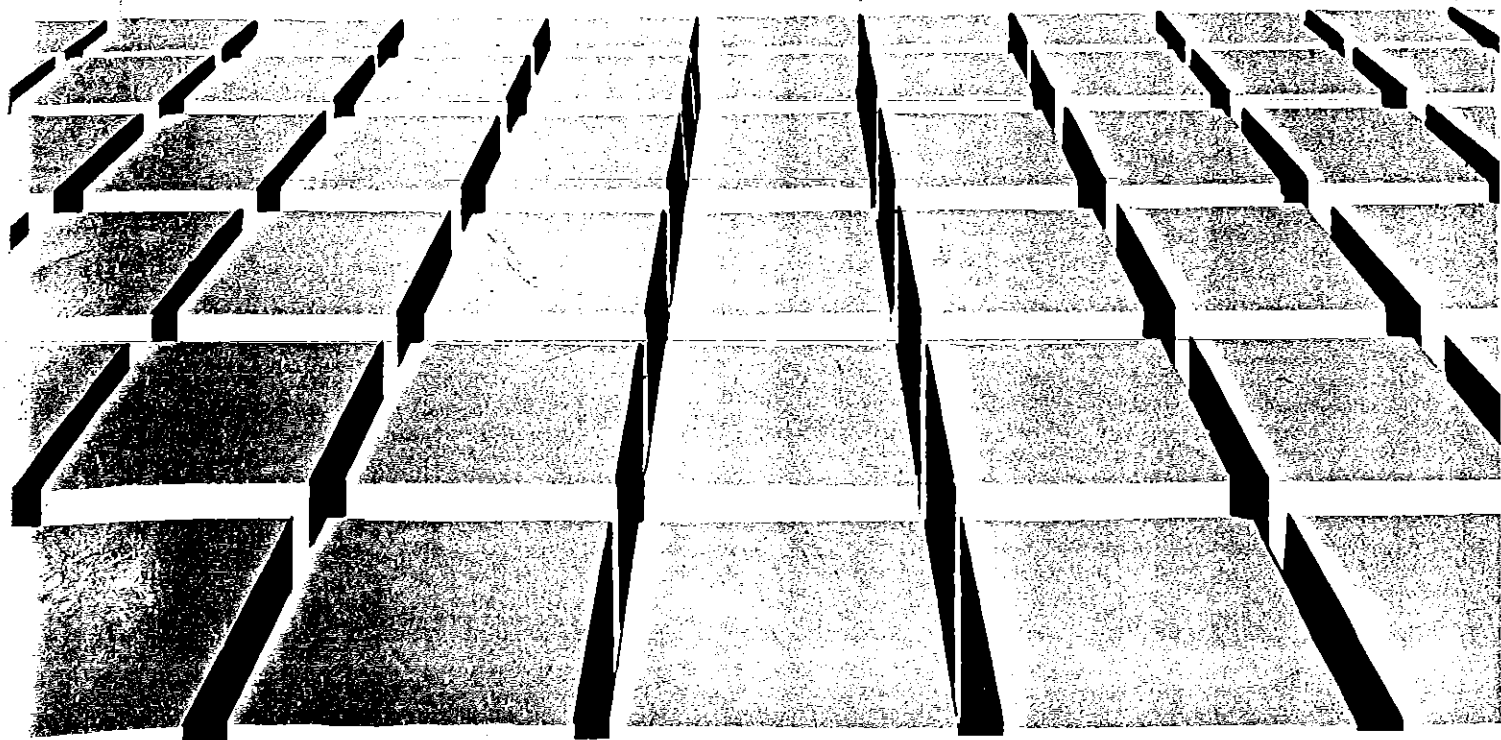
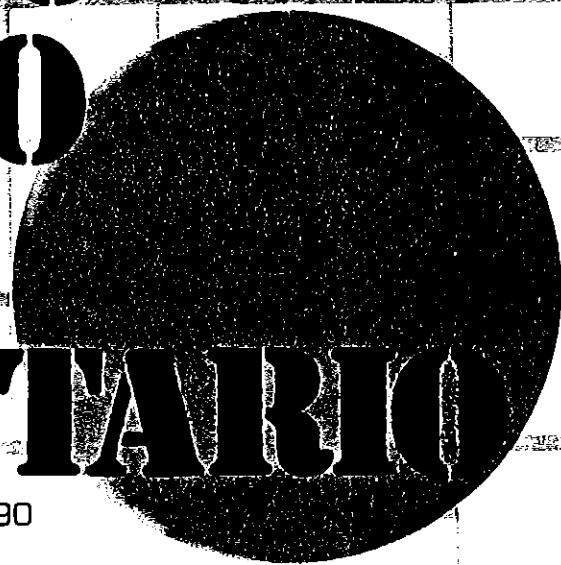


DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

Año VI

N.º 16 — Abril - Junio 1990



REVISTA DE DERECHO AGRARIO Y ALIMENTARIO

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

AÑO VI— N.º 16
ABRIL— JUNIO 1990

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

CONSEJO DE REDACCIÓN *Presidente:* Don Alberto Ballarín Marcial. *Notario de Madrid.* *Vicepresidente:* D. Juan José Sanz Jaureque. *Catedrático de Derecho agrario y Sociología de la Universidad Politécnica de Madrid.* *Consejeros:* D. Antonio Agundez Fernández, *Magistrado del Tribunal Supremo.* Don Carlos Barrios Santos, *Profesor de Investigación del C.S.I.C.* D. Francisco Corral Dueñas, *Registrador de la Propiedad.* D. Francisco Cuenca Anaya, *Notario.* D. Fernando Garrido Falla, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense.* D. Marcelino Gavilán Esietat, *Abogado.* D. Salvador Grau Fernández, *Abogado.* D. Fernando Hernández Gil, *Magistrado del Tribunal Supremo.* D. Jaime Lamo de Espinosa, *Catedrático de Comercialización y Divulgación agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.* D. Alejo Leal García, *Registrador de la Propiedad.* D. Jesús López Medel, *Registrador de la Propiedad.* D. Agustín Luna Serrano, *Catedrático de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Carlos J. Mátuquer de Moles Bernet, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Barcelona (Pedralbes).* D. Sebastián Martín-Retortillo, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Complutense.* D. Alejandro Nieto García, *Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.* D. Ángel Rojo y Fernández Río, *Catedrático de Derecho mercantil de la Universidad de Alcalá de Henares.* D. Marcelino Toubes Herretero, *de Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.* D. Carlos Vázquez Cantero, *Abogado.* *Secretario:* D. José María de la Cuesta Sáez, *Profesor titular de Derecho civil de la Universidad de Valladolid.*

DIRECTOR: D. José María de la Cuesta Sáez

1985, Revista de Derecho agrario y Alimentario

Edita EDIASA
Ayala, 20
28001 MADRID

Dirección General Ruiz, 1, 2º C
47004 VALLADOLID

Administración
Ayala, 20
28001 MADRID

Teléfono: 435 96 41
435 97 67
FAX: 578 04 15

Suscripción anual:
España 4.000 ptas. (Más 6% de IVA)
Extranjero 6.000 ptas.

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

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

SUMARIO

ESTUDIOS

Alberto Ballarín Marcial. "Del Derecho Agrario al Derecho Agroalimentario: Un intento de definición".

José M^a Martínez Sánchez. "Las tasas de corresponsabilidad sobre los cereales en el marco de la nueva política agrícola".

DOCUMENTACION

Desamparados Llombart Bosch. "Política forestal, Política medio ambiental en la Comunidad".

Esteban Peralta Losilla. "El régimen de fomento de la retirada de tierras. Su encaje en el Ordenamiento jurídico español: problemas escogidos".

ACTUALIDAD JURIDICA AGRARIA

Louis Lorvellec. ¿Qué porvenir aguarda a la interprofesión en Francia?

LEGISLACION

(A cargo de J.M. de la Cuesta)

NACIONAL

Ley 20/1990 de 19 de Diciembre sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas.
Real decreto 1468/1990 de 16 de Noviembre sobre contratos de compraventa de productos agrarios.
Resolución de 22 de Septiembre de 1990 de la Dirección General de industrias agrarias y alimentarias por la que se publica el Acuerdo Interprofesional de ámbito nacional para la campaña 1990/91.
Orden de 20 de Diciembre de 1990 sobre contratos tipo y registro de contratos de compraventa contemplados en la Ley 19/1982 de 26 de Mayo.

JURISPRUDENCIA

Don Manuel Lopez-Medel Bascones - Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

CIVIL

(A cargo de J.M. de la Cuesta)

Arrendamiento rústico, desahucio por expiración del plazo. Error en la apreciación de la prueba. Profesional de la agricultura. (Sentencia de 22 de Mayo de 1.990)

Arrendamiento rústico. Acceso a la propiedad. Exclusión de fincas que por circunstancias ajenas al destino agrario tengan a los superior al doble del precio en la comarca. (Sentencia de 5 de Junio de 1990)

Arrendamiento rústico de finca hipotecada. Ejecución hipotecaria y retracto arrendaticio. (Sentencia de 9 de Junio de 1990)

Arrendamiento rústico. Nulidad del contrato. Renuncia. Error en la apreciación de la prueba. (Sentencia de 17 de Junio de 1990).

Arrendamiento rústico. Acceso a la propiedad. Prueba de la cualidad de arrendatario. (Sentencia 19 de Junio de 1990).

Procedimiento de arrendamiento rústico. El impago de la renta durante el trámite de la apelación comporta que se tenga por desistido al incumplidor. (Sentencia 8 de Octubre de 1990).

Arrendamiento rústico. Trabajos realizados después de su extinción. Error en la apreciación de la prueba. Buena fe contractual. Posesión en nombre de otro. Equidad. Enriquecimiento sin causa. (Sentencia de 16 de Octubre de 1990).

BIBLIOGRAFIA

DÍAZ FRAILE, Juan María. El Derecho comunitario sobre estructuras agrarias y su desarrollo normativo en el Derecho español. Centro de Estudios registrales, Madrid, 1990, por F. Corral Dueñas.

Giulio SGARBANTI, Le fonti del diritto agrario, Padova, 1988, por A. Ballarín Marcial.

J.L. MOREU BALLONGA, Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas, Zaragoza, 1990, por J.M. Lobato.

L. MARTÍN BALLESTERO HERNÁNDEZ, Derecha agrario. Estudios para una introducción, Zaragoza, 1990, por J.M. de la Cuesta.

ANUNCIOS

ESTUDIOS

DEL DERECHO AGRARIO AL DERECHO AGROALIMENTARIO

Alberto BALLARIN MARCIAL

I.- Introducción

El Derecho agrario (DA) como toda realidad jurídica ha de adaptarse a las circunstancias económico sociales del momento, sobre todo tratándose, como evidentemente ocurre en el caso de esta disciplina, de un Derecho patrimonial que muchos autores, sobre todo en Francia, consideran una parte del Derecho de la Economía.

Es cierto que los datos o supuestos metajurídicos no cambian día a día, pero sí de tiempo en tiempo. Misión del jurista es tenerlos en cuenta para renovar sus planteamientos, en lugar de aferrarse a las ideas y concepciones de otra época. También aquí vale la expresión clásica: "todo lo que no crece muere". Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el DA actual no puede ser el mismo que el de hace quince o veinte años, hasta podríamos decir si tenemos en cuenta la aceleración histórica que nos ha tocado vivir, que en el lapso de diez años se ha producido una importante renovación tanto en el campo de la realidad a contemplar como en el de la metodología a seguir.

He procurado actualizar mi pensamiento, ampliando notablemente las fronteras del DA para pasar al Derecho agroalimentario (DAA), lo que significa, sin duda, un notable crecimiento de la importancia y del cometido del viejo Derecho de la Agricultura.

Espero que al menos estas reflexiones hagan pensar en una problemática distinta de la usual, pensar y dudar respecto de posiciones adquiridas y machaconamente repetidas. La duda es la primera actitud del investigador. Aceptarla con humildad y acometer con coraje la elaboración de una respuesta, a la altura de 1991, es lo que puede contribuir en todo caso a la mejora de nuestras instituciones jurídicas y, por ello mismo, a la mejora de las condiciones de vida de los agricultores, y no sólo de éstos sino de los demás agentes económicos que continúan y enriquecen su obra: transformadores, comerciantes, distribuidores y, finalmente, de los consumidores que somos todos.

He aquí que en estos momentos vivimos una auténtica efervescencia del DA en todas partes. En los países de la CEE porque hemos de afrontar una nueva PAC, a partir de los Acuerdos de Bruselas de febrero de 1988 y ante la perspectiva de los del GATT que en el instante de escribir este trabajo todavía pueden alcanzarse en 1991.

En los anteriores estados del Este de Europa, porque ahora mismo se está elaborando dificultosamente un nuevo modelo de agricultura para todos ellos, incluida la Unión Soviética, mientras en China se ha de lograr profundizar en las exitosas reformas introducidas en 1980.(1)

(1) Está prevista la celebración en Moscú, durante 9 días del próximo mes de abril, de un magno Congreso, (magno a juzgar por los más de 30 participantes, soviéticos y de los países del Este, además de 10 norteamericanos y otros tantos europeos designados por el Comité Europeo de Derecho Rural que me honro en presidir), promovido por el Ministerio de Agricultura de la URSS, organizado por la Academia de Ciencias, patrocinado por diversos organismos científicos, técnicos y profesionales, para tratar del modelo de empresa y de organización en la economía agraria que ellos llaman ahora del "mercado regulado".

En América Latina, porque parece que, finalmente, puede triunfar la idea de un área de libre comercio norte-sur que, si se plantea adecuadamente, podrá significar un cambio enormemente positivo para este continente. Aún queda mucho camino por recorrer en este sentido pero cierto grado de integración económica de Estados Unidos Canadá y México parece ir por buen camino.(2) No cabe duda de que esta nueva vitalidad del DA resulta confirmada, sobre todo, en el terreno de la investigación por la actividad del Comité Europeo de Derecho Rural, (el cual celebra sesiones académicas cada seis meses, un symposium anual y un gran Congreso bianual) y por la reciente puesta en marcha, en el Congreso y Asamblea de Pisa (noviembre de 1990), de la Asociación Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU).

En los Estados Unidos, tras el reajuste de su agricultura en la era Reagan, a finales de los ochenta, ha surgido recientemente una escuela de agraristas notable por su número y la calidad de sus trabajos.(3)

II.- Nacimiento y primeros pasos del DA

El DA nace al agotarse el modelo del Antiguo Régimen, cuando a finales del XVIII, se plantea en España, por primera vez, la necesidad de un estudio y tratamiento especial de los problemas de la Agricultura, gracias a los Fisiócratas y sus seguidores, nuestros Ilustrados, un puñado de hombres de excepcional valía, que influyen en el gran Rey Carlos III

(2) El V Congreso Internacional de Derecho agrario celebrado en Goiânia (Brasil) en agosto de 1990 evidenció la vitalidad de la doctrina brasileña e hispanoamericana, por la participación que tuvieron en el mismo agraristas de la región muy destacados como el prof. argentino Brevia, el venezolano Casanova, el colombiano Morales Benítez, el peruano Guillermo Figalo, el costarricense Ricardo Zeledón. Como europeos asistimos, por Italia, la prof. Paola Porru, autora de un estimable libro sobre la historia de la propiedad en Brasil y Carlos Alberto Graziani. Por España, el prof. Sanz Jarque y yo mismo. Se han publicado ya la mitad de los trabajos del Congreso, en una especie de Diario o Gaceta que se nos entregó allí antes de partir y es de esperar que en fecha próxima aparezcan los restantes. Este trabajo es la puesta al día, con notas y nuevos desarrollos de la intervención que yo tuve en tal Congreso.

Debe citarse también el Congreso Mundial de Derecho agrario celebrado en México, Baja California, en septiembre de 1988, promovido por el prof. Guillermo Vázquez Alfaro a quien se debe este renacimiento de la doctrina agrarista mexicana. Los trabajos del Congreso se han publicado en México por la CONCAPA, en 1989.

(3) Remito al lector al artículo de Neil Hamilton "L'étude du droit rural aux Etats Unis", publicado en la Revue de Droit Rural, núm. 180 février 1990, traducido por el ilustre agrarista francés Louis Lervellec, prof. de Nantes que ha pasado una larga estancia en ese país, siendo un especialista europeo del D. agrario norteamericano.

Hay que tener en cuenta el trabajo constante de la "Agricultural Law Association" que celebra una Conferencia o Congreso anual y edita un Boletín informativo.

En la actualidad son numerosos y activos los profesores universitarios que se dedican allí a esta asignatura de la que tienen, por lo general, una visión muy amplia que abarca lo agroalimentario, llegando desde el productor al consumidor como puede verse por la lectura del citado estudio de Neil Hamilton.

para que firme la orden de iniciar el Expediente sobre el establecimiento de una Ley agraria.

De lo que se trataba era nada menos que de liquidar el viejo orden estamental, l'Ancienne Régime, sustituyéndolo por un nuevo orden racional, moderno, más justo y progresivo. Dos ideas fuerza van a presidir este proceso y, por tanto, la aparición y desarrollo del DA: la de modernización y la de reforma agraria distributiva de la propiedad. Dicho de otra manera, una idea de progreso económico, basado en la liberalización del mercado de la tierra y de sus productos y otra idea de justicia social que exigirá la liquidación de los latifundios en España, principalmente de aquellos andaluces que tan bien conocía el Intendente de Sevilla D. Pablo Antonio de Olavide.(4)

Como ha ocurrido tantas veces en la historia, de entre esas dos ideas fuerza la que acabó por predominar fue la de modernización o desarrollo y así todo el siglo XIX español y también sudamericano estuvo consagrado a la obra de la Desamortización de los bienes de la Iglesia, a la desvinculación de los bienes de señorío, al cierre de las fincas, en suma, a la instauración de un sistema de economía liberal individualista que halló su expresión en el Code civil de 1804, antecedente del Código civil español de 1889 y de otros Códigos latinoamericanos.(5)

Toda esa obra dió sus frutos: en España, al menos, la producción agropecuaria aumentó enormemente y se pudo abastecer la creciente población peninsular que ya no podía emigrar a América en busca de tierras nuevas. Pero-insisto-la reforma agraria (RA) quedó postergada. La Desamortización de las tierras eclesiásticas y de los entes públicos pudo haberse hecho en nuestra patria con el modelo de la enfitéusis preconizada en Argentina por Ribadavia, es decir, con sentido social, aplicando aquel sabio principio de las Leyes de Indias de condicionar la propiedad al cultivo efectivo y la morada habitual, como en Brasil si se hubiera aplicado el verdadero espíritu de las sesmarias que, en Portugal, había dado lugar a la pequeña y mediana propiedad, ya que los sesmeiros podían conceder tan sólo la tierra que el concesionario pudiera cultivar con la ayuda de su familia.(6)

Esos hermosos principios fueron traicionados y de esta manera apareció el contraste entre el método ibérico de colonización aplicado al sur del Río Grande y el método norteamericano del homestead que se basaba en la concesión de propiedades familiares, con el cual se hizo la marcha hacia el oeste y se sentaron las bases de la agricultura de ese país, lo que acabó por determinar-según lo ha señalado recientemente Uslar Pietri-dos sistemas de vida.(7)

(4) Para una exposición de este proceso me remito a mi libro "Derecho agrario", Madrid 1963, Capítulos correspondientes. De nuevo me he referido a este fenómeno en una conferencia, pronunciada en la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País sobre "Reforma agraria e Ilustración", publicada en la obra colectiva "Carlos III y la Ilustración", Madrid 1990, vol.II, pag.127. El civilista y agrarista italiano Natalino Irti sostiene también que el DA surgió en ese país del Iluminismo y el ejemplo del Gran Duque Leopoldo de Toscana lo confirma plenamente.

(5) Curiosamente, será a mediados del XVIII cuando se suprima el experimento de los jesuitas en Paraguay, interesante ejemplo que duró alrededor de 200 años y revistió enorme importancia-de colectivismo agrario con éxito en la práctica, por estar basado en un fuerte sentimiento religioso, del mismo modo que lo está el de las actuales colonias de menonitas en ese país. La prohibición se debió a razones políticas y en parte a la influencia de quienes veían en las Reducciones un modelo peligroso de igualitarismo, o sea, de reforma agraria. Cfr. "Des indiens et de jésuites du Paraguay au temps des missions", de Maxime Haubert, Paris 1967., con prefacio de Jacques Soustelle. Ver en especial la Conclusión, donde se cuenta la "traición" de que se sintieron víctimas los guaraníes, como consecuencia del Tratado de 1750 entre España y Portugal.

(6) Cfr. Paola Porru, "Analisi storico giuridica della proprietà fondiaria in Brasile", Firenze 1983, especialmente en p.30. Puede verse, en esa misma obra, cómo en el Derecho histórico brasileño se utilizaron palabras y expresiones exactamente iguales que las de "cultivo efectivo y morada habitual".

(7) No hubo en la historia de América Latina nada parecido a ese poderoso y casi espontáneo fenómeno que en la de los Estados Unidos se conoce con el nombre de "frontera"...en América Latina las tierras no fueron ocupadas por agricultores ávidos de sembrar y cosechar sino que se distribuyeron entre los capitanes y los señores bajo la forma de "mercedes de tierras" que abarcaban decenas de leguas...no hubo granjeros, hubo tierras ociosas y

Precisamente por haberse realizado la liberación de la tierra y su paso al torrente circulatorio de la economía, el siglo XIX es la época de la Codificación, en la cual no tenía sentido el DA ya que el Code civil, como lo afirmó George Ripert, fue hecho para los campesinos de Francia, igual que sus seguidores, aunque ninguno de ellos los nombrara.(8)

Ahora bien, a finales de siglo, cuando se esperaba la Arcadia feliz, dijo Jhon Strachey, lo que apareció fue la cuestión social agraria: latifundio con su acompañante caso obligado el minifundio, injustas condiciones de los contratos agrarios y de los de trabajo, con abuso de su posición económica social por parte de los propietarios que utilizaron ese poder jurídico para hacer votar a los arrendatarios y obreros a favor de los caciques políticos de la Restauración española por ellos patrocinados, con lo cual se falseaba la incipiente democracia política, etc.etc. Fue así como entramos en el siglo XX, bajo la égida en Méjico de Porfirio Díaz, por ejemplo.(9)

El siglo XX había de ser, pues, como contraste y reacción contra esa herencia decimonónica, el siglo de las RA y del DA, pudiendo señalarse como inicial la fecha de la Revolución mejicana de 1911, o quizá más exactamente, la de la Constitución de Querétaro de 1917, ya que allí se proclamó la función social de la propiedad, antes de que, en 1922, la Constitución de Weimar declarara, lapidariamente, la propiedad obligatoria.

A partir de ese momento pudo decirse que el DA era hijo de la RA, ya que constituía el conjunto de normas mediante las cuales se llevaba a cabo esa operación de cirugía social, dirigida siempre a sustituir, a escala nacional o regional, un sistema de latifundio-minifundio, por otro basado en la explotación familiar y/o en la comunitaria, principalmente mediante la expropiación de tierras, acompañado todo ello por medidas de protección de los precios, integración agroindustrial, promoción cultural y apoyo financiero a los nuevos empresarios y al mundo rural en general, a fin de insertar la agricultura modernizada en el sistema general de la economía, elevar los ingresos del agricultor y su calidad de vida hasta llegar a la equiparación con el resto de la sociedad y de posibilitar o favorecer la democracia política.(10)

hombres baldíos", en "El Atraso y la Tierra", publicado en la revista de la Procuraduría agraria nacional "Temas agrarios", 1986, núm.22, p.17

(8) Sgarbanti constata que "es opinión difundida que bajo el imperio del Código civil (italiano) de 1865, derecho civil y DA se confundían y coincidían hasta el punto de que la idea misma de un DA habría parecido falta de sentido, quedando así absorbido en la disciplina de la propiedad de la tierra en la que aquel Código se centraba", en su obra "Le fonti del diritto agrario", Padova 1988, I, p.20, nota 38

Nuestro ilustre civilista y agrarista José Luis de los Mozos ha escrito que "el DA se inserta en las raíces más profundas del viejo Derecho civil...y a pesar del espíritu individualista de la Codificación recoge ésta el Derecho de una sociedad fundamentalmente rural", en "Estudios de Derecho Agrario", segunda parte, Universidad de Valladolid 1981, p.15

No puede negarse, a pesar de todo, que hay normas del Código inspiradas por la finalidad de promoción económica y mejora de las estructuras, como ocurre, por ejemplo, con el retracto de colindantes del art.1522, pero son pocas y de no gran efecto las que podríamos señalar. Quizá con acierto nuestro José Luis de los Mozos ha hablado de un "derecho civil agrario". De este asunto me ocupé en mi trabajo "El Código civil y la agricultura", en Revista de Estudios agro-sociales, núm.2

(9) Desamortizados los bienes eclesiásticos, convertidos en propiedad privada y la comunal escindida entre las masas, la misión de Porfirio Díaz estaba determinada netamente: dar fin a las muchas supervivencias que aun quedaban del sistema feudal de las comarcas de Méjico, por medio de un programa radical de reformas sociales. Porfirio Díaz hizo todo lo contrario. En vez de convertir a su nación en una democracia distributiva, así de bienes materiales como intelectuales, expolió los terrenos pertenecientes a las comunidades indígenas, adjudicándolos a sus favoritos y amigos". "El problema de la tierra en Méjico y la Constitución socialista de 1917", Santiago Magariños, Madrid 1932, p.56

(10) Esta definición mía de reforma agraria coincide bastante con la de Antonino Vivanco, el ilustre prof.argentino que he tenido a la vista para elaborarla: "se entiende por reforma agraria el conjunto ordenado de disposiciones adoptadas por el poder político, con el propósito esencial de dividir los latifundios y concentrar o agrupar los minifundios, implantar una infraestructura agraria adecuada y organizar la prestación de servicios públicos y privados rurales de carácter asistencial y de fomento para lograr el bienestar rural". "Política agraria, Derecho agrario y Reforma agraria, en América Latina", separata de la Revista jurídica de Buenos aires, 1966-1, p.106

bi. Qué en México surgiera una figura tan venerable como la de Lucio Mendieta Núñez, un teórico precoz del agrarismo y del DA, no fue casual ni mucho menos. (11)

En ese país se produce una revolución más bien que una reforma agraria y lo mismo había de ocurrir en la Rusia zarista, tras el asesinato de Stolypin, ministro de agricultura que hubiera modernizado el sector con una RA distributiva y progresiva, puesta en marcha por él, pero sustituida por el Decreto de nacionalización de todas las tierras, firmado por Lenin en 1917, en plena revolución bolchevique; de este modo ha podido decirse que el siglo XX ha sido también el siglo de las revoluciones. Una revolución roja, frente a la revolución negra si se me permite este juego de colores y de palabras de los mexicanos, la cual no era bolchevique ni marxista, sino autóctona, indigenista, profundamente enraizada en el pasado azteca e incluso colonial, al basarse en la institución del ejido.

Frente a ellas el pensamiento y la política europea, basada en partidos social demócratas y social cristianos, pondrá pronto en marcha, a lo largo de los años 20, la que Chesterton llamó revolución verde. (12) Y aún podríamos hablar de otro color y de otra reforma, la meramente colonizadora, basada en la transformación de las tierras pantanosas en tierras susceptibles de cultivo-bonifica integrable italiana de la época mussoliniana o de los secanos en regadío-colonización española moderadamente reformista-una RA pues de color blanco.

Cada uno de esos tipos de revolución o de reforma, a veces combinados entre sí los colores y la inspiración, determinaron un sistema de normas de DA, el cual podía pues ser considerado como el Derecho de la reforma, encaminado siempre según lo dijimos al principio-tanto a modernizar como a hacer justicia social.

En realidad, el DA surgió en el siglo XX como una consecuencia lógica y natural del cambio constitucional operado en los cuerpos sociales y políticos. (13) El movimiento se inicia en Querétaro, continúa en la Unión Soviética, se manifiesta en la Constitución de Weimar y en todo

el constitucionalismo europeo, incluida naturalmente la Constitución española de la segunda República que establece las bases para una reforma agraria radical (14), hasta llegar a la Constitución italiana de 1946 que, gracias a su artículo 44, posibilita la reforma agraria del año 1950, (15) siendo curiosamente las últimas manifestaciones de este fenómeno las leyes autonómicas andaluza y extremeña de reforma agraria dictadas a partir de 1985 hasta nuestros días, (16) como una consecuencia de la nueva Constitución española de 1978. (17)

III.- La afirmación doctrinal del DA

1.- La Rivista di Diritto agrario

Ahora bien, el pensamiento europeo no sólo levantó, sobre el nuevo solar del Derecho constitucional renovado, esos sistemas de normas reformadoras, sino que, aprovechando uno de los momentos más gloriosos de la doctrina jurídica, comenzó la teorización del DA, lo que tuvo lugar en buena medida gracias al impulso, el entusiasmo y la valía de un agrarista extraordinario, el prof. Giangastone Bolla que, en 1922, funda la Rivista di Diritto agrario, en la que van a escribir las mejores plumas de la doctrina civilística, mercantilística y de la nueva doctrina agrarista, no menos que filósofos del Derecho y juristas humanistas de gran aliento como Capograssi, etc. etc. En las polémicas sobre la autonomía del DA, a fin de independizarlo del D. mercantil, en el intento de una doctrina general de las obligaciones que habla de cuajar finalmente en el Nuevo Codice de 1942, es cuando se afirma, gracias sobre todo al influjo del mercantilista Cesare Vivante y al incansable prof. Bolla, la autonomía del DA respecto del D. mercantil y, por tanto, la nueva ciencia del DA y empiezan a surgir las primeras pléyades de agraristas que siguen ostentando, todavía hoy, por medio de sus ilustres sucesores, ese papel de alto magisterio que todos reconocen-

(11) En España, el primer libro de DA fue justamente el de Cerrillo-Mendieta, es decir, el publicado por ese gran maestro mexicano y un discípulo español, en 1952.

Quisiera destacar, de ese autor, su obra "El sistema agrario constitucional. Explicación e interpretación del artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos, en sus preceptos agrarios", México 1940. Después, su "Política agraria", México 1957; "El crédito agrario en México", México 1977 y tres opúsculos muy interesantes: "Cuatro etapas en la RA mexicana", 1969; "La RA como complejo económico y social", 1970; "Las desviaciones de RA", 1972. Al final de estas tres "Monografías agrarias", editadas en México por la Academia de DA de la Asociación Nacional de Abogados, encontrará el lector una lista completa de la bibliografía de Lucio Mendieta.

(12) Citaré tres libros que me parecen importantes: el de Adolfo Damaschke "La RA", traducido del alemán en Madrid 1916 donde se hace quizá el primer planteamiento teórico del problema, con referencia a las RA de Israel, Grecia y Roma, a Henry George y a la RA de los Hohenzollern. En 1931 se tradujo el de Wauters "La RA en Europa", que contiene una completa bibliografía europea y hace un análisis de todo lo realizado. El notario español Juan Díaz del Moral que ya se había destacado por su obra "Historia de las agitaciones campesinas andaluzas", publicada en 1923 y considerada como la primera aportación española a la sociología rural, escribió otro volumen dedicado a "Las RA europeas de la posguerra 1918-1929" el cual fue publicado en Madrid 1967 por la Editorial Revista de Derecho Privado con una introducción de su hijo Carmelo Díaz González, Registrador de la Propiedad.

(13) Debe tenerse en cuenta que antes incluso de la revolución mejicana se produjo en Rusia la reforma agraria del ministro Stolypin ahora de actualidad pues se dice que ciertas disposiciones de la Ley de la República Federativa rusa de propiedad de la tierra, emanada en 1900, pueden reconducirse a tales reformas, estudiadas por Giorgi: "en 1906 la muerte del mir fue decretada, iniciándose así la reforma de Stolypin, aunque el ukaz llegó a convertirse en ley el 14 de junio de 1910. Por virtud de la misma, cualquier familia que tuviera la tierra en nadiel en una comunidad podía, en cualquier momento, pedir la asignación en propiedad privada del lote." "Riforme agrarie contemporanee", Firenze 195, p.8. En definitiva, se trataba entonces como ahora de pasar de la propiedad pública, o comunal si se quiere, a la propiedad privada de tipo familiar. En el decenio 1907-1916 se crearon 1.315.087 unidades que abarcaban alrededor de 14 millones de has. "La reforma sólo alcanzó a ser realizada en parte a causa de la guerra, pero pudo, a pesar de todo, haber modificado la estructura agraria del país" (p.10)

(14) Sobre ella ver el, sin duda, mejor estudio, realizado por el norteamericano Edward Malefakis "Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX", Barcelona 1970.

La Ley de Bases de la Reforma agraria de 1932 contenía la nueva orientación reformista, consecuencia del cambio constitucional, y tal orientación, no obstante la derogación de la Ley consecuencia del triunfo de Franco en la Guerra civil 1936-1938, continuó inspirando la política social agraria española, como lo demuestra la legislación de fincas mejorables que arranca de aquella primera Ley y lo mismo podríamos decir de la Ley de Transformación y Distribución de la propiedad en las Grandes Zonas de Interés nacional de 1946, aunque fuera mucho más conservadora que la del 32.

(15) ver, por todos, la obra de Emilio Romagnoli, con abundante bibliografía, "Studi sulla Riforma fondiaria", Milán 1965. Puede consultarse también la de Giorgi "Aspetti e problemi di alcune RA contemporanee", Firenze 1955 en la que, por cierto, no se refiere a Italia. Más recientemente, "Agrarian reform and agrarian reformism", edit. por David Lehmann, London 1974 y, aún más, "The land problem in the developed economy" de h. Dawson, Sidney 1984.

