y de menor tamaño. b) Mejorar la calidad de la enseñanza, desarrollando modelos, técnicas y pausas educativas innovadoras que se adecuen a las peculiaridades del medio rural vasco, favorezcan el conocimiento y valoración de ese medio por parte de la población de las zonas rurales, e impulsen la formación y capacitación prioritaria de las mujeres y los jóvenes de tales zonas. c) Adecuar la formación profesional y ocupacional de los habitantes de las zonas rurales a las necesidades específicas de cada una de ellas para obtener mano de obra cualificada necesaria para la apertura de nuevas empresas, potenciar el reciclaje de los activos e introducir nuevas tecnologías y métodos de producción. d) Favorecer la articulación global de los equipamientos educativos, culturales y deportivos, promoviendo su polivalencia y multifuncionalidad y corrigiendo los desequilibrios existentes. e) Promover el conocimiento, difusión y valorización de la cultura rural. 5. *En materia sanitaria:* a) Promover una oferta sanitaria que acerque progresivamente los recursos sanitarios a la población de los núcleos rurales más alejados y de menor tamaño. b) Promover, en el marco de la Ley de Ordenación Farmacéutica, una oferta farmacéutica específicamente diseñada para responder a las necesidades de la población rural. 6. *En materia de vivienda:* Desarrollar una política de vivienda adaptada a las peculiaridades y oportunidades del

marco normativo en el que han de desarrollarse las políticas orientadas de manera específica al desarrollo de las zonas rurales, y determinar los instrumentos que permitan adecuar el resto de políticas y actuaciones administrativas con la consecución de los objetivos del desarrollo rural que se establecen. A tal efecto, se entiende por desarrollo rural el proceso dirigido a mantener y consolidar las comunidades rurales, que fomente la conservación de la cultura y formas de vida que les son propias y mejore la calidad de vida de sus habitantes. Éstos, como principales beneficiarios del mismo, participarán de forma activa, junto a los demás agentes públicos y privados implicados, en la definición y consecución del tipo de desarrollo del que desean formar parte, que favorezca tanto el desarrollo endógeno como la integración e interacción entre la población rural y el resto de la sociedad, siendo las medidas que se pongan en marcha para lograr su revitalización económica y social garantes de la conservación del paisaje, la naturaleza y el medio ambiente.

El instrumento básico de actuación es la activación de Programas de Desarrollo Rural, que van a permitir una actuación conjunta de las diferentes intervenciones de las Administraciones públicas, tanto las referidas de manera específica al desarrollo rural como aquellas otras, correspondientes a los diversos sectores de la actividad administrativa, que tengan incidencia en la

medio rural, de calidad y baja densidad, que lo haga atractivo como lugar de residencia habitual, evite la especulación y favorezca el acceso de los jóvenes del medio rural a la vivienda. 7. *En materia de infraestructuras:* a) Mejorar las posibilidades de acceso de la población rural al trabajo, los servicios, la formación, el ocio, las relaciones sociales y el consumo, mediante el desarrollo adecuado de todas aquellas infraestructuras necesarias para ello. b) Desarrollar de manera urgente y prioritaria las infraestructuras básicas, tales como las de transporte, electrificación, abastecimiento de aguas, saneamiento, gas, telefonía y regadío, estas últimas vitales para el sector agrario. Asimismo, se prestará especial atención a las infraestructuras de telecomunicaciones que puedan reportar importantes posibilidades para las actividades económicas y los servicios en las zonas rurales. c) Todo lo que antecede tendrá el carácter prioritario preciso en cada territorio, bajo la tutela de las instituciones competentes para lograr garantizar todos los derechos de los ciudadanos a la igualdad de oportunidades en cuanto a los servicios. 8. *En materia de medio ambiente:* a) Propiciar el desarrollo sostenible del medio rural, de manera que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. b) Proteger el medio ambiente, prevenir su deterioro y restaurarlo donde haya sido dañado. c) Proteger la biodiversidad, con especial atención a la agrobiodiversidad, la conservación y recuperación de especies y razas autóctonas, empleando para ello material genética procedente de los ecosistemas originarios. 9. *En materia de turismo:* a) Fomentar el turismo rural con acciones de promoción dirigidas a la creciente demanda de actividades de ocio en las zonas rurales y el medio natural, configurándolo como un destino turístico singular. Promover el agroturismo como actividad complementaria de las explotaciones agrarias. b) Ordenar el desarrollo del turismo rural evitando la masificación, manteniendo el equilibrio con las actividades tradicionales y el medio natural, adecuando la normativa a la realidad, oportunidades y necesidades del medio rural en materia turística, con especial atención a las iniciativas endógenas y el agroturismo.

consecución de los objetivos de desarrollo rural establecidos en estos programas⁷.

Asimismo, se contempla la distribución de funciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, los órganos forales de sus territorios históricos y los municipios, en relación con el desarrollo rural, desde el respeto a la delimitación de funciones establecida por las normas que, con carácter general, regulan las relaciones entre tales Administraciones públicas. La cuestión de la colaboración y cooperación administrativas se aborda desde un doble punto de vista: de un lado recoge previsiones tendentes a evitar que se produzcan disfunciones a la hora de la aplicación de las políticas sectoriales atribuidas a la competencia de distintos órganos, y, de otro, crea un órgano de coordinación y colaboración interinstitucional en materia de desarrollo rural general para toda la Comunidad Autónoma (*Landaberrri*) y un órgano semejante en cada Territorio Histórico (*Landaraba*, *Landabizkaia* y *Landagipuzkoa*), con una representación institucional comprensiva de toda la realidad político-administrativa, erigiéndose en los foros naturales de encuentro y discusión de las políticas con incidencia en el medio rural. Además, se establecen las Asociaciones de Desarrollo Rural, como instrumentos de participación y colaboración de los agentes económicos y sociales en las actuaciones de desarrollo rural⁸.

En este contexto, frente a la gran variedad de normas agrarias y según se ha avanzado anteriormente, la clasificación de los distintos objetos de regulación se realizará distinguiendo, por un lado, las disposiciones que afectan propiamente a la estructura agraria, y, por otro, las que atienden a la propia actividad agrícola y su desarrollo; como la estructura productiva es un *præ* necesario de la segunda se seguirá este orden lógico.

4.1. *La perspectiva objetiva-estática*

4.1.1. *La ordenación del territorio*

⁷ Vid. el Decreto 100/2002, de 7 de mayo, por el que se regulan las líneas de ayudas a la promoción y desarrollo de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 20 de mayo), denominado Programa EREIN.

⁸ Entre los agentes de impulso del desarrollo rural e investigación cabe mencionar, entre otros, a la Sociedad MENDIKOI-*Nekazaritza Garapenerako Institutoa* (Sociedad pública para planificar y desarrollar acciones de formación, promoción y desarrollo rural en base a las políticas estratégicas definidas por el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco), NEIKER-*Nekazal Ikerketa eta Garapenerako Euskal Erakundea* (Sociedad pública para realizar estudios, proyectos de investigación, desarrollo de tecnología en materia de ciencias agrícolas, ganaderas y forestales, y, en general, de los recursos naturales), AZTI-Instituto tecnológico pesquero y alimentario (Servicio de investigación agroalimentaria) y ELIKA *Fundazioa* (instituto vasco de garantía alimentaria).

La ordenación del territorio no se identifica con el urbanismo, sino que se trata, a la vez, de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector; se trata de una metodología que incide en la toma de decisiones de las administraciones públicas⁹. Desde la perspectiva del mundo rural, en una sociedad muy urbanizada hay que defender la tierra agraria de la especulación, y lograr un equilibrio frente a las necesidades urbanísticas, industriales y de grandes infraestructuras.

En ese sentido, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco (*BOPV* de 3 de julio) pretende paliar los efectos que ha producido el incontrolado crecimiento urbano e industrial que ha conducido a una importante degradación del nivel de vida de la población, y conseguir el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de los diferentes sectores de la población. En este objetivo hay que definir los usos aceptables o potenciales en función de cada tipo de suelo para ubicar las infraestructuras y los equipamientos (sanitarios, docentes, administrativos, comerciales), y gestionar los recursos naturales y la protección del medio ambiente. La ley define los instrumentos de ordenación territorial que promuevan la operatividad ordenadora, entre los cuales las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) constituyen el marco general de referencia.

La propuesta de categorización para el conjunto del suelo no urbanizable del País Vasco se realiza en las Directrices de Ordenación Territorial aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero (*BOPV* de 12 de febrero). Las Directrices son un instrumento referencial y flexible a desarrollar por los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales que reconoce: *a)* los valores y las singularidades medioambientales como elemento esencial para la configuración del modelo territorial y la garantía de la calidad de vida; *b)* las áreas rurales como valor estratégico que supera la contribución de las actividades primarias al producto bruto. Desde las Directrices se considera fundamental articular una estrategia para poner en valor las áreas rurales manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para la generación de empleo y para un desarrollo sostenido. Como medida específica vinculante de aplicación directa para el planeamiento municipal se establece la prohibición en el suelo no urbanizable del uso de la vivienda unifamiliar o bifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria; la demanda de vivienda unifamiliar o bifamiliar aislada en medio rural ha de ir dirigida hacia los núcleos rurales o a ámbitos clasificados y calificados urbanísticamente para acoger tal uso.

⁹ *Vid.* LASAGABASTER (1999).

4.1.2. *La protección del medio ambiente*

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco (BOPV de 27 de marzo), en respuesta a la emergente sensibilidad ambiental de la sociedad, establece un marco normativo forzosamente complejo porque se integra en un sistema de ordenamientos jurídicos que confluyen sobre el medio ambiente. Se trata de fijar el régimen de protección de los recursos ambientales a través de la intervención administrativa sobre las actividades con incidencia en el medio ambiente y un marco estable dentro del cual tanto la actividad de los distintos agentes privados como las políticas de los distintos ejecutivos que concurren en el ámbito espacial y temporal de su vigencia tienen cabida y pueden y deben contribuir a los objetivos que en ella se marcan. La ley impone el deber de conservar el medio ambiente a todas las personas físicas y jurídicas, y prevé un régimen sancionador y reparador del daño causado para las personas que vulneren la legislación ambiental¹⁰.

La protección de los recursos ambientales se extiende a la biodiversidad (flora y fauna), las aguas (incluyendo el litoral), el suelo y el aire o medio atmosférico (abarcando la incidencia del ruido y las vibraciones). La intervención tiene especial incidencia en lo que respecta a la política de residuos y de suelos contaminados.

Específicamente en aras de la protección del suelo, las administraciones públicas asignarán los usos, a través de los instrumentos de planeamiento territorial, dando prioridad a la preservación del uso productivo agrario y, además, manteniendo el máximo de funciones naturales. A tal fin, se establecerán estándares de calidad del suelo vinculados a los distintos usos que optimicen la armonización entre funciones naturales y de uso, y sirvan asimismo de referencia tanto para la asignación de usos, como para el establecimiento de medidas de prevención, defensa y recuperación propias de la política de protección del suelo. En consonancia con esta opción, tanto los planes generales de ordenación urbana, las normas subsidiarias del planeamiento y los planes especiales, como sus modificaciones, se someten al procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental cuando afecten al suelo no urbanizable. A esta evaluación de impacto ambiental se someterán también los proyectos de diversas infraestructuras, industrias, instalaciones o actividades agrícolas, ganaderas, forestales o agroalimentarias¹¹.

¹⁰ Sobre la restauración del espacio afectado por actividades extractivas (minas) *vid.* Decreto 115/2000, de 20 de junio (BOPV de 20 de julio).

¹¹ Actividades sometidas al procedimiento de *evaluación conjunta de impacto ambiental*: primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas; extracción de turba cuando se desarrolle en su totalidad o en parte en zonas

4.1.3. *La conservación de la naturaleza*

Delimitada la actuación de protección del marco general del medio ambiente, la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco (BOPV de 27 de julio) se fundamenta en la necesidad de controlar los recursos naturales, las especies de flora y fauna y los espacios naturales para garantizar los procesos ecológicos esenciales y la belleza paisajística del territorio¹².

Entre otros principios generales y desde la óptica del mundo agrario establece la necesidad de: *a)* utilizar el suelo conservándolo y protegiéndolo de tal manera que su fertilidad no se vea disminuida o afectada; *b)* garantizar el uso agrario de aquellos suelos aptos para esta finalidad aplicando técnicas agrarias (agrícolas, ganaderas y forestales) que garanticen el mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno y en congruencia con la función social de la propiedad; *c)* conservar la vegetación, especialmente los bosques, los conjuntos vegetales, los setos y la vegetación ribereña; el aprovechamiento forestal del monte se realizará de forma ordenada, en función de las necesidades socioeconómicas y fomentándolo en aquellas zonas donde se

ambientalmente sensibles; mataderos con capacidad superior a 1.000 Tm/año cuando se sitúen en su totalidad o en parte en zonas ambientalmente sensibles; instalaciones para la fabricación de harinas, piensos compuestos y extracción y tratamiento de aceites de pescado cuando se sitúen en su totalidad o en parte en zonas ambientalmente sensibles; instalaciones para la fabricación de salazones y conservas de productos animales y vegetales cuando se sitúen en su totalidad o en parte en zonas ambientalmente sensibles; fábricas de productos lácteos cuando se sitúen en su totalidad o en parte en zonas ambientalmente sensibles; instalaciones industriales para la fabricación de alcohol, bebidas alcohólicas y plantas azucareras cuando se sitúen en su totalidad o en parte en zonas ambientalmente sensibles; instalaciones para la elaboración de grasas y aceites vegetales y animales, cuando se sitúen en todo o en parte en zonas ambientalmente sensibles; instalaciones para la cría intensiva de animales (avícolas y de cerdos) con más de 40.000 plazas para aves de corral, o 300 emplazamientos para cerdas de cría; proyectos de liberación intencional en el medio ambiente de organismos genéticamente modificados de conformidad con la Directiva 90/220/CEE; cría intensiva de peces; y, por último, las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 50 hectáreas. Se someten al procedimiento de *evaluación simplificada de impacto ambiental* los siguientes proyectos de infraestructuras, industrias, instalaciones o actividades agrícolas, acuícolas o forestales: extracción de turba; proyectos de ordenación de montes y planes técnicos, repoblaciones y exploraciones forestales, construcción de caminos rurales y forestales; repoblaciones de animales silvestres; proyectos de concentración parcelaria; proyectos de gestión de los recursos hídricos para la agricultura, con la inclusión de la irrigación y del avenamiento de terrenos.

¹² Vid. LASAGABASTER (1999: 168-172).

produzca un menor impacto ecológico. Las superficies no edificadas, cuya vegetación haya sido eliminada, han de ser revegetadas lo más rápidamente posible y de forma adecuada a las características de la zona; y *d*) adaptar las obras de infraestructura y las construcciones en general, en caso de que su impacto sea asumible, a la naturaleza y al paisaje. Para lograr alcanzar esos fines, la ley establece tres instrumentos específicos: el plan de ordenación de recursos naturales (impulsado por el Departamento de agricultura y pesca), la declaración de espacios naturales protegidos y el catálogo de especies amenazadas.

Así, la ley crea la Red de Espacios Naturales Protegidos compuesta de lugares que, cumpliendo alguno de los objetivos y requisitos que se detallan en la Ley de Conservación de la Naturaleza, están amparados por alguno de los estatutos de protección que en ella se determinan¹³. La finalidad de esta Red de Espacios Naturales Protegidos es, por un lado, representar los principales ecosistemas y formaciones naturales del País Vasco y, por otro, coordinar los sistemas generales de gestión. Los estatutos de protección son: *a*) el *Parque natural* constituido por áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos; *b*) el *Biotopo protegido* integrado por espacios, en general de tamaño reducido y cuya creación tiene como finalidad la protección de los ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una valoración especial¹⁴; y *c*) el *Árbol singular* que es aquel ejemplar de árbol que por sus características extraordinarias o destacables (tamaño, edad, historia, belleza, situación, etc.) merece una protección especial. En la actualidad se incluyen en esta Red 7 Parques Naturales, 5 Biotopos Protegidos y 25 Árboles Singulares, que constituyen el 8% de la superficie total de la Comunidad Autónoma vasca.

¹³ Vid. Decreto 42/1996, de 27 de febrero, de organización y funcionamiento del registro de la Red de espacios naturales protegidos (BOPV de 12 de marzo).

¹⁴ A efectos de la Ley vasca de conservación de la naturaleza, son Biotopos Protegidos los espacios naturales que en la legislación básica (Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres) reciben el nombre de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos.

En el desarrollo de esta ley de conservación de la naturaleza, y como instrumento de protección contemplado, se dicta el Decreto 167/1996, de 9 de julio (*BOPV* de 22 de julio), por el que se regula el catálogo vasco de especies amenazadas de fauna y flora, silvestre y marina (complementada, a su vez, por las Órdenes de 8 de julio de 1997 y 10 de julio de 1998). En este ámbito es de reseñar que, conforme a lo que dispone la ley, se elabora un plan de compensaciones por daños causados por la fauna silvestre catalogada en cosechas agrícolas y entre el ganado, velando las entidades pertinentes para su cumplimiento.

Por otro lado, la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (declarada como tal por la UNESCO en 1984) recibe un tratamiento legislativo propio. Su régimen se desarrolla por la Ley 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la reserva de la biosfera de Urdaibai (*BOPV* de 29 de julio)¹⁵.

De modo general, la normativa de la declaración de un Espacio Natural Protegido no introduce restricciones a la realización de actividades tradicionales (agrícolas, pecuarias, forestales, cinegéticas) más allá de las recogidas en cada legislación sectorial. Sin embargo, se limitan (por prohibición o por autorización previa) las actividades que satisfacen necesidades ajenas a la zona protegida consideradas de impacto (edificios, infraestructuras, canteras, usos públicos). Cuando una actividad tradicional se considera que no es compatible con la protección de la zona, se tratará de disminuir dicha actividad. Para modular estas situaciones, en el Consejo asesor de conservación de la naturaleza regulado por la propia ley participan, entre otros, representantes de los sindicatos agrarios y asociaciones de forestalistas

4.1.4. *El suelo y el urbanismo*

En primer lugar, la Ley 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo de la Comunidad autónoma vasca (*BOPV* de 5 de diciembre), establece el régimen de valoraciones en base a reglas de carácter universal. En este sentido, establece como criterio básico el valor inicial resultante del aprovechamiento real o potencial del suelo rústico y que constituye el contenido económico mínimo del derecho de propiedad, independiente del valor urbanístico basado en las previsiones del planeamiento y las expectativas urbanísticas. De este modo se establece que el derecho a la urbanización no es algo inherente a las

¹⁵ *Vid.* LASAGABASTER (1999: 173-175). Este régimen propio responde a su gran valor de medio natural y la fuerte presión de población y actividades económicas que recibe de su entorno. Entre los distintos instrumentos de ordenación previstos destaca el Plan Rector de Uso y Gestión realizado en 1993 y el Decreto 258/1998, de 29 de septiembre, por el que se aprueba el programa de armonización y desarrollo de actividades socioeconómicas (*BOPV* de 21 de octubre).

facultades esenciales de la propiedad privada, sino algo otorgado y, como tal, potencialmente aplicable, reducible o eliminable. Este valor inicial de un predio o unidad de cultivo se determinará por capitalización de rendimiento rústico neto y por su valor medio en venta, a efectos de su explotación agraria. Para la estimación del rendimiento rústico neto tan sólo se podrán tomar en consideración aprovechamientos directamente relacionados con la explotación agraria de los predios; en el aprovechamiento agrario, se estimarán comprendidos el agrícola, el forestal, el ganadero, el cinegético y cualquier otro semejante.