Por supuesto hay un gran material de la FAO, como puede verse, a guisa de ejemplo, en el vol. "Informe de la Conferencia mundial sobre RA, 1966", Roma 1969

(16) ver "Economía e historia de los latifundios" de Antonio Miguel Bernal, Madrid 1988; "Propiedad y problema de la tierra en Andalucía" de Antonio López Ontiveros, Sevilla 1986; "Autonomía regional y RA" Jerez 1984. Muy importante el libro de Javier Barnés "La propiedad constitucional El Estatuto jurídico del suelo agrario" Madrid 1988

(17) "Código y Constitución constituyen momentos diferentes de un mismo proceso, cuya unitaria inspiración es localizable en la Declaración de Derechos de 1789; el Código, moviéndose en campo más reservado del flujo de las corrientes, y por ello mismo, gozando de un amplio corpus de doctrina, contrastada y con tradición de muchos siglos, pudo adelantarse en el tiempo y asentarse establemente como exponente del estatuto básico de la persona en su dimensión privada: la Constitución, por el contrario, recibió su vida del acuerdo social, conectando con la común y más básica sensación de la justicia, y desde la raíz de las más firmes convicciones sociales, llevó a la norma fundamental contenidos necesarios de Derecho. El tránsito del Estado de Derecho al Estado material de Derecho pasa por la incorporación a la Constitución del juicio valorativo de la comunidad social". Gordillo Cañas, "Los Principios Generales y la Constitución: apuntes para una relectura, desde la Constitución, de la teoría de las fuentes del derecho", Madrid 1990, ps. 75, 76 y 77

mos a nuestros colegas italianos.(18)

Gracias a esta elaboración doctrinal el DA deja de verse como el Derecho de la RA, la cual no existía, por cierto, en Italia y se empieza, fatigosamente, a considerar como el Derecho de la agricultura, o más concretamente de la empresa agraria -en Italia- y de la explotación -en Francia-, ya que el Nuevo Codice de 1942-quizá la mayor creación jurídica de nuestro siglo-había definido la empresa en general y la empresa agraria en particular, señalando un avance formidable. (art.2135) (19)

2.-El DA en España

Mientras tanto, en España, donde por influencia socialista y mexicana se llega a la ley de RA de 1932, la doctrina sigue atentamente aquella evolución (20), tanto en ese período republicano, como a partir de 1939, cuando la política de RA es sustituida por la política de colonización-de transformación y distribución- y de desarrollo en general, que fue la propia del franquismo, para acabar adscribiéndose a una concepción del DA que lo contempla no sólo ya como el Derecho de la empresa agraria sino también de la producción agraria, lo cual creo-muy modestamente-que fue mi aportación fundamental en el libro citado.(21)

La primera definición quizá sea la de Sanchez Román, citada por Cerrillo-Mendieta. Aquel civilista lo ve(22) como el "derecho a la redistribución de la tierra" y niega, incurriendo en evidente error, que constituya DA la legislación económica de la tierra(23).

(18) Tampoco está ausente de la creación de la Rivista el fenómeno de la nueva política italiana, o sea de una nueva Constitución o régimen político, como se comprueba con sólo leer la Parte segunda del núm.1 dedicada a la legislación agraria en Italia, cuya breve pero sustanciosa introducción reza así: "Los últimos acontecimientos políticos que en pocos días han determinado un cambio profundo en la vida política del país, se han concretado, respecto de algunos problemas agrarios, en un verdadero y propio vuelco-espovolgimento-de la situación". Y por cierto, la primera reseña legislativa se refiere a la ley sobre el latifondo, citando las palabras del Ministro de Agricultura que significan el fin de aquel proyecto; parece sepulito, p.68

Debido quizá a ese giro político, en el Programa de la Rivista se invocan más bien, como base del nuevo Derecho agrario, razones que pueden parecer de técnica jurídica, como el destacarse, al lado del fundo, de la explotación agraria-azienda-"como centro de actividad económica y social", si bien se señala asimismo cómo "se intensifica la intervención de la administración pública en el campo de la economía rural", p.1

El corporativismo italiano tendrá su influencia en la creación de la teoría de la empresa, como puede apreciarse sin más que leer la monografía del prof. Lorenzo Mossa "L'Impresa nel Ordine Corporativo", de 1935; en ella puede verse como aquella organización de la economía demandaba el protagonismo de los empresarios más bien que el de los propietarios, lo mismo que ocurrirá, más adelante, en España o en Francia, a la hora de las "planificaciones indicativas", en nuestra patria a partir de 1964 y antes por el fenómeno del intervencionismo económico ligado a la autarquía y a las influencias del corporativismo italiano.

"Diritto di proprietà e disciplina della produzione "en atti del Primo convegno Nazionale di D.A. Firenze 1936.

(19) El comentario más reciente y, por cierto, el más luminoso es el llevado a cabo-respecto de los arts.2135 a 2140-por la prof.de DA de Palermo Rosalba Alessi, Giuffrè, Milán, "Il Codice Civile Commentario diritto da Piero Schlesinger". La elaboración doctrinal del tema de la empresa ha sido y continúa siendo en Italia riquísima en aportaciones, de entre todas las cuales quisiera yo destacar por sus grandes méritos la espléndida monografía de Emilio Romagnoli "L'Impresa Agricola", UTET, tomado del Trattato di Diritto privato diritto da Pietro Rescigno.

En cambio, la doctrina francesa continúa apegada a la idea de l'exploitation ya que se alega que la empresa no es una noción jurídica, por no constituir ni persona jurídica a se, ni universitas iuris, como puede comprobarse desde el gran libro de De Juglart "Droit Rural", tomo I "L'exploitation rurale", París 1949 hasta las más recientes de los profesores Hudault y Lorvellec a las que nos referiremos más adelante.

(20) Cfr. los primeros trabajos publicados sobre este tema, los de Fernando Campuzano y Alejo Leal, el último de los cuales, en 1935, señala que "el DA tiende a controlar la producción y a proteger la empresa agraria". Los he reseñado y analizado en mi libro "Derecho agrario", Madrid 1965, p.145, nota 44

(21) Ese libro fue publicado por la Editorial Revista de Derecho privado. La segunda edición fue puesta al día por el hoy Catedrático de Derecho civil y Decano de la Facultad de Derecho de Burgos Carlos Wattier Fuenzalida, a quien debemos considerar con toda justicia coautor del libro. Una vez más quiero expresarle el testimonio de mi agradecimiento y admiración por su obra.

(22) En su "Curso de DA" dictada por él en Madrid, en 1933, no publicado.

(23) "Derecho agrario", Barcelona 1952, p.13

Así pues, esa definición del entonces profesor de Madrid que consagró un curso a la exposición del Derecho de la reforma agraria republicana, lo que representa es la tendencia a concebir el DA como el Derecho de la Reforma y nada más, pareciéndole secundario el resto. Ello constituye una prueba más de que el germen del DA es la reforma agraria.(24)

Otra postura ya despegada de esa identificación es la de Fernando Campuzano, en 1933, que considera al DA como el D.que regula la agricultura, una tendencia descriptiva, simplista que no dejará de tener seguidores hasta hoy mismo según tendremos ocasión de ver.(25)

Alejo Leal es quien inicia la marcha hacia un DA de la empresa al definirlo como "el D.de los predios rústicos y de la empresa agrícola o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola". Por cierto que aquí se observa una doble alusión que se puede seguir en bastantes autores y que, como veremos al formular nuestra definición, es absolutamente lógica y debe mantenerse en la actualidad, la dualidad propiedad-empresa.(26)

DA de la reforma, DA que contempla la propiedad y la empresa y la agricultura en general, Derecho agroalimentario y Rural he ahí las etapas recorridas por el DA en España y creo que en todas partes, aunque como es natural ello estuviera en función de las circunstancias económico sociales y de los avatares políticos. Donde no había problema de RA como en Francia no se hablará de tal cosa, pero sí de reforma de estructuras o de control de las mismas precisamente para evitar acumulación de tierras o que ésta vaya a manos de empresas capitalistas, o sea, con una finalidad social, de modo que el espíritu reformista del DA es consustancial al mismo.(27)

(24) Lamentablemente ese Curso como lo acabo de decir en la nota 22, no fue editado aunque yo he tenido ocasión de leer notas mecanografiadas del mismo y puedo asegurar que la postura de Felipe Sánchez Román(hijo) era evidentemente esa, la de identificar DA y RA.

(25) El conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola". La cita el peruano Luis Alberto Gazzolo en su artículo "Derecho Rural", en "Revista de Derecho y Ciencias Políticas" Lima 1965, p.90. El jurista español la formuló en su artículo "E DA en España", Revista de Derecho Privado, 1933, p.361

Ese tipo de definición proviene de Arcangeli-véase el análisis en mi libro cit.p.373-y lo han seguido I Fernández Gil en España, otros autores italianos, como De Semo, Sisto o Pergolesi, no pocos hispanoamericanos, como Joaquín Osorio, Mejía Fernández, René Boggio, Raul Magaburu, Bernardino C.Horne, Francisco Malta Cardozo en Brasil, etc.

Más adelante, veremos que yo mismo lo seguí en mi definición de 1972 y ahora Romagnoli.

Para leer listas de definiciones remitimos al lector a la obra de Mendieta Núñez "Introducción al DA", México 1946 p.10 y ss. La de Gazzolo antes aludida, la del brasileño Paulo Torminn Borges "Institutos básicos do direito agrario", Sao Paulo 1978; la de Cerrillo-Mendieta cit., y mi libro también citado, a partir de la p.371. Para un planteamiento de la cuestión puede verse la rica indicación bibliográfica hecha por Vivanco en su obra cit.p.95, nota 21. Sería farragoso en grado sumo traer aquí la totalidad de las definiciones dadas del DA. Lo que sí debe leerse es la reciente aportación de A.Carrozza, "Breve storia del DA a traverso le definizioni", en Rivista di Diritto agrario 1989-3, p.352, sobre la que volveremos.

(26) Remito al comentario de la definición que hago en mi libro cit.p.145, nota 44 cuando digo: "es el punto de transición...para la construcción de una normativa moderna"

(27) José Luis de los Mozos ha planteado con acierto que "todo ius novum es un Derecho de reforma; a su producción ha de seguir necesariamente un proceso de adaptación y transformación del ius vetum". En su opinión este reformismo se debe "a la influencia del Derecho económico y del Derecho social sobre el Derecho civil". No me resisto a incluir esta otra cita que tomo del mismo lugar: "el jurista que durante una época anterior anterior a la nuestra hubo de librar una batalla contra la política para salvar a la justicia...en la época actual tendrá que librar su batalla contra la técnica, tras de la que se esconde, bajo los pretextos de reforma, toda una tarea social incongruente."

El único arma de resistencia del jurista frente a la técnica, mientras la solución no venga dada directamente por el legislador, hay que encontrarla, en cada caso, a través de una invocación adecuada a los principios generales del Derecho que, por otra parte, tendrá el jurista que ir elaborando o colaborando en su formación concreta". "Estudios de DA", Madrid 1972, p.47 y ss.

Más adelante haremos referencia a esta cuestión de los Principios del DA, mas no quería yo hacerlo sin la compañía de esta opinión tan autorizada.

3. Mi primera concepción del DA

Por mi parte, en 1965 planteé la concepción del DA como un díptico de dos alas, la de estructuras, en torno a la idea básica de la empresa institución, con los perfiles clásicos que había destacado en Italia el maestro del Derecho mercantil Asquini: subjetivo-empresario-objetivo-explotación- y de actividad (aparte el institucional) siendo la otra ala del díptico la de la producción, es decir, la cuestión clave de los precios, ayudas y rentas, todo lo cual se correspondía con las dos Secciones del FEOGA comunitario: Orientación y Garantía. No cabe duda de que en estas ideas mías de entonces tuvo ya una influencia decisiva el ejemplo del DA comunitario. Mi definición de 1965 era ésta: "Sistema de normas, tanto de Derecho privado como de Derecho público, especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios generales, peculiares de esta rama jurídica" (28)

En alguna ocasión se me ha querido encasillar como uno de los sostenedores de la teoría del DA de la empresa. Es cierto que yo destacué mucho el papel de la empresa como nuevo motor del DA, analizando la noción jurídica de la explotación y la también jurídica del empresario. Ello era particularmente oportuno y necesario en la España del Desarrollo (años 60 y 70) que había de consagrar la superación de una agricultura de subsistencia por otra agricultura moderna y, por lo tanto, empresarial, pero debe tenerse en cuenta esa alusión importantísima a la producción como fenómeno global que yo hice en mi definición. También quisiera destacar hoy cómo aludía al uso y tenencia de la tierra en general, lo que puede permitirme estar de acuerdo con las nuevas tendencias que permiten un uso no agrícola sin que por ello se incumpla la función social de la propiedad o bien que estimulan la retirada de tierras del cultivo o su dedicación a producciones no alimentarias sin que por ello salgamos del DA.

En el mismo art. 2 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario se dispone que la tierra puede ser destinada a "otros fines de interés general", distintos de los productivos, un fenómeno que ha adquirido mayor importancia cuando se ha visto que era preciso reducir las producciones. Sigo pensando que junto a la regulación del fenómeno productivo, es decir, la agricultura, el DAA actual contempla la del suelo rústico, para delimitarlo del urbano en primer término y fomentar usos no agrícolas o no alimentarios o que vayan en el sentido de la protección ambiental o de la promoción del mundo rural, de modo que sigue siendo pertinente incluir en la definición del DAA la referencia a la regulación del suelo rústico.

En la conferencia que pronuncié en 1972 en San José de Costa Rica di un cierto giro ampliatorio a mi definición del DA atendiendo al fenómeno de la protección medioambiental que había surgido ya lo mismo que a la problemática del mundo rural, dos aspectos que, según hemos de ver más adelante, no es posible eliminar de una definición actual del DA. Lo definí como: "sistema de normas de Derecho privado y Derecho público relativas a la agricultura, la conservación de la naturaleza y la promoción del medio rural" (29)

4. Armonización del DA de la empresa y del DA de Reforma de las estructuras agrarias

Esas dos ideas DA de la RA y DA de la empresa agraria no son antitéticas ni mucho menos, ya que toda RA persigue la creación o el perfeccionamiento de empresas viables, de tipo familiar o comunitario y lo hace con criterios modernizadores por lo que ha de plantearse ante todo el paso de un Derecho rural o fundiario, basado en la propiedad,

a otro sistema, que sin prescindir del fenómeno jurídico de la propiedad, tan importante, constituye otro Derecho basado en la actividad productiva, en las empresas. Precisamente un ejemplo de combinación de esas dos ideas clave la podemos encontrar en el Estatuto da Terra brasileño, el cual definió, por primera vez, la empresa agraria, pero al mismo tiempo, mediante la institución nueva y original del "módulo agrario", trató de luchar tanto contra el minifundismo como contra el latifundismo, sin perjuicio de intentar completar un proceso entero de modernización. (30)

Sin embargo, debemos hoy tener muy claro que no pueden ya confundirse ambos conceptos, el de DA y el de RA.

Recientemente, Guillermo Vázquez Alfaro, ha dedicado un trabajo muy importante a teorizar el DA y la RA. Sin confundirlos en ningún momento, ha señalado, sin embargo, que el D de la RA trata:

- de sustituir un orden jurídico por otro que transforme la estructura agraria
- la planeación de la RA conlleva el diseño de un Derecho nuevo
- el cambio de las instituciones jurídicas es un aspecto básico de la RA

-la RA en ejecución implica ajustes en la nueva estructura jurídica

- es decisiva la coordinación y adecuación de fines de la RA y el correspondiente Derecho (31)

Señala como principios de la RA el de la función social de la propiedad, el de protección máxima a la empresa familiar agraria, de donde deriva el de distribución de la propiedad y el de acceso a la propiedad, así como el de dimensiones mínimas y máximas de la explotación, fijando como mínimo el de la unidad familiar; el principio de planificación de las intervenciones estatales y el de paridad para mejorar las condiciones y el nivel de vida del campo para alcanzar a los demás sectores. (32)

Así, pues, podemos concluir que todo proceso de RA pretende lograr una estructura agraria basada principalmente en la empresa familiar (y, más excepcionalmente, en empresas comunitarias, entendidas como plurifamiliares, de origen voluntario, por lo que cabe excluir ya el tipo del kholkos y del sholvokos) que por ser "empresa" -es decir, organización racional para producir- conlleva la exigencia respecto de toda la propiedad de ser racionalmente utilizada, -lo que se llama paso de la propiedad a la empresa- y estar al servicio de la difusión del tipo de empresa que ha constituido y sigue constituyendo el modelo ideal de los reformadores. Derecho de la RA y DA de la empresa pueden pues y deben combinarse para la instauración de un nuevo sistema agrario que armonice modernidad y justicia social, pero insisto en que no debe considerarse que no hay más DA que el de la RA.

Quisiera abundar en alguna de estas ideas; a lo largo de la historia reciente se han sumado las concepciones del DA de la RA del DA de la empresa. Ya vimos que aun llamándola ahora en algunos países "reforma de estructuras" -expresión menos dramática y politizada que la anterior, el DA sigue buscando por todas partes una más equitativa distribución de la propiedad (recordemos la labor realizada por las SAFER francesas) y una mejora de las unidades productivas, por lo que no cabe prescindir de la alusión a la "reforma" en una definición del DAA que tenga pretensiones de una cierta generalidad. La expresión reforma de

(28) Ob.cit.p.381

(29) publicada en mis "Estudios de DA y Política agraria", Zaragoza 1975, p.212

(30) Cfr. el estudio de Alberto Germanó "L'impresa agricola nel diritto brasiliano", en Rivista di Diritto agrario, 14, p.503; se trata de una aportación importante para conocer la evolución del Derecho agrario brasileño, del mismo modo que es fundamental, para su formación histórica, el libro cit. de Paola Porru.

(31) ver su completo y enjundioso trabajo sobre "Teoría mexicana de la RA" en el volumen que recoge los trabajos del Congreso de DA celebrado en septiembre de 1988 en Baja California.

Por cierto, que el mismo título y la aportación realizada por Vázquez Alfaro vienen a probar la importancia que todavía hoy reviste el tema de la RA en México y la necesidad de armonizarlo con el de la empresa y demás aspectos de un DA moderno que contemple el problema del medio ambiente, el del medio rural, el de la protección del consumidor, etc.

(32) Ob.cit.p.87

estructuras me parece más onicompreensiva que la de reforma agraria. Esta supone una acción importante, masiva, que se dirige a cambiar la estructura productiva de un país o de una región del mismo, mientras que aquella puede abarcar el cambio gradual, de no demasiada importancia cuantitativa, que se lleva a cabo día a día para mejorar las explotaciones. Además, para la RA es esencial el empleo del arma expropiatoria pues de otro modo no podría lograrse la catarsis que implica, mientras que la R de estructuras puede recurrir a otros tipos de intervención, prescindiendo incluso de expropiar.

También quisiera aludir a una dialéctica entre las dos concepciones que opone a algunos agraristas. El ilustre venezolano, antiguo Rector de la Universidad de Mérida, prof. Casanova, creador del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria se opone a la concepción del DA como D. de la empresa alegando que debe ser visto, ante todo, como D. de la RA, por lo menos en lo que concierne a América Latina (33).

Sin embargo, ya he dicho que las dos ideas son perfectamente conciliables y lo que el prof. Casanova ha de admitir es que se ha producido una bajada de tono, por lo menos, en el movimiento reformista latinoamericano, como lo destaca Antonio Carrozza en su intervención en el primer Congreso Mundial de Agraristas, celebrado en Baja California (México) en septiembre de 1989, con cita en este sentido del economista colombiano Antonio García, nada sospechoso de conservadurismo. (34)

(33) Así en su intervención en el Congreso de Goianias, de agosto de 1990, aunque no hacía sino repetir ideas anteriores, debidas al temor de que una tecnificación digamos del DA nos haga olvidar el problema social latinoamericano, el cual es cierto que se plantea de un modo muy diverso que el problema europeo, por ejemplo. En la misma reunión, el prof. argentino Fernando Brevia señaló en su intervención que no debe verse oposición alguna entre estas dos ideas fuerza del DA que, antes bien, se complementan.

(34) Ha habido en América Latina cuatro ondas de RA cada una de las cuales ha tenido gran influencia en el DA. La primera a citar es la mejicana que tuvo su continuación en la radical reforma boliviana de 1950 y en la guatemalteca del presidente Arbenz, la segunda sería la colectivista marxista de Fidel Castro en Cuba, más bien revolución que reforma propiamente dicha, la tercera sería la suscitada por la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy que abrió grandes expectativas en todo el Continente dando lugar a una serie de leyes iniciadas por la venezolana de 1959, seguida por la colombiana, peruana, panameña, hondureña, la salvadoreña, chilena y brasileña, el Estatuto da Terra de 1964, y le pondré un etc. porque no creo haberlas citado todas ni señalado sus matices particulares ya que éste no sería el lugar adecuado. La cuarta onda podría verse en la ley peruana de 1969, bajo la presidencia del general Velasco, por cuanto se apartó del modelo venezolano para crear el de la empresa comunitaria como ideal superior al de la explotación familiar. Este comunitarismo cayó después, pero me parece interesante. Me referí al mismo en las palabras pronunciadas en el Acto de clausura de la reunión internacional de especialistas de DA (Reconstrucción), recogidas en la "Memoria" de la misma, publicada en Mérida (Venezuela) en 1974. También en el trabajo "DA y RA", Separata de la Revista de Estudios agro-sociales, Madrid 1972, donde aludí al "personalismo" que parecía ser la teoría inspiradora de ese nuevo comunitarismo, el cual podía recordarnos incluso las Reducciones jesuíticas... Después de esas tres ondas, repito que el movimiento reformista se ha atenuado y en algunos países desaparecido. Son síntomas de ello, la caída del sandinismo que había seguido un cierto colectivismo o comunitarismo, la caída de la RA chilena sustituida por un proceso modernizador que se ha revelado eficaz en la práctica, la nueva posición de Brasil cuya Constitución de 1988 se plantea con más moderación el tema, afirmando categóricamente que las tierras productivas no serán objeto de expropiación. En el mismo México, después que se planteara la "reforma de la reforma", el actual presidente parece dar prioridad a la obra de modernización sobre la de reforma o revolución agraria que sigue mantenida en la oratoria del hijo de Lázaro Cárdenas, su oponente político. Es significativo el estudio de Salinas de Gortari, realizado en Harvard, sobre "Producción y Participación política en el campo" publicado en edición especial por la CONCAFA, en México 1989. Véase el prólogo de Manuel Camacho, del Colegio de México. Curiosamente, también en España, el reformismo agrario que surgió en 1982, tras la victoria socialista en las elecciones y que condujo a una legislación de RA lo mismo en Andalucía que en Extremadura, obra de sus respectivos Parlamentos autonómicos, para haber remitido pues el Consejero de Agricultura de la Junta de Andalucía (socialista) acaba de declarar que van a hacerse las acciones de reforma de estructuras.

La cita de Antonio García hecha por Carrozza es la siguiente: "la década de los años ochenta se ha iniciado con el sistemático abandono del tema de la RA, considerado por muchos gobiernos como una cuestión sin validez histórica ni vigencia práctica alguna", de su obra "Modelos operacionales

La configuración de un DA de la empresa tuvo lugar en Brasil a partir de 1964, desarrollándose una importante doctrina jurídica en la que destacaría yo el nombre de Pereira Sodero, así como el de Matta Maio, Raymundo Laranjeira y, más tarde, el de Octavio Mello Alvarenga, fundador, junto conmigo, en Alcalá de Henares, de ALADA, Asociación Latinoamericana de Derecho agrario.

Verdaderamente, la teoría del DA de la empresa ha hecho fortuna, pues prevalece en casi todos los tratamientos doctrinales y legislativos modernos del DA y en Brasil no podía ocurrir de otra manera, dado que sus juristas siguieron en todo momento la evolución. Antes del Estatuto da Terra el tipo de obras que conocíamos era el de Linhares de Lacerda "Tratado das terras do Brasil", muy interesantes para comprender la historia del régimen de las fincas rústicas desde la época colonial a 1960, pero que en modo alguno eran libros de DA. (35)

Conviene señalar que ese DA de la empresa inicial del Estatuto da Terra consideraba que la "empresa rural" no podía desarrollarse sino sobre un terreno agrícola y debía servir de este instrumento esencial, ello aun en el momento técnicamente más próximo al sector industrial y comercial, o sea en la fase de la transformación y venta de los productos", como lo dice Alberto Germano con cita de otro gran agrarista brasileño, Raymundo Laranjeira (36).

IV.-Nuevos horizontes para el DA

Lo que ha ocurrido en realidad es que han cambiado los planteamientos. Por un lado, va disminuyendo por todas partes la presión demográfica sobre la tierra, del mismo modo que disminuye el peso político de los agricultores. (Por lo que se refiere a España baste decir que en los últimos 10 años han sido 500.000 personas las que han abandonado el campo). Los jóvenes prefieren ahora un empleo que un lote de tierra de la RA. La verdad es que todos los que pueden huyen del campo para ir a la ciudad. Por otra parte ha cambiado la mística productivista, a lo largo de los años 80. Ahora ya no se trata de producir el máximo sobre cada finca, sino de hacerlo en condiciones de competitividad y con una gran calidad en los productos.

Nuevos problemas aparecen, como el de la protección de los recursos naturales, evitando la erosión y consiguiendo pérdida de tierra cultivable, por abuso productivista, pérdidas que el gran especialista en la materia, el norteamericano Lester Brown, cuantifica anualmente en algo equivalente a la superficie que Australia dedica al cultivo del trigo. (37)

Surge la necesidad de proteger el ambiente minimizando el impacto en el mismo de la agricultura, para lo cual Holanda y Suecia han limitado ya la cantidad de fertilizantes susceptibles de ser arrojados por hectárea cultivable.

La CEE ha trasladado a Europa el sistema del set-aside o retirada de tierras creado por los americanos hace ya algún tiempo y ello, en cierto modo, debilita los argumentos de los teóricos de la RA. Se habla cada vez más de una "Sustannebele Agriculture".

La verdadera injusticia aparece ahora en la llamada

de RA y desarrollo rural en América Latina". La cita, en la conferencia del prof. de Pisa sobre "Lineamenti di una teoria giuridica della riforma agraria", recogida en el vol. del Congreso publicado en México por la Concapa, en 1990.

(35) El libro consta de 4 volúmenes y aparece editado en Río de Janeiro, 1960.

(36) Ob. cit., p. 524, nota 61. De este autor me permitire citar su obra Colonização e reforma agrária no Brasil", Rio de Janeiro 1983.

(37) Ver "L'état de la planète", préface de René Dumont, Paris 1989. También Ramses 90, "Le monde et son évolution". Bajo la dirección de Thierry de Montbrial et Jacques Edin, Paris 1989: "Politiques de l'agriculture et de l'environnement possibilités d'intégration", Paris 1989. Me remito a la importante tesis doctoral del notario Juan Francisco Delgado de Miguel sobre "La noción de espacio rural y la función ecológica de la propiedad como elementos configurantes del DA ambiental". Oviedo 1990 pendiente de publicación, cuyas conclusiones pueden verse en la Revista de Derecho agrario y alimentario, núm. 15.

El parámetro, es decir, en el hecho de que, por ejemplo en España, las rentas agrarias sean la tercera parte de las de los demás sectores.

El desplome del comunismo y el gran fracaso del estatismo, de la planificación centralizada y del colectivismo agrario, no cabe duda de que han erosionado la mística igualitaria con la que muchos intelectuales de Occidente pretendían crearnos mala conciencia. Los modelos que nos mostraban se han revelado antieconómicos y contrarios a la vigencia de los Derechos Humanos.

Cada vez más se comprueba que los problemas agrarios se plantean y han de resolverse a escala internacional, mediante una liberalización de mercados que permita a los países de América Latina, entre otros, aumentar sus exportaciones para poder pagar su Deuda y desarrollarse debidamente. Esta gran cuestión que es de justicia resta importancia a otras de carácter más doméstico y, por otra parte, enfatiza la búsqueda de la mayor productividad posible para salir a los mercados, productividad que requiere inversiones y, por lo tanto, puede ser perturbada por una RA.

Lo que hoy se destaca por sociólogos y economistas sobre todo es que asistimos en la Europa de la CEE y en Estados Unidos, a un dualismo: por una parte, las explotaciones de gran eficiencia, que pueden ser a veces de tipo familiar pero que incluyen a las grandes de modo especial, capaces de producir con alta productividad y ser competitivas a escala nacional e internacional, como nos lo van a exigir los Acuerdos Gatt y, por otro lado, la llamada agricultura rural o "social", en gran parte compuesta de pequeñas unidades poco productivas, sin medios modernos, que han de ser sostenidas por el Estado por razones de diversa índole no económicas sino "sociales", como la de evitar el desempleo y la despoblación de los campos con el consiguiente avance de la erosión y de la maleza, ser los campesinos guardianes de la naturaleza, de las aguas limpias, de los bosques, contribuir a la mejora del medio ambiente, mantener los valores tradicionales del mundo rural, aun cuando sea a costa de ir cada vez más a producciones no alimentarias, a la promoción en el campo de actividades alternativas a la agraria como la de pequeñas industrias a la creación de grandes espacios recreativos. Todo esto evidencia la renovada importancia del "Droit Rural".

Se toma la calidad como base de una nueva política agraria, porque se contempla cada día con más interés la postura de los consumidores, lo cual es un hecho nuevo en el DA.

No cabe duda de que los afanes productivistas y desarrollistas de los años 60 y 70 están en crisis dada la situación de excedentes que tenemos y la seguridad de que se puede alimentar una población mundial muchísimo más elevada que la presente. La política agraria productivista ha sido sustituida, al menos en la Europa comunitaria, por otra reduccionista, que aspira a limitar las tierras cultivadas, los activos humanos en agricultura, las producciones agrarias, sustituyendo la cantidad por la calidad y, por supuesto, los excedentes y los subsidios, es decir, los costes presupuestarios de una agricultura subvencionada al máximo como fue la de la CEE que ahora está en línea de reducción.

Todo lo anterior no cabe duda de que contribuye a la crisis de la empresa familiar como modelo universal e indiscutible para el reformador agrario. Es indudable que la idea de modernización destaca sobre la de reforma, entendiendo aquella adecuadamente, en el sentido que se deduce de lo expuesto.

Esa idea de modernización, por lo que a la PAC se refiere, significa "americanización" en cuanto, de cara a las organizaciones GATT se propone por el actual Comisario de Agricultura, el irlandés Mac Sharry sustituir el sistema de protección de la agricultura via precios por el de utilizar una cantidad de subvención para hacerla productiva lo que indudablemente podrá suponer una aproximación euroamericana. Todo esto representaría un nuevo avance en el proceso de homogeneización o unificación del DA a niveles internacionales que se permite en la importancia del DA comparado y de la

normativa internacional.

V.- La política de la CEE como política agroalimentaria

Yo pienso que el gran cambio en la orientación de la política y del DA se produjo con ocasión del Tratado de Roma que empezó a regir en enero de 1959, para instaurar una política agrícola común o PAC, en pocos años, a partir de 1962, en que se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA) y se legisla la primera organización común de mercado referida a los cereales.

La PAC, en efecto, nace bajo la obsesión europea del abastecimiento, es decir, de la autosuficiencia alimentaria en vista de la mala situación padecida por los pueblos de ese continente con ocasión de las dos guerras mundiales, que sólo pudo ser paliada gracias a las importaciones provenientes de USA y Latino América de alimentos: soja, maíz, trigo, carne, azúcar, etc. El otro objetivo básico era el de mejorar las rentas de los agricultores para constituir con ellos la base de las democracias europeas inmunes a la propaganda del Este sobre las "excelencias" del colectivismo. El muro de Berlín, construido curiosamente sobre el limen del Imperio romano, señalaba el límite infranqueable de un modo de vida y de producción agrícola basado en la explotación familiar agraria de responsabilidad individual, según el modelo propuesto por la Conferencia de Stresa de 1959.

Para alcanzar tales objetivos los Padres fundadores podrían haber recurrido al sistema anglosajón de los deficiency payments que tan buenos resultados habían dado en Gran Bretaña, garantizándole una alimentación barata, pero aquella nación no pertenecía por entonces a la CEE, de modo que predominó el sistema francés o continental de la protección pagada por los consumidores mediante precios elevados, mucho más que los del mercado mundial (sistema llamado, por eso mismo, del doble precio) protegidos por medidas externas e internas.

Ahora bien, ello hacía necesario tranquilizar a los consumidores prometiéndoles precios razonables, confiando en los aumentos de productividad y en la estabilidad de los mercados, para conseguir un avance constante en el equilibrio y ajuste entre oferta y demanda, entre rentas dignas para el agricultor y precios no muy altos al consumo, bajo la égida de un nuevo principio que hace su aparición en el Tratado de Roma, el de puridad entre el sector agrario y los demás.

De este modo se explica el contenido de los arts. 38 y 39 del Tratado en los que se señala cómo la PAC abarca tanto la producción como el comercio de los productos agrarios y se fijan los objetivos de aquella. Extender la PAC al comercio agroalimentario era una gran novedad, como lo fue sin duda incluir en el Anexo II, en la lista de los productos a considerar como agrarios, los de la pesca marítima, mientras se excluyeron los forestales. De ahí se deduce que la PAC es, ante todo, política alimentaria, a lo que se subordina la política agraria.

A las finalidades señaladas por esos preceptos debemos añadir hoy, según lo hemos visto, la de "protección del ambiente", porque como lo recuerda Sgarbanti el par. 2 segunda frase del art. 130 R introducido en el Tratado CEE por el Acta Única Europea, señala que las "exigencias ligadas a la salvaguardia del ambiente constituyen una componente de las otras políticas de la Comunidad". (38)

Casi no sería preciso decir que esta finalidad aparece hoy en todos los sistemas jurídicos, desde el norteamericano a otros menos desarrollados. De especial sensibilidad son países como Brasil, como puede verse leyendo su Constitución de 1988 y, en general, los autores latinoamericanos. (39)

(38) "Le fonti del Diritto Agrario, I Le Fonti Costituzionali e Comunitarie", Padova 1988, p. 294

(39) Cfr. la intervención del Dr. Otto Morales Benítez en el Congreso de Goiânia sobre "Equilibrio ecológico y conservación de la naturaleza", donde pintó un cuadro trágico de la situación del medio ambiente en América Latina. Téngase en cuenta también todo lo dicho en la reunión previa, celebrada en Río de Janeiro en el mismo mes de agosto de 1990, bajo

VI.-La ampliación del ámbito de la empresa agraria y de lo agrario. La teoría agrobiológica y sus límites

Ahora bien, durante los años 70, se va a producir en la doctrina latinoamericana y europea una ampliación del campo propio del DA, ya que se considerará como actividad agraria la agro-biológica, de cultivo de plantas o cría de animales en instalaciones sin tierra, invernaderos o granjas, donde se lleva a cabo una producción intensiva a gran escala, necesaria para la alimentación de las masas, gracias a las técnicas modernas en materia de cría de animales y de piensos compuestos, etc. etc.

Fue el jurista argentino Rodolfo Carrera, una de las cabezas de la importante doctrina de ese país, quien inició la llamada teoría agrobiológica, pero ha correspondido al insigne prof. de Pisa, maestro de muchas generaciones de agraristas, director de la Rivista di Diritto agrario, Antonio Carrozza, el acabar de configurarla, dándole el predicamento de que hoy goza, especialmente en Italia. (40)

Prácticamente todos los agraristas europeos (41) admitimos esa teoría de l'agrarietà de nuestro admirado colega italiano, en cuanto conduce a una ampliación de las actividades a considerar como agrarista, no en lo demás. Debo decir que yo he polemizado con él, sosteniendo que, de las producciones sin tierra, sólo deben incluirse en el campo del DA o, si se quiere aceptar mi nueva denominación, del DAA, aquellas que sean alimentarias, no las de cría de caballos de carreras, perros de raza, animales de pieles preciosas, pájaros domésticos, animales de zoo, etc. Mientras para el maestro Carrozza lo decisivo es el carácter biológico de la producción, yo entiendo que procede efectuar en cada caso una valoración axiológica, es decir, considerar si tal o cual producción es merecedora de la protección característica del DA. Este es proteccionista, según el Tratado de Roma y también según el art. 130 de la Constitución española, pero tal protección debe restringirse a los casos en que existan verdaderas causas justificativas, como ocurre en la hipótesis de las producciones basadas en la tierra, ya que en ellas existe el riesgo meteorológico, junto al biológico, pero mucho más importante aquel

la égida de la Sociedad Nacional de la Tierra y de su presidente el ilustre agrarista Mello Alvarenga sobre RA y Medio ambiente en la que pudimos escuchar datos escalofriantes a propósito del problema de la Amazonia.

(40) ver el volumen en que se recogieron los trabajos de las primeras jornadas italo-españolas de DA edit. por las Universidades de Salamanca y Valladolid en 1972, donde se contiene en págs. 305 y ss. el trabajo del prof. Carrozza que lleva por título "La noción de lo agrario. Fundamento y extensión". Por supuesto que ha desarrollado su posición en muchos escritos suyos, remitiendo al lector a su último libro "Lezioni di DA I Elementi di Teoria Generale", Milán 1988; le he dedicado una reseña en el número 14 de la Revista de Derecho agrario y alimentario. Importante a este respecto es el volumen sobre "L'impresa zootecnica e agrarietà", que recoge los trabajos aportados a la investigación promovida por la Escuela superior de Estudios Universitarios y de Perfeccionamiento S. Anna de Pisa, bajo la dirección de Alfredo Massart, Milán 1989; (entre los trabajos hay uno presentado por mí bajo el título "La ganadería en el sistema del Derecho agroalimentario, en p. 199). Otro libro importante es el de Nicoletta Ferrucci "L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico", Milán 1989.

(41) Por lo que se refiere a Latino América quiero citar a Fernando P. Brevia y su conferencia del Congreso de Goianias sobre "Tendencias de la doctrina agrarista", en la cual recuerda que la escuela argentina elaboró en 1940 la teoría según la cual la actividad agraria sería una industria genética, anticipándose a las modernas tendencias europeas. El, por supuesto, sigue la teoría agrobiológica y hace observaciones muy atinadas a propósito de la tendencia a asimilar DA y D. de los recursos naturales o D. de defensa del medio ambiente. "No creemos dice con todo acierto que el DA sea el D. de los recursos naturales", aludiendo a una tendencia latinoamericana a esta asimilación, "pero nadie puede negar el interés que la actividad agraria tiene en su cuidado y preservación, como asimismo en las implicaciones jurídicas de la ecología que constituyen, aunque sea en parte, el objeto del moderno derecho ambiental. De ello resulta como dice Vivanco, que si bien el DA tiene un contenido distinto a la actividad conservacionista, requiere siempre el manejo de los recursos como forma o medio adecuado para evitar su desgaste en detrimento de la fertilidad". Recuerdo que esa conferencia, como las demás que cito del Congreso, está ya publicada en un "Jornal do V Congresso", Goianias 1990, mes de septiembre (Volumen I, pendiente de publicarse el resto de los trabajos en un volumen II que yo no he recibido todavía).

que éste. Además, aquí nos enfrentamos siempre con el problema de la distribución y del uso racional de la tierra, bien limitado e importantísimo, que requiere normas para su conservación, no enso que para la conservación del Medio ambiente, por lo que el DA no puede renunciar nunca a la regulación de todo tipo de producciones fundiarias, sean alimentarias o no alimentarias, como las de fibras-algodón, lino, cáñamo, gusanos de seda- sean de productos energéticos, tan importantes en la agricultura brasileña por ejemplo, biomasa o cualesquiera otros.

Por contra, cuando salimos de la problemática de la tierra, yo entiendo que sólo los alimentos deben preocupar al legislador y al Estado protector, ya que la C. española, por ejemplo, en su art. 51 proclama el principio de protección a los consumidores y, en ese aspecto, es obvio que se debe proteger la alimentación que constituye la rúbrica principal del presupuesto de las familias menos pudientes. Mediante reducir, en la medida de lo posible, esa parte del presupuesto familiar, se realiza la directiva constitucional de remover los obstáculos a la igualdad (art. 9). En cambio, no tendría sentido conceder crédito agrario al criador de caballos de carreras o de animales de zoo, por más que se invocara el carácter biológico de tales producciones.

En suma, el Derecho no puede basarse en el mero hecho técnico, sino que ha de atender primordialmente a los valores y a los fines, así como a los principios constitucionales.

En esta polémica con mi querido amigo el prof. Carrozza he tenido la satisfacción, recientemente, de poder leer en el magnífico "Compendio di DA italiano e comunitario", publicado por el prof. Luigi Costato lo siguiente: "la sugerencia adelantada por mí hace bastante tiempo de interpretar la palabra "ganado" (bestiame) como sinónimo de animales aptos, fundamentalmente, para satisfacer las necesidades nutritivas del hombre susceptibles de ser criados también sobre el fundo es, en cierta medida, arbitraria, al faltarle un soporte normativo directo: pero está indirectamente respaldada por las indicaciones contenidas en el art. 3, párrafo 1, del Rto. 1360/78, modificado sucesivamente para extender el régimen a los nuevos Estados miembros Grecia, España y Portugal". Por supuesto, Costato excluye el caso de los caballos y los galgos de carrera, con cita de la Clasificación internacional tipo, por industria, de todas las ramas de la actividad económica. (42)

Por mi parte no tengo nada que añadir a la postura de Costato que comparto totalmente. Yo también acepto la teoría agrobiológica con esa limitación, propia del sentido común, pero que él justifica en textos internacionales y comunitarios a tener en cuenta para lograr una homogeneidad entre Derecho interno-italiano o español-y Derecho Comunitario.

VII.-El significado del nuevo DAA

En este punto quisiera ya llamar la atención sobre el significado de mi denominación del DAA: pretende abarcar lo específicamente agrario, es decir, todo lo relacionado con las producciones obtenidas en el ager, en el predio o fundo, sean alimentarias o de madera-todo el mundo de la silvicultura, de fibras para la industria, etc. y, además, aquellas otras que son típicamente alimentarias, obtenidas fuera, en granjas por ejemplo. Es evidente que estamos más allá de los campos y por ello no nos puede servir la expresión DA sino que hemos de ampliar ésta para abarcar todo lo alimentario no agrario la órbita del DAA; a éste no le interesa la empresa produc-

(42) En esa obra, editada en Padova, 1988, ps. 13 y 14. La posición de Costato ha sido reafirmada por su discípulo Sgarbanti en su importante monografía, antes citada. Será conveniente aclarar que estos dos autores no han pretendido alterar la teoría del ciclo biológico sino tan sólo atenuarla excluyendo las crías de animales no alimentarias. En realidad Sgarbanti hace un gran esfuerzo doctrinal por demostrar que también el DA comunitario acoge la teoría agrobiológica. (Cfr. el último capítulo de su obra)

ductora en sí, cual sea su tamaño o su estructura, por cuanto aquí no se plantea el viejo problema de la distribución y del uso de la tierra, sino que tan sólo le concierne el producto, el alimento, ya que formará parte del conjunto de abastecimientos previstos para el consumo humano y se influirán recíprocamente en cuanto a precios y calidades con aquellos otros productos de la tierra. Estas consideraciones se pueden aplicar todavía con más razón a los productos de la pesca marítima, la cual está claro que no entra en ningún concepto de agricultura y, sin embargo, los alimentos procedentes de sus capturas se incluyen por la PAC entre los contemplados por el art.39 y el Anexo II, ya que se integran asimismo en esos abastecimientos e influyen en el precio de la carne, por ejemplo. Como lo ha dicho el insigne maestro italiano del DA, el prof. de Roma Emilio Romagnoli, el criterio que ha seguido el Tratado para determinar lo agrario ha sido merceológico, atendiendo pues al producto.

En una palabra: lo que se toma en consideración es el llamado complejo agroalimentario, tema sobre el que he de volver.

Cuando yo hablo de DAA no trato solamente, como algunos lo han pensado, de oponerme a la teoría agrobiológica, sino que la cuestión es mucho más importante y compleja. Ya vimos el punto concreto de la configuración jurídica de lo agrario. Pero lo importante para comprender la nueva teoría del DAA es partir de que el objeto del mismo no es la ya la tierra ni siquiera la empresa agraria ni la RA sino el complejo agroalimentario.

No cabe duda de que cuando David y Goldberg acuñaron, en 1957, el término *agribusiness*, para referirse a una nueva forma de concebir el conjunto formado por la agricultura, industrias derivadas y comercio de productos agrarios, abrieron un gran camino en el análisis de los problemas que atañen a todo lo relacionado con estos productos desde que son producidos en la explotación hasta que llegan al consumidor." (43)

Desde entonces no ha hecho más que afirmarse esa tendencia; así el más reciente libro francés sobre DA, publicado por el IHEDRA que lleva por título "L'exploitation agricole," dedica mucho más espacio que a ésta a las *filières agroalimentaires* y a las condiciones sanitarias de los alimentos. (44)

Está pues demostrado que el DA de la empresa o de la RA, que había ocupado hasta ahora a los agraristas, ha sido superado por planteamientos mucho más amplios dirigidos a contemplar todo el proceso que va desde la producción en los campos o en las granjas a la transformación, comercialización, distribución y consumo.

Yo estimo que el problema clave del nuevo DAA no es ya el de la tierra o el de la empresa, qué tipo ha de ser el ideal, cómo regular esa organización, etc, sino el conflicto entre productor y transformador, entre éste y el comerciante, entre todos ellos y el consumidor. Desde el momento mismo en que la CEE afirmó que la PAC abarcaba la producción y el comercio de los productos agrarios (art.38), desde que se fijaron los objetivos de aquella en el art.39, quedó planteada la nueva problemática que sólo el DAA puede resolver.

Un motivo de enorme preocupación en nuestros días es el de la protección del consumidor, no ya sólo en los aspectos económicos sino en su salud y seguridad, como lo

expresa el art.51 de nuestra Constitución. Precisamente por ello se comprende que haya surgido en los últimos años lo que se llama Derecho alimentario, el cual, según su máximo exponente europeo, el Dr. Gerard "establece principios y métodos de reglamentación, normalización de los artículos, empleo de aditivos, prevención de la contaminación, etiquetado de los productos, lanzados al comercio, inspección y vigilancia de alimentos." Sus funciones serían las de "protección de la salud y asegurar el ejercicio honesto del comercio de los artículos alimentarios y alimenticios", todo lo cual, según el mismo Gerard concierne no sólo a los consumidores sino a los productores que pueden buscar en el Derecho alimentario una seguridad jurídica satisfactoria como contrapartida a las exigencias legales a que están sometidos" (45)

Pues bien, lo que yo pretendo es que el DAA englobe tanto al DA como al D alimentario en el sentido propio y al Derecho alimentario en sentido indirecto que puede ser el propio DA en cuanto establezca medidas de protección a la hora de producir o de transformar...es decir que el DAA, para ser verdaderamente coherente y científico en estos momentos, abarque la totalidad de la normativa referida al complejo agroalimentario, del productor al consumidor, si bien existirá un círculo de normas "alimentarias" igual que existe otro alrededor de la "tierra de cultivo" o de la "empresa"....

Lo que no cabe, a la altura de 1990 o de 1989 es como lo ha hecho Costato, quien por otra parte es un gran especialista en D. Comunitario- volver a definir el DA como el que regula la actividad del empresario agrario, (46) porque es realmente fácil comprobar cuantas normas no van ya dirigidas al agricultor sino al transformador, cómo las principales ayudas de la PAC benefician a los comerciantes exportadores más bien que a los productores de cereales, por ejemplo, cómo están previstas fuertes subvenciones comunitarias para las industrias de transformación estén o no vinculadas a una finca, cómo se contempla la ayuda al mundo rural, cómo se regulan los productos de la pesca marítima que evidentemente no se obtienen por empresarios agrarios, etc, etc, lo cual no quiere decir que el DA de la empresa no comporte un núcleo de normas verdaderamente importante en el seno del DAA. Esto lo reconocen casi todos los autores. No pueden hoy comprenderse los problemas del DAA si no se acepta que existen dentro del mismo subsistemas de normas especialmente protectoras, como las relativas a las explotaciones familiares por ejemplo que se corresponderían, más o menos, con "los pequeños productores" repetidamente citados en las normas de organización de mercados como destinatarios de un favor especial.

Creo que era más adecuada mi definición de 1965 al abarcar la empresa por una parte, la producción agraria por otra. El esfuerzo de Costato para señalar las referencias últimas del DA comunitario al empresario son interesantes y hasta convincentes, pero, de todos modos, yo creo que al decir que el DA es el D. que regula la actividad del empresario se está diciendo poco; se omite toda la problemática de la producción que, en cierto sentido, es independiente del tipo de empresa productora; se olvida al mundo rural, por ejemplo, del que para nada trata Costato en su "Compendio" y, sin embargo, la CEE ha emanado un documento sobre este asunto, de gran trascendencia. En España, desde 1968, en que se dictó la Ley de Ordenación Rural, somos conscientes de que la problemática agraria debe ir enmarcada en otra más amplia, la de la comarca o región rural, con todos sus problemas de infraestructura, educación, desarrollo industrial, desequilibrios (a los que alude el Tratado) etc. Los

(43) Tomo esta cita de mi primer trabajo sobre "Derecho agrario, Derecho alimentario, Derecho agroalimentario", en el núm. I de la nueva Revista de DAA; Madrid, septiembre de 1985, p.8

(44) París 1990, bajo la dirección del insigne agrarista y académico Jean Mégret. También Louis Lorvellec, en su reciente volumen sobre "Droit Rural", analiza detenidamente las "cadenas agroalimentarias" que es como yo traduciría al español esa interesante palabra francesa, París 1988; cfr. su índice para comprobar que distingue dos partes: la primera consagrada a la explotación y la segunda al "ambiente que rodea a la explotación", *environnement de l'exploitation agricole*, dentro del cual asigna el libro 3 a la economía agroalimentaria, donde se ocupa de las cadenas y de la organización de los mercados agrícolas. Está claro, pues, que el DA no es ya el Derecho de la empresa o de la explotación, ya que los franceses siguen utilizando esta palabra donde los italianos y españoles preferimos hablar de la empresa.

(45) Tomo estas citas de mi cit. trabajo sobre DA, da y DAA, p.12

(46) Ob. cit. p.20. El mismo autor reconoce a seguida de la definición que "las reglas del DA no son dictadas frecuentemente, de forma exclusiva para la empresa, sino que también abarcan otras materias bastante importantes que son actividades no empresariales y no agrarias" aunque Costato sostiene que, en definitiva, todo acaba por referirse al empresario, incluso el sistema de precios que ha sido realizado sin individualizar, específicamente, los sujetos protegidos, pero que de todos modos tiene la finalidad de tutelar las rentas agrarias. (p.21)

autores franceses hacen bien en conservar la denominación "Droit Rural" que nos recuerda hasta qué punto ese medio nos condiciona y nos envuelve. De ahí que en mi definición haya yo querido rendir homenaje a este origen histórico del DA, a esa doctrina, a las finalidades que todavía hoy persisten de promoción relativas al mundo rural.

Ahora bien, lo más importante, con todo, no es adentrarse en esa problemática del mundo rural o del medio ambiente y los recursos naturales, sino reconocer que la cuestión fundamental del DAA actual es el conflicto de intereses productor-consumidor. Lo grave es que los juristas que nos ocupamos del DA olvidemos uno de los intereses en juego que es, justamente, el del consumidor.

Por otra parte, al situar a nuestra disciplina en el marco amplísimo, omnicompreensivo, del DAA hago labor de acercamiento al Derecho anglosajón e internacional, empezando por la FAO, sigla que significa FOOD and AGRICULTURE ORGANISATION, siguiendo por el nombre del antiguo Ministerio español de Agricultura que, a partir de 1982, se llama de AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Del mismo modo que el alemán también incluye la referencia a la alimentación.

Tomemos, por ejemplo, la temática que los norteamericanos consideran propia del DA y veremos cómo incluye la Drugs and Foods Act, cómo se destacan los objetivos de la comercialización, la protección sanitaria en el sector agrícola, la protección de la autonomía alimentaria nacional (Food and Drugs Administration, Food Safety and Inspection Service), cuya misión es la de asegurar si existe o no contaminación química en los alimentos. (47)

Francamente pienso que la CEE supo concebir en 1958 una política agraria ambiciosa, centrada sobre el complejo agroalimentario. Por ello quizá ha sido capaz de lograr un éxito que es su principal inconveniente a la hora de las negociaciones GATT. Yo no dudo de que éstas no vayan a tratar aisladamente de las cuestiones agrícolas sino que abordarán los problemas de la alimentación mundial, del Programa Mundial de alimentos y las ayudas alimentarias directas, de la sanidad vegetal y animal en el comercio de los productos agroalimentarios, para la protección de los consumidores, de la estabilidad de los precios agrícolas, de las reservas estratégicas de alimentos, quien sabe de si procede, como algunos lo demandan, crear una organización permanente que, de alguna manera recuerde al FEOGA europeo, etc. etc. es decir, que abordarán asimismo la realidad global del complejo agroalimentario.

VIII.-La teoría agroalimentaria en Italia

En un reciente libro, debido a Rosalba Alessi, profesora ordinaria de DA de la Universidad de Palermo se acoge la teoría agroalimentaria, por primera vez en Italia, si bien tanto Costato como su discípulo Sgarbanti habían ya limitado el criterio agrobiológico con la exigencia de la finalidad alimentaria en las producciones sin tierra. (48)

(47) Ver el artículo publicado en la Revue de Droit Rural, traducido por Lorvellec, de Neil Hamilton bajo el título "L'étude du droit rural aux Etats Unis", singularmente en ps. 103 y ss.

Ver también el número especial de la Hamline Law Review, vol. 12, núm. 3. Las palabras de Introducción que escribe Phillip L. Kunkel merecen citarse: "Los años 80 fueron un tiempo de transición para la agricultura americana. La década estuvo marcada por crisis financieras que rivalizaron con la de 1930 en severidad... Sin embargo, el total endeudamiento de los agricultores empezó a decrecer a partir de 1986. La renta media no ha dejado de crecer regularmente desde 1986. Las exportaciones agrícolas se incrementaron en los últimos 4 años. Las tasas de interés han decrecido. Los temas de los 80 para la Agricultural Law Association fueron la financiación y el crédito. Ahora son las preocupaciones del medio ambiente, la biotecnología y el comercio internacional. p. 477

(48) Cfr. citas anteriores. Ciertamente es que Costato se ha referido asimismo, con buen criterio, a que las producciones sin tierra o de invernadero han de tener por objeto productos obtenibles en el fondo, con lo que se pretende cubrir el caso específico de las plantas ornamentales y de las flores que cada

Rosalba Alessi parte de reconocer que, "en economía avanzada y de alta especialización y división del trabajo, la agricultura es parte integrante de un difuso sistema de conexiones que en su conjunto constituyen un complejo agro-industrial-alimentario y paralelamente el DA asegura y refuerza su naturaleza de derecho de promoción y/o de protección expresando, en las técnicas y en los fines, la opción de un legislador que razona siempre más en términos de sistema y no de modelo. Venido a menos su punto de referencia obligado, es decir, un concepto seguro económico-jurídico de agricultura, la agrariedad se revela igual que la comercialidad una categoría histórica y no ontológica y como la segunda debe renunciar a constituir la base de "un sistema normativo autosuficiente que ordena un entero sector de la economía." (49)

Rosalba Alessi percibe claramente la distinción entre el tema de las empresas y el de los productos cuando dice: "Las grandes leyes de programación e incentivo del complejo agro-alimentario, por ejemplo, pueden asumirse como índices de la pertenencia al mismo de las producciones cárnicas intensivas y de la acuicultura, pero de ello no puede deducirse la agrariedad de la actividad en cuestión, con consecuencias para la calificación de la empresa." (50)

"Hay una ruptura... porque no está dicho que la función de la empresa en el sector y en el sistema económico corresponda a la naturaleza y a los modos de organización de la actividad y que estos últimos reaccionen sobre la primera y viceversa".

"Recoge bastante bien estos elementos de novedad aquella doctrina que partiendo del contenido y de los fines del derecho comunitario propone la adopción del criterio agroalimentario: la misma terminología evidencia prima facie cómo la referencia conjunta a los modos de producción y a los resultados del proceso productivo (por lo tanto a las razones del mercado) pueda conseguirse hoy abandonando intentos manipuladores de la noción de agrariedad y yendo en cambio a la búsqueda de un nuevo concepto... la teoría tiene el mérito de destacar que la reflexión en torno a la empresa agraria tenga en cuenta también el punto de vista de la CEE... El asunto consiste en que en la normativa comunitaria y en la nacional a ella reconducible punto de referencia determinante no es ya la empresa sino el producto... La ganancia obtenida bajo el perfil de la reconstrucción, es consistente. Los productos de la agricultura tradicional son todos de oferta rígida, en cuanto ligados a factores climáticos y a un capital fijo que no es fácil de reconvertir". Añade que "los productos alimentarios son de demanda inelástica e inducible sólo dentro de ciertos límites", y ya sabemos-comento yo- que ésta es una de las razones de la especialidad protectora del DA, mientras que semejante inelasticidad no existe para los caballos de carrera, los perros, etc. (Lo que me parece un argumento de gran efecto contra la teoría agrobiológica de Carrozza). La Alessi señala que, en vista de esa rigidez e inelasticidad por ella señaladas, entran ante todo en la agrariedad los productos de cultivo del suelo y de crianza de animales con base territorial... y los que tienen finalidad alimentaria o son idénticos o sucedáneos de los de la agricultura tradicional como las flores... El criterio agroalimentario, en los términos aquí aceptados, se nos ofrece como clave convincente para la lectura de los cambios acaecidos en el cuadro normativo. El proceso de alineación entre derecho interno y derecho comunitario gana en claridad y transparencia si se destaca que el moderno ampliarse del haz de empresarios a considerar "agrarios" para determinados fines encuentra sus razones y su límite en la exigencia del or-

día, por cierto, aparecen más importantes. Estoy de acuerdo con ellos. Desde el momento en que una parte de esas producciones se produce o puede producirse en la tierra de cultivo-caso de los claveles de la Maresma catalana, cerca de Barcelona-procede reconocer su agrariedad que, forzosamente, ha de ser independiente del origen del producto, algo que no puede ni debe probarse.

(49) Il Codice Civile Comentario diretto da Piero Schlesinger "L'Impresa agricola Art. 2135 - 2140", Milán 1990, p. 63

(50) Ob. cit. p. 65

denamiento de incentivar y proteger las actividades que constituyen el primer anillo de la cadena agroalimentaria... en consecuencia resulta relevante la función de la empresa"; y aquí vuelve a citar la distinción entre empresa y producto con referencia a la doctrina alemana que acoge tal distinción (Winkler y Kreuzer) (51)

IX.-La historia breve del DA a través de sus definiciones según A.Carrozza

El maestro de Pisa ha dedicado un artículo de la Rivista di Diritto agrario a este tema.(52)

Señala como criterios de referencia de los diversos autores: a) la noción de agricultura; b) la propiedad; c) la empresa; d) la actividad; e) los bienes, ya sean productos ya instrumentos de producción; f) los sujetos.(53)

Por su parte, acaba proponiéndonos una definición cortísima del DA como "el D.de la agricultura".

Carrozza insiste una vez más en su tesis contra los principios generales del Derecho cuya búsqueda, según él, se habría revelado estéril. Yo no puedo estar de acuerdo con semejante posición. Los principios constitucionales por ejemplo no puede haber ninguna duda de que existen y son fácilmente identificables: el de Libertad e Igualdad, más aún valores que principios, pero que se concretan en el de búsqueda de la igualdad sustancial (art.9, naturalmente me refiero a la Constitución española), la propiedad con función social

(51) Ob.cit.ps.69 y ss.ver nota 280 sobre la doctrina alemana, donde con muy buen criterio Winkler señala que la explotación agraria no es más que uno de los elementos de la reglamentación de los mercados agrícolas cuya organización comprende todas las empresas de la economía alimentaria". De ahí podemos deducir que también los alemanes-y así lo of manifestar, por su parte, al prof.Göbesz, en el Seminario de Göttingen de septiembre 1990-, siguen la teoría agroalimentaria.

La teoría agroalimentaria que yo puse en marcha en 1983, con ocasión de presentar en el Congreso del CEDR en Ferrara (mes de mayo) la Ponencia española y que de alguna manera, por su referencia a las cadenas agroalimentarias, había sido también formulada por autores franceses, con Lorvellec quizá en la misma época -1983 en que nace la Asociación francesa de Derecho rural y agroalimentario. Pero, en todo caso, mis planteamientos son distintos, se ha ido abriendo paso progresivamente hasta ser aceptada en Alemania e Italia. Según Lorvellec hay un noyau dur del droit rural francés que sería el conjunto de reglas aplicables a los profesionales de la agricultura, y zonas vecinas donde se proyectan ciertas reglas, que serían el espacio rural y lo agroalimentario. La extensión al espacio rural por una parte afecta a quienes por la localización de su actividad forman parte de alguna manera de la familia geográfica de los agricultores; forestales, artesanos rurales a quienes por ejemplo están abiertas las instituciones de solidaridad agrícola. La otra proyección supone la sujeción a las reglas de la economía contractual en agricultura o del mercado común agrícola de transformadores que no han tenido jamás relaciones con los agricultores, pero forman parte de su familia económica. Y añade esta observación digna de ser recogida textualmente: "si la especialidad de la actividad agrícola desaparece algún día es que se habrá consumado la ruptura completa entre dos agriculturas. Una, más tradicional y guardiana del medio ambiente será sometida al "derecho de los campos" (droit de la campagne) y la otra, siempre más intensiva, pertenecerá por entero al derecho del sector alimentario y bioindustrial." "Droit Rural", París 1988p.10

Desgraciadamente, mi admirado amigo Lorvellec no entendió debidamente mi postura ya que me imputa que sólo admito las producciones alimentarias cuando está claro que lo repetiré una y mil veces-considero agrarias todas las producciones territoriales agrobiológicas y sólo las alimentarias cuando no sean territoriales, sin contar el caso de las flores. En el otro libro moderno y, por cierto, de gran altura científica, debido a J.Hudault se viene a aceptar asimismo esta nueva concepción en cuanto se señala, con cita de otros autores franceses, Dupeyron-Theron-Barbieri, que, "en sentido amplio, el DA comprende no sólo el derecho de la explotación y de la organización administrativa de la agricultura sino también ese vasto sector que la doctrina cualifica como derecho agroalimentario. Es evidente, acaba diciendo, que en un terreno sistemático, el término agrario no basta para dar idea de toda la realidad de la actividad agrícola tal como el legislador la consagra en sus aspectos más modernos". "Droit Rural", París 1987, ps.25-27

(52) Breve storia del DA attraverso le definizioni, 1989-3, ps.359 y ss.

(53) Recuerda la definición de Jossierand del DA como D.de clase de los campesinos, al lado del D.mercantil entendido como D. de los comerciantes p.372. Alguien ha contrapuesto el D.de la burguesía campesina al de la burguesía comercial. Este tipo de planteamientos está totalmente superado, como el de Guy Chesné sobre la base de Ripert que veía en el DA un cuadro normativo para una específica actividad profesional, p.373. Se trataría de ideas propias de una época corporativista y no hay que olvidar que en Francia Pétain creó la Corporation paysanne, lo que no dejó de tener influencia en la legislación de la última postguerra.

(art.33), el de la protección a la familia y, por lo tanto, a las explotaciones de tipo familiar (art.39), el de prevalencia del interés general a propósito de toda la riqueza del país (art.128), el de posibles intervenciones públicas de planificación (arts.131), el de fomento del acceso a la propiedad (art.129), el importantísimo del art.130 de protección especial a la agricultura en busca de la paridad de rentas... (54)

La definición que definitivamente da A.Carrozza es la siguiente: "complejo, ordenado como sistema, de las instituciones-istituti-típicas que regulan la materia agricultura sobre el fundamento del criterio biológico que la distingue". Considero positivo que hable de sistema, también creo que se sitúa en el terreno justo cuando cita los istituti típicos con lo cual deja claro que no es una regulación completa la que tenemos para la agricultura sino una serie de instituciones típicas configuradas y reguladas especialmente como agrarias. También estoy de acuerdo en que todo lo agrario es biológico, pero niego que todo lo biológico sea agrario, y niego que ello se la base o fundamento del DA. Su fundamento no está en la biología sino en los fines.

No creo que haya captado la historia del DA a través de sus definiciones, no sólo porque omite muchas de ellas, algunas francamente importantes, sino porque entiendo que resulta más ajustado a la realidad ir examinando, sucesivamente, es decir, en la formación histórica del DA, como yo he pretendido hacerlo, la fase del D. de la RA, la del D.de la empresa, la del D. de la empresa y de la RA combinadas, la del DA ampliado al espacio rural y a lo agroalimentario, con proyección internacional incluso que, en mi modesta opinión, es la que predomina actualmente.

X.-La reciente postura del prof.Romagnoli

En la redacción del artículo sobre "Diritto agrario" del Digesto que publica la editorial torinesa UTET, el eminente prof. de Roma y Presidente del IDAIC florentino Emilio Romagnoli nos da su más reciente visión de los problemas esenciales de nuestra disciplina que no podemos resumir por falta de espacio.(55)

Cita las dos famosas escuelas que, según Natalino Irti-otro eximio agrarista italiano que ha profundizado de modo especial en el tema de la formación del DA en relación con el Derecho civil-hallamos en los primeros tiempos del desarrollo doctrinal de la materia: la "escuela jurídico-formal", encabezada por Arcangeli y la "escuela técnico-económica", cuyo iniciador fue Bolla.

Romagnoli recuerda la postura de Ascarelli, el gran mercantilista y teórico del Derecho, el cual, siguiendo a Arcangeli, afirmó, con toda razón a mi juicio que "el elemento técnico, la naturaleza de las cosas no puede por sí sola dar lugar a ninguna reglamentación jurídica, si es cierto que el derecho consiste en una valoración de las diferencias técnicas y económicas a efectos de su relevancia jurídica" y que éstas "comportan una diversa disciplina jurídica sólo en cuanto el ordenamiento jurídico lo considere relevante.....no es la simple especialidad de la materia lo que puede justificar la autonomía de una disciplina jurídica, sino que es preciso un complejo orgánico de normas presidido por principios generales propios diversos de los del derecho común".(56)

Personalmente me satisface esta cita enormemente en cuanto abona mi postura de estimar fundamental la existencia de principios generales en el DA, así como que es a partir de ellos, concretamente de los fines que se quieren lograr por

(54) Sobre el tema de los principios generales constitucionales y sus relaciones con los demás puede verse el libro ya citado de Gordillo y también el más reciente de Joaquín Arce y Flórez Valdés "Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional", Madrid 1990, Cuadernos Civitas.

Quiero recordar la cita de José Luis de los Mozos cuando nos señalaba la invocación de los principios generales del Derecho como medio de defensa frente a la técnica. En el caso de Carrozza, su postura en este tema es congruente con su teoría agrobiológica que se apoya en el hecho técnico.

(55) Lo cito por la Separata del mismo, Turín 1990

(56) la cita aparece en el trabajo cit.p.13

el ordenamiento en el campo de la agricultura, cómo surge esta disciplina, la cual no abarca la total normativa de la materia, en gran medida contenida en el Código civil y en las leyes administrativas generales, sino tan sólo en cuanto las normas sean necesarias para alcanzar aquellos fines que, al efecto, se señalan por el Tratado de Roma y por nuestras Constituciones políticas. El DA es, lo diré una vez más, un Derecho de reforma del ordenamiento general, en vista de que éste no supo, no quiso o no pudo atender unas finalidades concretas que tal vez en su época no se habían proclamado constitucionalmente, es decir, como valores compartidos ampliamente en la sociedad de que se trate.

Romagnoli señala que Basanelli siguió las huellas de Arcangeli y él mismo acaba por decantarse en esa línea, después de analizar a fondo la postura de Carrozza del criterio agrobiológico que no acepta porque le ofrece dudas "que se pueda considerar generalizado en el ordenamiento italiano". (57)

Desde luego Romagnoli no toma en consideración el fenómeno "alimentario" ni la concepción del Derecho agroalimentario. Define el DA como "sistema de normas, tanto de derecho público como de derecho privado, en materia de personas, bienes, actividad, actos, derechos y relaciones atinentes a la agricultura". (58)

XI.-La doctrina española

Voy a citar algunas definiciones españolas más recientes que las ya examinadas.

José Luis de los Mozos escribía en 1972 que existe una interdependencia entre el DA y la Política agraria, entre DA y Economía agraria, de ahí que el DA tenga una base coyuntural y cambiante a la que hay que prestar la máxima atención, por lo que deberá manifestarse en un conjunto de técnicas que basadas en la experiencia jurídica constituyan, fundamentalmente, la contestación del jurista a los problemas que susciten las necesidades sociales y económicas de la época "...después de lo cual calificaba al DA como "el Derecho de reforma de la agricultura", según lo vimos en otro lugar, en el cual yo aceptaba plenamente la sabiduría que se contiene en ese planteamiento. (59)

Agustín Luna Serrano, otro de nuestros ilustres agraristas, señalaba, en 1974 que "los tres grandes apartados ideales en que el DA podía agruparse eran los siguientes: el del DA de la propiedad inmueble, el del D. de la actividad agraria y el del D. de la RA. Añadía que el DA supera la distinción tradicional, tan poco neta y exacta, por otra parte, entre Derecho público y Derecho privado, después de lo cual venía a configurar el DA como el D. del empresario agrícola, ya que éste desarrolla su actividad dentro de la empresa agraria (entendida como institución), cuyo concepto estaba en vías muy próximas de elaborarse en el DA, como organización, comprendiéndose los tres perfiles que caracterizan a la empresa, cuyos perfiles eran estudiados en el trabajo que cito. (60)

No puedo sino mostrarme de acuerdo con los tres apartados que señala el profesor de Barcelona el cual capta el triple momento histórico del DA, el de la propiedad, más pegado a la Codificación, el de la actividad, surgido por el desarrollo doctrinal europeo y el de la RA que acompaña siempre al DA. Pienso que todos ellos serán tenidos en cuenta en mi definición. Acaba decantándose por una definición de tipo italiano podríamos decir, similar a la que todavía hoy mantiene Luigi Costato y que es exacta, pero incompleta dado el desenvolvimiento adquirido por las normas que regulan la producción agraria y los productos alimentarios.