Luego, la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo tiene carácter de ley puente hasta que se apruebe la norma que regule en su globalidad el régimen del suelo y ordenación urbana. Mantiene las tres clases tradicionales de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable. En esta última clase de suelo se regula la prohibición de edificación de vivienda unifamiliar no vinculada a usos agropecuarios, y la normativa de los núcleos rurales o asentamientos tradicionales que mantienen el régimen, tipología y características propias del ámbito rural.

Regula especialmente el régimen del suelo no urbanizable y distingue tres categorías: *a)* suelo no urbanizable protegido, que será el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico; *b)* suelo no urbanizable de núcleo rural, que será el suelo al que el planeamiento otorgue esta calificación por constituir agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina y confiere su carácter; y *c)* suelo no urbanizable común, que será el suelo no incluido en ninguna de las categorías anteriores, que se preserva del desarrollo urbano, y no susceptible de otros aprovechamientos que los agropecuarios o los relacionados con los mismos. En las categorías de suelo no urbanizable protegido y no urbanizable común queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda no vinculada a explotación agropecuaria; no obstante, en estas categorías de suelo podrán autorizarse las construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución y entretenimiento de las obras públicas, así como las edificaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social que requiera el suelo no urbanizable como requisito necesario para su desenvolvimiento. Por su parte, en el suelo no urbanizable de núcleo rural regirán las mismas reglas que las establecidas en el suelo urbano para las parcelaciones y obtención del suministro de servicios urbanísticos; del mismo modo, resultarán de aplicación para esta categoría de suelo las limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público.

4.1.5. *El monte y el bosque*

Tradicional e históricamente, el bosque representó en la sociedad vasca una importante fuente de ingresos económicos como materia prima necesaria en la industria del hierro (ferrerías) y de construcción naval (astilleros). En cualquier caso, las roturaciones permanentes y las ocupaciones ascendentes de las laderas para el asentamiento de caseríos y cultivos agrícolas acarrearón una deforestación progresiva del territorio.

Actualmente, nadie duda de la importancia económica del sector forestal y de la silvicultura por su contribución al valor ecológico y ambiental en una época de preocupación por el cambio climático y su incidencia en los microclimas más locales. Ciertamente, los recursos naturales ubicados en el monte inciden en el ecosistema general, y especialmente en el patrimonio vegetal y animal, y, en consecuencia, las prácticas agrarias y forestales afectan, directamente, al medio ambiente y, mediatamente, al conjunto de la sociedad. Por otro lado, el arbolado, como ecosistema necesario para la fauna silvestre, genera la conservación y el desarrollo de ésta.

Introducido el nuevo carácter multifuncional del bosque, integrado por componentes ecológicos y productivos, la propia actividad forestal contribuye a la riqueza natural mediante podas para obtener madera de calidad (homogénea y limpia de nudos) y la actividad consecuente de labores de cuidado del bosque y el desbroce de la superficie para prevenir y evitar los incendios y las plagas, mejorar el aspecto paisajístico, y permitir la mayor accesibilidad y recreo. Las medidas de promoción de la silvicultura responden al objetivo de mantener el equilibrio entre los subsectores en la primera transformación, inversiones, implantación de una gestión forestal sostenible, la certificación de la madera según los criterios paneuropeos (PEFC), y conservar el pino radiata como producto diferenciado¹⁶.

La ordenación de los montes corresponde a cada Territorio Histórico¹⁷: a) Norma Foral de Álava 13/1986, de 4 de julio, reguladora del régimen de los Montes del Territorio Histórico de Álava (*BOTH de Álava* n° 92 suplemento); b) Norma Foral de Vizcaya 3/1994, de 2 de junio, de Montes y espacios naturales protegidos de Vizcaya (*BO de Bizkaia* de 28 de junio); c) Norma Foral de Guipúzcoa 6/1994, de 8 de julio, de Montes de Guipúzcoa (*BO de Gipuzkoa* de 15 de julio). Estas normativas, cada cual en su ámbito, delimitan el ámbito de aplicación a todos los montes y áreas forestales, enuncian los principios rectores y objetivos básicos de la política forestal, y establecen distintos

¹⁶ Hay que mencionar la importante labor de la Mesa Intersectorial de la Madera de Euskadi integrada por propietarios, rematantes, serrerías y papeleras.

¹⁷ *Vid.* LASAGABASTER (1999: 198-201).

criterios de clasificación que darán lugar a la aplicación de un específico régimen jurídico para cada tipo de monte en función de su titularidad (pública o privada) y sus cualidades (de utilidad pública, protectores, catalogados). En estos regímenes se regula la ordenación técnica de los montes, sus aprovechamientos (forestales, pastoreo, roturaciones, recreativos), recuperación y conservación (repoblación, mejoras, incendios, plagas, distancias, experimentación), administración y régimen disciplinario.

Por su parte, los Decretos de ayudas forestales promocionan la redacción de planes técnicos de gestión en montes particulares porque se prima la actuación en estos montes a través de subvenciones.

Situados en el ámbito autonómico, el Plan forestal vasco (1994-2030) fue redactado a instancias de una Resolución del Parlamento Vasco sobre política rural (sesión plenaria de 5 de junio de 1992). Este plan enmarca las superficies forestales y las que deban serlo en el futuro. La planificación de las transformaciones atiende a la duración del turno del pino radiata (35 años). Sus objetivos principales son delimitar y ordenar el territorio forestal, establecer directrices de gestión forestal, fomentar infraestructuras y medidas de información e investigación, cohesionar el sector forestal y vincular la acción forestal con la sociedad.

4.1.6. *La agricultura de montaña*

El régimen específico de la Agricultura de Montaña adaptado a las circunstancias concurrentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco se desarrolla en el Decreto 394/1985, de 30 de diciembre (BOPV de 17 de febrero). Tras determinar las zonas de agricultura de montaña conforme a las circunstancias contempladas, se establecen órganos (comités y asociaciones) para la ejecución de la política de agricultura de montaña que consistirá en: *a)* una política agraria específica para las explotaciones situadas en esas zonas regulada por las normas de ayuda a las explotaciones agrarias; *b)* unos programas para cada comarca de agricultura de montaña que tienen como objetivo el desarrollo integral de las mismas desde un punto de vista rural, mediante actuaciones multidisciplinares adaptadas a sus necesidades¹⁸.

4.1.7. *Las zonas regables, los planes comarcales de mejora y los planes generales de transformación*

¹⁸ Desarrollado actualmente por el Decreto 242/2000, de 28 de noviembre, por el que se regulan las ayudas a proyectos piloto de acción rural en zonas de agricultura de montaña (BOPV de 4 de diciembre).

La Ley 7/1992, de 21 de diciembre, que regula determinados aspectos en relación con zonas regables, planes comarcales de mejora y planes generales de transformación (BOPV de 18 de enero), persigue la mejora de las estructuras agrarias y especialmente de los sistemas de regadío en el Territorio Histórico de Álava. Ante el problema que plantea la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de terrenos afectados por las obras de regadío desde el punto de vista competencial, la ley complementa la normativa en materia de reforma y desarrollo agrario y regadíos adecuándola a la distribución competencial y a la organización administrativa de la Comunidad autónoma en materia agraria.

4.1.8. *Los elementos estructurales de la explotación*

a) Los caseríos

Según manifiesta y describe SANTANA (1993 y 2002), una cosa es el origen mítico del caserío y otra la historia real como tipo específico de casa regional europea. Durante la Edad Media las viviendas de los campesinos eran chozas de madera. Los primeros caseríos de piedra comenzaron a construirse durante el siglo XV y durante el XVI hubo una auténtica explosión de nuevos caseríos construidos en piedra y madera. Aunque los caseríos son edificios de grandes dimensiones, el espacio que tradicionalmente se reservaba a la vida familiar era muy reducido, siempre situada en la planta baja, y sólo en los últimos 150 años se ha comenzado a habilitar dormitorios en el piso superior. La vivienda se dividía en dos partes: la cocina (*sukaldea*) y las alcobas (*logelak*); la cocina, próxima a la entrada es el corazón del caserío y el espacio de la palabra. De este modo, el término caserío designa tanto a la institución económica como al edificio de vivienda que la alberga: en su sentido económico es una institución medieval que se configuró entre los siglos XII y XIII; como tipo de edificio tiene una antigüedad máxima de medio milenio. Una peculiaridad que singulariza los caseríos vascos es que todos tienen nombre propio, reconocido por las autoridades y vecinos, y habitualmente invariable a través de la historia. Más aún que los cultivos, los animales domésticos, y en particular el ganado vacuno, se consideraban el símbolo de la riqueza del caserío y para ello se reservaba más de la mitad de la planta baja del edificio; todo el piso superior estaba dedicado al almacenaje.

Los caseríos como construcciones arquitectónicas quedan sometidas a la protección de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco (BOPV de 6 de agosto), que establece la base jurídica sobre la que debe descansar el régimen de protección, defensa y enriquecimiento del patrimonio

cultural cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad¹⁹. Esta regulación se complementa con el Decreto 234/1996, de 8 de octubre, de régimen para la determinación de las zonas de presunción arqueológica (*BOPV* de 23 de octubre), para aquellas zonas, solares o edificaciones en que se presuma la existencia de restos arqueológicos, fijando la necesidad de que el propietario o promotor de las obras que se pretendan realizar aporte un estudio referente al valor arqueológico del solar o edificación y la incidencia que pueda tener el proyecto de obras.

Las normas de defensa y protección se compensan mediante las medidas de fomento, entre las que destacan las ayudas concretas a la conservación, mejora, restauración y excavación, y la posibilidad de anticipos reintegrables, la regulación del denominado porcentaje cultural y de los créditos preferentes. Los bienes que componen el patrimonio cultural deben clasificarse como monumento, conjunto monumental o espacio cultural. Para dar la necesaria publicidad a estos bienes se crea el Registro de Bienes Culturales Calificados y el Inventario General de Bienes Culturales. El uso a que se destinen los bienes culturales calificados y los inventariados deberá garantizar su conservación.