(57) Ob. cit. p. 49

(58) Ob. cit. p. 49

(59) Ob. cit. p. 24

(60) "Para una construcción de los conceptos básicos del DA", en el volumen "La problemática laboral de la agricultura", Madrid 1974, ps. 47 y ss. en especial, p. 48

El otro profesor que ha abordado más recientemente el tema es Juan José Sanz Jarque. (61)

Empieza por reconocer la expansión del DA el cual, "sin abandonar su contenido esencial y clásico diríamos, tiende a extenderse al medio ambiente, a la conservación de la naturaleza, a la agro-industria, a la agro-alimentación, y, en cierta medida, al mercado agrario interior, comunitario e internacional". (62)

Sanz Jarque hace un exhaustivo análisis de las diversas concepciones del DA, de entre las cuales yo quisiera destacar la de nuestro maestro común, el profesor De Castro, el cual señalaba que el DA tiende a resolver "una grave cuestión de justicia social y de política legislativa", contribuyendo a la preparación de una regulación jurídica del campo que sea adecuada a la realidad agraria social y económica del mundo moderno". (63)

De las definiciones que cita una larga lista de autores nacionales y extranjeros que nos dispensa de traerlos aquí tomaría yo la de Amat Escandell, nuestro profesor de Valencia, según el cual "el DA es una rama jurídica especial, cuyo objetivo es, de una parte, la regulación de las personas, bienes y actividades constituidos en empresas agrarias dedicadas a la obtención de productos del campo y, de otra, el régimen jurídico de la acción pública ordenada a proteger y fomentar dicha producción y lograr una adecuada distribución al seño del bien común". Me parece acertada esta postura porque utiliza, como yo, el dístico con las dos alas: la empresa y la producción y señala que respecto de ésta lo que hay son intervenciones públicas, como lo destacaré en mi nueva definición.

La definición que da in extenso el profesor Sanz Jarque es la siguiente: "conjunto de normas que regulan cuanto se refiere a la propiedad y tenencia de la tierra, a la explotación y a la empresa agraria y al continuado cumplimiento de los fines de las mismas, mediante una adecuada y permanente acción de reforma; todo ello en el ámbito de la ordenación del territorio y al objeto inmediato de la defensa del agricultor, la producción de alimentos vegetales y animales suficientes, la estabilidad social, el desarrollo y mantenimiento del equilibrio ecológico, mediante la conservación de la naturaleza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables" (64).

Debo decir que esa definición es una de las más exactas y omnicomprensivas que conozco y que al contener la enumeración de las finalidades del DA hace un gran progreso frente al sistema tradicional. Sin embargo, no puedo aceptarla por varias razones: a) es preferible hablar de sistema de normas que de conjunto por cuanto aquel implica una coherencia interna que le viene dada al DA por sus finalidades y principios en general y por abarcar el complejo agroalimentario; (65) b) es redundante hablar de propiedad y de tenencia, palabra ésta un tanto anglosajona, igual que lo es incluir la explotación y la empresa, pues ya sabemos que ésta engloba a aquella; c) no alude a la producción como tal que es indudable constituye uno de los dos objetos del DA, seguramente hoy el más importante ni tampoco habla del consumidor y sus derechos o garantías ni de la cadena agroalimentaria que va de la producción al consumo; d) al enumerar los fines del DA no ha tenido en cuenta la letra del Tratado de Roma ni nuestra Constitución. Aunque es bastante aproximativa, pienso que tal enumeración de fines es susceptible de mejora; e) no alude para nada al mundo rural, ya que la cita de la ordenación del territorio no suple la omisión.

Más rechazable es la que llama definición sintética:

(61) En su reciente libro "Derecho agrario General, Autonómico y Comunitario" volumen I Introducción: noción, naturaleza y fuentes" Madrid 1985.

(62) Ob. cit. p. 15

(63) Ob. cit. p. 32

(64) Ob. cit. p. 41

(65) Sobre la noción de sistema ver Díez-Picazo y Antonio Gullón "Sistema de Derecho civil", Madrid 1990, p. 53

"conjunto de normas que regulan, principalmente, cuanto se refiere al especial Estatuto Jurídico de la Propiedad de la Tierra".(66) Ciertamente que la propiedad es muy importante, que es anterior a la empresa ya que el primer problema de política legislativa es el de propiedad pública o privada de la tierra, así como la distribución del espacio entre las ciudades y el campo, no menos que, ahora, la distinción de usos no agrarios y agrarios, incluyendo entre los primeros la protección ambiental, el ocio, la defensa del paisaje, etc., todo lo cual corresponde a la Ordenación del Territorio, pero de ahí a basar todo el DA en la propiedad media un gran trecho.

XII.- Mi definición

"Sistema de principios y normas que regulan el suelo rústico y las empresas dedicadas a producciones, alimentarias o no, basadas en la tierra, o a producciones sin tierra de carácter alimentario, por la aplicación en ambos casos de procesos biológicos controlados por el hombre así como las que contemplan los alimentos y productos alimentarios en general, las que persiguen la reforma de las estructuras agrarias y aquellas que inciden en la transformación, comercialización y consumo de los productos agroalimentarios (también en la defensa y promoción del mundo rural) para el logro de los siguientes fines: que la propiedad de la tierra cumpla su función social, asegurar los abastecimientos, adecuar la oferta a la demanda, favorecer el juego del mercado tanto nacional como internacional, mejorar la productividad, procurar ingresos dignos a los agricultores, que lleguen a ser equiparables a los de los demás sectores, mantener precios razonables para los consumidores, protegiendo su seguridad y su salud, todo ello conservando los recursos naturales renovables, defendiendo el medio ambiente, así como los valores y calidad de vida del mundo rural, mediante normas nacionales e internacionales debidamente integradas".

Yo comprendo que es una definición larga y compleja, pero no puede ser hoy concebida ni redactada de otra manera. Quiero subrayar que para escribirla he tenido a la vista la letra y el espíritu de los artículos 38 y 39 del Tratado de Roma, el Acta Unica europea, así como los arts. 1, 9, 33, 38, 39, 40, 45, 46, 51, 128, 129 y 130 de la Constitución española y su Preámbulo. Creo que en ningún texto vigente se han definido los fines del DA con mejor fortuna que en el Tratado CEE y pienso que la C. española supo estar atenta a las exigencias más modernas respecto a los consumidores, los recursos naturales y el medio ambiente. De ahí que me haya atendido a sus declaraciones en este intento de dar una definición amplia del DAA.

Esta sería la definición del DA contemporáneo, correspondiente al momento histórico que estamos viviendo. Me parece que sirve no sólo para el DA español sino para otros ámbitos pues raro será el país en que no haya intervenciones públicas en materia de precios y de subvenciones o ayudas a la agricultura. Raro será aquel en que no se preste o deba prestarse atención a la conservación de los recursos renovables o del medio ambiente.

En ese texto va comprendido el DA de la empresa, el DA de la reforma de las estructuras agrarias, una expresión amplia que puede considerarse abarca la de reforma agraria, no menos que el Derecho alimentario y el agroalimentario y, si he señalado sus fines, es porque no hay otra manera de saber cual es el rumbo actual del DAA y cuales han de ser los principios generales que guiarán al intérprete y al estudioso en general. La indicación de los fines era necesaria por otra razón: no es que el DAA regule la comercialización; esta sigue regida por el Derecho privado, civil y mercantil con arreglo a los cuales se llevarán a efecto los contratos correspondientes de compra y de venta, de exportación por ejemplo. Lo que el DAA establece es una serie de medidas de Derecho administrativo económico que inciden de forma obligatoria sobre los procesos de comercialización para conseguir los fines del Tratado y en la medida en que sea necesario. De ahí -repito- la utilidad de señalar tales fines a los que sirven las llamadas Organizaciones Comunes de Mercado.

Tampoco podríamos decir, para hablar con exactitud, que el DA regule la Agricultura, ya que la norma más importante para la misma quizá sea la del art. 348 de nuestro Código civil que define la propiedad en general, del mismo modo que el art. 33 de nuestra Constitución contempla la propiedad con función social en expresiones de valor general. El DA regula la agricultura en cuanto sea necesario para alcanzar unas finalidades que el Derecho de la codificación no tomaba en consideración. De ahí que me parezca fundamental establecer en la definición estas finalidades.(67)

Como vemos la distinción entre DAA de las Estructuras productivas y DAA de las Producciones y Precios adquiere una gran importancia, ya que, en el primer caso, el DAA se refiere a las empresas agrarias productivas y allí se plantea la determinación de lo agrario, mientras que en el otro ámbito se prescinde de las empresas para tomar en consideración el producto, el alimento. Aquella distinción arranca de la Conferencia de Stresa que elaboró programas distintos para ambas ramas y cristalizó en la organización del FEOGA que tiene dos Secciones: Orientación (de las estructuras) y Garantía (de las producciones y sobre todo de los precios).

El DAA tal como yo lo concibo se forma por agregación histórica de diversas capas superpuestas, la del DA de la RA primero, la del DA de la empresa después, la del DAA finalmente, más la del D. Rural con lo que de específico tiene esta expresión en cuanto referida a la protección y defensa de ese mundo rural, añadiendo más recientemente todavía la cuestión del D. agroambiental y la del D. agrario internacional.

ALBERTO BALLARIN MARCIAL
NOTARIO DE MADRID
MIEMBRO DE LA ACADEMIA DE AGRICULTURA
DE FRANCIA
PRESIDENTE DEL COMITE EUROPEO DE DERECHO RURAL

(67) Ha habido siempre una serie de definiciones iusagraristas que han mencionado las grandes finalidades del DA, aunque ello quizá haya sido más común en agraristas latinoamericanos, obsesionados con el problema de la Justicia social, concretamente de la RA. Citaré la definición de un ilustre agrarista argentino, muy utilizado en la doctrina latinoamericana, como es Antonino Vivanco: "El DA es una rama del derecho que rige y regula las relaciones que surgen entre los sujetos agrarios con motivo de la actividad rural, en cualesquiera de sus manifestaciones y con el fin de afianzar la justicia social y promover el bienestar de la comunidad", citando a continuación como "principios fundamentales: la conservación del recurso natural renovable, el incremento de la producción, su más adecuado procesamiento y comercialización, una mejor distribución de la riqueza, y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la comunidad rural a fin de lograr el bienestar de sus miembros". Ob. cit. p. 94. Hay que reconocer el acierto de esa enumeración realizada en 1966, lo que le da más mérito todavía.

(66) ob. cit. p. 41. Sobre el tema, para comprender, como no cabe la reducción del DA a la cuestión de la propiedad me remito a Finzi, ob. cit. en nota 18

LAS TASAS DE CORRESPONSABILIDAD SOBRE LOS CEREALES EN EL MARCO DE LA NUEVA POLITICA AGRICOLA

José María MARTINEZ SANCHEZ

A todos los que hemos seguido de cerca durante estos últimos años los avatares de la política comunitaria de cereales, nos ha sorprendido comprobar cómo la tasa de corresponsabilidad se ha podido mantener en pie a pesar de las múltiples críticas, recursos y contestaciones populares de que ha sido objeto; sin duda, parece que las razones de fondo que la justifican son, por lo menos, tan fuertes como débiles las políticas alternativas que a la misma se ofrecen.

Ahora bien, si frente a la fortaleza de las primeras poco se puede argumentar -los excedentes de cereal y la presión de éstos sobre el presupuesto comunitario hacían imprescindible la adopción de un paquete de medidas drásticas entre las que la tasa de corresponsabilidad ha venido ocupando un lugar de privilegio-, de la debilidad de las segundas no podemos hacer una afirmación tan rotunda. La política de precios, los estímulos a la demanda, el endurecimiento de los mecanismos de intervención, la mayor protección frente a la competencia de los productos sustitutivos del cereal, la retirada de tierras y la extensificación de las producciones, las ayudas directas a los agricultores, las políticas estructurales, etc. pueden ser ciertamente medidas muy eficaces tomadas con la decisión y persistencia necesaria.

Sin embargo, la cuestión crítica estriba en si esta decisión y persistencia son posibles. La elección de los instrumentos apropiados requiere mirar tanto a las exigencias y condicionantes del mercado mundial de cereales como a los del mercado interior de la Comunidad; alcanzar el equilibrio es siempre difícil y, además, la experiencia nos dice que una vez introducida una figura impositiva resulta problemática su eliminación.

La política basada en el mecanismo de la tasa de corresponsabilidad ha de interpretarse, por tanto, en el marco de las limitaciones que impone el funcionamiento real de los mercados, de aquí que nos ocupemos, en primer lugar, de la situación del problema de los cereales para, a continuación y teniendo como referencia lo anterior, efectuar la valoración de dicha tasa como instrumento de la política agrícola comunitaria y de las posibles opciones que se presentan para su eliminación.

LOS CEREALES EN LA NUEVA PAC

Si con una palabra quisiéramos adjetivar el comercio y producción de cereales a nivel mundial esta sería la de "intervención", por lo que no parece aventurado afirmar que en este sentido, cereales y petróleo siguen caminos paralelos. Su papel estratégico es no menor y la incertidumbre e inestabilidad de dichos mercados tienen como principal fuente las peripecias de las políticas nacionales, pero con la salvedad de que en el caso de los cereales son los países ricos y no los subdesarrollados los principales exportadores.

Por estas razones, no resulta nada fácil acertar con la política adecuada y las mismas preguntas siguen insistentemente en el aire: ¿son aconsejables las políticas actuales de los países ricos en los que se unen producciones excedentarias y sobrecargas presupuestarias?, ¿puede continuar la

competencia de subvenciones entre los exportadores?, ¿no existen otras alternativas para estabilizar los mercados y proteger la renta de los agricultores?, ¿qué consecuencias tienen estas políticas para los países pobres?

Contestar a estas interrogantes es lo mismo que despegar la incógnita del futuro próximo de los cereales en el que la CEE seguirá teniendo una posición privilegiada, si bien no exclusiva, pues cada vez más la política de cereales de la Comunidad Europea está influida desde el exterior, hasta el punto de que la solución de los fuertes conflictos de intereses, en el interior, esté condicionada en buena medida por lo que resulte de las negociaciones a nivel mundial.

Posición de la CEE.

Cuando en 1962 la primitiva Comunidad de los seis decidió regular el mercado de cereales se tuvo que enfrentar a dos circunstancias que marcaron decisivamente el modo en que se produjo esta regulación: su carácter deficitario y las grandes diferencias de precio entre los distintos países. El resultado no pudo ser otro que una igualación al alza de los precios interiores acompañada de medidas de garantía y protección que asegurasen precios altos y estables.

Muy pronto, los agricultores comunitarios dieron la respuesta adecuada a estos mayores incentivos y, de los déficits de los 60, se pasó a un grave problema de excedentes, en los 80, con la consiguiente sobrecarga presupuestaria derivada de la aplicación de un riguroso sistema de protección en defensa de los precios interiores.

Para el conjunto de los cereales, (1) el grado de autoabastecimiento en la campaña de 1973/74 fue del 91% mientras que en la del 83/84 era ya del 101 y en las del 85/86 y 87/88 llegó 110 y 114 respectivamente. Por países, en el 86/87, figuraban como excedentarios: Dinamarca 126%, Grecia 109, Francia 190 y Reino Unido 118, en tanto que, en el 73/74, estos porcentajes eran sólo de 102, 80, 169 y 68.

De este modo, la posición de la Comunidad en los mercados internacionales ha experimentado un cambio radical al pasar de demandante a oferente neto. El cuadro uno nos ilustra sobre el significado cuantitativo de esta transformación, consecuencia del espectacular crecimiento en la producción de cereales dentro de la CEE que de 121,7 millones de Tns. en 1973 ha alcanzado en 1989 160,5 con un máximo de 173 en 1984, llegando a producir el 13% del total mundial.

Cuadro-1
Participación de la CEE-12 en el mercado mundial de cereales*

	1973	1980	1983	1984	1986	1987
Importaciones (t) ..	20,9	10,9	9,8	7	4	3,5
Exportaciones (t) ..	7,2	9,3	10,8	11,5	13,2	13,5
Impor. (mill. Tns.) ..	28,5	19,6	18,7	14,1	6,6	6,3
Expor. (mill. Tns.) ..	10,1	18,1	21,1	23,1	21,9	24,7

* Se exceptúa el arroz.
Fuente: Fao y Eurostat.

(1) Excluido el arroz. Fuente Eurostat)

Por otra parte, es necesario reconocer que, a pesar de la fuerte expansión de la producción de cereales pienso, particularmente del maíz (2, el grado de autoabastecimiento en esta rúbrica ha sido también, en buena medida, favorecido por el aumento de las importaciones de productos sustitutivos de cereales; entre 1974 y 1982, las importaciones llegaron a triplicarse siendo para este último año de 18 millones de Tns. (3) que están provocando una caída en el consumo de cereales para pienso sin que pueda esperarse de momento un cambio de tendencias (4).

En estas circunstancias, cerrada la alternativa de aumentar significativamente el consumo interior, la Comunidad se ha visto forzada a depender de las salidas al mercado internacional y a soportar las fuertes cargas presupuestarias que esta tendencia lleva consigo. Así, las existencias de intervención en el período 1985/87 de 18,1 y, por lo que se refiere a los fondos de garantía de los cereales, éstos han pasado de 1.669,3 millones de Ecus en 1980 a 4.422,8 en 1988.

Presiones sobre la PAC.

Ante estos hechos, que generan tendencias acumulativas, se estaba llegando a un punto en el que la PAC de los cereales de los años 60 y 70 no era sostenible. La crisis en que entra la PAC en los 80 era inevitable porque las presiones, tanto internas como externas, a las que estaba siendo sometida tenían suficiente entidad para obligar a cambios profundos en su concepción e instrumentación.

En cuanto a las presiones internas, hemos de destacar: las limitaciones impuestas por el presupuesto, los conflictos de intereses entre productores y consumidores, la necesidad de reformas estructurales y las demandas crecientes de protección y conservación del medio ambiente rural.

La evolución reciente de los gastos de financiación de las organizaciones comunes de los mercados agrarios, es de por sí suficiente explicación de la necesidad de imponer un techo presupuestario, ya que de los 11,3 miles de millones de Ecus de 1980 se han previsto para el presente ejercicio de 1990 28,3. cantidad que, sin duda, hubiera sido mucho mayor de no haberse introducido, a partir del Libro Verde de la Comisión, publicado el 13 de Julio de 1985, un principio de disciplina presupuestaria que, vinculando al PIB el volumen de fondos destinados al sostenimiento de los mercados, (5) permitirá lograr el doble objetivo de: poner un freno al crecimiento de los gastos de garantía y favorecer la expansión de los gastos destinados a estructuras.

Sin embargo, es preciso reconocer que las buenas intenciones no siempre se traducen completamente en realidades; así, como se deduce del cuadro dos, ni la parte del presupuesto total correspondiente al FEOGA ni dentro de éste la distribución entre "garantía" y "orientación", manifiestan una clara tendencia en el sentido antes apuntado, pues más parece que las variaciones se deben a cambios de coyuntura -precios internacionales y variaciones monetarias- que a una decidida política de contención y resignación del gasto.

(2.) De 16,8 millones de Tns. producidas en 1973/74 se ha llegado a 29,8 en 1987/88.

(3.) Dupoy, F. "Le marché mondial des céréales" en "Expansion de l'agriculture et concurrence internationale" Cahiers de ONEJA, 1984. Véase Tió, C. "La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea". Mundi-Prensa. Madrid 1988. pg. 45.

(4.) De los 86,5 millones de Tns. de cereal (excepto arroz) utilizados en la alimentación animal, dentro de la CEE, en 1.980/81 se pasó a 81,7 en 1987/88, con un repunte en 1988/89 de 82,2, se preve para 1989/90 un consumo de 80,6. Fuente Eurostat y Comisión de la CEE. Dirección general de agricultura.

(5.) El aumento de los gastos agrarios destinados al sostenimiento de los mercados no debe sobrepasar el 74% del índice de crecimiento anual del PIB de la Comunidad, lo cual supone que su crecimiento se situará como máximo en el 2% anual en términos reales, mientras que, en el período 1980-87 este crecimiento fue de un 6% de media anual. "La situación de la agricultura en la Comunidad". Bruselas 1989. Pg. 16.)

Cuadro-2

Participación del FEOGA y del FEOGA (garantía) en el presupuesto de la CEE.

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
FEOGA ..	73,7	66,7	68,9	72,8	65,1	65,9	70,2	66,2
FEOGA (Gar.)	70,6	63,7	67,4	70,3	62,9	63,3	67,6	63

Fuente: Eurostat

El hecho de que el excedente de grano de la comunidad sea del orden de 30 millones de Tns. nos dice algo sobre las dificultades de caminar hacia una solución de los problemas presupuestarios, porque, en el fondo, el conflicto de intereses entre contribuyentes, consumidores, y productores, que está detrás de una agricultura protegida, ofrece un alto grado de opacidad de costes e inercia social que la hacen muy resistente a las reformas.

Así, cuando se argumenta a favor de una política de transferencias directas de renta a los agricultores frente a una de sostenimiento de precios, no se puede desconocer que en este último supuesto la carga, presuntamente mayor (6) está más repartida entre contribuyentes y consumidores y genera un menor rechazo social, pues no aparece como un reparto puro, sino como un reajuste de incentivos dentro de la propia lógica del sistema económico de mercado. Lógica que, como es bien conocido, favorece un desplazamiento de costes hacia los países más débiles que no están en condiciones de subvencionar sus agriculturas.

No obstante, la carga que sobre el contribuyente votante de la comunidad están dando lugar estos excedentes crónicos, a los que hemos aludido, son sin duda una fuerte presión sobre la PAC en la dirección desprotectora y, como no podía ser de otra manera, están también induciendo importantes reducciones en los precios reales de intervención (7).

El dilema que se plantea ahora es cómo hacer compatible la mejora de las rentas agrarias y la defensa del medio rural con precios a la baja. La única alternativa ha de venir de un incremento de los fondos estructurales y de una clara definición de objetivos en cuanto a la planificación y ordenación de los usos del territorio. Pero aquí es donde la nueva PAC choca frontalmente con la escasez de fondos y con los obstáculos que se oponen a una adecuada instrumentación, ya que la elaboración de programas que merezcan el beneplácito para la financiación comunitaria exige tiempo y da lugar a desigualdades en favor de los países y regiones más ricos y organizados.

De este modo, podemos constatar cómo la existencia de fuerzas opuestas en el interior genera un cierto bloqueo, a la hora de poner en marcha las nuevas orientaciones de la PAC; y es muy probable que estas nuevas orientaciones acabaran en buena medida naufragando, si no fuera por las presiones externas derivadas de la creciente presencia exportadora de la Comunidad en el comercio agrícola mundial; presiones que se hacen cada día más acuciantes ante la imposibilidad, por parte del mercado internacional agrario, de soportar las inestabilidades desplazadas desde los mercados nacionales.

La llamada "guerra del trigo" (8) que muy bien pudiera llamarse "guerra del grado" y que enfrenta, por un lado, a la CEE y a los EEUU como principales exportado-

(6.) Los mayores costes por ineficientes en la producción, el intercambio o el bienestar de los consumidores son muy difíciles de calcular, pero se ha llegado a decir que, en la CEE, cada unidad monetaria de subvención al agricultor da lugar a un coste de 1,5, en Japón de 2,5 y en EEUU de 1,38. Early, Suzanne. "Los distintos puntos de vista de EEUU sobre la Ronda Uruguay". El Campo. Enero-Marzo 1990. Nº 115. Banco de Bilbao-Vizcaya. Pg.67.

(7.) Desde 1987 los precios de intervención en moneda nacional corriente han crecido, en el promedio comunitario, por debajo de la tasa de inflación.

(8.) Chavet, J.P. "La guerre du ble". Ed. Economica. París 1988)

res y, por otro, a los países desarrollados (oferentes) frente a los no desarrollados (demandantes), incluido el Este de Europa, es probablemente la manifestación más clara de lo que acabamos de decir.

Los excedentes nacionales, originados por las subvenciones agrícolas, hunden los mercados mundiales y las necesidades de regulación y protección se incrementan lo que significa mayores cargas presupuestarias. De esta forma, las subvenciones agrícolas se autoalimentan hasta llegar a un punto en que se hacen insostenibles y las negociaciones son inevitables. El problema está en determinar el modo y grado de protección que logre el difícil equilibrio entre los intereses en juego en los mercados nacionales e internacional.

Para los mercados nacionales, no es fácil establecer bases de comparación claras; la estructura de las explotaciones cerealícolas en EEUU y la CEE son muy diferentes (9), los rendimientos también y, finalmente, los sistemas de subvención tampoco son comparables (10). Y, por lo que se refiere al mercado internacional, una política de precios bajos impide el desarrollo de la producción en los países menos desarrollados, contribuye a incrementar su nivel de endeudamiento y favorece a los consumidores urbanos con lo que la dualidad de su economía se acrecienta.

Por estas razones, si a corto plazo la PAC está condenada a ser negociada con los competidores en los mercados de exportación, a largo plazo no puede desconocer que los países menos desarrollados están obligados a fomentar su producción y mejorar su nivel de abastecimiento.

¿Hacia dónde vamos?

De todo lo que venimos diciendo acerca de las fuerzas que están moviendo en la actualidad la política de cereales comunitaria, es un hecho evidente que el arco de dicha política se tensa cuando se pretende compatibilizar la tendencia desprotectora con el mantenimiento de la estabilidad (11).

Por una parte, los EEUU y el grupo de países CAIANS -entre los que se encuentran los restantes grandes exportadores de grano: Canadá, Argentina y Australia- están presionando muy fuertemente en la Ronda Uruguay de negociaciones dentro del GATT para lograr de la CEE mayores niveles de desprotección y, por otro lado, en esta última hay muy fuerte resistencia a abandonar los logros estabilizadores de las políticas anteriores. La política de liberalización de los mercados agrarios, para que las decisiones de los agricultores queden "desenganchadas" de las ayudas a la agricultura, como propone EEUU, se enfrenta radicalmente con la postura comunitaria de un horizonte estable de precios y rentas.

No obstante, entre estas dos posiciones tan extremas existe una infinidad de puntos medios de negociación y ciertamente esta negociación el tiempo la hace cada vez más

necesaria por las razones que antes hemos expuesto. Porque sería desconocer la realidad el pensar que el mercado de cereales de la CEE pueda seguir indefinidamente al abrigo de los precios internacionales mediante el sistema de los precios reguladores; algún tipo de compromiso entre aranceles fijos y derechos reguladores variables, entre supresión de obstáculos a la importación y ayudas a la exportación, entre asegurar las rentas o los precios y entre la retirada de recursos (tierra y trabajo) o las limitaciones a la producción será necesario para que ambos mercados, interno y externo, queden conectados con garantías para la estabilidad.

Así pues, todos hoy están de acuerdo en los altos costes que está generando la protección a los cereales, pero no todos hacen la misma valoración de la estabilidad y sobre todo de las opciones alternativas para lograr esta estabilidad. A una estabilidad con precios y rentas bajos para los agricultores no está dispuesta la Comunidad, porque supondría desestabilizar otros frentes: mercado de trabajo, medio ambiente rural, entorno social y político etc. Todo lo cual multiplica las dificultades de negociar la política agrícola comunitaria ante las divergencias de marco económico y monetario en el que se mueven los gobiernos de los países miembros.

Porque, el objetivo de precios uniformes para la agricultura se hace difícil de mantener en un contexto de costes de oportunidad agrícolas diferentes por los distintos niveles de paro, situación ambiental, grado de urbanización y conflictividad social, a los que hay que añadir la propia diversidad generada por el sistema agrimonetario actual (12).

LA TASA DE CORRESPONSABILIDAD COMO INSTRUMENTO DE LA PAC

Cuando en 1986 la Comunidad decide establecer la tasa de corresponsabilidad de los cereales (13), la crisis de la anterior política agrícola en dicho sector era manifiesta; la acumulación de excedentes y la sobrecarga financiera, que estos excedentes suponían para las arcas comunitarias hacían inaplazable la adopción de algún tipo de medida que pusiera freno a esta situación y fuese al mismo tiempo políticamente tolerable.

La implantación, por tanto, de un gravamen sobre los cereales afectando a la financiación de los gastos del propio sector no podía significar otra cosa que un paso más en el camino de la desprotección, matizado por la idea de corresponsabilidad, para que en último término los propios agricultores fueran los causantes de su fiscalidad. Y aunque el mecanismo no era nuevo -se había implantado anteriormente para el azúcar y la leche-, no por eso deja de constituir un hito más en la fértil imaginación de la que siempre han hecho gala los expertos de Bruselas en temas agrícolas.

Sin embargo, como la lógica económica no siempre se lleva bien con las sutilezas de la política, la contestación a todos los niveles: políticos, económicos y hasta jurisdiccionales de que ha sido objeto esta tasa, nos lleva a poner en cuestión la pertinencia de la misma como instrumento de política económica en relación con tres puntos básicos: proteccionismo, corresponsabilidad y competencia.

(9.) En la Comunidad hay 10 millones de agricultores, con una media de superficie por explotación de 13 Has. y, en EEUU 2 millones, alcanzando las 187 Has. de superficie media.

(10.) En los últimos años se han elaborado, principalmente por la OCDE, indicadores para medir el nivel de subvención real del sector agrario: los llamados "Subsidios Equivalentes a la Producción o al Consumo" (SEP y SEC). Así, las ayudas expresadas en porcentaje del valor de la producción (SEP) y las estimadas sobre el valor del consumo de alimentos (SEC) pasaron en la CEE del 35 y 27, en 1980, al 52 y 51, en 1986 según Up-Dating of PSE/CEE Analysis Country Notes. OCDE. París 1989 - y, aunque los propios autores advierten que estos cálculos no son comparables entre países, no deja de ser significativo que EEUU, Japón, Canadá etc. presenten igualmente niveles altos y crecientes a lo largo de los 80. No obstante, un aspecto importante a destacar es el hecho de que las subvenciones comunitarias se orientan a los precios, creando barreras comerciales en contra de las reglas del GATT, y las de EEUU afectan directamente a las rentas agrícolas.

(11.) La estabilidad puede ir referida a los precios, a las rentas, y a las producciones. Los precios y las rentas, como más adelante veremos, pueden fluctuar ampliamente a corto plazo sin que lo hagan las producciones lo que, para la seguridad de los abastecimientos, sería positivo.

(12.) El sistema agrimonetario es un formidable obstáculo para la integración de los mercados agrarios, ya que la fuerte ponderación que tiene el marco alemán en dicho sistema y en el Ecu Verde, permite a los agricultores alemanes gozar de una posición privilegiada y los precios agrícolas, firmemente vinculados al marco alemán, son demasiado altos para los países comunitarios con monedas débiles. Por esta causa, cuando se producen inestabilidades en el tipo de cambio, el sistema de los montantes compensatorios monetarios, al subsidiar las exportaciones y gravar las importaciones agrícolas de los países con moneda revaluada, se convierte en un mecanismo de protección que incentiva las producciones agrícolas alemanas. Pero si, por el contrario, los tipos de cambio son estables -tendencia que parece dominar con la reciente entrada de la libra en el SME-, en aquellos países con inflación creciente, los precios agrícolas reales tienden a deteriorarse y será ya casi imposible seguir una política de precios nominales de intervención congelados o a la baja sin fuertes compensaciones.

(13.) R.1579/86 (DOCE. L. 139 de 24/5/86).

Un paso más hacia la desprotección.

Si, como venimos comentando, la tasa de corresponsabilidad es el resultado de un compromiso entre la acuciante necesidad de rebajar los niveles de protección en el mercado comunitario de cereales y la exigencia de estabilidad, no puede sorprendernos que se trate más bien de un instrumento moderado y gradual de desprotección que de una medida inmediata y directa; porque su objetivo inmediato no es tanto estrechar el vínculo entre los mercados externo e interno de cereales cuanto contribuir a la mejor regulación de éste último.

En primer lugar, la naturaleza fiscal de la tasa (14), y su afectación a la cobertura de los gastos de sostenimiento del sector es un medio de reducir las subvenciones a la agricultura, con cargo al presupuesto comunitario, para desincentivar por esa vía la producción de cereales. Los agricultores en la medida en que su oferta sea rígida y mayor su nivel de competencia frente al mercado (15), se enfrentarán a serias dificultades para repercutir sobre los operadores y consumidores el importe de la tasa y, de este modo, verán reducirse sus rentas; el efecto desprotector de la tasa se dejará notar más sobre éstas que sobre los precios de mercado y la conexión con el mercado exterior será muy débil, dependiendo de la cuantía en que se frenen o reduzcan los excedentes exportables de la Comunidad. Pero aquí surge una contradicción, cuanto más rígida sea la curva de la oferta menores efectos cabe esperar de la tasa sobre los niveles de producción y, por otra parte, en el caso contrario de ofertas elásticas más posibilidades habrá de repercutir la tasa con lo que los agricultores serán menos penalizados (16).

De este modo, supuesta la estabilidad de la demanda interna, si la medida es eficaz para disminuir la producción no lo es para reducir las rentas agrícolas y viceversa, por lo cual este problema nos lleva a la segunda cuestión que queremos plantear: ¿hasta qué punto es de esperar que la tasa contribuya a mejorar la información básica para la toma de decisiones por parte de los productores de cereal?

El Reglamento del Consejo por el que se establece la tasa se ocupa expresamente de esta cuestión y señala, como uno de los objetivos de la misma, el "dar a los productores una indicación de la situación del mercado"; la cuantía de la tasa fijada anualmente dependerá en consecuencia de la "situación del mercado", es decir, de los excedentes y cargas financieras pero también de la evolución de "las importaciones de productos de sustitución de cereales". Por este motivo, a nuestro parecer, la información que le llega al agricultor de los mercados exteriores, no sólo es indirecta sino que depende de la valoración anual que de la misma haga la Comisión. El agricultor de cereales que opera en un sector particularmente sensible -menores excedentes, mayores exigencias relativas de capital y mercados más integrados y competitivos- se enfrenta así a una incertidumbre añadida, sobre todo a partir de la implantación de la tasa suplementaria (17); ya que no sólo la fijación de la cantidad máxima garantizada, a partir de la cual se pone en funcionamiento este gravamen, es en buena medida arbitraria, sino que incluso su estimación

estadística, obtenida de los datos suministrados por los países miembros, resulta ser al mismo tiempo un dato técnico y político.

De esta suerte, si una permisa lógica de cualquier política económica, bien sea protectora o desprotectora, es la claridad, aquí por el contrario podemos hablar de confusión, la cual se acentuará por las repercusiones que medidas semejantes, tomadas en otros campos (lacteo, azúcar, carne etc), pueden tener sobre el mercado de cereales (18). Pues en este mercado, dado su carácter estratégico, el problema de la desprotección requiere un planteamiento general y directo para evitar que se produzcan efectos acumulativos secundarios que inviendan la dirección de los efectos pretendidos y hagan más difíciles las negociaciones tanto dentro de la comunidad como en el ámbito del GATT.

El principio de corresponsabilidad.

Aplicado por primera vez a la organización común del mercado del azúcar en 1974 (19) y R.1785/81 (DOCE. L. 177 de 1/7/81), y poco más tarde al de la leche (20), se introduce con posterioridad en el sector de los cereales para generalizarse con la implantación en 1988 de los "estabilizadores agro-presupuestarios" (21). Por lo cual podemos decir que se consagra, en la década de los 80, como un cuarto principio de la PAC, a añadir a los de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, con el propósito de hacer frente a los crecientes desequilibrios que se estaban produciendo en los diferentes mercados agrícolas (22).

En sus diferentes formas de instrumentarse (23), su idea básica consiste en hacer a los agricultores copartícipes, sector por sector, de las sobrecargas presupuestarias derivadas de la política proteccionista de la Comunidad en el marco de la unidad de mercado. Pero si, como hemos visto, este principio en lo que respecta a la preferencia comunitaria supone una minoración de los niveles de protección, en los referente a la solidaridad financiera conlleva igualmente sensibles modificaciones.

En efecto, el hecho de que sean los propios agricultores de cada sector, en este caso los del cereal, responsables financieros de sus propios actos, tiene importantes consecuencias para la distribución de las cargas de la política agrícola comunitaria. Pues, de acuerdo con este nuevo enfoque, se ha pasado de una solidaridad a nivel general, entre Estados, a una restringida a los propios agricultores-productores, la cual nos plantea directamente algunos interrogantes: ¿cómo se ha de repartir la carga entre los agricultores de un sector?, ¿son posibles los desplazamientos de carga entre distintos sectores de la agricultura comunitaria?, ¿quién soporta los costes de administración de la tasa? y ¿qué importancia puede llegar a alcanzar el posible fraude?

Desde su establecimiento la tasa fue objeto de duras críticas por entenderse que el carácter proporcional del gravamen no era equitativo, ya que no todos los productores contribuían de igual manera a la generación de excedentes. Los rendimientos por Ha. en el norte llegaban a ser superiores al doble que en el sur y, además, muy recientemente

(14) No entramos aquí en la polémica acerca de la naturaleza jurídica de la tasa zanjada -por el Tribunal de Justicia de la Comunidad al resolver el asunto "Herman Schärders Hs. Kraftfutter GmbH & Co. Kg y Hauptzollamt Gronau" 265/87 de 11/7/89 - en el sentido de que esta tasa no tiene el carácter de un recurso propio (Art. 201 del Tratado) sino que es una medida de regulación del mercado (Art. 43).

Desde un punto de vista hacendístico la tasa es un ingreso coactivo y, en consecuencia, se trata de un impuesto cuya recaudación está "afectada a la financiación de los gastos del sector de los cereales". A.1579/86 Art. 4.4.)

(15) Cuanto menor sea la competencia mayores serán las posibilidades de repercusión y menores los cambios en la producción; el efecto desprotector sería menor.

(16) No obstante en este supuesto, la producción disminuiría en mayor medida aunque, al disponer el agricultor de más alternativas de cultivo, esta disminución podría anularse con mucha más facilidad ante cambios en los niveles de protección de los productos sustitutivos.

(17) R.1097/88 (DOCE. L.110 de 25/4/88)

(18) De acuerdo con algunos trabajos empíricos, referidos a la Comunidad Europea, una disminución de la producción de leche y remolacha induciría repercusiones nada despreciables en el mercado de cereales: aumentando la producción y reduciendo la demanda. García Azcárate, Tomás y Castro Pérez, Luis. "Las cuotas lecheras a debate". Agricultura y Sociedad. Nº 42. 1987. Pp.215-229.

(19) R.3330/74 y R.3331/74 (DOCE. L. 359 de 31/12/74)

(20) R. 1079/77 (DOCE. L. 131 de 26/5/77).

(21) Véanse diversos reglamentos: (DOCE. L. 110 de 26/4/88 y R. 1441/88 (DOCE. L. 132 de 28/5/88)

(22) Massot Martí, Albert "Aspectos jurídicos de la aplicación del principio de corresponsabilidad de los productores en la política agrícola común". Derecho agrario y alimentario. Nº14. Septiembre-Diciembre 1989. Pp. 28-34.)

(23) "Hacia el equilibrio de los mercados agrícolas". Europa Verde. Nº 1/88.)

en el Reino Unido se habían puesto en cultivo de cereal terrenos que tradicionalmente fueron destinados a pastos. Parecía lógico, por tanto, que se corrigiese esta forma de distribuir la carga fiscal y ciertamente la ayuda prevista para los pequeños productores (24) y, la que más adelante se estableció, para aquellos comprometidos en el programa de retirada de tierras (25), tenían en el fondo esta justificación. Sin embargo, con independencia de las dificultades que ha venido suscitando la definición "pequeño productor" y la instrumentación práctica de estas ayudas, desde un punto de vista económico esta forma de razonar resulta falaz, pues frente al mercado los agricultores que producen excedentes son los marginales, es decir, los menos eficientes y, por consiguiente, responsabilizar de estos excedentes a los agricultores con mayores rendimientos es mezclar los criterios de eficiencia con los de equidad; si bien en torno a estos conceptos de marginalidad y eficiencia debemos hacer algunas precisiones.

Porque, cuando un agricultor se enfrenta a distintas alternativas de producción que tienen diferentes niveles de protección, la marginalidad en aquel cultivo más protegido puede ser consecuencia de un desplazamiento hacia dicho cultivo de aquellos recursos que hasta entonces venían dedicándose a otros usos, de tal manera que una equiparación de los niveles de protección podría ser suficiente para eliminar los excedentes de los productos más protegidos. Así, la corresponsabilidad en el sector de los cereales puede ser desplazada, al menos parcialmente, hacia otros sectores y, viceversa, al gozar los cereales de un elevado nivel de protección frente a otras producciones (agricultura mediterránea), es precisamente esta desigualdad en los niveles de protección la que en buena medida causa la necesidad de este tipo de gravamen.

En este sentido, el principio de corresponsabilidad en buena lógica ha tenido que extenderse hasta alcanzar un alto grado de generalidad en la instrumentación de la política agrícola comunitaria y, aunque ha contribuido a suavizar las tensiones de las negociaciones de los precios agrícolas introduciendo un alto grado de automatismo en la fijación de los mismos (26), por otra parte, como es manifiesto en el caso de los cereales, ha dado lugar a altos costes de administración y gestión (27) y en algunos casos ha abierto nuevas posibilidades de discriminación y fraude (28).

Un gravamen distorsionador de la competencia

El logro de la unidad de mercado, como objetivo esencial de la PAC, ha dado lugar a un desplazamiento sistemático de la legislación agrícola de los países miembros en beneficio de la comunitaria, para de esta suerte evitar los efectos distorsionadores de la competencia que necesariamente comporta el hecho de que la actuación de los agentes económicos esté regulada por una pluralidad de legislaciones. Pero, por muy contradictorio que ello pueda parecer, los reglamentos de la Comunidad y, en particular, la prolija legislación relativa a las tasas de corresponsabilidad, con no

rara frecuencia conducen a resultados que perturban el buen funcionamiento competitivo de los mercados.

Así fué precisamente este aspecto de distorsión de la competencia uno de los primeros frentes de ataque político y legal a la primitiva regulación de la tasa.

En un primer momento se argumentó que generaba una doble discriminación entre "productores" y entre "transformadores". Entre los primeros, porque eran gravados los que vendían el grano para ser transformado fuera de la granja, aunque una vez efectuada esta transformación retornase a la granja para ser empleado en la alimentación del propio ganado, quedando exentos los productores que: bien transformasen ellos mismos el grano para cubrir sus necesidades de alimentación del ganado o bien lo vendiesen a otro productor para ser transformado por él con destino a su propio consumo. Y entre los "transformadores", porque recibían un trato distinto los transformadores en la granja, fueran o no productores de cereal, de los industriales, es decir, los que realizan las operaciones de transformación para la venta (29).

Más tarde, ante la fuerte presión jurisdiccional (30), la Comunidad fué eliminando parte de estas situaciones distorsionadoras. Por una parte, los productores que encargan la transformación del cereal fuera de la granja para luego consumirlo como pienso en la misma, son exonerados exactamente igual que aquellos que disponen de una planta propia de transformación, ya que de otra manera saldrían perjudicados precisamente productores con menos recursos. Y, por otra, los cereales no producidos por el granjero, aunque sean transformados en la propia granja, quedarán gravados exactamente igual que los vendidos a un transformador industrial (31).

Se trata en definitiva de dejar exentos de tasa exclusivamente los supuestos de autoconsumo por entenderse que, en este caso, al no haber salida al mercado no hay contribución a la creación de excedentes y sí un estímulo al empleo de cereales en la alimentación del ganado.

Sin embargo, parece que detrás del razonamiento económico se esconde uno más fuerte de naturaleza fiscal, es decir, de imposibilidad de controlar las operaciones de autoconsumo, porque es innegable que éstas últimas y las de salida al mercado están directamente vinculadas por la lógica del beneficio y la competencia; el transformador en la granja compite directamente con el transformador industrial y el granjero productor de cereales con el que no lo es.

Por esta causa, introducir, en estos niveles de competencia, un trato fiscal diferenciador propicia la conversión de los productores de cereal en granjeros y la de estos últimos en productores de cereal (32); en perjuicio directo para los transformadores industriales y para los granjeros no productores de cereal. Los primeros, en un sector en que los márgenes de beneficio para los granjeros son pequeños, verán reducirse su clientela como consecuencia de la expansión de la actividad de producción y transformación de cereales por los criadores; la salida de cereales al mercado será menor pero también la demanda habrá disminuido y, en estas circunstancias, no parece posible argumentar que no existe discriminación entre los transformadores porque estos se enfrentarán a la imposibilidad de repercutir la totalidad del impuesto (33). Y los segundos, granjeros no productores

(24) R. 1579/86 (DOCE. L. 139 de 24/5/86). R. 1983/86 (DOCE. L. 171 de 28/6/86). R. 2096/86 (DOCE. L. 180 de 4/6/86). R. 729/89 (DOCE. L. 80 DE 23/3/89). R. 743/89 (DOCE. L. 80 de 23/3/89).

(25) R. 1094/88 (DOCE. L. 106 de 27/4/88) y R. 915/89 (DOCE. L. 97 de 11/4/89).

(26) Thomson, K.J. "Presiones exteriores sobre la política agrícola común". El Canipo. Nº 115. Enero-Marzo 1990. Pp. 60-61.)

(27) Buena prueba de ello son las sucesivas reglamentaciones y reclamaciones jurisdiccionales acerca de qué operaciones están sujetas a "primera transformación", "primera venta" o "salida al mercado"; acerca de quién queda obligado a liquidar el impuesto: "el transformador" "el primer adquirente" o "el productor", y acerca de la legitimidad de esta obligación de liquidar por parte del no productor.

(28) Por un lado se hace muy difícil establecer quiénes son los "pequeños productores", por lo que el control, al menos en España, ha sido poco riguroso y, por otro, una vez establecida la frontera entre pequeños y grandes productores, tiene lugar un salto fiscal, en modo alguno equitativo, para aquellos que en el límite dejan de ser "pequeños productores".

(29) R. 2040/86 de 30/6/86. (DOCE. L. 173 de 1/7/86) modificado por el R. 2572/86 de 12/8/86. (DOCE. L. 229 de 15/8/86)

(30) Asunto 300/86 Luc Van Landschoot & N.V. Merca de 29/6/88y Asunto 259/87 Herman Schröder Hs Kraftfutter Gmh & Co. Kg. II. de 11/7/89)

(31) R. 2324/88 de 26/88. (DOCE. L. 202 de 27/7/88) granjeros no productores de cereal, perderán mercado frente a los criadores-productores; el gravamen penaliza a aquellas explotaciones con menores posibilidades de integrar la cría con la producción.

(32) Kernes, Pascal "Prélevement de corresponsabilité et principe de non-discrimination". Revue de droit rural. Nº 172. Abril 1989. Pp. 181-190)

(33) La sentencia dictada en el asunto 300/86 de 29/6/88 argumenta, a nuestro entender de forma equivocada, que, como la tasa debida por los transformadores es repercutida sobre los productores, no ha lugar a discriminación entre los transformadores más que en la medida en que la haya

de cereal, perderán mercado frente a los criadores-productores; el gravamen penaliza a aquellas explotaciones con menores posibilidades de integrar la cría con la producción.

De este modo, los efectos distorsionadores de la tasa de corresponsabilidad inciden en los mercados de cereal, de piensos y de carne, ya que estos tres mercados están estrechamente conectados. La demanda de cereales para su transformación industrial será menor pero aumentará la correspondiente a las transformaciones a la grana; la acción desincentivadora de la tasa sobre la producción de cereales sólo afectará a la parte de cereales que sale al mercado. Ahora bien, estos cereales gravados entrarán en competencia con los productores sustitutivos de cereales en la fabricación de piensos; aquellas regiones del norte en las que la fórmula de los piensos incorpora un porcentaje menor de cereales saldrán beneficiados frente a los del sur. Y por último, como el mercado de carne comunitario también está saturado, los criados con acceso a la producción de cereales recibirán una prima frente a aquellos, situados principalmente en las zonas de montaña, que no pueden producir cereal; son de esperar por tanto algunos cambios en la localización de actividades.

Así pues, el impacto previsible de la tasa en la disminución de los excedentes de cereal será menor por el hecho de que una parte creciente de los cereales será canalizada hacia el autoconsumo y aquella parte que sale al mercado se enfrentará con la competencia de los productos sustitutivos de cereales (34).

Pero, además, no sólo el volumen sino también la dirección de los intercambios será afectada. La intensificación de las actividades ganaderas particularmente de los sectores menos dependientes de la tierra como porcino y aves, en las regiones más favorables a la producción de cereal o en aquellos en los que los productos sustitutivos de cereal son empleados en mayor medida, puede afectar sensiblemente a los intercambios entre distintas regiones agrícolas de la Comunidad. Intercambios que por otra parte quedarán igualmente distorsionados por las alteraciones monetarias, ya que la tasa; estimada como un porcentaje fijo de los precios de intervención, sufrirá las oscilaciones de los cambios en las monedas nacionales (35).

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y OPCIONES ALTERNATIVAS

Todo lo que hemos venido diciendo acerca del mercado comunitario de cereales y de la tasa de corresponsabilidad, como instrumento de la PAC en este sector, nos lleva a preguntarnos por la efectividad real de su implantación para la regulación de dicho mercado, es decir, para avanzar hacia el equilibrio entre la oferta y la demanda de cereales y para poner un freno a los gastos de garantía agrícola en el sector.

En último término, lo que está en juego no es sólo la conveniencia de mantener o suprimir esta tasa sino toda la actual orientación de la política comunitaria de garantía agrícola basada en el principio de corresponsabilidad. Y por ello, aunque nuestra argumentación se limitará a la tasa de corresponsabilidad de los cereales, el análisis que haremos a continuación de las más probables ventajas de un cambio en la política de cereales, ha de interpretarse con una validez más general.

entre los productores.

(34) Aquí se plantea un dilema entre subvencionar los cereales destinados a la fabricación de piensos o gravar los productos sustitutivos de cereales. En el primer caso, se está actuando a la contra, pues los productores de cereal tendrán mejores oportunidades para repercutir la tasa en los fabricantes y, en el segundo, las negociaciones en el marco del GATT se hacen más difíciles por la oposición de EEUU.

(35) El R. 2712. (DOCE. L. 262 DE 8/9/89) estableció un único tipo verde por campaña y el tipo de conversión aplicable será el del país que efectúe la primera transformación con independencia del origen de los cereales.

Una valoración de los hechos

La implantación de la tasa de corresponsabilidad de los cereales se produce después de que los "umbrales de garantía", establecidos para las campañas de 1982/83 y siguientes, fueran puestos en cuestión por la excesiva corresponsabilidad que suponían y por lo gravoso de este mecanismo para los pequeños productores, ya que el efecto de la superación de los umbrales era una reducción automática de precios para todos los productores sin distinción en cuantía considerable. (36)

Por tanto, los objetivos de la tasa son los mismos que los de los "umbrales de garantía": la paulatina eliminación de los excedentes y la disminución de las cargas presupuestarias, a las que se añade como novedad la consideración especial de los pequeños agricultores. Sin embargo su instrumentación es muy diferente, pues con la implantación de la tasa se pretende actuar directamente en los tres frentes del problema: en la oferta, incrementando los costes; en la demanda, incentivando el consumo de cereales pienso, y en el presupuesto, haciendo a los productores de cereal partícipes de su financiación.

(Cuadro-3)

Superficie, rendimiento y producción de cereales*
(Superficie(S): miles de Has., Producción (P): millones de Tns. y Rendimientos (R): Kg/Ha.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
S	36242	35719	35534	35032	34872	35034 ¹	
P	172,988	160,564	153,765	154,466	163,839	161,62 ¹	159 ¹
R	4560	4500	4330	4410	4700	4600 ¹	

* Excluido el arroz.

Fuente: Eurostat. 1- Previsiones de la Asociación de Comerciantes de Cereales.

Por lo que se refiere a la oferta, el cuadro-3 es suficientemente ilustrativo de que la superficie sembrada de cereales tiende a disminuir; entre 1984 y 1988 esta disminución ha sido de 1370 millones Has., si bien parece haber habido un repunte en 1989. Sin duda los agricultores han ido aceptando la realidad de un mercado a la baja, aunque todavía esta percepción no se pone de manifiesto en una reducción clara de la producción; en los años 1988 y 1989 se ha vuelto a superar la cantidad máxima garantizada (160 millones de Tns.) y, en 1990, las exportaciones de cereal en el segundo semestre han superado a las del año anterior en 1,4 millones de Tns. aumentando al propio tiempo las existencias públicas a Diciembre (37).

El efecto de la tasa sobre la oferta de cereales parece, en consecuencia, ser pequeño si se tiene en cuenta que los productores han sido durante años fuertemente presionados en precios y costes de producción (38), sin que, por otra parte, se hayan producido espectaculares aumentos en la productividad por Ha. (Cuadro-3).

(36) El umbral para la campaña 1982/83 quedó fijado en 119,5 millones de Tns. y los precios de intervención serían reducidos en un 1% por cada millón de Tns. que la producción media de los tres últimos años superase esta cantidad; en 1982/83 los precios de intervención previstos se redujeron en un 1% y en 1984/85 la reducción llegó al 5% aunque no fue aplicada en su totalidad.

(37) A excepción del maíz. Agro-Europa. Nº 219.7/1/91.

(38) La superación de la cantidad máxima garantizada lleva aparejada la aplicación de una tasa suplementaria de hasta un 3% y una reducción automática del precio de intervención en un 3%.)

(Cuadro-4)

Indices de precios de los cereales y medios de producción agrícolas.
(Indices nominales (I.N.); Cereales (C); Medios de Producción M.P.;
Indices Deflactados (I.D.)

I.N.	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990(marzo)
C. ¹ ...	79,1	100	101	100,6	97,5	98,5	96,3 ²
M.P. ²	73,3	100	96,4	94,3	97,1	102,1	102,0
I.D.							
C. ¹	120,5	100	98,1	91,7	85	80,9	76,3 ²
M.P. ²	108,2	100	93,3	88,4	88	88,3	85,9

1. Eur-12; 2. Eur-10 y 3. Eur-11

Fuente: Eurostat. Precios agrícolas 1980-1989.

Como podemos observar en el Cuadro-4, tomando como base, el índice de precios de los cereales había bajado, en Marzo de 1990, en un 23,7% mientras que el coste de los medios de producción lo habían hecho en un 14%. No nos debe extrañar que la renta agrícola comunitaria haya disminuido a lo largo de 1990 en un 2,8 real, pero lo que sí requiere una explicación es la falta de respuesta en la producción de cereales.

Porque es un hecho bien conocido que esta respuesta de la oferta es por lo general la gran incógnita de la economía agrícola (39) y, en consecuencia, una interpretación del escaso impacto que tanto la tasa como los márgenes de precio han tenido sobre la producción de cereales, es muy difícil que sea concluyente. No obstante, podemos aventurar alguna hipótesis que nos permitirán situar el marco en el que presumiblemente opera la política comunitaria de cereales.

En este sentido, las dos preguntas fundamentales son: primera, si los agricultores responden de forma anómala o perversa a los incentivos económicos y, segunda, cuál es su capacidad de respuesta o, lo que es lo mismo, cómo funcionan los mercados de factores agrícolas.

Mucho se ha escrito acerca de que los agricultores responden aumentando la producción ante una bajada en los precios con objeto de mantener las rentas; por un lado, se piensa que los agricultores aumentan su esfuerzo laboral para lograr este objetivo y, por otro, se admite que esta circunstancia es un reto que incentiva la innovación con el consiguiente incremento del endeudamiento.

Sin duda ambas explicaciones tienen su parte de verdad, pues, en una producción tan competitiva y mecanizada como la de los cereales, el incremento de trabajo no puede ser suficiente explicación (40) y, por otro lado, dada la importancia de la agricultura a tiempo parcial, la capacidad de inversión del sector agrícola puede superar su propia capacidad de financiación como consecuencia de que el propietario de la explotación dispone de fuentes adicionales de ingreso (41).

Ahora bien, por muy aceptable que pueda resultar esta explicación, solamente sería sostenible ante alteraciones transitorias en las condiciones del mercado, porque si la perspectiva pesimista del mercado de cereales tiene el carácter de permanente, las adaptaciones a las que acabamos de hacer referencia estarían en contra de la lógica económica. La respuesta de fondo tenemos que buscarla, por tanto, en las especiales características del mercado de factores agrícolas (42).

(39) Schultz, T.W. "Reflections on Agricultural Production Output and Supply". Journal of Farm Economics. Vol. XXXVIII. Nº 3 Agosto 1965. Pp. 613-631.)

(40) La presencia de altos niveles de desempleo y el peso todavía importante que tienen en Europa las pequeñas explotaciones, son razones que avalarían este comportamiento perverso del esfuerzo laboral.

(41) Véase Naredo, José Manuel. "Diez años de agricultura española". Agricultura y Sociedad. Nº 46. Enero-Marzo 1988. Pp.9-36.)

(42) Véase Johnson, D.G. "The Nature of the Supply Function for Agricultural Products". American Economic Review. Vol. XL. Nº 4 Septiembre 1950. Pp. 539-564.)

En efecto, la producción de cereales es altamente dependiente de recursos con baja elasticidad y ello hace que, ante una bajada de los precios de producción el coste de los factores se reduzca -su coste de oportunidad especialmente a corto plazo es bajo- y el manteniendo de la producción a niveles anteriores a la caída de los precios, será una conducta coherente desde el punto de vista económico; la disminución de los ingresos se compensa con la disminución de los costes al menos a corto plazo.

La tierra sembrada de cereales, en primer lugar, resulta ser un recurso difícilmente desplazable hacia producciones alternativas, sobre todo en las regiones de clima continental; y así puede llegar a producirse un importante deterioro en la renta de la misma sin que las producciones sean afectadas, máxime si se tiene en cuenta que se parte de una agricultura sobreprotegida (43).

Consideraciones parecidas podemos hacer del capital fijo empleado intensamente en la producción de cereales; su depreciación suele ser lenta y las pequeñas explotaciones, con no rara frecuencia, disponen de capacidad de mecanización excedente, por lo que es de esperar un respuesta inelástica ante bajadas en los precios aunque ante subidas la elasticidad puede ser mucho menor.

Por último la oferta de trabajo se enfrenta, por un lado, con el desempleo en los restantes sectores y, por otro, con altos costes de abandono de la agricultura, fuertes subvenciones estatales y rentas mixtas de dedicaciones a tiempo parcial; en estas circunstancias no puede sorprender que también aquí la elasticidad de oferta sea baja.

De esta forma, sin necesidad de considerar el efecto de la innovación sobre la productividad agraria, la inelasticidad de la oferta de determinados factores, empleados por los agricultores, es suficiente para explicar buena parte del lento ajuste de las producciones de cereal ante una reducción de ingresos. Las estadísticas de coste de los medios de producción probablemente no reflejan a corto plazo los verdaderos costes de oportunidad con los que se enfrentan los productores de cereales; de aquí que desde el lado de la oferta no se puedan esperar resultados inmediatos. Una oferta inelástica permite reducciones importantes de los ingresos agrícolas sin que las producciones se vean alteradas y, en este contexto, si las producciones no disminuyen la solución del problema de los excedentes hay que trasladarla a la demanda.

Sin embargo, desde el lado de la demanda, tampoco parece que se pueda hacer mucho para reducir los excedentes. Es cierto que la regulación de la tasa ha prestado especial atención a este aspecto del problema, incentivando con la exención la transformación directa por el productor de los cereales en carne (44), pero la realidad es que los productos sustitutivos de cereales (45) están desplazando a los cereales en la alimentación animal.

En 1980, la Europa de los doce utilizó un 42,2% de cereales para pienso y en 1986 y 1987 estos porcentajes fueron respectivamente del 35,6% y 32,9%, de donde resulta que si en 1980 al consumo interior se destinó el 98% de la producción de cereales, de la cual el 60% correspondió a la alimentación animal, en 1988 esto porcentajes bajaron al 87% y 53% (46).

Por otra parte la situación se hace más difícil por el hecho de que las disparidades entre los distintos miembros de la Comunidad, en cuanto al empleo de cereales para pienso,

(43) Sin embargo, a pesar de que los precios de las tierras están bajando, los datos recogidos anteriormente nos indican que también se está produciendo un cierto ajuste de cantidades; la superficie sembrada de cereales ha disminuido ligeramente.

(44) En Francia se ha estimado que la tasa sólo recae sobre el 50% de los cereales destinados al consumo animal. Kernes, P. O. Cit. Pg. 188.

(45) Entre estos productos sustitutivos, en 1987, se situó en primer lugar la mandioca con un 38,5% seguida del gluten de maíz 25,8%, las melazas 19,3% y el salvado 11%. Mate, V. "La innovación amarilla". "El país". suplemento de negocios 22 de Octubre de 1989. Pg. 18.

(46) Fuente: Eurostat.

son tan notables (47) que se hace muy difícil establecer un frente común ante las subvenciones de EEUU a la exportación de algunos de estos productos sustitutivos o a las exportaciones de carne del Este de Europa (48).

Cuadro-5

Exacciones de Corresponsabilidad de los cereales en millones de Ecu.

	1986	1987	1988	1989	1990
Presupuestado	452 ²	690	814	906	1200 ²
Realizado	56,4	378,7	677,5		
%/Presupuestado ¹ ..	12,4	15	15,3	18	22,4
%/Realizado ¹	2	8,2	13,3		

1.- FEOGA cereales. 2.- Proyecto de presupuesto.
Fuente: Eurostat.

Así pues, como era de esperar, la tasa de corresponsabilidad, ni siquiera ayudada por la caída de los precios, ha sido eficaz para resolver el problema de los excedentes comunitarios y, lo que es más significativo, tampoco ha supuesto un verdadero alivio al presupuesto agrícola. Como se deduce del cuadro-5, las previsiones recaudatorias han ido siempre por encima de la realidad y su monto total, aunque creciente, cubre todavía una parte porcentual pequeña de los gastos de garantía de los cereales.

Políticas alternativas.

Desde la perspectiva de la PAC, la tasa de corresponsabilidad resulta de la mezcla de distintas medidas que suponen opciones diferenciadas de política económica. En primer lugar, la tasa es un impuesto con una doble finalidad: recaudatoria y desincentivadora de la producción de cereales, pero, junto a esta naturaleza fiscal, la tasa incorpora además una política de cuotas de producción (cantidad máxima garantizada), una de precios (reducción automática de los precios de intervención si se sobrepasa el umbral de garantía), una de rentas (ayuda a los pequeños productores y a los que participan en el programa de retirada de tierras) y una de demanda (exención para los productores-criadores).

Por todo ello, quizás fuera más exacto, dada la actual orientación de la PAC de cereales, hablar de políticas complementarias y no alternativas, ya que el paquete completo de medidas de organización común del mercado de cereales incluye estas opciones: producción, precios, rentas y demanda, a las que hay que añadir una política de recursos (retirada de tierras y jubilación anticipada) (49).

Sin embargo, como la efectividad de estas medidas depende principalmente de la intensidad y persistencia con que son adoptadas, nos proponemos, por un lado, hacer una valoración individualizada de las mismas y, por otro, poner frente a todas estas alternativas la posibilidad de instrumentar una política decidida de precios.

Del lado de la oferta, si se quieren mantener altos los precios y rentas de los agricultores, sólo caben dos opciones: una política de límites a la producción o una política de

retirada de recursos. En el primer caso, se restringen las decisiones de producción de los agricultores mientras se les deja libertad para organizar el empleo de los recursos productivos y, en el segundo, todo lo contrario; la merma de libertad en cuanto a la disponibilidad de determinados recursos (tierra y trabajo) se contrapone a la ausencia de cuotas o umbrales de producción.

Por esta causa, a los problemas administrativos de instrumentación y control hay que sumar los costes de estas perturbaciones en las decisiones de los agricultores sobre la asignación de recursos y el funcionamiento de la competencia. No obstante, la pregunta que queda en el aire es si con estas políticas se está retrasando o facilitando la reestructuración del sector.

En un principio, la fijación de un umbral para la producción comunitaria de cereales parece ser una política adecuada al fin que se pretende de reducir los excedentes y aliviar las cargas presupuestarias. Y, por otra parte, la adaptación de las explotaciones a la nueva situación no sería interferida por decisiones ajenas a las mismas; su libertad para organizar los factores de producción quedaría salvaguardada. Sin embargo, en este panorama aparentemente tan positivo surgen dos preguntas críticas: primera, ¿cuanto tiempo será necesario para mantener estos controles? y, segunda, ¿es este el tipo de información que los agricultores necesitan?

La respuesta a una y otra pregunta coincide: los controles deberán mantenerse indefinidamente mientras los agricultores no reciban la información del mercado a través de los precios. Porque el establecimiento de una cantidad máxima garantizada para todos los productores de cereal, introduce importantes elementos de distorsión en sus decisiones. A nivel de producción, desconocen lo que está ocurriendo con la producción total, por lo que, al actuar en un horizonte de mayor incertidumbre, pueden originarse movimientos cíclicos en la producción. Y desde el lado de la organización de los factores, se pueden también producir distorsiones en la composición de los mismos y en su retribución; la adaptación de los recursos más fijos y especializados puede ser muy lenta aunque, para aquellos que finalmente quedan en el sector, su retribución llegará a ser anormalmente alta.

De esta forma, con esta medida no se facilita la necesaria reestructuración del sector; sin duda un camino más directo sería el que propicia la retirada de tierras y trabajo. Pero aquí aparecen nuevas dificultades como son: el volumen de financiación necesaria, la incertidumbre de los resultados y la perversión del sistema de incentivos.

Un plan de retirada de tierras, que tuviera la suficiente intensidad para alcanzar el equilibrio en el mercado de cereales, sería financieramente inviable; supondría la necesidad de subvencionar el abandono del cultivo a no menos de 7 millones de Has (50), y ni siquiera garantizaría a largo plazo los resultados apetecidos, pues las tierras de peor calidad serían las primeras afectadas y en aquellas mejores se podría intensificar la producción; ya que las tierras marginales o mal gestionadas percibirían una renta adicional en forma de ayudas públicas y las mejoras gozarían ahora de una posición más favorable y su precio subiría.

La política de ayudas para incentivar la retirada de tierras ha supuesto, por tanto, un incremento diferencial de la demanda de tierras de inciertos y contradictorios resultados. No sólo queda perturbado el mecanismo de la competencia en favor de los menos eficientes, sino que, al cubrirse la financiación en buena parte por los Estados Nacionales, se introduce una fuente de desigualdad en el mismo mercado comunitario de cereales.

Sin embargo, existen circunstancias en que esta política

(47) De acuerdo con los datos de 1987 en cuanto al empleo de cereales en la alimentación del ganado tenemos lo siguiente: Bélgica 29%, 3% Dinamarca 27,5%, Alemania 19,9%, España 64%, Francia 33,4%, Irlanda 34,4%, Italia 48%, Holanda 12,5%, Portugal 27,8% y Reino Unido 40%. Eurostat.)

(48) En 1990 los precios de los piensos bajaron en un 5,7% mientras que los precios de los cereales lo hicieron en un 1,4%. COPA)

(49) "Hacia el equilibrio de los mercados agrarios". Europa Verde. 3/1990)

(50) La retirada de 7418 Has. en Castilla y León ocasiona un coste anual de 122 millones. Baraja Rodríguez, Eugenio y Alario Trigueros, Milagros. "Resultados de la política de abandono de cultivo en Castilla y León". Castilla y León en Europa. Centro de Documentación Europea de Valladolid. Nº 21 Marzo-Abril de 1990. Pp. 15-28.

ca sería eficiente, es, cuando los precios de mercado de las tierras no valoran suficientemente por razones de externalidad sus alternativas de defensa del medio ambiente o del entorno rural. En este supuesto, los incentivos para un cambio de uso de la tierra pueden contribuir a que el precio sombra de las mismas sea más próximo al de mercado; se mejoraría por este camino el sistema de información para la toma de decisiones sobre la asignación de este recurso por los agricultores.

En este sentido, el programa de jubilación anticipada, con retirada o no de tierras, puede suponer también una mejora de las estructuras agrarias en la medida que desbloquee determinados recursos y facilite un uso más eficiente de los mismos; si bien en otros supuestos este programa puede tener efectos negativos por cuanto, a través de las transferencias de renta dentro de la familia, puede significar un incentivo adicional para las explotaciones menos eficiente, sin que se produzca esta mayor movilidad de los recursos.

De esta suerte, una política de retirada de recursos puede ser eficiente pero resulta de muy difícil y costosa instrumentación, sin que por otro lado los resultados estén garantizados; para que lo estuvieran la cobertura tendría que ser muy amplia y los riesgos de provocar distorsiones en el mercado serían también mayores.

Así pues, si desde la oferta no parece haber fácil solución, deberíamos mirar la posibilidad de incentivar la demanda, pero aquí de nuevo nos enfrentamos con los mismos problemas: incertidumbre de resultados y distorsión de incentivos. La fuerte presión de los productos sustitutivos del cereal, como hemos visto, haría poco eficaz esta medida, salvo que el volumen de las subvenciones creciese desmesuradamente y, en otro sentido, contribuiría a desorientar a los productores de cereal acerca de cuales son las verdaderas necesidades del mercado.