Muchos caseríos en su conjunto o determinados elementos arquitectónicos relevantes del edificio reciben, tras el expediente oportuno, la calificación de bien cultural con la categoría de monumento o inventariados como bienes culturales, conforme al modelo de Régimen de protección otorgado a los caseríos establecido por el Consejo Asesor de Patrimonio Arquitectónico Monumental de Euskadi en su sesión 6/1995, de 21 de diciembre.

b) La estructura parcelaria

La medida tradicional contra la división de las fincas es la defensa de la unidad mínima de cultivo determinando esta extensión mínima. En el régimen jurídico de la Comunidad Autónoma vasca, el Decreto 168/1997, de 8 de julio, determina las unidades mínimas de cultivo en los distintos Territorios Históricos y Comarcas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOPV* de 21 de julio). Estas unidades mínimas son las siguientes: *a)* en el Territorio Histórico de Álava: en los Valles alaveses y Llanada alavesa 3 Has., en la montaña alavesa y estribaciones del Gorbea 2 Has., en la Rioja alavesa 2 Has. en seco y 1 Ha. en regadío, y en la cantábrica alavesa 1 Ha.; *b)* en el Territorio Histórico de Guipúzcoa 1 Ha.; y *c)* en el territorio Histórico de Vizcaya 0,75 Has.

¹⁹ *Vid.* MÚGICA DÍAZ (2000).

Ciertamente, estas medidas responden a un criterio estrictamente parcelario, y no son suficientes para defender la unidad ni la dimensión de las fincas registrales, en las cuales los caseríos se integran con multitud de pertenecidos, y tampoco protegen la realidad de la explotación como elemento autónomo de la base física.

c) Los animales

La Ley 6/1993, de 29 de octubre, de protección de animales (BOPV de 15 de noviembre) recoge el marco legal del respeto y protección de los animales domésticos, domesticados y salvajes en cautividad. Quedan fuera del ámbito de esta ley y se regirán por su normativa propia la caza, la pesca, la protección y conservación de la fauna silvestre en su medio natural, los toros y la utilización de animales para experimentación y otros fines científicos, por razón de su complejidad y amplitud. La ley establece unas disposiciones de carácter general en materia de alimentación, higiene, trato, transporte, venta y sacrificio. Luego regula las condiciones de tenencia e identificación, especialmente de los perros, y establece medidas de censo, vigilancia e inspección junto con el régimen sancionador²⁰.

4.1.9. La caza y la pesca

La práctica de la caza y de la pesca ha sido una actividad muy arraigada en el medio rural vasco; en todo caso, en los últimos años se detecta una progresiva disminución de cazadores y pescadores, acaso por la excesiva presión cinegética que exige su adecuación a la degradación del hábitat y la escasez de piezas.

La Ley de conservación de la naturaleza antes mencionada recoge el régimen básico de la caza y de la pesca en aguas continentales, y establece que sólo podrá realizarse sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza o pesca. Serán los órganos forales competentes quienes, en su ámbito territorial, aprueben la normativa que regule los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas estableciendo los terrenos, en su caso acotados, y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, las fechas hábiles para cada especie, y las modalidades y métodos de captura.

²⁰ *Vid.*, sobre los requisitos de idoneidad de los centros de limpieza y desinfección de vehículos de transporte de animales con objeto de garantizar la protección sanitaria y el bienestar de los mismos el Decreto 122/2002, de 28 de mayo (BOPV de 10 de junio); y sobre normas sanitarias para el sacrificio de animales para necesidades personales del criador el Decreto 218/2000, de 7 de noviembre (BOPV de 24 de noviembre).

Específicamente para el ejercicio de la caza será necesaria la acreditación, mediante el correspondiente examen, de la aptitud y conocimiento preciso de las materias relacionadas con dicha actividad.

Asimismo es destacable la Ley 1/1989, de 13 de abril, por el que se modifica la clasificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca, y se elevan las cuantías de las sanciones (*BOPV* de 12 de mayo). Esta ley modifica determinadas infracciones para adecuarlas a las características específicas de la Comunidad Autónoma y establece la cuantía de las sanciones con un mecanismo para su actualización permanente y automática con arreglo al índice de precios al consumo, el cual se aplicará sobre la cuantía de la sanción del año anterior.

Por último, en la perspectiva de los regímenes jurídicos aplicables, cuando una zona sea declarada Espacio Natural Protegido, los terrenos ubicados en ella se someten a un régimen cinegético especial: los aprovechamientos cinegéticos se adecuarán a la protección y conservación de la fauna de ese espacio conforme al Plan de Ordenación Cinegética que debe redactarse.

4.1.10. *Derechos reales: la servidumbre de paso*

El Derecho civil foral de Vizcaya y Álava, recogido en la Ley 3/1992, de 1 de julio, del Derecho civil foral del País Vasco (*BOPV* de 7 de agosto), regula las servidumbres de paso porque el Título dedicado en el Fuero a las prescripciones no se recogió en la Compilación, y, a raíz de ello, en aplicación del artículo 539 del Código civil conforme al cual las servidumbres de paso son imprescriptibles, se plantearon numerosos litigios en los que se deniega la servidumbre sobre derechos de paso de uso muy antiguo.

El artículo 128 de esta ley recoge de nuevo la adquisición por prescripción, pero alarga el plazo foral de quince años para acomodarlo al plazo de veinte años propio del Código civil. Al mismo tiempo se dictan otras dos normas para resolver los más importantes conflictos que son objeto de litigio: *a)* el dueño del predio dominante podrá exigir, mediante la correspondiente indemnización, que se dé mayor anchura a la servidumbre de paso, en la medida suficiente para satisfacer todas las necesidades de dicho predio; *b)* en la servidumbre de paso, el dueño del predio dominante está facultado para realizar a su costa las obras de afirmado que considere convenientes para su mejor utilización, notificándolo previamente al dueño del predio sirviente.

Si bien su uso no se restringe al ámbito agrario, su principal campo de incidencia práctica se encuentra en territorio rural.

4.2. *La perspectiva subjetiva-dinámica*

4.2.1. *La estructura de la explotación*

La explotación agraria vasca tradicional ha sufrido los cambios estructurales de adecuación a los modelos basados en la tecnología, dirigidos a un mercado amplio, complejo y exigente, e integrados en la Unión Europea. En cualquier caso, el modelo agrario de explotación dominante mantiene su carácter básicamente familiar, con sus ventajas en la estructura social (garantía de colonización del territorio y mantenimiento del tejido rural), pero con sus deficiencias estructurales (insuficiente dimensión de la explotación y rigidez del mercado de la tierra, falta de capacitación profesional y progresivo envejecimiento de los titulares). En este contexto, la modernización exige mejorar estas condiciones estructurales de las explotaciones.

Para concretar la apuesta de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias de 4 de julio de 1995 por las explotaciones prioritarias, el Decreto 168/1997, de 8 de julio (BOPV de 21 de julio), regula y establece los criterios para definir las explotaciones agrarias prioritarias en la Comunidad Autónoma del País Vasco²¹. Las explotaciones agrarias familiares tendrán la consideración de prioritarias siempre que reúnan: *a)* los requisitos objetivos relativos a la explotación agraria: posibilitar la ocupación de, al menos una unidad de trabajo agrario, y que la renta unitaria de trabajo que se obtenga de la misma sea igual o superior al 30% de la renta de referencia e inferior al 120% de ésta; y *b)* los requisitos subjetivos relativos a los titulares: ser agricultor profesional, poseer un nivel de formación profesional suficiente o adquirirla, a más tardar, dos años después de su instalación, haber cumplido 18 años y no haber cumplido 65, y residir, salvo caso de fuerza mayor o necesidad manifiesta, en la comarca donde esté ubicada la explotación o en las comarcas limítrofes. Las explotaciones asociativas también podrán ser calificadas de prioritarias si su carácter responde a las modalidades de sociedad cooperativa de explotación comunitaria de la tierra o de trabajo asociado, sociedad cooperativa o sociedad agraria de transformación, sociedades civiles, laborales o mercantiles cuyo objeto exclusiva sea la actividad agraria, o explotaciones asociativas que se constituyan agrupando al menos 2/3 partes de la superficie de explotación bajo una sola linde.

²¹ Luego, el régimen fiscal de los beneficios y medidas destinadas a las explotaciones prioritarias será desarrollado por los Órganos forales.

4.2.2. *El titular de la explotación*

Las políticas de rejuvenecimiento, desarrollada principalmente a través del cese anticipado de la actividad agraria, y de profesionalización, a través de programas de ayudas directas a las rentas agrarias, se regulan en el Decreto 166/2000, de 28 de julio (*BOPV* de 11 de agosto), todo ello en aplicación de la política comunitaria y dentro de la normativa marco de las ayudas a las explotaciones agrarias, al desarrollo y adaptación de las zonas rurales y a la silvicultura. En todo caso, en estos momentos, para impulsar el rejuvenecimiento y la profesionalización, se está elaborando un Plan de incorporación y mantenimiento de jóvenes en el sector agrario cuyo desarrollo normativo está previsto materializarlo el año próximo.

4.2.3. *El asociacionismo agrario*

Entre las medidas contra la desintegración de las explotaciones se plantea la defensa de la unidad mínima de explotación y la promoción de la fusión de explotaciones. En este último sentido, las explotaciones asociativas responden a la necesidad de asociarse para producir y comercializar los productos, o defender sus intereses. Como punto de partida hay que distinguir el asociacionismo agrario empresarial (cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación) y el asociacionismo agrario profesional (organizaciones profesionales agrarias y sindicatos agrarios).

El régimen jurídico básico en materia de asociaciones se integra por la Ley 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones (*BOPV* de 1 de marzo), y el Decreto 77/1986, de 25 de marzo, de creación del registro General de Asociaciones (*BOPV* de 9 de abril). Respecto del mundo rural, el Decreto 158/2002, de 25 de junio, regula el régimen específico de las Asociaciones de Desarrollo Rural (*BOPV* de 9 de julio), para favorecer su participación y colaboración en las actuaciones comprendidas en los programas de desarrollo rural.

En todo caso, el paradigma del asociacionismo agrario y de las explotaciones societarias es la integración cooperativa²². La cooperación

²² La Federación de Cooperativas Agrarias de Euskadi es la Organización que reúne, representa, defiende y fomenta el cooperativismo agrario de Euskadi, y organiza los servicios necesarios para hacerlo más competitivo. Se constituye en el año 1989 y agrupa en su seno a 65 cooperativas. Asimismo, el número de agricultores socios de las cooperativas supera los 10.000. Representa al sector en diversos organismos de la Comunidad Autónoma (Mesa Consultiva Nacional Agraria, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Confederación de Cooperativas de Euskadi, Comisión Territorial de Seguros

agraria, por sus especialidades y por la tradición normativa de regulación separada, tiene su propio reflejo en la Ley 4/1993, de 24 de junio, de regulación de las cooperativas (BOPV de 19 de julio), modificada por la Ley 1/2000, de 29 de junio (BOPV de 1 de agosto). La Ley incorpora la regulación expresa de las cooperativas agrarias, que no había mencionado la normativa anterior, y al hacerlo huye del hábito jurídico enumerativo de actividades, por considerarlo pauta tan impropia de un texto legal moderno y riguroso como innecesaria, cuando no equívoca, por mezclar descripciones del objeto social con actividades meramente instrumentales, que son simples medios para desarrollar dicho objeto. A tal efecto, considera cooperativas agrarias las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas y que tienen por objeto comercializar, proporcionar suministros, equipos productivos y servicios o realizar operaciones encaminadas a la mejora, en cualquier área o vertiente económico-social, de las explotaciones de los socios, de sus elementos o componentes, de la propia cooperativa o de la vida en el medio rural. Los Estatutos de la cooperativa podrán exigir, como requisito para adquirir y conservar la condición de socio, un compromiso de actividad exclusiva correspondiente al objeto social de aquellos. Por otro lado, la nueva Ley tiene una clara concepción ultrasocietaria o comunitaria de la cooperativa agraria como entidad al servicio del medio rural, pero, a la vez, permite que cualquier tradición productiva (*v. gr.* artesanal) o cualquier elemento aislado de las explotaciones agrarias (*v. gr.* la casa de labranza) puedan ser la base de una acción cooperativa (*v. gr.* el turismo rural). Además, se regulan las operaciones con terceros de las cooperativas agrarias con actividad comercializadora o bien suministradora bajo una óptica que, sin desvirtuar la esencialidad del esfuerzo cooperante de los socios, tampoco conduzca a una rigidez operativa de aquéllas, provocada por un mutualismo ya claramente superado, tanto en los análisis doctrinales como en el Derecho Comparado y por las exigencias de la práctica.

Por último, la mencionada Ley 1/2000 flexibiliza la constitución de la Asamblea General en determinados tipos de cooperativas como las agrarias y las de consumo, evitando, en último término, la paralización del órgano supremo de la cooperativa. En este sentido, se prevé la existencia de una tercera convocatoria para dichas cooperativas, cualquiera que sea el número de votos presentes o representados, que sólo podrá celebrarse tras no haberse alcanzado el quórum previsto en las dos anteriores

4.2.4. *Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias*

Agrarios del País Vasco, Sociedad de Garantía Recíproca), y participa en la Confederación de Cooperativas Agrarias de España, y en el Comité General de Cooperación Agraria y en la Alianza Cooperativa Internacional.

La carencia o escaso desarrollo de estructuras interprofesionales privadas, que organicen, vertebren, cohesionen y colaboren en los objetivos de modernización, desarrollo y competitividad del sector agrario precisaba de un marco normativo específico adecuado a las características y necesidad del sector agroalimentario vasco. Esta normativa se recoge en la Ley 2/1996, de 10 de mayo, de organizaciones interprofesionales agroalimentarias del País Vasco (BOPV de 31 de mayo). Se consideran tales, las organizaciones privadas legalmente constituidas y con personalidad jurídica propia, con arreglo a cualquiera de las formas legalmente establecidas, cuyo ámbito no supere la Comunidad Autónoma del País Vasco, integradas por organizaciones que sean representativas de la producción, transformación y comercialización agroalimentaria (agrícola, ganadera, forestal y pesquera), y que obtengan el reconocimiento y registro previsto en la ley. Su finalidad será: *a)* mejorar el conocimiento, transparencia y eficiencia de los mercados; *b)* mejorar la calidad y competitividad de los procesos y productos de la cadena agroalimentaria, efectuando un seguimiento integral de los mismos, desde la fase de producción hasta su llegada al consumidor final; *c)* promover programas de investigación, desarrollo y formación del sector correspondiente; *d)* promocionar y difundir el conocimiento de los sectores y productos agroalimentarios; *e)* proporcionar una información veraz y adecuada a los consumidores y usuarios; *f)* promocionar la mejora de la defensa del medio ambiente y los recursos naturales; *g)* adaptar los productos y empresas del sector agroalimentario a las demandas del mercado.

4.2.5. *Las cámaras agrarias*

La Ley 6/1990, de 15 de julio, de regulación de las Cámaras Agrarias (BOPV de 6 de julio), configura a éstas como Corporaciones del Derecho Público, atribuyéndoles como funciones las de consulta y colaboración con las Administraciones Públicas, las que en ellas deleguen las propias Administraciones y la prestación de servicios al sector agrario limitándolos a los de carácter general y sin ánimo de lucro, siempre que no sean asumidas por las organizaciones profesionales agrarias, estableciéndose que las Cámaras no podrán asumir la representación, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores que corresponden a las organizaciones profesionales de carácter general. De este modo, quedan nítidamente diferenciadas de las organizaciones profesionales del sector agrario.

Las características más destacadas, sobre las que se plantea juicio de constitucionalidad²³, van referidas al sufragio activo del sistema electoral: *a)*

²³ STC 22/1999, de 25 de febrero (BOE de 17 de marzo).

por lo que hace a las personas naturales, la ley autonómica no exige que los profesionales del sector agrario estén afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, ni que los familiares de titulares de explotaciones profesionales se dediquen preferentemente a las actividades agrarias; *b)* en relación a las personas jurídicas no se exige que figure en los Estatutos la dedicación a la actividad agraria como objeto exclusivo; y *c)* la ley distribuye una parte de los representantes a elegir entre las distintas comarcas agrícolas de la provincia. Estas disposiciones no constituyen normativa básica estatal y no vulneran las competencias del Estado en la materia.

4.2.6. *Los productos alimentarios*

Ciertos productos alimentarios, producidos o elaborados en el País Vasco, reciben Denominaciones de Calidad por reunir las características diferenciales concretadas y definidas en su Reglamento, y que sirven de distintivo para identificarlos ante los consumidores²⁴. Entre los criterios para valorar estos productos y distinguirlos de otros productos en el mercado se atiende al alto nivel de calidad, características específicas de producción o elaboración, u otras peculiaridades culturales y organolépticas. El cumplimiento de las especificaciones contenidas en el Reglamento de cada producto y el uso de los identificadores es controlado y verificado por el órgano gestor de cada denominación: *a)* las Denominaciones de Origen del País Vasco²⁵; *b)* los productos acogidos al Label Vasco de Calidad Alimentaria²⁶; *c)* los productos acogidos a la Marca de Garantía *Euskal Baserrí*²⁷; y *d)* los productos incluidos en la Denominación Producción Agraria Ecológica²⁸.

²⁴ Sobre sus precedentes en la Comunidad Autónoma vasca *vid.* MARQUET (1991).

²⁵ Las Denominaciones de Origen son: D. O. Queso Idiazabal, D. O. Calificada Rioja (Alavesa), D. O. Txakoli de Bizkaia y D. O. Txakoli de Getaria. Concretamente, el Queso Idiazabal está considerado, junto con otros productos europeos, como Patrimonio Gastronómico Europeo por el *Conseil National des Arts Culinaires*, dependiente del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Francia, por indicación de la Comunidad Europea de Cocineros.

²⁶ Estos productos son: carne de vacuno, pollo de caserío, cordero lechal, pimiento de Gernika, patata de Álava, tomate, guindilla de Ibarra, miel, leche pasteurizada y bonito del norte.

²⁷ Frutas y hortalizas en general.

²⁸ Productos obtenidos por el sistema de producción ecológica. El Decreto 229/1996, de 24 de septiembre (*BOPV* de 7 de octubre), regula en la Comunidad Autónoma del País Vasco la producción agraria ecológica, su elaboración y comercialización, y crea el Consejo Vasco de la Producción Agraria Ecológica.

Por otro lado, el sistema de Producción Integrada de productos agrarios y alimentarios, de origen animal y vegetal, pretende aplicar un sistema de control voluntariamente aceptado por los operadores y distinguir sus producciones. Se trata de impulsar métodos más respetuosos con el medio ambiente que disminuyan el uso de productos químicos y permitan obtener producciones agrícolas de calidad. Este valor añadido en el mercado exige diferenciar los productos obtenidos mediante sistemas de producción integrada e informar al consumidor mediante la difusión de lo que estos métodos representan, a través de menciones controladas por una entidad externa e independiente, con competencia reconocida, que desarrolle las tareas de comprobación con las debidas garantías de universalidad, solvencia y uniformidad. Las cuestiones orgánicas y técnicas que lo posibiliten se abordan en el Decreto 31/2001, de 13 de febrero (*BOPV* de 22 de febrero).