En resumen, de todo lo que venimos diciendo podemos llegar a una conclusión: ninguna de estas alternativas a la tasa de corresponsabilidad parece ni conveniente ni viable. Todo lo que interfiriera al sistema de información que suponen los precios de mercado, tanto de los cereales como de los factores, no puede ser una solución permanente aunque puede mitigar algunos de los efectos perturbadores de carácter temporal. Cuando las producciones son reiteradamente excedentarias no hay política que pueda sustituir con eficacia a los recortes en los precios.

La verdadera solución no puede ser otra que ir hacia una desprotección directa que estreche el nexo entre los precios internos e internacionales de los cereales. Pues en caso contrario, el sistema de precios dejará de ser un buen sistema de información y los productores de cereal estarán desorientados; pendientes de los albuques de los cambios en las medidas instrumentadas por la Comunidad. Si los precios tienen que bajar el referente fundamental no puede ser un umbral de producción fijado administrativamente ni la resultante de las presiones de los gobiernos ante Bruselas; esto no puede ser otro que el precio internacional.

No obstante, sería ingenuo desconocer que los mercados internacionales tampoco son libres; en buena medida son el resultado de desplazamientos hacia el exterior de las inestabilidades de los mercados internos. Se imponen por tanto acuerdos claros sobre los mecanismos mínimos de carácter estabilizador a adoptar por los principales países productores; la tasa de corresponsabilidad y las medidas que acabamos de enumerar no parece que merezcan este calificativo.

En nuestra opinión la reducción de precios tiene que hacerse de modo gradual y vinculada de modo automático a lo que está ocurriendo en el mercado internacional (51). Un sector tan sobredimensionado como lo está el de los cereales en la CEE, no puede reestructurarse de golpe. Los precios internos deberán poco a poco aproximarse a los del mercado mundial y serán inevitables ayudas en forma de renta que se orienten primordialmente a suavizar las consecuencias menos equitativas de esta necesaria reestructuración.

Por esta razón, sustituir una política sistemática de precios altos por una de pagos directos, no nos parece sea la solución, pues en aras de la estabilidad se sacrifica demasiado en lo relativo a la configuración libre de los precios del cereal (52).

CONCLUSIONES

La situación de excedentes crónicos en el mercado comunitario de cereales hacía imposible la continuidad de una política de aislamiento de los mercados mundiales, pues cada vez era más imperiosa la necesidad de instrumentar medidas desprotectoras a la producción de cereal en la CEE.

Entre estas medidas, dentro del marco de las nuevas orientaciones de la PAC, el establecimiento a partir de 1986 de la tasa de corresponsabilidad supuso un cambio importante al pretender actuar sobre los tres frentes del programa: oferta, aumentando los costes y rebajando los precios de intervención, demanda, incentivando un mayor empleo de cereal en la alimentación del ganado, y presupuesto, haciendo a los agricultores responsables de la financiación de las ayudas al sector.

Sin embargo, la instrumentación práctica de una medida tan compleja, a nuestro entender, no ha aportado verdaderas soluciones; la producción no ha disminuido, la demanda no ha aumentado y la cobertura de los gastos del sector no ha sido significativa. Por otra parte, se han creado problemas nuevos: falta de equidad en la distribución de las cargas comunitarias, graves distorsiones en el mecanismo de la competencia y fuertes costes de administración.

Así, la contestación múltiple de que ha sido objeto la tasa parece tener un sólido fundamento económico desde el momento en que el horizonte de información, en el que toman sus decisiones los productores de cereal, se ha visto gravemente perturbado. La tasa de corresponsabilidad ha aumentado la incertidumbre, la ineficiencia y la desigualdad y, en nuestra opinión, se hace imprescindible caminar hacia una política de precios que rompa con el aislamiento de los mercados internacionales. Cualquier otra política alternativa, incluyendo las de carácter estructural, es incapaz de aportar una solución a la necesidad de que el sector disponga de un buen sistema de precios en el que la flexibilidad, la libertad y la estabilidad lleguen a un compromiso claro y socialmente aceptable.

Por este motivo, una política de ayudas de renta directa a los agricultores deberá ser el puente necesario para una gradual aproximación del mercado comunitario al mundial en el marco del GATT, pero en ningún caso podrá ser una solución permanente; los problemas de administración se harían insuperables, dada la actual fragmentación de las explotaciones de cereal dentro de la CEE, las desigualdades crecerían y la ineficiencia también.

(51) La propuesta de la comisión de la CEE de establecer un precio de referencia exterior (la media de los precios de los últimos tres años en el mercado mundial) y a partir de ahí un arancel fijo (suscceptible de ser reducido paulatinamente en el marco de las negociaciones del GATT) para llegar al precio umbral, parece un buen principio de solución.

(52) En esta dirección de una mayor libertad podemos inscribir también el endurecimiento en plazos y calidades de las condiciones de intervención.)

POLITICA FORESTAL, POLITICA MEDIO AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD

PRESENTACION DEL TEMA

Pretendemos realizar, en esta Comunicación, un estudio comparativo, a través de los principales Documentos Comunitarios sobre las materias, en orden a la evolución de los rasgos de la Política Forestal, en la CEE. Destacamos que la misma, ha sufrido, en la última década, una evolución importante, al plantearse desde pronunciamientos autónomos, desligándose de otras políticas, y adquiriendo unos principios y objetivos propios.

Otra de las cuestiones que nos planteamos, en esta Comunicación, es el desarrollo de las políticas medio-ambientales, que como veremos, también han sufrido avatares de dispersión y falta de coherencia, así como sus posibles vinculaciones y dependencias con las medidas forestales tomadas desde la Comunidad, en relación a esta materia, a fin de ir descubriendo sus intersecciones y vicisitudes.

Desde la idea, algo triunfalista, lanzada por las autoridades Comunitarias, a finales de la década de los setenta, de realizar "una Política Forestal Comun" a todos los Estados Miembros, se pasó, como veremos, dadas las reticencias del Consejo, al diseño de una Política Forestal dependiente de cada uno de los E.M., dejando a la CEE la coordinación de las diferentes políticas nacionales y sólo actuando en determinadas ocasiones graves, en las que la situación pidieran acciones conjuntas.

Al mismo tiempo, la política forestal de la CE, nunca se ha desprendido de sus vínculos con las demás políticas, destacando sus relaciones con la agricultura y gozando, las más de las veces, de un carácter subsidiario y complementario en relación a la misma, primando valores económicos, desde el punto de vista de la producción forestal.

Había que promocionar e implantar una Política forestal más independiente de las demás, y basada en principios y acciones propias, y no sólo favoreciendo los pronunciamientos económicos.

Al mismo tiempo, empezaron a tener protagonismo los valores ecológicos del bosque, en el sentido de su protección y respeto, como patrimonio natural irremplazable.

Bien es verdad que todas las funciones económicas, consideradas en relación con las agrícolas o simplemente con otras actividades (el turismo) son importantes. Pero por encima de todas ellas, en el futuro, deberán potenciarse sus funciones ecológicas, por lo que, toda Política Forestal debe estar conectada a una sólida y bien trazada política medio-ambiental. Y a su vez, la defensa de los valores ecológicos, por medio de acciones comunes a todos los Estados Miembros, deberá tener como uno de sus objetivos prioritarios, la conservación y protección de los bosques Comunitarios.

Entendemos que, para una correcta ordenación de los bosques deberá tenerse en cuenta los siguientes objetivos:

A) Programas de explotación, con planes dirigidos a proteger su especial naturaleza cíclica. La actividad forestal podrá ir sustituyendo, aunque a muy largo plazo, ciertas actividades agrícolas en tierras que nunca debieron explotarse en este sentido. Así se asegurará los abastecimientos de

productos leñosos a la Comunidad, de los que es altamente deficitaria en el momento presente.

B) Protección del bosque contra plagas, enfermedades y agresiones de la cultura urbana como humos, lluvias ácidas, etc... así como planes de prevención de incendios forestales y si estos suceden, favorecer una rápida repoblación forestal basada en las especies más idóneas, no sólo desde el punto de vista económico, sino también y sobre todo, ecológico.

C) Conservación y cuidado del bosque como bien y patrimonio universal, porque constituye una parte fundamental de nuestro hábitat, porque nos proporciona muchos beneficios y porque protagoniza nuestros paisajes y protege un medio ambiente, vegetal y animal, difícil de reemplazar.

1.- LA POLITICA FORESTAL DE LA CEE.

Hasta bien entrada la década de los ochenta, las acciones forestales de la CEE, han sido planteadas como complemento de otras Políticas, tales como la agrícola, la regional o la del medio ambiente.

Otras eran las intenciones, tanto de la Comisión, como del Comité Económico Social, cuando, ya en el año 1979, se planteaban el elaborar "una política forestal común limitada a la definición clara objetivos y principios de las políticas nacionales que serían comunes a todos los Estados Miembros." (1).

Hasta ese momento la Política forestal CEE se había basado en ciertas Directivas concernientes a la mejora y la comercialización del material forestal de reproducción, o de medidas fitosanitarias destinadas a minimizar los riesgos de introducción de enfermedades vegetales perjudiciales a la economía agrícola y forestal.

En esta ocasión, la Comisión trataba de tener en cuenta, al objeto de elaborar una política comunitaria afín a todos los Estados Miembros, cuestiones tan importantes como la mejora de la estructura de la propiedad del patrimonio forestal, a la vista de las diferencias entre los titulares públicos o privados de dicha propiedad; ya que la Política de la CEE debería ser selectivamente aplicada a dichas estructuras.

Así, se declaraba que "Los bosques demaniales, los públicos y los privados, contribuyen, cada uno, de una manera distinta y positiva a la economía forestal." También trataba de temas como el de la producción-comercialización de la madera y de otros productos leñosos, el de regular con más cuidado el acceso del público a los bosques así como el de la creación de puntos de recreo y turísticos en la montaña.

Es interesante destacar la importancia prestada, en este documento a la conservación de la naturaleza del bloque.

Es sabido que en el segundo programa de acción sobre el medio ambiente (2) se le daba, al cuidado del medio

(1) JOC 140 de 5.6.1979

(2) En JOC 139 del 13.6.1979

ambiente en el bosque y en la montaña, un sitio destacado analizando sus más importantes funciones y proponiendo la toma de medidas apropiadas para que los bosques cumplieran lo más eficazmente posible con sus fines. Pero es, en el citado documento que comentamos, donde la toma de conciencia de la Comisión resulta más evidente. En él se realizaba, en primer lugar, un análisis de, las funciones del bosque en relación con la protección de su medio ambiente y de la naturaleza, en general, enumerando las más importantes, tales como su contribución en la conservación del suelo, la lucha contra su erosión y la desertización; el de su participación en la eliminación del anhídrido carbónico y otros tipos de polución del aire, y en tercer lugar, lo esencial que supone el bosque en relación al desarrollo armónico de especies vegetales y animales (flora y fauna) típicas, cuyo valor "comienza a ser reconocido, gracias a los resultados de investigaciones genéticas, en los que se demuestra que aún en los pequeños bosques, habitan miles de especies de organismos vivos". (3)

Y en un segundo término se diseñaban las operaciones necesarias a llevar a cabo, a este respecto, que deberían ir esencialmente dirigidas a:

"- La protección y la gestión apropiadas de los bosques existentes.

- Una política de reforestación apropiada de los bosques degradados a causa del excesivo pastoreo, de los incendios, o de una explotación excesiva, en el pasado, y

- la creación de bosques nuevos en zonas estratégicas, a fin de paliar la erosión del suelo, tales como pendientes desnudas, combinando esta acción con la creación de terrazas u otros trabajos de protección, y

- La profundización de la investigación para conseguir una aplicación más eficaz de todas las acciones mencionadas." (4).

Para llevar a buen efecto la Política Forestal Común la Comisión recomendaba que cada Estado Miembro organizara las políticas nacionales a partir de una autoridad administrativa, coordinadora de todos los subsectores de la actividad forestal, a fin de que las medidas tomadas a fines ecológicos, económicos o recreativos coincidieran en un interés común, dado que es una actividad muy especial, que debe plantearse a muy largo plazo, por lo que sus etapas deben ser planificadas muy a largo término, no pudiendo, los programas forestales, depender de una situación económica fluctuante. Se trata de asumir responsabilidades nacionales, pero la CEE ejercería un efecto estabilizador útil, a través de ayudas reembolsables.

También hacía incapie en la importancia de armonizar las legislaciones nacionales, de suerte que todas se adapten mejor a las medidas relativas a la economía forestal, puestas en marcha desde la CEE. Para lo que proponía un estudio comparativo de todas ellas, a fin de establecer, a continuación, las necesidades eventuales en materia de armonización.

A pesar de todos los esfuerzos de la Comisión, el Consejo hasta bien entrada la década de los ochenta, no llegó a aproximar posiciones en orden a una política forestal planificada desde la CEE. En 1986, este órgano elevó consulta al CES, a través del documento consultivo "Medidas de la Comunidad en el sector forestal" (5) que iba acompañado de un Memorandum sobre el tema (6) el 2 de julio de 1986, sección agricultura, emitió dictamen relativo a "Medidas de la Comunidad en el sector forestal" (7).

En este documento, el Comité se hace eco de las nuevas orientaciones de restricción de excedentes de la PAC, y de la consiguiente posibilidad de desviar tierras agrícolas hacia la repoblación forestal. Y se pregunta si el cultivo de plantas leñosas es apto para reducir la producción agrícola

excedentaria, destacando sus múltiples inconvenientes. Para el Comité "en ciertos Estados miembros, el cambio a utilización forestal y viceversa está sujeto a diversas restricciones. Estas disposiciones deberían aplicarse, al menos, desde una óptica de promoción y no de restricción, de otra forma, deberían ser atenuadas o abolidas, modificando, a tal fin, las legislaciones nacionales.

En este documento, el Comité se hace eco de las nuevas orientaciones de restricción de excedentes de la PAC, y de la consiguiente posibilidad de desviar tierras agrícolas hacia la repoblación forestal. Y se pregunta si el cultivo de plantas leñosas es apto para reducir la producción agrícola excedentaria, destacando sus múltiples inconvenientes. Para el Comité "en ciertos Estados miembros, el cambio a utilización forestal y viceversa está sujeto a diversas restricciones. Estas disposiciones deberían aplicarse, al menos, desde una óptica de promoción y no de restricción, de otra forma, deberían ser atenuadas o abolidas, modificando, a tal fin, las legislaciones nacionales.

También considera que un programa económico de acción forestal, en la CEE debe tener en cuenta las divergencias considerables existentes entre la propiedad y la explotación. Por lo que entiende que mejor que adoptar un programa de acción forestal uniforme, sería suficiente prever un esfuerzo de coordinación de las medidas nacionales así como de la política que rige el mercado de la madera" (8).

Esta misma idea viene a repelirla al referirse sobre la multiplicidad de las estructuras de propiedad en lo referente a los bosques, pues "para resolver los problemas de los bosques es imprescindible mantener una política forestal autónoma." La política forestal no debe servir únicamente para tratar los mismos problemas que los que surgen en el sector agrícola" ... Y añade, remarcando la idea que "no se podrá descongestionar el mercado agrícola comunitario solamente mediante un programa económico de acción forestal" (9).

También mantiene la misma postura al pensar en la elaboración común de un "código de conducta ecológica" dadas las disparidades naturales relacionadas con la estructura de los bosques y el estado del paisaje. Y añade que "sería inconcebible elaborar y utilizar un código de comportamiento completo de aplicación general". Sería, eso sí, conveniente evitar que se fomente el cultivo de determinados tipos de árboles "a la moda" pero plantados en terrenos inadecuados, fruto, en particular de las ayudas públicas. El objetivo ecológico y silvícola debe residir en el cultivo de tipos de árboles adoptados a su localización (10).

Las iniciativas comunitarias, según el Comité "deberían limitarse a medidas cuya amplitud supere las posibilidades de los Estados miembros afectados, o que solo puedan aplicarse eficazmente a nivel supranacional" Estas medidas, son:

a) La vigilancia de los incendios forestales en regiones fronterizas.

b) La lucha contra los incendios forestales en caso de grandes catástrofes. c) los intercambios de información sobre los nuevos métodos de lucha.

d) También considera importante la lucha contra la contaminación atmosférica y las lluvias ácidas. Así se explica que "da la impresión que la debilitación de la resistencia de los bosques se debe a un empobrecimiento genético. Y en realidad, es lo contrario: la debilitación de la resistencia de los bosques, debida principalmente a la contaminación atmosférica, produce inevitablemente su empobrecimiento genético." Por lo que habrá que tomar medidas comunes contra esa contaminación y al mismo tiempo, e independientemente, "es preciso adoptar medidas preventivas encaminadas a salvaguardar el valioso material genético que se pone así en peligro". (11)

(3.) Bulletin des Communautés Européennes. Politique forestière dans la Communauté". Commission des Communautés Européennes". pgs. 20 y ss.

(4.) Bulletin cit. pg. 21.

(5.) Doc. Com. (85) 792 final.

(6.) Doc. COM. (86) 26 final.

(7.) CES 635/86. Agr/278. "Sector Forestal".

(8.) Dict. cit. pág. 30

(9.) Dict. cit. pág. 4 en firme

(10.) Dict. cit. pág. 14 en firme.

(11.) Dictamen cit. pg. 16

Aquí está diseñado, el programa que seguiría la CEE, en los siguientes años. En efecto, el Reglamento CEE del Consejo 3528/86 de 17 de noviembre (12) relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, establece acciones comunes en orden a paliar los efectos nocivos, directos e indirectos, tanto respecto a los vegetales como al suelo de los bosques, que contribuye a su debilitamiento e incluso su muerte y dado que los daños sufridos en los bosques comunitarios experimentan un aumento preocupante en la Comunidad, por lo que su protección reviste una importancia y urgencia particulares". (13)

Las medidas comunes que regula el reglamento son:

- Inventario periódico y uniforme de los daños ocasionados por este motivo, basándose en la creación de redes de observación necesarias.

- La realización de balances científicos periódicos, sobre el estado sanitario de los bosques..

- Elaboración de métodos de conservación y restauración de los montes dañados.

- Proyectos pilotos de investigación sobre la materia "in situ".

La segunda acción emprendida, a nivel general es la lucha contra los incendios forestales. Así el Reglamento 3529/86 del Consejo relativo a la protección de los bosques de la comunidad a este respecto, aparece el mismo día que el anterior, como acciones conjuntas de protección y defensa ecológica del bosque. (14)

La "acción" citada, según el art. 1º del reglamento, tiene como objeto "incrementar la protección de los bosques de la Comunidad y contribuir así, en particular, a la salvaguardia del potencial de productividad de la agricultura". Y ya en el Considerando primero, el documento había repetido esta idea al destacar que "la función esencial que desempeñan los bosques, en el mantenimiento de los equilibrios fundamentales, concretamente por lo que se refiere al suelo, el régimen de las aguas, al clima, a la fauna y a la flora; y que por consiguiente atribuyen a la conservación y al desarrollo de la agricultura, cuyas condiciones de producción e incluso en algunos casos, su existencia, dependen en gran medida de la presencia y del buen estado de los bosques circundantes". (15)

Es curiosa la simbiosis que se da, en este caso, entre "lo ecológico" y lo "agrícola". Así, aquí justifica el legislador Comunitario la acción común, más en razones de productividad de la agricultura -meramente económicas y sociales- que en las puramente ecológicas y protectoras del bosque, por sí, por su propio valor económico-patrimonial, y como bien fundamental al entorno natural y difícil e imposible de recuperar, dado su ciclo lento de crecimiento.

La acción que se propone comprende medidas de prevención basadas en:

- a) fomento de las operaciones silvícolas dirigidas a reducir los riesgos de los incendios forestales.

- b) Apoyo a las adquisiciones de material de desbroce, a la construcción de caminos forestales, áreas de cortafuegos y de puntos de agua.

- c) A la instalación de puestos de vigilancia.

- d) Organización de campañas de información.

- e) Ayuda a la instalación de centros interdisciplinarios de recogida de datos, formación personal especializado, y coordinación de las investigaciones necesarias.

En el año 1987, se siguió esta política, habiéndose dictado por la Comisión, los Reglamentos de aplicación de ambas políticas, el 1696/87 relativo a la lucha contra la contaminación del bosque, y el 1697/87 dedicado a la lucha contra incendios.

Hay que tener en cuenta que estas acciones son complementarias en relación a los problemas que se le plantean

a los bosques comunitarios. Porque mientras los problemas de contaminación y lluvias ácidas preocupan más a los Países del Norte de la CE (Alemania, La Comunidad del Norte), los incendios con la plaga que asola el bosque mediterráneo (Sur de Francia, Córcega, Italia, España). Ambos problemas se presentan conjuntamente, en zonas de la CEE (por ej. algunas zonas de Galicia o del Norte de España)

Pero estas orientaciones no tardarían en sufrir cambios bastante radicales, ya que había razones poderosas para ello. La misma Comisión, en un documento titulado "Estrategia y acción de la Comunidad en el sector forestal" (16), había de variar sus criterios al respecto. Dos nuevos instrumentos lo hacían aún más posible: en primer lugar, los artículos de naturaleza "ecológica" introducidos por el Acta Unica, en el Tratado de Roma; en segundo término, la reforma de los fondos estructurales. (17)

En relación al tema, es significativa la opinión emitida por la comisión del Medio ambiente, salud pública y Protección del consumidor, el día 26 de febrero de 1988, cuyo Ponente fué el Diputado Cano Pinto. (18). En él pedía a la Comisión que modificara determinados artículos de los Reglamentos relativos a la regulación forestal, a fin de que se introdujeran, en ellos orientaciones puramente ecológicas, tales como las siguientes:

- Que las repoblaciones forestales se hicieran con las especies arbóreas dominantes en cada clima...

- Que todo programa de repoblación forestal tuviera en cuenta la vegetación ideal, el estado de erosión del suelo, la importancia biológica de las especies utilizadas y la adaptación de los tipos de árboles al estado y a las características del suelo...

- Que se impidiera la concesión de primas para replantaciones con especies arbóreas llamadas vulgarmente "depredadoras", ni para tipos de árboles que alteren negativamente el hábitat del ecosistema".

- Que la política de ayudas no contribuya a promover el minifundismo forestal.

En relación a la lucha contra la contaminación, la Comisión de medio ambiente solicitaba de la Comisión, introdujera modificaciones en el Reglamento 3528/86, en el sentido de exigir a los Estados Miembros un seguimiento continuado del estado sanitario de las especies vegetales para prevenir epidemias o reducir su incidencia; y en lo referente a la posible modificación del Rgto. contra incendios (3529/86), solicitaba la introducción de medidas preventivas, tales como tratamientos silvícolas dirigidos a reducir la acumulación de combustible vegetal (desbroces aclarcos, podas) y la concienciación de la población a través de campañas educativas, así como la prohibición de construir en superficies que hayan sufrido incendios en las que con anterioridad estaba prohibido construir.

Los programas de actuación que han sido aprobados con el nombre de "estrategia y acción de la Comunidad en el sector forestal" suponen ya un conjunto de acciones de tres tipos: a) fomentar, con carácter general y horizontal, medidas forestales mediante estímulos financieros. b) Empezar acciones directas en las que participe la Comunidad, y c) Coordinar las políticas forestales nacionales.

Estas acciones decididas para la protección, desarrollo y revaloración de los bosques de la CEE, deben permitir "que el sector forestal desempeñe plenamente su papel en las

(16.) Comisión de las Comunidades Europeas. "Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector forestal". Comunicación de la Comisión al Consejo. Com (88) 255 final. Bruselas 11 de noviembre de 1988.

(17.) Rgto. CEE núm. 2052/88 del Consejo propuso nuevas normas de funcionamiento de los fondos con finalidad estructural, así como la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del B.I.E. y con las de los demás instrumentos financieros existentes. DOCE núm. L. 185 de 15.7.88 pg. 9. Hay que citar los Rglos. 4253/88 de 19 de diciembre en lo que se refiere a la coordinación de los Fondos con el B.E.I. y los Rglos. 4254/88 y 4256/88 ambos también del Consejo, en los que se aprueban disposiciones relativas al F.E.D.E.R. y al F.E.O.G. A. sección Orientación. DOCE, n°s L. 374 de 19 de diciembre de 1988.

(18.) Documento B2-0609/88 Series B de 8.8.1988

(12.) DOCE L 326. de 21-11-86. Modificado últimamente por Reglo. 1613 CEE DOCE núm. 165 de 15-VI-89. pg. 8)

(13.) Considerandos 2º y 3º del citado Reglamento.

(14.) DOCE núm. 326 de 21.11.86. pag. 5 y ss.

(15.) También art. 1º

nuevas etapas de integración europea, contribuya a la recuperación del crecimiento económico y sobre todo, participe de una forma eficaz en la realización de los reajustes (en el sector agrícola) que se imponen (19)

A fin de cumplir estos fines, se enumeran ocho objetivos (20), a alcanzar en las etapas diseñadas, cada una de cuatro años. La presente, entre los años 1989/92, tendrá por objeto cuatro ámbitos prioritarios:

A.- Repoblación forestal de tierras agrarias.

B.- Desarrollo y revaloración de los bosques en las zonas rurales.

C.- Programa corcho.

D.- Protección del bosque.

como veremos a continuación en, este programa de acción forestal, se plantean acciones a corto y a medio plazo. Las primeras se refieren a la forestación de tierras liberadas por la agricultura, así como en las zonas rurales que han sufrido ciertos handicaps a fin de conseguir su revitalización. A medio plazo, contribuirán a una mejora general de los bosques comunitarios, reforzando las medidas de protección del bosque frente a sus dos grandes enemigos, la contaminación atmosférica y los incendios forestales. También se prevé que la Comisión proponga acciones forestales en favor de terceros países en desarrollo, siempre teniendo en cuenta los acuerdos bilaterales y multilaterales en que la CEE fuera parte contratante. (21)

A.- Repoblación forestal de tierras agrarias.

Ya desde el año 1985, el Reglamento socio-estructural 797/85, en su Título VI, (artículo 20) ha establecido ayudas para la reforestación de tierras agrícolas, así como a las inversiones realizadas para la mejora de las superficies de los bosques, tales como cortavientos, cortafuegos, puntos de agua, caminos forestales, etc.. (Art. 20) (22).

Esta acción se ha visto modificada y ampliada, por el Reglamento 1760/87, que a su vez modifica el citado 797/85 en importantes aspectos (23). En la reforma, se amplía el colectivo de agricultores que pueden verse favorecidos con ayudas para la replantación forestal a aquellos que participaran en planes de extensificación y abandono temporal de producciones. Y también "a las asociaciones o cooperativas forestales o a las comunidades que procedan a la repoblación de superficies agrícolas" pertenecientes a las categorías de agricultores que previamente había establecido el Reglamento socio-estructural, a través de unos criterios selectivos (agricultor a título principal).

El siguiente paso de estimulación de la forestación de tierras dedicadas a cultivos, se ha dado en el Reglamento 1094/88 del Consejo, de 25 de abril, relativo a "las retiradas de tierras de la producción, y a la extensificación y reconversión de la producción". (24). El propósito del Reglamento es obligar a los Estados Miembros a retirar de la producción al menos el 20% de las tierras que se cultiven de producciones herbáceas y sujetas a una OCM, durante un período de cinco años (aunque en un principio, y según el art. 1 ter. párrafo 1. del Rgto. 1760/87, se aplicó el sistema de extensificación que supone la disminución de la producción del producto de que se trate, en al menos el 20% sin que aumenten las capacidades de las otras producciones excedentarias) solamente a ciertos productos, tales como los cereales, producción de carne de vacuno y vino.

(19.) Comunicación citada pg. 4.

(20.) Los objetivos a alcanzar en el desarrollo de los programas son: 1.- Participar plenamente en la ordenación territorial y promover el futuro del mundo rural. 2.- Garantizar la seguridad del abastecimiento de la CEE en materias primas renovables. 3.- Contribuir a la mejora del medio ambiente. 4.- Dar al sector forestal una dinámica propia. 5.- Salvaguardar el patrimonio forestal. 6.- Ampliar el papel del bosque como marco natural de esparcimiento y recreo, pero también de cultura. 7.- Contribuir al desarrollo del bosque en Países en vías de desarrollo y 8.- dar al bosque y al sector forestal el lugar que le corresponda en la formulación y aplicación de las políticas Comunitarias". (Doc. Cit. pgs. 7 y 8.).

(21.) loc. cit. pg. 14.

(22.) Aprobado el 12.3.1985. DOCE nºL de 30.3.85, pg. 1.

(23.) Aprobado el 15.6.87. DOCE nºL 167 de 26.6.87. pg. 1.

(24.) DOCE núm.L 106, de 27.4.88. pg. 28 y ss.

Las tierras que queden sin cultivarse pueden dedicarse a repoblación forestal, (art. Título 01, art. 1bis, párrafo 3.).

Otra de las medidas tomadas en la CEE, en relación con la necesidad de contribuir a la disminución del potencial de la producción, es la adoptada en favor del cese anticipado de la actividad agrícola, de aquellos empresarios agrícolas de edad avanzada (más de 55 años) que lo solicitaren. Las razones que alega el Reglamento para primar este cese de la actividad antes de la entrada el período de la jubilación, son varias, entre ellas, que dadas las nuevas perspectivas de los mercados agrícolas, las nuevas políticas de precios podrían ocasionar graves dificultades para las rentas de una parte de la población, agrícola, cuyas explotaciones son estructuralmente más débiles, además, esta medida combinada con el abandono de la producción en la superficie agrícola, se combinaría con una prima anual por hectárea, en particular si dicha superficie se destinara a la repoblación forestal (art. 5 párrafo 1). En este caso, la prima se sumará a la indemnización correspondiente al cese anticipado de la actividad, y se prolongará hasta un máximo de 20 años.

Las posibilidades de repoblación forestal de superficies agrarias se han visto de nuevo favorecidas en una de las últimas modificaciones del Reglamento socio-estructural relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, el Reglamento 1609/89 que forma parte del paquete de actuaciones derivadas de la nueva estrategia en el sector forestal. En esta comunicación, una de las medidas que se propugnaba era la reforma del Título VI del citado reglamento 797/85 que como sabemos trata de "medidas forestales en las explotaciones agrarias". Con las nuevas modificaciones, se pretende atraer a un colectivo de agricultores más numeroso, a los planes de abandono de cultivos de productos excedentarios, y transformando sus explotaciones agrícolas, en forestales, compensando económicamente de la pérdida de renta que supondría la repoblación forestal de dichas tierras, dado que son especies de lento crecimiento.

Esta ayuda a la repoblación, en cierta manera se independiza de las demás ayudas, concedidas por abandono de superficies de cultivo o cese de la actividad agraria, y se extiende a cualquier persona asociación o cooperativa forestal que proceda a la repoblación de superficies agrícolas.

Las ayudas que se pueden conceder por veinte años, responderán no solo a actuaciones de repoblación, sino también a todas las posibles inversiones relativas a la mejora de las superficies de bosques, mejora y renovación de alcornoques, obras de protección etc..

En el reglamento, algunas de sus prescripciones decubren preocupaciones de tipo ecológico, tal como que el importe y duración de la prima puede adaptarse en función de las especies o de los tipos de árboles utilizados para la replantación" (art. 20 bis in fine) O también, la indicación de que los Estados Miembros podrán determinar, dentro de las condiciones de repoblación, la localización y concentración de las superficies que puedan ser repobladas (art. 20 ter. párrafo 1) o también, deberán comunicar a la Comisión si han dictado alguna norma de desarrollo en relación "con vistas a la evaluación y control de las incidencias sobre el medio ambiente" (art. 20 ter. párrafo 2).

B.- Desarrollo y Revalorización de los bosques en las zonas rurales.

Las nuevas orientaciones surgidas del proceso de reforma de la PAC, a partir de la aprobación del A.U.E. (Acta Unica) plantearon como absolutamente necesario un cambio de rumbo en la política de reforma de las estructuras agrarias, no ceñida solamente aspectos de mejora de la eficacia de las explotaciones. Estas acciones se habían, en cierta medida, quedado escasas frente al conjunto de problemas a los que debía enfrentarse la CEE en relación con la agricultura, la reforma del mercado, liberalización de precios agrícolas, tal vez desmantelamiento de alguna OCM, etc.. Al respecto han sido ya tomadas medidas restrictivas, tales como freno a los precios, estabilizadores, etc..

Esta línea de supresión de mucha ayuda directa, vía precios, suponía el tener que ayudar a una parte del colectivo

de agricultores, aquellos más débiles, cuyas explotaciones o zonas sufrieran más deficiencias, dadas sus condiciones estructurales, geográficas o climatológicas. Por lo que se ha llegado a la necesidad de cambiar el sistema de reparto y coordinación de los Fondos Socio-estructurales. La reforma está basada, en unas reglas de preferente aplicación y en una coordinación de las distintas clases de Fondos (el FEOGA, el FEDER, el FSD y el BEI) a fin de conseguir una mayor eficacia en su utilización.

Entre los cinco objetivos prioritarios trazados para conseguir estos efectos, figuran los siguientes: 1º.- El más importante, en relación al presupuesto que se le dedica, a la mejora y transformación de zonas menos desarrolladas, haciendo coincidir, (e unos Planes de desarrollo Regional, diseñados por los estados Miembros, y valorados por la Comisión que establecerá, para ellos, un llamado "Marco Comunitario de Apoyo.") los intereses socio-económicos de todo tipo, entre los que, lógicamente, figuran los agrarios relativos a la transformación de zonas rurales insuficientemente desarrolladas.

Pero el que directamente cubre funciones netamente agrarias, es el objetivo 5º, adscrito al FEOGA (5 a) y a una combinación de Fondos (FEOGA OR. + FSE + FEDER) el 5b) Mientras el primero se aplica exclusivamente a acelerar "la adaptación de las estructuras agrarias en la perspectiva de la reforma de la PAC, financiando acciones comunes horizontales, el segundo (5B) es regionalizado y se dedica a financiar acciones selectivas de promoción y desarrollo de las zonas rurales. (25).

De las acciones propuestas en el programa de actuación denominado 1º y 5b) el tratamiento de la mejora del potencial de los bosques, se deberá, a partir de este momento, realizar en forma de "Programas Operativos", dentro de los Planes de Desarrollo Regional o de los Planes Globales. Son conjuntos coherentes de medidas plurianuales, integrados dentro de un "Marco Comunitario de Apoyo" aprobado, por la Comisión, para el Estado Miembro o la Región (Comunidad Autónoma) correspondiente.