Por último, en el apartado de ayudas, se establecen programas para fomentar las inversiones o gastos que tengan como objetivo el diagnóstico, asesoramiento e implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en las industrias agropesqueras²⁹; la mejora de condiciones de transformación y comercialización de productos³⁰; el fomento de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales³¹; y la defensa, promoción y desarrollo de productos a través de distintos planes sectoriales (patata, viñedo, frutas y hortalizas).

4.2.7. *El agroturismo*

En el Decreto 295/1988, de 8 de noviembre, el Gobierno Vasco regula la posibilidad de acceder a ayudas destinadas a propietarios de explotaciones agrarias que quieran complementar sus actividades con la turística; es así como se pone en marcha una acción conjunta entre el Gobierno Vasco y las tres diputaciones forales para impulsar el programa de agroturismo (*nekaazalturismoa*).

Luego, la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo (*BOPV* de 14 de abril), regula y delimita este sector. Los establecimientos de agroturismo son aquellos que en el ámbito rural y en explotaciones agrarias ofrecen servicio de alojamiento y, en su caso, de manutención, en viviendas habitadas por agricultores mediante precio, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. La vivienda donde vaya a instalarse el

²⁹ *Vid.* Decreto 165/2000, de 28 de julio (*BOPV* de 8 de septiembre), denominado programa EKIN.

³⁰ *Vid.* Decreto 298/2000, de 26 de diciembre (*BOPV* de 30 de diciembre).

³¹ *Vid.* Decreto 213/2000, de 24 de octubre (*BOPV* de 15 de noviembre).

alojamiento de agroturismo deberá estar ubicada en el mundo rural y responder a las arquitecturas tradicionales de montaña o propias del medio rural, y estar dotada con las instalaciones y los servicios mínimos reuniendo las debidas condiciones de habitabilidad.

El concepto de turismo rural es más amplio que el de agroturismo, regulado en el Decreto precedente antes citado, y por ello se dicta el Decreto 128/1996, de 28 de mayo, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural (*BOPV* de 13 de junio), en las modalidades de agroturismo, hotel rural, casa rural y camping rural. Esta normativa se modifica por el Decreto 210/ 1997, de 23 de septiembre (*BOPV* de 13 de octubre), que actualiza el régimen jurídico de los establecimientos de agroturismo con el fin de introducir la posibilidad de ofrecer bajo la modalidad de agroturismo, además de la cesión de habitaciones mediante precio, la posibilidad de cesión de otra dependencia en su conjunto, siempre que las citadas unidades de alojamiento estén integradas en la explotación agraria, por considerar que esta medida refuerza el fundamento y la esencia del alojamiento en establecimientos de agroturismo, al permitir su disfrute en un régimen más diversificado ampliando así la demanda potencial de este tipo de establecimientos; y, además, se amplían las modalidades de alojamiento turístico en el medio rural añadiendo a las figuras ya reguladas la de apartamentos rurales.

Para completar el Decreto anterior, el Decreto 191/1997, de 29 de julio, regula los apartamentos turísticos, las viviendas turísticas vacacionales, los alojamientos en habitaciones de casas particulares y las casas rurales (*BOPV* de 5 de septiembre). Estas últimas son aquellas modalidades de viviendas turísticas vacacionales clasificadas, o de alojamiento en habitaciones de viviendas particulares clasificadas, caracterizadas por prestar servicios de alojamiento mediante precio en un edificio ubicado en el medio rural y que responda a las arquitecturas tradicionales de montaña o propias del mismo³².

4.2.8. *Los Registros*

a) El Registro de explotaciones agrarias

El Decreto 84/1993, de 30 de marzo, crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco (*BOPV* de 12 de mayo), desarrollado por Orden de 9 de septiembre de 1993 (*BOPV* de 29 de septiembre). Tiene como finalidad la

³² En este ámbito hay que destacar la labor de la Asociación de Agroturismos y Casas rurales del País Vasco como asociación profesional de propietarios y titulares de este tipo de establecimientos, creada en 1991 y ubicado en el edificio Kursaal de San Sebastián.

inscripción de las explotaciones agrarias como instrumento de las administraciones públicas para la ordenación del sector, la planificación económica o la obtención de datos estadísticos. Serán objeto de inscripción todas las explotaciones agrarias con o sin tierra y con independencia de quién sea el titular, y las modificaciones sustanciales como cambios en la titularidad, en la explotación o en la delimitación. A tal efecto recoge las definiciones de explotación agraria y de titular de la explotación. El registro está gestionado por los Departamentos forales competentes en el ámbito de cada territorio histórico.

Las explotaciones agrarias que cumplan los requisitos establecidos en el Decreto 168/1997 antes citado tendrán la consideración de explotaciones agrarias prioritarias y tal circunstancia será verificada y calificada por la oficina encargada del Registro de Explotaciones Agrarias previa su solicitud por el interesado.

b) El Registro de arrendamientos rústicos

El Registro Especial de Arrendamientos Rústicos (art. 24 LAR) se organiza, en primera instancia, mediante el Decreto 230/1992, de 28 de julio, por el que se crea y regula el Registro Especial de Arrendamientos Rústicos del País Vasco (BOPV de 2 de septiembre), atribuyendo su gestión a las Cámaras Agrarias Territoriales que actuarán como delegados del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. Posteriormente, este Departamento considera más adecuado que las funciones de gestión sean ejercidas directamente por el propio Departamento, para lo cual se dicta el Decreto 240/1999, de 2 de junio, de modificación del registro de arrendamientos rústicos (BOPV de 14 de junio), y se establece el carácter único del Registro en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma.

4.2.9. La protección del caserío como unidad de explotación

a) El carácter troncal de los bienes inmuebles en el Derecho civil de Vizcaya y Álava

Siguiendo a MARTÍN y SEISDEDOS (2000), el instituto de la troncalidad, tal y como se entiende en el Derecho civil foral de Vizcaya y Álava (Ley 3/1992, de 1 de julio), está íntimamente relacionado con la idea de vinculación de los bienes inmuebles a la familia de su titular. En la actualidad, la troncalidad despliega una importancia muy notable, sin parangón en otros territorios, porque tiene por objeto los bienes inmuebles situados en Tierra Llana y se proyecta sobre los actos de disposición de esos bienes. Para la delimitación de los sujetos que pueden ostentar algún derecho o facultad

surgidos como consecuencia del carácter troncal del bien, se parte del sujeto titular del bien en cuestión, siempre en relación con un acto de disposición. A continuación se debe examinar quién ha introducido el bien en la familia, que será llamado tronco común; una vez fijado éste, serán parientes tronqueros todos sus descendientes.

Como principio general, en virtud de la troncalidad, el titular de los bienes raíces solamente puede disponer de los mismos respetando los derechos de los parientes tronqueros. Este principio de limitación se desenvuelve en los ámbitos siguientes: *a)* se aplica en la sucesión *mortis causa*, pero no sólo en la sucesión intestada, sino también como una modalidad de sucesión forzosa³³; *b)* se aplica a los actos de disposición por título gratuito *inter vivos*; *c)* rige en los actos de disposición realizados a título oneroso, lo que se traduce en la concesión a favor de los parientes tronqueros de unos derechos de adquisición preferente de carácter troncal; *d)* presenta cierta efectividad en la comunicación foral de bienes (régimen económico matrimonial propio del Derecho de Vizcaya y Álava).

Específicamente, los derechos de adquisición preferente de los parientes tronqueros se mantienen vigentes únicamente *en los lugares en que tiene un profundo sentido familiar* (Exposición de Motivos); para ello, el artículo 114.1 establece que el mismo *no tendrá lugar (...) en la enajenación de fincas radicantes en suelo urbano, o que deba ser urbanizado según programa del Plan que se halle vigente*. Se ha tratado de reducir este derecho al ámbito rústico, aunque sólo de forma aproximada, ya que la Ley no atiende directamente a las características y el destino del inmueble, sino únicamente a su ubicación en uno u otro tipo de suelo.

Luego, el artículo 115 contempla la hipótesis de que se enajenen simultáneamente varias fincas sujetas a la preferencia adquisitiva de los parientes tronqueros, en cuyo caso podrá el interesado *ejercitar su derecho respecto de una o varias y no de las demás*; sin embargo, tratándose de la enajenación de un caserío, *habrá de adquirirlo como una unidad de explotación con todos los pertenecidos que se enajenen, aunque figuren inscritos separadamente en el Registro de la Propiedad*. Responde a uno de los principios básicos de este derecho civil, cual es el del mantenimiento de la unidad del caserío y su transmisión íntegra.

b) La ordenación del caserío en el Derecho civil de Guipúzcoa

³³ Se diferencia entre la legítima ordinaria y la que podríamos denominar “legítima” o sucesión troncal: la primera comprende cuatro quintos del caudal hereditario y la segunda comprende todos los bienes troncales.

La Ley 3/1999, de 26 de noviembre, modifica la Ley 3/1992, de Derecho Civil Foral del País Vasco, en lo relativo al Fuero Civil de Guipúzcoa (BOPV de 30 de diciembre). La Exposición de Motivos razona así la reforma: *se trata de abordar la regulación por ley de la costumbre más arraigada en el mundo rural guipuzcoano, como es la transmisión familiar del caserío indiviso. La conveniencia de hacerlo viene motivada por las dificultades constatadas por los profesionales del Derecho para la consecución de ese objetivo, en un momento en el que, más que nunca, la continuidad de las cada vez más escasas explotaciones agropecuarias requiere de decididas medidas de protección. Diversas circunstancias dificultan hoy en día la continuidad por los jóvenes agricultores de las explotaciones agrarias familiares transmitidas de generación en generación. Además de las que tienen que ver con el cambio de los modos de vida en la sociedad moderna, una de ellas es probablemente la ausencia de una adecuada configuración jurídica de las relaciones patrimoniales entre los miembros de la familia que, pertenecientes a distintas generaciones, conviven en el caserío. Procede, por ello, reflejar en una norma escrita los mecanismos jurídicos que por costumbre se han mantenido vigentes en Gipuzkoa a lo largo de los siglos, debidamente actualizados, a fin de hacer posible que el agricultor transmita el caserío, incluso en vida, a alguno o algunos de sus descendientes o ascendientes, con certeza de los derechos y obligaciones que éstos adquieren. En la sucesión del caserío, la carga del abono de las legítimas suele ser a menudo excesiva para el sucesor y acarrea problemas en las familias. Por ello ha de permitirse su elusión en los casos en que así se quiera establecer. Lógicamente, conforme al principio de libertad civil, los mecanismos que se regulan no se imponen necesariamente a los guipuzcoanos como Derecho imperativo, sino que se ponen a su disposición por si consideran adecuado servirse de ellos.*

Por el momento, de la ordenación consuetudinaria del caserío, se plasma positivamente lo referente a la ordenación *sucesoria* del caserío guipuzcoano. El ámbito de aplicación del Fuero guipuzcoano se define en sus tres fundamentales vertientes: el ámbito territorial, el personal y otro más, de carácter un tanto atípico pero necesario para explicitar los objetivos perseguidos: el funcional. En él se señala qué sujetos pueden hacer uso de los instrumentos ordenados por el Fuero y el fin al que éstos sirven: la transmisión del caserío guipuzcoano. De este modo, aquellos guipuzcoanos que sean titulares de un caserío sito en el territorio histórico de Guipúzcoa podrán servirse de los instrumentos que disciplina la Ley en orden a su transmisión.

La descripción de este singular ámbito no descuida la definición del objeto, esto es, del caserío: *se entenderá por caserío el conjunto formado por la casa destinada a vivienda y cualesquiera otras edificaciones, dependencias, terrenos y ondaszilegis anejos a aquélla, así como el mobiliario, semovientes y máquinas afectos a su explotación, si fuere objeto de ésta.* Además, incorpora una norma interpretativa que facilita su consideración unitaria en el tráfico: *la transmisión a título gratuito de un caserío y sus pertenecidos comprenderá, salvo disposición en contrario, el conjunto descrito en el artículo anterior.* El obstáculo tradicional a la transmisión indivisa de la explotación ha

sido, y sigue siéndolo, el sistema legitimario del Código Civil, si se pretende vigente tal cual en el territorio histórico de Guipúzcoa. Lo que pretende la ley es posibilitar aquélla sin propiciar la absoluta quiebra de éste.

El núcleo del Derecho civil guipuzcoano está integrado por los mecanismos que atienden a la consecución del objetivo final: *a)* se regula la fiducia sucesoria (ordenación por comisario), que es instrumento tópico para una mejor ordenación sucesoria del caserío no sólo en el ámbito del Derecho vizcaíno y alavés, sino también en la práctica consuetudinaria guipuzcoana; *b)* se determina el régimen del testamento mancomunado, instrumento fundamental en orden a la transmisión indivisa de la explotación y la consiguiente elección por los cónyuges de un único sucesor; esta forma testamentaria constituye remedio idóneo para la disposición y ordenación de los bienes comunes y su distribución conforme a los intereses de la familia, y permite paliar los inconvenientes que en la partición del haber hereditario plantea la liquidación del régimen económico matrimonial por excelencia: la sociedad de gananciales; *c)* por otra parte, la ordenación de la sucesión contractual (pactos sucesorios) cuenta con idénticas justificaciones a las expuestas, pero es que, además, el “heredamiento” constituye también uso tradicional en el territorio histórico de Guipúzcoa, si bien esta institución ha aparecido, hasta ahora, “un tanto desdibujada como consecuencia de las prohibiciones normativas propias del Derecho Civil Común”, tal y como indicaba NAVAJAS LAPORTE (1975).

Finalmente, dos esenciales previsiones completan la estructura del texto. La primera de ellas pretende que las remisiones que el Fuero Civil de Guipúzcoa hace al articulado del Código se entiendan hechas en la redacción que éste tenga a la entrada en vigor de esta ley, pues, de otra manera, una eventual modificación del régimen que sobre las limitaciones a la libertad de disposición por causa de muerte disciplina el Código Civil podría provocar la quiebra del sistema sucesorio propuesto; la imposición del carácter “estático” de las citadas remisiones obedece, pues, a un elemental prurito de prudencia legislativa. La segunda de las previsiones apuntadas es la de que la nueva redacción del Libro III de la ley supone únicamente, como no podía ser de otro modo, la conservación o primera versión del Derecho consuetudinario guipuzcoano relativo a la transmisión indivisa del caserío. Se ha estimado pertinente subrayar, en consecuencia, que esta actualización lo es sin perjuicio de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en el artículo 10.5 de su Estatuto: a ésta corresponde en exclusiva la conservación, pero también la modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario, propio de los territorios históricos que integran el País Vasco, y la fijación del ámbito territorial de su vigencia.

5. Prospección: el modelo agrario para la sociedad vasca

La promulgación de la Ley de Desarrollo Rural es un hito que define el marco jurídico de la ejecución del desarrollo rural y que profundiza en el desarrollo integral del mundo rural. El reparto competencial entre los poderes públicos se basa en la descentralización, pero sometida, en todo caso, a una integración coordinada.

El orden jurídico del modelo agrario se fundamenta en la concepción del espacio rural como patrimonio del conjunto de la sociedad por las variadas funciones económicas, medioambientales y culturales que desempeña (carácter multifuncional). Ciertamente, existe un consenso para proteger a la población agraria, mantener el equilibrio de la población en el territorio y preservar los espacios naturales.

El compromiso o contrato social con el mundo rural impulsa una política de vertebración demográfica y socioeconómica que garantice el equilibrio territorial y la protección de la agricultura como sector estratégico. Los objetivos perseguidos quedan integrados por la necesidad de equiparar la calidad de vida, diversificar las oportunidades y generar empleo, y conservar los valores culturales y patrimoniales propios del mundo rural. El mantenimiento del medio rural supone invertir y apostar por un medio vivo con actividades, no solo económicas, sino también sociales y culturales. La población, en uso del territorio, acude al medio natural en busca de lugares de descanso y esparcimiento, sobre todo desde la proliferación de parques naturales y la expansión del turismo rural. Incluso, el paisaje natural se emplea como un símbolo de identidad de toda la sociedad. En la perspectiva cultural, el relativo aislamiento de las explotaciones agrarias ha generado comunidades reducidas en las que se cultiva un alto grado: *a)* de autonomía en las decisiones más acentuado que en el entorno urbano (excesivamente, aunque tal vez necesariamente, reglamentado); y *b)* de solidaridad (formas de colaboración: *auzolan* y mutualidades a ayuda).

En todo caso, atinando el nivel de concreción, hay que distinguir el medio rural y la actividad agraria, ya que, incluso subjetivamente, no cabe identificar a la población rural con los agentes agrarios. La actividad agraria es un sector económico y social inserto en una dimensión económica y social superior. Esta actividad depende estrechamente de la tierra como soporte físico, y el carácter inmobiliario de este soporte contribuye a vincular y afianzar a su titular en ese espacio; de este modo, contribuye a la distribución espacial de la población y a la gestión de los recursos naturales. Los agentes agrarios no son sólo titulares de explotaciones, sino que son, además, encargados de vigilar, conservar y cuidar el espacio y el patrimonio rural.

En esa dualidad, los programas de desarrollo rural presuponen que este sector agropecuario es un motor débil para el desarrollo económico y social del medio rural, y propugnan ayudas orientadas a instalar otro tipo de actividades complementarias (industrias de transformación agroalimentaria o servicios de ocio y turismo), de investigación (avances de la biotecnología) y de información (nuevas tecnologías de la información). En este aspecto y a nivel general, las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y el aprovechamiento de las nuevas fuentes energéticas se presentan como bases fundamentales del progreso rural.

Dentro de ese amplio marco, la propia modernización del sector agrario tiene como finalidad insertar este sector en un mercado en continua competitividad. Para ello se plantea actuar desde distintas políticas sectoriales. Como primera referencia, se considera necesario abordar el reto a través de la profesionalización. En este sentido, se estima fundamental optimizar los recursos a través de las explotaciones más viables y cuyo titular sea un joven agricultor con formación cualificada.

En todo caso, la actividad agraria aparece modulada por las ideas de la sostenibilidad y la gestión racional de los recursos naturales (*v. gr.* reducción de los fenómenos de erosión del territorio, mantenimiento de paisajes, conservación de razas autóctonas) que fundamenta la apuesta, por tanto, por la agricultura sostenible y respetuosa con el medioambiente. La integración del medio ambiente en la política agraria liga la agricultura a la naturaleza, la diversidad y la calidad, especialmente por ser un factor importante en el otorgamiento de elementos distintivos. Los consumidores no tratan a los productos agrícolas como artículos de mero consumo, sino que reconocen su especificidad por ser materias que se integran en el organismo del individuo e influyen en la salud; por ello, en su adquisición, más allá del precio, atienden a otros criterios. El reconocimiento de la importancia de los valores ambientales que suministran las actividades agrarias impulsa la integración de la actividad agropecuaria en los parámetros ambientales a través de la concesión de ayudas para compensar a los titulares su esfuerzo en esa tarea.

Sobre los procesos de producción y distribución, junto al control de estos procesos para garantizar la seguridad exigible a cualquier producto, la competencia de mercado hace necesario añadir un mayor valor a los productos agrarios a través de una política de calidad. Por ello, los instrumentos implantados para garantizar la salubridad de los productos se complementan con políticas propias de calidad para impulsar procesos y productos que presenten este hecho diferencial. Los factores de diferenciación se basan, principalmente, en la tradicional idea de las buenas prácticas agrarias y en el respeto al medio ambiente. De este modo, junto a elementos de valor económico específico (como los derechos de producción), se propugna un

valor a los productos mediante indicativos geográficos y de calidad: la localización territorial y el proceso de elaboración constituyen elementos de apreciación para los consumidores sobre la calidad de los productos.