Entre las acciones destinadas a contribuir a la consecución de los citados objetivos (1º y 5b) existen algunos en materia forestal. Entre ellas, deben incluirse según el Reglamento 4256/88- aquellas que respondan a los problemas estructurales específicos de tales zonas. Y revisten un especial interés las medidas "destinadas al desarrollo y aprovechamiento de los bosques, no sólo porque ofrecen alternativas a las actividades y a las rentas agrarias, sino también porque incrementan la contribución de los bosques a la mejora del medio ambiente y porque desarrollan la función protectora de los mismos". Como vemos en este Considerando, el Consejo utiliza no sólo argumentos de naturaleza económica y social, sino también ecológicos.

En el artículo 5º se indica las nuevas fórmulas utilizadas en estas actuaciones, la de "programas operativos inclusive con enfoque integrado". Entre la enumeración de las diferentes acciones, destacan por su significación, los párrafos dedicados a las forestales, entre los que se encuentran medidas dirigidas a:

- La protección del medio ambiente y la conservación del espacio rural.

- El desarrollo y el aprovechamiento de los bosques de acuerdo con las condiciones y criterios que adopte el Consejo a propuesta de la Comisión y en particular:

- Repoblación, mejora y constitución de los bosques.
- Trabajos conexos y medidas complementarias.

El favorecer con ayudas este tipo de actuaciones e inversiones desde la CEE, lo es "con el fin de aumentar la contribución de los bosques a la conservación y a la protección del medio ambiente y de ofrecer actividades y rentas complementarias a los agricultores". Como se ve, se ha trasladado al precepto las ideas expuestas en el Consideran-

do que ya comentamos.

Pero no se haría esperar otro nuevo Reglamento específico en el que se ampliase y desarrollase este programa, que también había sido ya anunciado en la Comunicación de la Comisión al Congreso "Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector Forestal", ya citado. En ella se considera que la Comunidad debe intensificar, en adelante los esfuerzos en favor del desarrollo forestal de las zonas agrarias que son las más afectadas por la crisis agraria, por lo que deberán concentrarse los esfuerzos en aquellas zonas en las que "la conservación del medio ambiente, entre otras la protección del suelo, lucha contra la erosión, de los regímenes hidráulicos y del habitat natural desempeña un papel importante a nivel general, pero también para la agricultura", Argumentos típicos de un planteamiento ecológico, y aunque las otras razones sean alegadas, lo son en un segundo lugar. Confirmamos esta nueva orientación, en otro punto de la citada Comunicación, que propone que se concederá, en este futuro Reglamento, una especial atención a las medidas de restauración de los bosques afectados o destruidos por la contaminación, los incendios, las enfermedades o las catástrofes naturales, teniendo en cuenta sus efectos sobre la conservación del medio ambiente, en particular en lo que se refiere a la erosión de los suelos.

El Reglamento CEE núm. 1609/89 del Consejo, establece las normas de desarrollo del R. 4256/88 relativas a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad.. En él, sin perder el punto de mira de la relación e importancia de la agricultura con el bosque, y su posible importancia económica como alternativa de la actividad agraria, revaloriza la importancia del bosque en el entorno natural, como creador del paisaje, como protector y habitat de flora y fauna irremplazable, como firme reconstructor que favorece la mejora del suelo, la economía del agua, impide inundaciones y protege las cuencas hidrográficas, además de ser un patrimonio único, muy difícil de recuperar.

Son tres las funciones del bosque: la económica, como creador de puntos de trabajo alternativos a la agricultura; la ecológica, como factor esencial a la conservación del hábitat de vegetales y animales, conservación de suelo y de aguas, lucha contra la erosión, pérdida de tierras agrícolas y desertización, y por último, una cierta función social y recreativa del bosque, ya que es un patrimonio cultural que podemos usar y gozar en nuestros ratos libres y de disfrute de la naturaleza y en vistas al desarrollo de un agro-turismo en la montaña, aunque esta tercera función debe ejercerse moderadamente, y con ciertos condicionamientos ya que pudiera ser a su vez, causa de su deterioro o pérdida.

II.- PANORAMA DE LA POLITICA MEDIO AMBIENTAL EN LA CEE.

Desde 1970 la CEE se preocupa de introducir en sus políticas, cuestiones medioambientales, poniendo en práctica un conjunto de programas en los que se definían los siguientes objetivos:

"Una política medio-ambiental tiene por objeto el mejorar la calidad y el marco de vida, el medio ambiente y las condiciones de vida de los pueblos que forman parte, procurando un medio ambiente que les asegure, entre otros objetivos.

- Reducir la contaminación y sus perjuicios.
- Mantener un equilibrio ecológico-satisfactorio y proteger la biosfera.

- Velar por una buena gestión de los recursos naturales.

La Comisión dictó, en 1986, nuevas orientaciones sobre la Política medio-ambiental, coincidiendo con el Año Europeo del medio-ambiente. Dichos nuevos principios, presidieron el 4º Programa de esta Políticas y en parte, fueron las bases ideológicas de los nuevos artículos sobre estas materias, introducidos en el Tratado de Roma, por el Acta Unica

(25.) Rgto. 4256/88 del Consejo de 19.12.88. DOCE nº 374 de 31.12.88. pg. 25)

Europea (arts. 130 R y ss) firmada y ratificada, en 1987, por todos los Estados Miembros, y en la que, como todos sabemos, se propugna la culminación del mercado interior único.

Estas nuevas bases de la Política del medio ambiente son:

- Prioridad a la prevención. Necesaria la sensibilización de todos.

- Aplicación rígida del principio "el que contamina paga".

- Esta política debe jugar un papel central en el conjunto de las políticas Comunitarias: necesidad de su integración con otros programas.

"No puede haber progreso económico-social duradero si los problemas del medio ambiente no son tomados en consideración o tratados como elemento esencial en las políticas comunes desarrolladas en la CEE.

Los sucesivos programas de acción en materia de medio ambiente (26), han sido completados, como hemos adelantado, por la introducción en el Tratado, de un nuevo título, el VII, denominado "El medio ambiente". Y a partir de su aprobación, dichas disposiciones constituyen la base jurídica del orden medio-ambiental. Así, en su art. 130 D el AUE señala los distintos objetivos a cumplir por su política al respecto: Conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, contribuir a la protección de la salud de las personas y en tercer término, el garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

A fin del cumplimiento de tan amplias perspectivas, la Comunidad tendrá en cuenta los siguientes criterios.

- En el desarrollo de todas las Políticas, siempre se deberán tener en cuenta criterios de protección del medio ambiente.

- La Comunidad adoptará estas medidas cuando sus objetivos puedan ser realizados, en el plano comunitario, en mejores condiciones que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Con este principio se señala la importancia que en la defensa del medio ambiente tienen los programas transfronterizos.

- Las acciones en relación con el medio ambiente habrán de insertarse en las políticas regionales. Valorando su desarrollo económico y social, en relación a las medidas medio-ambientales a adoptar, por si suponen un coste excesivo para la economía del país en el que se pretenden introducir.

- La Comunidad no interferirá en las políticas nacionales de explotación de los recursos energéticos.

La política de la CEE, en relación a estos amplios programas, va siendo desarrollada por la Comisión y aprobada por el Consejo, en forma de Directivas dirigidas a los Estados Miembros, en orden a ir armonizando a los Estados Miembros, en orden a ir armonizando sus legislaciones nacionales. Son muchas las materias en relación la mejora del medio ambiente, que han sido reguladas hasta el momento. Señalaremos las más importantes:

- Gestión y prevención de la contaminación del agua (27).

- Control de la contaminación atmosférica (28).

- Prevención de las perturbaciones acústicas. (29)

(26.) Desde 1973 se han aprobado sucesivamente, cuatro programas de acción medio-ambiental: 1.- en 1973-76 (DOCE n.C112 de 20.12.73) 2.- en 1977-81 (DOCE C139 de 13.6.1977) 3.- en 1982-86 (DOCE num. C46 de 17.2.83) y 4.- en 1986, (DOCE num. C3 de 7.1.1986) Para el período de tiempo de 1986-92, programa cuyas conclusiones hemos comentado.

(27.) Existen varias Directivas (más de la veintena) que fijan objetivos cualitativos para las aguas, subterráneas o de superficie, dulces o de mar. En el 4º Programa se previeron medidas para la reducción de la contaminación de las aguas derivada de los afluentes de la ganadería y del uso excesivo de abonos y plaguicidas.

(28.) Directiva 70/220, Consejo de 20 marzo, y 82/884 CEE, y 85/210/CEE, sobre aproximación de las legislaciones de la E.M. sobre las medidas que deben adaptarse contra la contaminación del aire causada por los gases emitidos por motores de explosión. O las relativas a los valores límites para el plomo contenido en la atmósfera y en la gasolina.

(29.) Directivas referentes a la aproximación de las legislaciones sobre los niveles sonoros admisibles en: -vehículos de motor (D.70/157/CE); Escape

- Sustancias químicas: riesgos industriales y riesgos de la biotecnología (riesgos potenciales de la utilización de organismos genéticos modificados. (30) etc..

- Gestión de desechos y promoción de tecnologías limpias (menos contaminantes, con menor producción de residuos, menos consumo de energía y de materias primas. (31)

- Protección del consumidor y de su salud. (32)

- Medidas dirigidas a la conservación de la naturaleza, y de los recursos naturales. (33)

Como hemos tenido ocasión de comprobar, la panorámica de las disposiciones de la CEE, en relación con estos problemas es tan amplia como las mismas situaciones que se presentan, y algo dispersa, puesto que mantiene una estrategia de toma de decisiones después de la aparición de los problemas, y cuando éstos adquieren tintes de gravedad. La fórmula de Directivas, nos indica que pretende mover la voluntad de cada estado Miembro, a fin de que adapte su derecho interno al que dicta, en general, para toda la Comunidad, pero muchas veces las situaciones al respecto son tan negativas y se hacen tan acuciantes (en el caso de los incendios forestales, por ejemplo), que desbordan las posibilidades de la CEE y los instrumentos legales se vuelven ineficaces.

III.- MEDIO AMBIENTE Y AGROSILVICULTURA EN LA CEE.

A partir de la década de los setenta los problemas de deterioro del medio ambiente natural empezaron a preocupar también a las autoridades agrícolas, sustituyendo los que en otro tiempo habían sido prioritarios en relación la alimentación y el desarrollo, por los de superproducción de excedentes y de superexplotación de tierras y abuso de productos químicos en la agricultura, lo cual hacía temer graves deterioros en el hábitat natural, suelos, aguas, plantas y animales.

En este contexto empieza a nacer la idea de sustituir, en ciertas zonas, al agricultor-productor por el agricultor-cuidador o guardián de su medio natural. La sociedad podría delegar en los campesinos la función de conservar el patrimonio rural, sobre todo en aquellas zonas que el despoblamiento y la falta de recambio generacional, volvía desérticas e inhabitables. Surge la llamada agricultura de montaña y de zonas desfavorecidas, con programas de apoyo a los agricultores que practican una agricultura-ganadería marginal. Se les compensa el cultivar sus suelos áridos o en pendiente, el mantener un ganado alejado de las técnicas modernas de estabulación a cambio de un pastoreo tradicional. "A ellos se les encarga velar por la buena gestión de los recursos del medio natural y evitar toda explotación de los mismos, que lleve consigo daños sensibles al equilibrio ecológico" (34)

En los documentos Comunitarios empiezan a preocupar también los impactos que sobre la naturaleza producen las nuevas técnicas de cultivos. La inquietud aumenta en relación a cómo la evolución tecnológica pueda influir negativamente

de motocicletas (D.78/1015/CE); Ruidos producidos por las máquinas y materiales utilizados en las obras de construcción (79/13/CEE).

(30.) Aproximación disposiciones sobre embalaje y etiquetas de las sustancias peligrosas (D.67/584), en materia de detergentes (73/404).

(31.) Directivas 75/442, 76/431, 78/318 y 84/631 sobre tratamiento de residuos y su reutilización o sobre el tratamiento y control de los traslados fronterizos de mercancías peligrosas.

(32.) Estas Directivas se refieren: a) programas de política de protección y de información de los consumidores y de educación del mismo (D.81/62); o b) las relativas (D. 85/649, D. 87/410 D. 88/299)

(33.) Se dan numerosas Directivas relativas a la protección de las aves silvestres (79/49) o sobre los cetáceos, limitando la comercialización de los productos derivados de los mismos (Regio. CEE núm. 348/81 de 20 de enero). Es importante, en esta materia, el Reglamento CEE núm 3626/82 del Consejo relativo a la aplicación y control del Convenio sobre el comercio Internacional de especies amenazadas de la fauna o flora silvestre.

(34.) Comisión (86) 85 del 8.10.86. "Qualrieme Programme d'action des Communautés Europeennes en matière d'environnement" (1987-1992). Projet de resolution du Conseil des Communautés Europeennes.)

sobre el medio ambiente, perjudicando, no sólo a la población urbana, sino también a los mismos agricultores y a los recursos naturales. La diversidad genética de la naturaleza se ve amenazada, por la escasez o desaparición de muchas especies y la destrucción de ecosistemas irrecuperables, acrecentándose los riesgos de polución de las capas freáticas y de las aguas superficiales; aumenta cada día la pérdida o deterioro de importantes refugios de especies salvajes (Parque Doñana), la roturación desordenada de bosque y zonas de vegetación espontánea, su desaparición a causa de incendios a veces provocados y fruto de una codicia especulativa. Estas pérdidas son, casi siempre, irreversibles lo que es peor, a veces responden o son fruto de actuaciones potenciadas y hasta financiadas por los poderes públicos, por lo que, es el momento actual, y dada la sensibilización de la población y de las instituciones en relación a estos problemas, se supone que la administración deberá apreciar con más racionalidad los impactos que sobre la naturaleza producen los grandes proyectos de infraestructuras y de obras de movimiento y transformación de tierras.

La mejora de la calidad de vida supone no sólo el cuidado del entorno físico-biológico, porque como ha repetido en varias ocasiones la Comisión, "hay que orientar el desarrollo en función de las exigencias de calidad, notablemente para la mejora de las condiciones de trabajo y de la calidad de vida".

Este principio recogido en el artículo 130 R del AUE ha sido incorporado al Tratado de Roma. La calidad de vida, se refiere, en primer lugar, a "velar por la salud de las personas" y adquiere dimensiones insospechadas. Al aplicarlo al mundo rural, su cumplimiento exige para la población una formación, humana y técnico-profesional más completa y que adapte a sus individuos a las actuales circunstancias del mercado; en otro orden de cosas, significa una preocupación, por parte de la administración y del gobierno, de mejora de las condiciones de trabajo y de las normas de la Seguridad social agraria en el campo, así como de contribuir al aumento del nivel de empleo en las zonas rurales.

Los Reglamentos socio-estructurales también reflejan las preocupaciones ecológicas de las autoridades de la CEE. Así ya el Reglamento-marco 797/85, en su Considerando décimo introdujo un objetivo "ecológico", la protección de las llamadas "zonas sensibles". Así, los Estados Miembros podrán prever la posibilidad de tomar medidas particulares en dichas zonas, en vistas a la introducción y al mantenimiento de prácticas agrícolas compatibles con las exigencias de la protección del espacio natural.

Esta posición ecológica se reitera en los Reglamentos socio-estructurales que modifican o introducen nuevas acciones, como por ejemplo, en el Reglamento 1760/87 (35) en el cual se insiste que los Estados Miembros deberán prever el establecimiento de medidas especiales para "los agricultores situados en zonas sensibles... ya que "pueden ejercer una verdadera función al servicio del conjunto de la sociedad", siempre que su actividad se atempere con la práctica de "métodos de producción agrícola compatibles con las exigencias crecientes de la protección del medio ambiente o de la conservación del espacio rural."

Pero es en el Documento "El porvenir del mundo rural" (36) donde la Comisión se enfrenta cara al desafío rural, y plantea las bases de un nuevo tratamiento de sus problemas, no sólo desde aspectos de productividad, economía, mercados agrarios, y precios. El espacio rural nos declara -presenta- funciones vitales para toda la sociedad, como espacio de regeneración, indispensable para el equilibrio ecológico, lugar de descanso o de recreo privilegiados. No obstante, este mundo, en Europa está sometido a mutaciones profundas, y su equilibrio entre sus diferentes funciones, es muy frágil, por lo que reinstaurar uno nuevo, es una necesidad.

Y entre las preocupaciones crecientes se encuentra la de la protección del medio ambiente y el mantenimiento del patrimonio natural de la Comunidad. En el análisis de estas tendencias y en la búsqueda de soluciones o no, está el porvenir del mundo rural.

Tres son los problemas-tipo que identifica la Comisión, todos ellos relacionados con el medio ambiente y la agricultura. El primero, que titula "presión de la evolución moderna", lo identifica con las graves situaciones nacidas en las regiones rurales próximas a las grandes aglomeraciones urbanas. "Se trata, ante todo, de un problema de utilización de suelo cara a un interés concurrente, de transformación del paisaje, de fragilización del equilibrio ecológico de fraccionamiento del espacio, de sobrecarga de población estacional debido al turismo. El segundo problema, el declinar rural, debido más bien a las nuevas orientaciones del mercado, problemas de desarrollo de creación de nuevos puestos de trabajo en sectores distintos al agrícola; el tercero, zonas en las que la despoblación y abandono de los cultivos ha convertido en marginales, llevando consigo cambios en el propio paisaje, tales como de nuevo la existencia de vegetación espontánea y asilvestrada, la desertización, la erosión del suelo, el abandono de construcciones y de pueblos, que transforman el paisaje etc...

Y es en la segunda aparte, titulada "un acercamiento de la Comunidad cara a los problemas del mundo rural", cuando propone la Comisión ciertas soluciones. Aunque, como bien afirma, "La CEE no puede intervenir en todas las zonas rurales para responder a todos los problemas de desarrollo. Su acción debe ser selectiva, visible, coherente y responder a objetivos de interés comunitario. Debe ser, como un valor-añadido, en relación las acciones públicas nacionales, regionales y locales, y en relación estrecha con las mismas (coordinación-coherencia)".

De entre los objetivos a perseguir, destacan por su importancia "ecológica" los siguientes:

- Cara a la presión de la evolución moderna sobre el mundo rural, el de una aceleración del desarrollo económico, unido a una protección reforzada del medio ambiente rural; es también una cuestión de ordenación progresiva del territorio, a fin de valorar al máximo la demanda de espacios verdes, idea que está hoy en plena expansión.

Y ante los problemas de las zonas marginales, las soluciones son lentas y a largo término, y se centran en el mantenimiento de la población rural, que es esencialmente agrícola, buscando un máximo provecho a la agricultura extensiva de calidad, reforzando la artesanía y las pequeñas industrias existentes, desarrollando complejos en relación con la explotación de los bosques y sus industrias forestales. Además de conservar el medio ambiente natural y el patrimonio cultural, como algo esencial al desarrollo progresivo del turismo de montaña.

Y ya en relación a la posible toma de decisiones concretas, -la tercera parte del documento- al enumerar los principales campos de la acción comunitaria, incluye, en primer lugar, la PAC y en segundo y en tercer lugar, las acciones forestales y las de protección del medio ambiente rural. En relación al primero, se hace eco de los recientes programas de acción forestal, ya comentados. En relación al tercer punto, señala la importancia de entender los lazos estrechos que se dan entre agricultura/silvicultura como principal ocupante del suelo en la zona rural y factor esencial en la protección del medio ambiente. Ambas pueden jugar un papel constructivo del mismo. Y en la medida que ellos se convierten en forjadores de lo que se considera un bien público necesario y apreciado (el medio ambiente) las ayudas y compensaciones on finalidad medio-ambiental se justifican, aun de una manera permanente.

Algunas de estas ideas de la Comisión han sido trasladadas al Reglamento CEE n. 3808/89 del Consejo, de 12 de diciembre, por el que se modifican determinados reglamentos socio-estructurales, al objeto de adaptarlos a la nueva organización de los Fondos estructurales, (FEOGA Orientación) a fin de que estas acciones comunes puedan cumplir

(35.) 1760/87 de 15 de junio de 1987. DOCE n. 167 de 26.6.87. pg.1.

(36.) Con. (88). 501 final. Bruselas, 28 de julio de 1988

plenamente su misión de acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas en la perspectiva de la reforma de la PAC. En el citado Reglamento, se aumenta el importe máximo subvencionable en las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente y los recursos naturales y de la conservación del espacio natural, ya que ha resultado netamente inferiores

a la disminución de renta derivada de la utilización de prácticas ecológicas y además se amplía no sólo a las zonas rurales sometidas a la presión de la evolución del mundo moderno en las proximidades de las grandes aglomeraciones, sino también a las zonas desfavorecidas.

EL REGIMEN DE FOMENTO DE LA RETIRADA DE TIERRAS. SU ENCAJE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL.

(Problemas escogidos.)

Memoria presentada por Esteban PERALTA LOSILLA para la obtención del título Master en Comunidades Europeas.

Dirigida por el Dr. D. Alberto BALLARIN MARCIAL

Zaragoza, febrero de 1991.

ABREVIATURAS

ADR: Ayudas directas a la renta

Bol.CE: Boletín de las Comunidades Europeas

Bol.CEE: Boletín de la Comunidad Económica Europea

pea

Cc.: Código civil español.

CC.AA.: Comunidades autónomas.

CEE: Comunidad Económica Europea.

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

Agrarias.

DO: Diario Oficial de las comunidades Europeas.

IRYDA: Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

Agrario.

LAR: Ley de arrendamientos rústicos.

LCE: Ley de contratos del Estado.

LFMM: Ley de fincas manifiestamente mejorables.

MAPA: Ministerio español de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Alimentación.

OCM: Organización común de mercado.

PAC: Política agraria común de la Comunidad Europea.

R.: Repertorio Aranzadi de jurisprudencia.

RCDI.: Revista crítica de Derecho inmobiliario.

RCADI: Recueil des Cours de l'Académie de Droit International.

International.

R.D.: Real Decreto.

RDAA: Revista de Derecho Agrario y Alimentario.

Regl. Reglamento.

SAT: Sociedades Agrarias de Transformación.

S.A.U.: Superficie Agraria Utilizada.

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

peas.

T.S.: Tribunal Supremo español.

INDICE

INTRODUCCION

I. OTRA HISTORIA DE LA PAC.

1. Hacia una política agraria común: la Conferencia de Stresa.

2. Un primer aviso: el Plan Mansholt.

2.1. Un programa para salir de la crisis: "Agricultura 1980".

2.2. La propuesta de una "retirada de tierras" en el Plan Mansholt.

3. Las propuestas normativas de 1970

4. 1971-1985: Caída en el olvido del régimen de retirada de tierras

5. El "Libro Verde" y su desarrollo: la implantación del régimen de fomento de retirada de tierras.

II. NATURALEZA JURIDICA DEL REGIMEN DE RETIRADA DE TIERRAS.

1. Concepto de subvención. Posibilidad o no de subsumir en él la retirada de tierras.
2. La retirada de tierras como un régimen contractual. Tipo de contrato en que se encuadra.

III. REGULACION APLICABLE.

1. Consideraciones generales.
2. La técnica delegatoria en el nuevo art. 1 bis del Regl. 797/85.
 - 2.1. El Reglamento. Su configuración en el Tratado CEE y en la doctrina: a) La obligatoriedad; b) El efecto directo.
 - 2.2. Desarrollo de los Reglamentos por los ordenamientos nacionales. Medidas de gestión y medidas normativas: a) La vía legal; b) La vía reglamentaria.
 - 2.3. La técnica delegatoria en la PAC.
3. Prelación de las fuentes aplicables al contrato de retiradas de tierras.

IV. EXAMEN DEL CONTRATO.

A. Elementos personales.

1. En ente público.
 - 1.1. Ente público competente.
 - 1.2. Ente público contratante.
2. El particular retirante.
 - 2.1. Requisitos de capacidad.
 - 2.2. El "titular de explotación agraria".
 - 2.3. El "cultivador personal o directo".
 - 2.4. Título del retirante sobre la tierra.
 - 2.4.1. Propietario.
 - 2.4.2. Usufructuario.
 - 2.4.3. Usuario.
 - 2.4.4. Censatario.
 - 2.4.5. Superficiario o titular del derecho real de vuelo.
 - 2.4.6. Arrendatario.
 - 2.4.6.1. Arrendamiento ordinario del Cc.
 - 2.4.6.2. Arrendamiento rústico de la LAR.
 - 2.4.6.3. Arrendamientos históricos valencianos.

B. Elementos reales.

1. El concepto de "tierras retirables".
 - 1.1. Tierras arables y tierras de cultivo herbáceos.
 - 1.2. Tierras arables y terrenos de uso agrario.
2. La explotación agraria.

C. Elementos formales.

D. Derechos y obligaciones del retirante.

1. Derechos.
2. Obligaciones.

E. Efectos de la transmisión de la explotación o del fundo.

F. Extinción del compromiso.

V. LA FALTA DE CULTIVO COMO DESENCADENANTE DE CONSECUENCIAS NEGATIVAS PARA EL TITULAR DE LA EXPLOTACIÓN.

1. Las relaciones arrendaticias.
 - 1.1. El arrendamiento ordinario.
 - 1.2. Las fórmulas arrendaticias reguladas en la Ley de Arrendamientos Rústicos (LAR).
 - 1.3. La aparcería foral gallega.
 - 1.4. La ley de arrendamientos históricos valencianos.
 - 1.5. Los contratos especiales catalanes.
2. La legislación de reforma y desarrollo agrario.
 - 2.1. La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (LFMM) de 1977.
 - 2.2. La legislación andaluza de reforma agraria.
 - 2.3. La legislación extremeña de reforma agraria.
 - 2.4. La ley asturiana de ordenación agraria y desarrollo rural (LOADRA).
 - 2.5. Las concesiones de tierras para constituir explotaciones familiares o comunitarias.
 - 2.6. Las actuaciones administrativas en materia de transformación de grandes zonas.
3. Planteamiento del problema.
4. Una propuesta de solución.

CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

Como es bien sabido, y se verá en el primer capítulo de esta memoria, el problema del equilibrio de los mercados agrarios no es algo nuevo, sino que venía siendo preocupación de la Comunidad Europea desde su nacimiento. En este aspecto, la historia de la PAC, cuyo balance es tan positivo en otras materias -constituye la historia de un fracaso continuado, de un no saber responder con soluciones eficaces a problemas previstos.

Desde 1969, se han venido proponiendo soluciones más o menos radicales al problema planteado, soluciones que sólo desde 1974, con las tasas de corresponsabilidad, se empezaron a introducir, tímidamente, en los sectores en que la situación era insostenible, hasta el punto de amenazar la viabilidad económica de la propia Comunidad Europea.

Desde 1985, sin embargo, se puede ver un enfoque integral de la crisis agraria, que se completa en 1988 con el informe de la Comisión sobre el futuro del mundo rural.

Esta memoria estudia una de las más famosas de las medidas que la Comunidad ha adoptado ante la crisis agraria: La retirada de tierras, siendo una medida de vocación transitoria, quiere poner un parche en la situación de los mercados agrarios mientras otras reformas, de carácter más duradero, preparan una agricultura europea más eficiente y más abierta al exterior para el futuro.

Lo que sí se ha buscado es mantener una cierta interdisciplinariedad, acorde con la concepción personal del autor acerca del Derecho. Esta concepción, que ha informado mi actividad investigadora, es profundamente unitaria, y una de sus consecuencias es la negativa rotunda a dividir el ordenamiento jurídico en compartimientos estancos.

Sólo me queda agradecer a todas las personas que me ha ayudado en mi trabajo por hacerlo. Y quiero concentrar mi agradecimiento en mi padres, Esteban y María Teresa, y en mis dos maestros, don Alberto Ballarín, que con tanta paciencia ha dirigido este trabajo, y don Maximiliano Bernad.

Zaragoza, febrero de 1991

I. OTRA HISTORIA DE LA PAC.

1. Hacia una política agraria común: la Conferencia de Stresa

Ya en la Resolución adoptada por los ministros de agricultura de los Estados Miembros, reunidos en la Conferencia agraria de Stresa (1) queda patente la preocupación por el equilibrio entre la oferta y la demanda de los productos agrarios. En su punto segundo, los ministros de los Seis llaman la atención sobre determinados hechos que se estaban produciendo en aquel momento en la Comunidad. De estos hechos merecen ser resaltados algunos, que serán tema recurrente en todos los documentos sobre la crisis agraria que desde esta fecha y hasta nuestros días ha elaborado la Comunidad:

- l'augmentation de la production agricole qui a été, au cours de ces dernières années, plus forte que l'augmentation de la consommation ...

- l'augmentation de la productivité du travail agricole.

- la détérioration relative des revenus agricoles qui se manifeste malgré l'augmentation de la productivité.

- le fait que les mesures destinées à relever les revenus agricoles ont souvent conduit à des augmentations de production, ajoutant aux difficultés déjà rencontrées sur les marchés (2).

Asimismo, se puede comprobar un acuerdo acerca de ideas como:

- la necesidad de buscar un equilibrio entre la producción y las posibilidades de comercialización, teniendo en cuenta las relaciones comerciales con el exterior (3)

- de una especialización de la agricultura (4)

- de una política de precios "qui à la fois évite des surproductions et permette de rester ou de devenir compétitif" (5) y

- de una política de ayuda a las regiones o explotaciones más desfavorecidas (6)

Volveremos más tarde sobre estas ideas, para ver de qué modo se plasmaron luego en la realidad de la PAC, aunque podemos adelantar desde este momento que el balance ha sido socialmente desigual y francamente negativo en su aspecto financiero.

2. Un primer aviso: el Plan Mansholt

El discurso del Vicepresidente de la Comisión y Comisario encargado de la agricultura, Sicco Mansholt, ante el Consejo de Ministros de Agricultura del 17 de octubre de 1967 (7). Optamos por el presente sistema de citas por considerarlo más útil para el lector, a quien se remite, desde ahora, al índice bibliográfico sito al final de este trabajo.) llamaba la atención de los ministros de los Seis sobre el hecho de que la PAC había tratado de elevar la renta agraria mediante los precios subvencionados, pero esto había causado una gran cantidad de excedentes, lo que suponía un fuerte gasto, sin aportar rentas satisfactorias a la mayoría de los agricultores.

Este discurso se vio desarrollado en el importantísimo Plan Mansholt, o Memorandum acerca de la reforma de la agricultura en la Comunidad Económica Europea (1969), en el cual se contenía un ambicioso plan llamado "Agricultura 1980".

(1) Vid. el texto en DO 1958, p. 281 y ss.

(2) DO 1958, p. 282.

(3) Punto III-4º

(4) Ibidem

(5) III-5º,

(6) Ibidem.

(7) Cit. por Brian E. Hill. (1984:32 y 38)

En este documento se empezaba por enumerar los logros de la PAC (apertura de los mercados y el consiguiente aumento de los intercambios, centralización de la gestión, solidaridad financiera, política comercial exterior común), pero avisaba inmediatamente después de la necesidad imperiosa de llevar a cabo progresos sustanciales en este sector (8) haciendo hincapié en la necesidad de mejorar las estructuras de producción, y en el atraso relativo del sector agrario (9), así como en la progresión de la producción de forma mayor que el consumo y las malas condiciones para las exportaciones, debido al elevado nivel de los precios (10).

La importancia capital de este memorándum para esta pequeña historia de la PAC radica en que, por primera vez, se avanzan las ideas de extensificación de la producción, de reducción de la superficie agraria y de reducción de la población agraria (11), junto a las medidas de mejora de las infraestructuras (concentración parcelaria, puesta en riego, drenaje) y la necesidad de posibilitar a los agricultores las nuevas técnicas mediante la promoción de la investigación científica, la divulgación y la enseñanza.

Asimismo, el memorándum defiende la integridad de la política de estructuras, es decir, la necesidad de una coordinación de las medidas socioestructurales agrarias con las tomadas en el marco de otras políticas comunitarias, dedicando especial atención al problema de la reconversión de los trabajadores.

2.1. Un programa para salir de la crisis: "Agricultura 1980"

El programa propuesto por el Plan Mansholt seguía la suma *divisio rerum*: tras enunciar los objetivos generales del programa, detalla las medidas a tomar, primero, en el campo de la política de mercados y, después, en la política estructural.

Acercas de la primera, de lo dicho en el documento estudiado se pueden deducir dos prioridades en este aspecto: la modernización, en todos los aspectos, de las explotaciones y la sujeción de los precios a las leyes del mercado, mediante la desmovilización parcial de los mecanismos de intervención, mecanismo que "devaient retrouver leur véritable signification économique qui est d'orienter la production en vue d'un meilleur équilibre des marchés" (12).

Por lo que a política de estructura se refiere, el Plan Mansholt proponía tres tipos de medidas:

a) acciones sobre la estructura de producción agraria, cuyos elementos esenciales serían una reducción sensible de las personas empleadas en la agricultura (dedicando un esfuerzo especial a los jefes de explotación) y favorecer la creación de empresas agrarias de dimensiones económicas suficientes,

b) acciones sobre los mercados para mejorar su funcionamiento y para acercar la oferta a la demanda: su espina dorsal sería una política de precios prudente, que favoreciera la sensibilidad de los productores hacia el mercado; junto a ella, una reducción "sensible" de las superficies cultivadas y un abanico de medidas de información agrupamiento;

c) aparición de las ayudas directas a la renta -ADR-, es decir, no vinculadas al volumen de producción ni al uso de los factores de producción, destinadas a los agricultores que, por la situación de sus explotaciones y por su edad, no estén en condiciones de verse beneficiados por las medidas expuestas anteriormente.

Los principios en que se quiere basar la puesta en marcha del programa son, por un lado, dar la iniciativa a los agricultores, si bien las organizaciones agrarias jugarían un papel importante en la persuasión a los agricultores acerca

de la necesidad de la reforma de las estructuras y la regionalización de la puesta en práctica de las medidas que lo integran, procediendo a su aplicación diferenciada en función del grado de desarrollo de cada región, mediante normas nacionales que desarrollen las normas básicas comunitarias, y en un régimen de cofinanciación.

2.2. La propuesta de una "retirada de tierras" en el Plan Mansholt

Está claro que, en un trabajo de la índole del presente, había que hacer una referencia específica a la propuesta del Plan que aquí más nos interesa: la que se hace de una reducción de las superficies cultivadas (13), que debería alcanzar, entre 1970 y 1980, la cantidad de 5 millones de hectáreas.

Para ello, en primer lugar, se propone en el memorándum evitar que la superficie aumente debido a intervenciones públicas, y ello suprimiendo las ayudas a la roturación de superficies incultas y modificando los proyectos que conducen a un aumento de la superficie agraria.