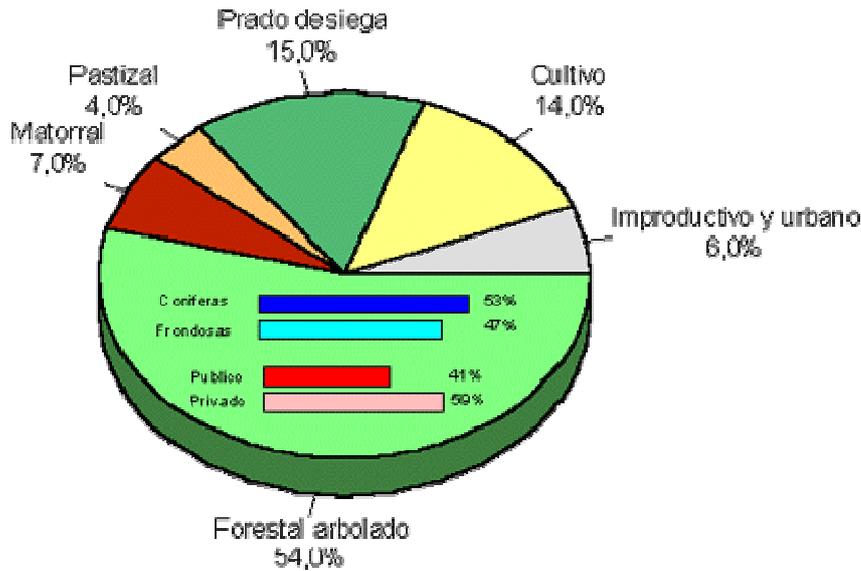
Además, cualquier política agraria debe fundarse sobre bases que efectivamente protejan las explotaciones viables frente a cualquier posibilidad destructora o desintegradora. En este aspecto, se mantiene sin acometerse con decisión la cuestión sobre la necesidad de una reforma estructural que suponga el aumento del tamaño de las explotaciones, porque la estructura productiva ha de ser racional respecto de la explotación agraria. Las opciones de salida se abordan desde un criterio voluntario: estimular y concienciar las voluntades para proteger las explotaciones como unidades, e impulsar la agricultura asociada como medio de generar empleo.

Frente a la incertidumbre de la mayor parte de las explotaciones agrarias vascas, el sector forestal y el vino de Rioja presentan una situación de bonanza y unas perspectivas económicas justificadamente optimistas. En todo caso, lo que se cuestiona, tanto sobre el sector forestal como el vinícola, es el impacto ambiental y cultural que acarrearán los monocultivos, en este caso de pino y de vid.

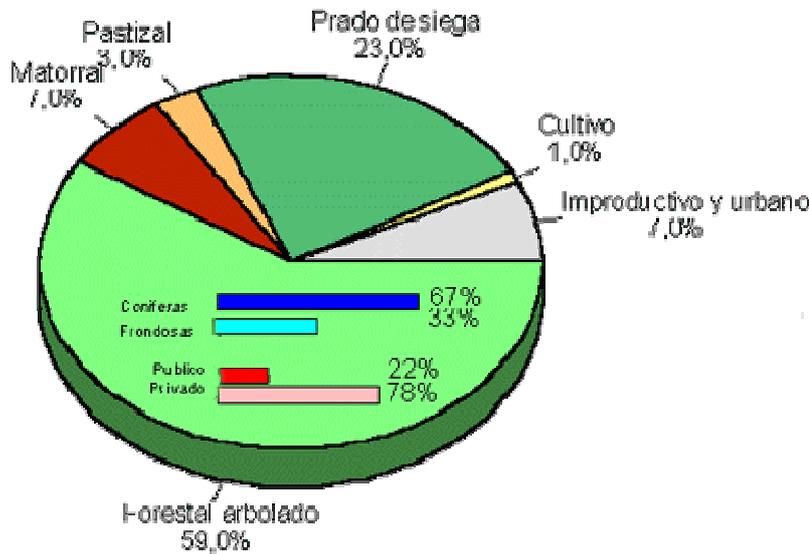
BIBLIOGRAFÍA

- AINZ IBARRONDO, María José (1996): “El último proceso de cambio en el territorio del caserío”, *Lurralde. Investigación y Espacio*, nº 19, pp. 137-154.
- (1998): “La resistencia del caserío en el postproductivismo agrario”, en *IX Coloquio de Geografía Rural*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 3-10.
- ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz (2001): “Reestructuración agraria y abandono de usos: el caserío vasco”, *Investigaciones Geográficas*, nº 26, pp. 135-150.
- ARISTEGI LARRAÑAGA, Maite (1999): “Futuro de la agricultura y de la sociedad rural en Euskal Herria”, *Inguruak. Revista de Sociología*, nº 25, pp. 155-166.
- BARANDIARAN, José Miguel de (1984): *Diccionario de mitología vasca*, Donostia-San Sebastián, Txertoa.
- ERREKATXO LABANDÍBAR, José Luis (1991): “Legislación agraria de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Derecho Agrario Autonómico*, Oviedo.
- ETXEZARRETA, Miren (1977): *El caserío vasco*, Bilbao, Fundación C. de Iturriaga y M. de Dañobeitia.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, e Iñigo LAZCANO BROTONS (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskal Herria*, Oñati, IVAP.
- MARQUET, Luis, Begoña ISASTI y José Manuel ODRIOZOLA (1991): *Aproximación al sistema de Derecho alimentario: incidencia en el Label de Calidad vasco*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- MARTÍN OSANTE, Luis Carlos y Ana SEISDEDOS MUIÑO (2000): “La troncalidad y el régimen económico del matrimonio”, en *Derecho civiles de España* (dir. BERCOVITZ y MARTÍNEZ-SIMANCAS), Pamplona, Aranzadi.
- MARTÍNEZ DE MARIGORTA, Juan (1993): “Consideraciones sobre el Derecho Agrario del País Vasco”, en *Derecho agrario español y de todas las Comunidades Autónomas: Congreso Internacional e Iberoamericano de Derecho Agrario*, Zaragoza.
- MAULEÓN, José Ramón (1999): “Contribución de la agricultura a la sociedad vasca”, *Inguruak. Revista de Sociología*, nº 25, pp. 9-18.
- MÚGICA DÍAZ, David (2000): “Régimen legal de los bienes calificados e inventariados por la Ley de Patrimonio cultural vasco”, en *Derechos civiles de España* (dir. BERCOVITZ y MARTÍNEZ-SIMANCAS), Pamplona, Aranzadi.
- NAVAJAS LAPORTE, Alvaro (1975): *La ordenación consuetudinaria del caserío en Guipúzcoa*, San Sebastián, Sociedad guipuzcoana de ediciones y publicaciones.
- PABLO CONTRERAS, Pedro de (1987): “El nuevo Derecho agrario de La Rioja, el País Vasco y Navarra”, en *I Congreso de Derecho Agrario de las Comunidades Autónomas*, Sevilla.
- SANTANA, Alberto (1993): *Baserria. El caserío en Guipúzcoa*, San Sebastián, Bertan 4 (Diputación Foral de Guipúzcoa).
- (2002): *La arquitectura del caserío de Euskal Herria*, Vitoria, Gobierno Vasco.

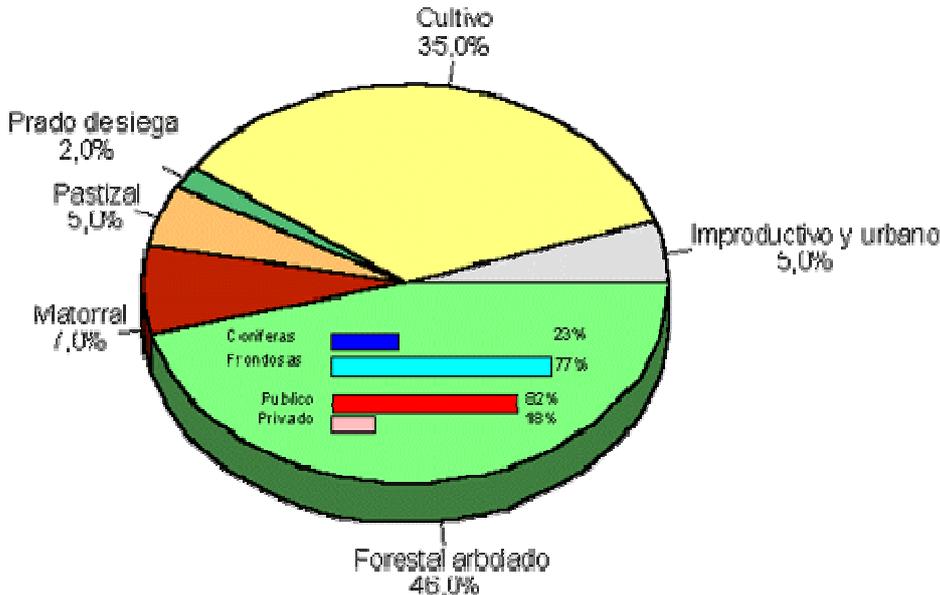
Usos del suelo en la Comunidad Autónoma



Uso del suelo en la vertiente atlántica



Uso del suelo en la vertiente mediterránea



SUPERFICIE (ha) SEGUN TIPO DE PROPIEDAD					
	Montes de Territorios Históricos	M.U.P. de Entidades Locales	Montes de Libre Disposición Consorciados	Montes y terrenos de titularidad privada	TOTAL
ALAVA	2.668	150.030	-	151.027	303.725
BIZKAIA	4.853	34.248	472	182.150	221.723
GIPUZKOA	6.822	26.461	169	164.580	198.032
País Vasco	14.343	210.739	641	497.757	723.480