En segundo lugar, se proponen las medidas que son, propiamente, de reducción de la superficie cultivada, y que se encuadrarían en un programa decenal (1970-1980, con el objetivo de retirar de la producción cinco millones de hectáreas) (14). Podemos observar una diferencia fundamental entre la propuesta Mansholt de 1969 y la de 1988 en lo que se refiere al aprovechamiento de las tierras retiradas de la producción: mientras que en 1988 se ofrece una alternativa triple-barbecho, repoblación forestal, dedicación a usos no agrarios, sin que la Comisión -ni luego el Consejo- manifieste una prioridad clara, en 1969 se manifestaba claramente una preferencia por la repoblación forestal, a la que se deberían destinar, al menos, cuatro de los cinco millones de hectáreas a retirar a lo largo de la vigencia del programa.

La otra medida prevista por el memorándum, de manera minoritaria, consiste en afectar parte de las superficies retiradas -"liberées"- de la producción a una acción general que se debería emprender en el plano comunitario, con fines de promoción del ocio y protección de la salud pública, y que iría "de la création de pares naturels aux mesures facilitant l'achat de maisons de vacances dans les régions rurales" (15), y en este sentido están orientadas las medidas concretas propuestas: subvenciones y exenciones fiscales, fundamentalmente.

3. Las propuestas normativas de 1970

Como consecuencia del Plan Mansholt, la Comisión presentó al Consejo el 15 de mayo de 1970 cinco propuestas de directiva y una de reglamento que venían a recoger una primera regulación de las medidas contenidas en el memorándum de 1969.

Las propuestas (16) eran las siguientes:

I. Propuesta de directiva del Consejo relativa a la modernización de las explotaciones agrarias.

II. Propuesta de directiva del Consejo relativa al fomento del cese en la actividad agraria y a la afectación de la superficie agraria utilizada a fines de mejora de las estructuras agrarias.

III. Propuesta de directiva del consejo relativa a la información socioeconómica y a la cualificación profesional de las personas empleadas en la agricultura.

(13) Vid. el epígrafe *Reduction des surfaces cultivées*, p. 45 a 47

(14) Este objetivo ya no aparece en las propuestas de 1988-COM (88) 1 final donde se determina que extensión de tierra debería ser retirada hasta 1993, año en que el régimen se encontrará en la cumbre de su aplicación, calculándose en la ficha financiera el importe de la medida para el presupuesto comunitario por cada millón de hectáreas.

(15) Pág. 46.

(16) Cuyo texto puede ser consultado en el DO C 70, de 1.06.70, pág. 1 y sigs.

(8) Pág. 9.

(9) Págs. 18-19

(10) Pág. 22.

(11) Es decir, la población empleada en la agricultura, y que no hay que confundir con población rural.

(12) Pág. 28.

IV. Propuesta de directiva del Consejo relativa a la limitación de la superficie agraria utilizada.

V. Propuestas de directiva del Consejo que completa las propuestas I y II.

VI. Propuesta modificada de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a las agrupaciones de productores y sus uniones.

Todas estas propuestas se convertirían en los años posteriores en normas positivas de Derecho comunitario, básicamente las tres directivas de 1972 (17) y el Reglamento 1360/78, sobre ayudas a las agrupaciones de productores y sus uniones, con la salvedad, precisamente, de la propuesta de mayor interés para el presente trabajo, es decir la relativa a la limitación de la superficie agrícola utilizada.

Consecuente con la prioridad establecida en el Plan Mansholt, la propuesta recuerda la conveniencia de un aumento de la producción de madera -tendencia al incremento de su importación, bondad de la repoblación forestal para paliar la contaminación del aire y evitar la erosión del suelo -y de la afectación de superficies al ocio y la salud pública- necesidad sociolaboral que surge con la disminución de la jornada de trabajo y la extensión de los centros urbanos industriales, e.d., las grandes ciudades.

Con la mirada fija en la reducción efectiva de la superficie agraria utilizada, el título primero de la propuesta está dedicado a su no extensión (18), mientras que el segundo establece las medidas de fomento de la reducción de la S.A.U. para afectarla a los fines citados, obligando a los Estados miembros a establecer programas regionales de repoblación, de ocio y salud pública.

Las ayudas que contempla la propuesta son:

a) la concesión de primas por una cantidad de entre el 80 y el 90 por ciento de los gastos de repoblación y mantenimiento;

b) concesión de ayudas, por el importe, como mínimo, del valor en alquiler medio de líneas similares no repobladas, en el caso de repoblación de superficies por mayores de 55 años que reciban las ayudas previstas en la propuesta de directiva relativa.

c) concesión de ayudas a los propietarios de superficies cuyos cultivadores se hayan acogido a los beneficios de la directiva citada y que repueblen las mismas;

d) exención de impuestos sobre bienes inmuebles -*impôt foncier*- para las superficies repobladas o dedicadas a los otros fines previstos en la propuesta.

Por otro lado, se incluye una disposición tendente a equiparar los beneficios de aquellos titulares de explotaciones que destinen las superficies retiradas de la producción a fines de ocio y salud pública con los obtenidos por aquellos que las dediquen a la repoblación forestal (19).

El Parlamento Europeo, por su parte, adoptó el 11 de febrero de 1971 una resolución donde se expresan sus opiniones acerca de la política agraria común en general, y concretamente sobre las propuestas de la Comisión. En ella encontramos varios elementos que hay que tener en cuenta: por un lado, el Parlamento reconoce que la PAC no ha alcanzado los objetivos del artículo 39, y que la ausencia de una definición precisa de sus objetivos es motivo de incertidumbre y fuente de malestar y temores por parte de los agricultores. Por otro lado, ve en la modernización de las explotaciones (en lo referente a política de estructuras) y en la orientación (política de precios y mercados) pilares fundamentales de la PAC.

En cuanto a la propuesta de directiva sobre la disminución de la S.A.U., es especialmente destacable el hecho de que el Parlamento no ve la retirada de tierras como una medida principal para reforma de la PAC, sino más bien como un instrumento para el desarrollo de la todavía entonces nonata, política medioambiental común (20).

4. 1971-1985: Caída en el olvido de la retirada de tierras.

Un año después de la presentación de las propuestas por parte de la Comisión, la Resolución del Consejo de 25 de mayo de 1971 (21), bajo el epígrafe "*Actions communes dans le domaine structurel*", anuncia cuatro grandes bloques de medidas a tomar en la materia, que coinciden con las cuatro directivas que, entre 1972 y 1975, la Comunidad dictará para servir de esqueleto de la política estructural agraria:

a) Medidas en favor de quienes deseen cesar en la actividad agraria, que se verán recogidas en la Dir. 72/160;

b) Medidas en favor de quienes continúen la actividad agraria, dirigidas a la modernización de las explotaciones, la cual modernización es la vocación expresa de la Dir. 72/159;

c) Medidas en favor de la información y de la formación profesional de los agricultores, establecidas por la Dir. 72/161;

d) Medidas tendentes a la mejora de la comercialización de los productos agrarios, desarrolladas en los Reglamentos 355/77 y 1360/78.

Desaparece, pues, del plano de las prioridades de la Comunidad la reducción de la S.A.U. mediante la repoblación forestal, que sólo se recoge en tres líneas, sitas en el epígrafe de "*Mesures à appliquer ultérieurement* (22)". Se aplaza, pues, sine die la persecución del ambicioso objetivo, marcado por el Plan Mansholt, de retirar de la producción cinco millones de hectáreas. Esta desaparición se convierte en total en los documentos posteriores que elabora la Comisión y discuten otras instituciones comunitarias (23).

Sin embargo, en estos documentos se continúa constatando la situación de desequilibrio en la que se encuentran los mercados agrarios, y en 1974 aparecerá una nueva medida correctora de los mismos: como venimos viendo, desde los comienzos de la PAC (24) se hacía hincapié en la necesidad de que los productores asumieran, al menos en parte, los riesgos económicos que supone la libre circulación de los productos agrícolas. Y, en teoría, ello se va a conseguir en un sector determinado mediante la tasa de corresponsabilidad de los productores de azúcar (25). Esta medida, tendente a la sensibilización del colectivo de los agricultores frente a los desequilibrios estructurales más que frente a las fluctuaciones de los mercados (26), se verá completada al año siguiente con la importante directiva 75/268, sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas y, en 1977, con la introducción de un régimen de corresponsabilidad en el sector lácteo.

Sin embargo, en 1980 se vuelve a reconocer por la

(17) Directivas núms. 159, 160 y 161 de 1972; en este trabajo encontrará el lector un índice de la legislación y jurisprudencia citadas, con expresión detallada de las mismas.

(18) Y, para asegurar el cumplimiento de la no extensión por parte de los beneficiarios de las ayudas previstas en la propuesta, se condiciona el otorgamiento de las mismas a esta no extensión de la S.A.U. por parte del beneficiario durante un mínimo de nueve años.

(19) Es interesante notar que esta disposición tiende a nivelar los ingresos de los agricultores de uno y otro tipo al alza: "... que les avantages financiers des intéressés à cette affectation [a fines de ocio o salud pública] ne soient pas inférieurs aux aides prévues au paragraphe... [relativo a la repoblación forestal]" - y no a la baja como sucede en la propuesta de 1988 que se convertirá en Derecho positivo.

(20) La política medioambiental común, que se desarrolla oficialmente desde mayo de 1977, fecha de la resolución correspondiente del Consejo con base en el art. 235 del Tratado CEE, nace realmente cuando, en 1972, el Consejo Europeo recuerda la importancia de esta política e invita a las otras instituciones comunitarias a elaborar un programa de acción de esta materia.

(21) Que puede consultarse en el DO C 52, de 27 de mayo.

(22) Pág. 5.

(23) Vid. COMISION 1975, 1976, 1980, 1981 a 1983.

(24) Vid. COMISION 1959:14.

(25) Establecida por el Regl. 3330/74, que regula su OCM. En 1977 se establecerá la corresponsabilidad de los productores en el sector de la leche y los productos lácteos y, en 1986, en el de los cereales.

(26) Reparemos en que -aunque la Comisión diga, en su documento de 1980, que la corresponsabilidad es un principio general de la PAC y que se deberá aplicar a todos los productos, de forma distinta para cada OCM- las tasas de corresponsabilidad sólo se han aplicado a sectores de la producción agraria en los que los desequilibrios estructurales han sido críticos: azúcar, lácteos, cereales.

Comisión el fracaso de la PAC en lo referente al equilibrio de los mercados y a la disminución de las desigualdades estructurales y regionales (27).

a) se constata la necesidad de generalizar el sistema de corresponsabilidad ("tout régime de garantie s'appliquant à des quantités illimitées ne peut conduire qu'à des développements ultérieurs de production", dice la Comisión en la página 6);

b) el sistema de organizaciones comunes de mercado tiende a beneficiar más a los productores más importantes, a aquellos cuyas estructuras de producción son más favorables. Ello, de por sí, no es criticable en modo alguno. Lo que sí es criticable, en opinión de la Comisión -que yo comparto plenamente- es que estos beneficios provengan de fondos públicos, con lo cual se incumple el principio, básico en todo sistema de intervención pública en la economía, de redistribución equitativa de la renta;

c) este mayor beneficio de los "mejores" agricultores (28), cuyas explotaciones se concentran en las regiones "ricas", lo que supone además una mejor infraestructura y unas mejores condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, hace que sean estas regiones la más beneficiadas de la política de precios y mercados. Todo ello, sumado al hecho de que los sectores que han estado más apoyados financieramente desde la Comunidad -cereales, leche, azúcar- son producciones que se dan con preferencia -o, al menos, la mayor parte de su producción procede de allí- en las citadas regiones "ricas".

Como resultado de estos tres puntos tenemos que la conjunción entre política agraria y política regional puede resumirse en los siguientes datos:

"Exprimé en fonction de l'indice communautaire moyen de 100, le volume des dépenses agricoles par unité de travail est supérieur à 150 dans la plupart des régions du Bassin parisien, de la Belgique, du Nord de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark, mais il reste en général inférieur à 50 dans une région italienne sur trois et inférieur à 80 dans la plupart des autres régions italiennes ainsi que dans les régions de montagne et du Sud-Ouest de la France (29).

Estos datos llevarán a una nueva redefinición de los criterios orientadores de la PAC, que son resumidos por la Comisión al año siguiente (30) en siete, que nosotros podemos concentrar a nuestra vez en el de "utilizar más eficazmente los recursos comunitarios" (31), van a dar lugar al último gran documento de reflexión general sobre la PAC el llamado "Libro Verde" de 1985 (32).

5. El "Libro Verde" de 1985 y su desarrollo: la implantación del régimen de retirada de tierras.

En el aspecto que aquí nos interesa, este importante documento, fechado el 13 de julio de 1985, comienza calculando en un 20 por ciento del valor de la producción agraria la proporción que ocupan las subvenciones públicas, que encuentran sus razones -recuerda- en la política social y en la necesidad de preservar un entorno rural determinado.

Sin embargo, y debido a la situación de desequilibrio estructural de los mercados de ciertos productos agrarios, la prioridad básica de la Comunidad se fija por este documento en acercarse al equilibrio de los mercados y a la eliminación de los excedentes estructurales, lo que se hará mediante una política de precios restrictiva, de modo que

"L'accent soit mis sur la fonction économique (orienta-

tion en fonction du marché) de la politique des prix, au détriment de sa fonction sociale d'aide au revenu" (33).

Los mercados comunitarios de productos agrarios sería, pues, lo que podríamos llamar un "mercado amortiguado", donde los productores tomen cada vez más sus decisiones de acuerdo con las tendencias del mercado, sustituyendo a las cuotas de corresponsabilidad, que según el documento

"ne sauraient être qu'un palliatif. La seule approche saine à moyen et à long terme est d'accorder aux prix du marché un rôle accru en tant que guide de l'offre et de la demande" (34).

A la hora de analizar los mecanismos posibles para la adaptación del sector de los cereales, la Comisión ve dos alternativas: una consistente en una política de precios muy restrictiva -que la Comisión considera preferible- y otra basada en lo que llama "medidas de gestión de la oferta" -mesures de gestion de l'offre (35), entre las cuales engloba el sistema de umbrales de garantía, la limitación de los períodos de intervención, las tasas de corresponsabilidad, la creación de una "oficina de cereales" similar a los Marketing Board ingleses, la aplicación de un sistema de cuotas y la afectación de las tierras a otros usos, incluyendo en esta última medidas como la reconversión de la producción y la retirada de tierras, no estando esta última contemplada como una medida a adoptar, al menos en un primer momento (36).

Más tarde, en el epígrafe dedicado a las opciones de acción, se alude a la consistente en un "régimen de recompra" (régime de rachat), que se concibe como

"une certaine forme de 'mise hors culture' de terres agricoles" (37).

Ello no supone la introducción de la retirada de tierras como un régimen específico, sino que vendría como consecuencia de ayudas directas a la renta, a cambio de las cuales se pediría al receptor que abandonara su "derecho a producir" en sus tierras, previéndose varios destinos alternativos a éstas: la creación de refugios y reservas ecológicas, parques de ocio o repoblación forestal, así como la reconversión de la producción.

Adolece esta propuesta, sin embargo, del mismo defecto que luego podremos ver en el régimen de retirada de tierras, tal como queda definido por el Regl. 1094/88: mientras que, por un lado, se pretende que las tierras que se retiren del cultivo sean las tierras marginales y con estructuras de producción más mediocres, por otro lado se propone modular la ayuda en proporción al volumen de producción abandonado (38).

Todas estas propuestas se irán perfilando de manera más concreta a lo largo de los años siguientes (39), que darán también el Regl. 1760/87, que introduce los regímenes de reconversión y extensificación de la producción.

El año 1988 comienza, en lo que a propuestas legislativas se refiere, con una comunicación de la Comisión al Consejo de 13 de enero sobre "La reducción de terrenos de la producción agrícola" (40), que incluye una "Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo que modifica los Reglamentos (CEE) n.ºs 797/85 y 1760/87, por lo que respecta a la reducción de terrenos de uso agrícola, así como a la extensificación y a la reconversión de la producción".

(33) Pág. 17.

(34) Pág. 20.

(35) Pág. 23.

(36) Vid. págs. 32 y 26. En esta última se opone a la retirada de tierras los inconvenientes de tener un coste elevado y de necesitar, para garantizar su eficacia, una infraestructura administrativa suficiente para llevar a cabo el control de su aplicación.

(37) Pág. 61.

(38) Esta proporción directa haría en mi opinión, que las tierras retiradas estuvieran, preferentemente, entre las más productivas y con mejores estructuras de producción, al poder su retirada proporcionar al agricultor una ayuda más sustanciosa.

(39) Que produjeron, e.g., el memorándum sobre el sector de los cereales, COM (85) 700 final, y las orientaciones fijadas por la Comisión tras las consultas con las instituciones comunitarias y los sectores interesados, COM (85) 750 final.

(40) COM (88) 1 final.

(27) Ese mismo año se había dictado el Regl. 458/80, primera piedra para la reconversión del sector vitivinícola.

(28) Aquellos cuyas estructuras de producción son más favorables, como dijimos anteriormente.

(29) Pág. 11 Hay que tener en cuenta, y no puede ser más que un argumento a fortiori, que en el momento de redacción de este informe no formaban parte de la Comunidad ni Portugal, ni España, ni Grecia.

(30) Vid. COMISION, 1981, a

(31) Vid. e.g. COMISION 1983-5

(32) COM (85) 333 final.)

El Consejo Europeo, reunido en Bruselas en febrero del mismo año, dio luz verde al programa de retirada de tierras, dando una serie de directrices básicas que en lo fundamental, estaban de acuerdo con la propuesta de la Comisión y cuyas grandes líneas se verían reflejadas en la regulación definitiva del régimen estudiado.

El Parlamento Europeo aprobó, también en febrero, una resolución sobre las orientaciones generales que debería seguir un régimen de retirada de tierras, y el Comité Económico y Social se pronunció durante el mismo mes sobre la propuesta de la Comisión, que ésta modificó y volvió a presentar al Consejo el día 25 de febrero, incorporando las modificaciones derivadas de las directrices fijadas por el Consejo Europeo.

En marzo fue el Parlamento Europeo quien emitió el preceptivo dictamen sobre la propuesta, casi al mismo tiempo que el Consejo elegía el 1 de julio como fecha de entrada en vigor del régimen, y la Comisión se comprometía a dictar las medidas de aplicación necesarias antes del 30 de abril.

Finalmente, entre el 26 y el 29 de abril se aprobaron tanto el Reglamento base -el 1094/88- como los dos Reglamentos de ejecución, el 1272 y el 1273/88, dedicado el primero a detallar la regulación realizada por el Reglamento madre y el segundo a establecer los criterios a seguir para exceptuar del régimen a determinadas zonas de la Comunidad.

Por lo que a su desarrollo normativo en el subordenamiento estatal español se refiere, éste se produce por el Real Decreto 1435/88, de 25 de noviembre, que será desarrollado por una orden ministerial de 5 de diciembre.

Todas estas normas han sufrido modificaciones con posterioridad, pero éstas no tienen la suficiente entidad como para merecer su enumeración detallada en este punto.

II. NATURALEZA JURIDICA DEL REGIMEN DE RETIRADA DE TIERRAS

1. Concepto de subvención. Posibilidad o no de subsumir en él la retirada de tierras.

Al leer la normativa comunitaria y nacional reguladora del régimen de retirada de tierras, la reiterada afirmación de que se trata de un "régimen de ayudas" hace pensar que el objeto de nuestro estudio es un régimen subvencional. De ahí que proceda determinar el contenido del concepto de subvención, y examinar si cabe subsumir en él la retirada de tierras.

En palabras de FERNANDEZ FARRERES (41), "la subvención ... [consiste en una atribución patrimonial "a fondo perdido" que hace surgir a expensas del beneficiario un "deber", "obligación" o "carga" ... de cumplir la actividad privada en atención a la cual se otorga la subvención".

En una primera aproximación puede parecer que las ayudas reguladas en el Regl. 797/85, y otras normas comunitarias y estatales que lo desarrollan, podrían entrar en el ámbito de la definición apuntada, pero ello, como veremos, no es exactamente así.

El primer elemento, y fundamental, que caracteriza a la subvención es el de ser una atribución patrimonial, entendida como "aquel acto jurídico por medio del cual una persona proporciona a otra una ventaja o un beneficio de carácter patrimonial" (42). ¿Existe esta ventaja o beneficio en el caso ante el que nos hallamos?

Vayamos a la madre de todas las normas en la materia: el "Libro Verde" de 1985 señalada, en su última página, que "l'aide devrait au moins compenser totalement la perte de revenu agricole et devrait sans doute être plus élevée afin de constituer une incitation réelle".

(41) 1983:240

(42) FERNANDEZ FARRERES, 1983; el subrayado es mío.

Sin embargo, el reglamento comunitario afirma que las ayudas que él mismo establece suponen una compensación por la disminución de renta causada por el acogimiento al régimen de retirada de tierras, "garantizando que el importe de dicha ayuda sea suficiente para que sea eficaz y evitando, además, cualquier otra compensación (43)".

Este mismo espíritu está presente en el considerando octavo del Regl. 1094/88 que, al dejar a los Estados miembros de determinación de la cuantía de las ayudas, "en función de la disminución real de la renta (44)", fija dos límites, máximos y mínimo, a dicha cuantía: uno "que su nivel sea lo suficientemente alto para incitar a los productores a retirar una parte de sus tierras de la producción (45)". El otro, "evitar que la ayuda rebase el nivel necesario para compensar la pérdida de renta (46)".

De este modo, lo que parece perfilarse como un régimen de ayudas claramente beneficioso para los agricultores resulta ser una mera sustitución del origen de sus ingresos -o al menos de una parte de los mismos-, y donde parece haber una norma incentivadora se establece, en realidad, un sistema contradictorio que hace excelentes los resultados que a los ojos de la Comisión son "modestos (47)" o "moderados (48)", y ello por la comprensible negativa de la gran mayoría de los agricultores europeos a percibir unas ayudas que, no sólo no les suponen un beneficio patrimonial (49), sino que ni siquiera les exoneran de los trabajos del campo, como bien lo demuestran los arts. 5.2, 6, 7 y 8 del R.D. 1435/88, que les imponen determinadas actuaciones en el sentido de hacer efectivo el párrafo 2º del apartado 3 del artículo 1 bis del Regl. 797/85.

El carácter compensatorio que venimos descubriendo en la normativa aparece también en el párrafo 2º del artículo 1 bis-4 donde se establece que, en el caso de que la retirada no sea total, dedicándose las tierras a pastos para ganadería extensiva o al cultivo de lentejas, garbanzos o vicias, "el importe de la ayuda, se adaptará habida cuenta de las menores pérdidas de renta (50)".

De lo visto podemos concluir que, si bien se produce una transferencia presupuestaria que se manifiesta en un desplazamiento patrimonial, sería incorrecto decir que este desplazamiento produce un enriquecimiento en el patrimonio del beneficiario -requisito necesario para que pueda hablarse de atribución patrimonial en el sentido de la subvención- ya que, de no acogerse el titular de la explotación al régimen de ayudas, los ingresos que percibiría serían aproximadamente los mismos, haciendo abstracción del componente aleatorio tan importante que encierra la agricultura.

2. La retirada de tierras como un régimen contractual. Tipo de contrato en que se encuadra.

Hemos visto, en primer lugar, que la retirada de tierras está configurada como un acto que refleja un interés general y público y, después, que las ayudas establecidas por el Regl. 1094/88 tienen carácter de compensación por la disminución de renta sufrida por el beneficiario como consecuencia de su colaboración con la Administración en su búsqueda del citado interés general y público.

La obligación que ambas partes asumen -la Adminis-

(43) Art. 1 bis-4-a) 1º del Regl. 797/85; el subrayado es mío.

(44) El subrayado es mío.

(45) id.

(46) id.

(47) COM (89) 353 final, p.18.

(48) id. p.15.

(49) Contra lo que dice DELGADO 1989. La Comisión, en el décimo-veneno informe sobre el FEOGA-Sección Garantía-COM (90) 397 final, viene a reforzar mi tesis, en el sentido de que no sólo vuelve a calificar como modestos los resultados de la aplicación del régimen, sino que, entre las razones que da para ello, alude a "la pequeña cantidad que suponen las ayudas pagadas por algunos Estados miembros, que no basta para compensar la pérdida de ingresos producida por la retirada de tierras". (p.8).

(50) El subrayado es mío.

tración, de pagar la ayuda; el beneficiario, de no cultivar la tierra, principalmente- nos permite atribuir un carácter contractual a esta relación entre agricultores y Administración Pública. Sin embargo, no podemos contentarnos con encuadrar la retirada dentro del amplísimo ámbito establecido por el artículo 1254 del Código civil: debemos ir más allá.

Hasta diciembre de 1988, el problema de la tipificación de la retirada se planteaba de otra manera que hoy, pues el artículo 2.7. de la Ley de Contratos del Estado excluía expresamente del ámbito de su aplicación

"los convenios de colaboración que, en virtud de autorización del Gobierno, celebre la Administración con particulares y que tengan por objeto fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público".

Si entendemos "realización" como "acción y efecto de realizar o realizarse" (51) y "realizar" como "hacer real, efectivo algo" (52), tenemos que la retirada de tierras encaja en el supuesto legal como la mano en el guante.

Sin embargo, el artículo citado fue, de nuevo, redactado por el art. 12 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, y la nueva redacción reduce la exclusión a los convenios cuyo objeto "no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales", si bien hace desaparecer el requisito del interés público. Como, al fin y al cabo, las normas reguladoras del contrato de retirada de tierras son normas administrativas, vemos que la retirada de tierras queda configurada como un contrato administrativo desde el 1 de enero de 1989, con las consecuencias que luego veremos respecto de la legislación aplicable.

La teoría de los contratos en los que participan la Administración y los administrados se ve, desde mi punto de vista, seriamente afectada por esta modificación legal: no podemos mantener que hoy día exista una categoría de "convenios de colaboración" fuera de las normas de la LCE. Este tipo de convenios que, hasta 1988 englobaba todas las modalidades que la Administración creaba para conseguir "por vía de pacto nuevas adhesiones y colaboraciones voluntariamente prestadas" (53) sin tener que acudir a la vía unilateral, a través de la cual opera preferentemente el ordenamiento administrativo, tenía como ejemplo señero la figura de la acción concertada, consistente en la aceptación como vinculantes, por partes de los particulares, de unos objetivos, y las acciones tendentes a los mismos, que las normas específicas establecen, y que cabe considerar como de interés público y general (54). recuerda que "esta necesidad [de establecer ciertos] no sólo ha remitido al quedar arrumbados por la crisis económica abierta en 1973 los entusiasmos desarrollistas que en los años precedentes impulsaron la aparición de estas fórmulas, sino que se ha incrementado a causa de ella en la medida en que la búsqueda de respuestas válidas capaces de asegurar una salida exige imperiosamente ampliar la base de sustentación de la acción de gobierno. El fenómeno ha adquirido así naturaleza primordialmente política y alcance universal, propiciando la aparición de nuevas fórmulas estabilizadoras de muy diverso tipo y contenido que contribuyen a configurar lo que en la sociología y en la ciencia política norteamericana se ha dado en llamar neo-corporatism, con las que, en último término, el Gobierno y la Administración, situados como están en el lugar geométrico en el que convergen reivindicaciones múltiples de signo contradictorio, pretenden asegurar un apoyo mínimo para sus decisiones sin el cual terminarían, muy probablemente, por convertirse en una gigantesca máquina represiva (DEBBASCH) que acabaría por destruirse a sí misma". (GARCIA DE ENTERRIA (55)

(51) Gran Enciclopedia Larousse, vol. 8, pág. 953.

(52) Ibidem.

(53) GARCIA DE ENTERRIA, 1989:649.

(54) GARCIA DE ENTERRIA (Ibidem)

(55) 1989:648) cita, como ejemplos de acciones concertadas, el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo de 1972 y el artículo 91 de la Ley General Presupuestaria de 1977, donde los particulares

Mi concepción del contrato de retirada se halla en el campo de estas "acciones concertadas", a todas las cuales serán aplicables de manera supletoria, como veremos, las normas generales de contratación administrativa, a pesar de que el art. 2.7 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) mantenga una redacción igual a la anterior de la LCE (56). Es por ello que considero jurídicamente más adecuado el tratamiento dado a este problema por el Derecho francés, que incorpora la retirada de tierras por el Decreto nº 88-1049, cuya section 2 regula precisamente el contrat de retrait.

III. REGULACION APLICABLE

1.- Consideraciones generales.

Como contrato administrativo, el régimen jurídico del contrato de retirada de tierras viene establecido en el art. 4 LCE, cuya regla segunda es la aplicable al supuesto que venimos estudiando, y que establece la siguiente prelación de fuentes normativas aplicables en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción:

1º) Sus normas administrativas especiales, es decir, la regulación propia del contrato, que ya hemos citado anteriormente.

2º) Las disposiciones de la LCE relativas a los contratos de obras, gestión de servicios y suministros.

3º) Las demás normas del Derecho administrativo.

4º) Las normas del Derecho privado.

Esta regulación, coincidente con la establecida en el artículo 8 del RGCE, debe ser matizada por la coexistencia en este régimen de dos fuentes creadoras de Derecho, que no dos ordenamientos jurídicos (57) que "les rapports... entre droit interne et droit international sont des rapports systématiques, c'est-à-dire que ce sont deux éléments d'un seul et même système juridique"... En cualquier caso, no es éste el lugar, ni el momento, de plantear esta cuestión.) y por las especiales relaciones existentes entre ellos. Dando por supuestos los caracteres generales, vamos a analizar la regulación concreta que es aplicable al contrato de retirada de tierras y las consecuencias que esta regulación concreta puede acarrear para el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Como ha quedado dicho, el contrato de retirada de tierras es creado en el ordenamiento jurídico comunitario por el Reglamento 1094/88, que modifica el Regl. 797/85, reglamento base de la política comunitaria de estructuras, dando una nueva redacción a los artículos 1 bis y 1 ter (58) y creando un nuevo artículo 1 quater, como medidas más importantes.

El nuevo artículo 1 bis crea para los Estados miembros (59) la obligación de establecer el régimen de retirada de tierras, para lo cual incluye las normas fundamentales de aplicación, normas que serán desarrolladas posteriormente por los Rgls. 1272/88 y 1273/88, estableciendo este último los criterios de exención del régimen.

Establecido el marco jurídico en lo que respecta a las normas comunitarias, me parece de notable interés el estudio de la técnica delegatoria utilizada por la Comunidad para la concreción normativa y la ejecución del régimen.

deben cumplir con la aceptación señalada anteriormente, a cambio de prestaciones de muy diversas especie por parte de la Administración.

(56) No es mi objeto constatar la derogación del precepto del RGCE por la nueva redacción de la Ley, pero los citados con casos palmarios de contradicción entre uno y otro preceptos.

(57) Entendemos, con Hans KELSEN (1926: 231-232),

(58) Creados por el Regl. 1760/87, estos preceptos regulaban ya la reconversión y la extensificación de la producción.

(59) Con las salvedades estudiadas al hablar del ámbito espacial del régimen de retirada de tierras.)

2. La técnica delegatoria en el nuevo art. 1 bis del Regl. 797/85.

2.1. El Reglamento. Su configuración en el Tratado CEE y en la doctrina.

El artículo 189 del Tratado atribuye al Reglamento las características que nos parecen fundamentales, y que serán el eje de nuestro examen del caso concreto que nos ocupa: la obligatoriedad y el efecto directo.

a) La obligatoriedad

Parece claro, leyendo el art. 189 del Tratado CEE (60), que el constituyente comunitario tipifica los reglamentos como los actos adecuados para el desarrollo de las políticas comunitarias, esto es no consistentes en la mera aproximación de legislaciones. Actos, por tanto obligatorios, en la medida en que se haya producido la "transferencia de atribuciones" (61) de que hablan doctrina y jurisprudencia.

Por ello sorprende al comunitarista la peregrina mención introducida por el Parlamento Europeo en el apartado 1º del art. 1 bis, con el siguiente texto:

"Dicho régimen tendrá carácter voluntario respecto al productor individual y obligatorio respecto a los Estados miembros" (62)

Esta afirmación, muy loable en lo que su evidente voluntad de comunitarizar este régimen (63), y reforzar los principios generales del Derecho comunitario, encuentra un obstáculo insalvable en los mismos principios que quiere reforzar. Decir, en un reglamento CEE, lo que decía esta enmienda supone una repetición innecesaria de lo que dispone el párrafo 2º del artículo 189 del Tratado de Roma, según cuyo tenor literal

"El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro."

Y este tipo de repeticiones parece, cuando menos, peligroso para la credibilidad y el prestigio de la Comunidad como organización integradora en torno a las normas que ella misma crea, del mismo modo que lo sería la recepción de los reglamentos en Derecho nacional, lo que fue expresamente prohibido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades en su sentencia Variola (64), con la siguiente fórmula:

"l'applicabilité directe d'un règlement exige que son entrée en vigueur son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalisent sans aucune mesure portant réception dans le droit national" (65)

Podemos concluir, por tanto, que la enmienda propuesta por Eijss Woltjer (66) fue eliminada en el texto final adoptado por el Consejo con muy buen criterio por parte de esta institución.

b) El efecto directo

La otra característica de los reglamentos comunitarios

(60) Del mismo modo, el art. 161 del Tratado EURATOM y, para las decisiones CECA, el art. 14 del Tratado de París.

(61) Traduzco literalmente la expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades en su sentencia sobre el asunto 6-64, Costa c. Enel, tal como es citada por Christian Philip (1980:49), aunque preferimos la de "transferencia de competencias", utilizada generalmente por la doctrina; ver, por todos, TIZZANO, 1984:67.

(62) Vid. en D.O. C 92, de 11.04.88, p. 205, dentro del texto aprobado por el Parlamento Europeo el 11 de marzo de ese mismo año.

(63) Yo entiendo el término "Comunidad", con el maestro BOLLA (1960:402), como una unidad vital e histórica.

(64) A.34-73.

(65) Rec. 1973, pág. 990.

(66) Eijss P. Woltjer, eurodiputado socialista holandés durante las dos primeras legislaturas por sufragio universal, es ingeniero agrónomo y trabaja en la Escuela superior de agricultura de Wageningen. También Antonio Navarro Velasco, entonces en el Grupo Demócrata Europeo y ahora en el del Partido Popular Europeo, en su intervención el 10 de marzo de 1988 ante el pleno del Parlamento, afirmó como "principio fundamental que es conveniente subrayar" del régimen de retirada de tierras, que era entonces objeto de discusión, "su carácter voluntario para los productores y obligatorio para los Estados miembros" (traduzco de la versión francesa publicada en Débats, 2-363, p.339)

es su efecto directo, o invocabilidad de sus normas ante los tribunales nacionales por parte de los particulares. Es éste un concepto que debemos fundamentalmente a la elaboración jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades, a partir de la famosa sentencia Van Gend en Loos (67), y que ha sido, en palabras de la profesora Araceli MANGAS,

"la más importante contribución del Tribunal a la existencia de un sistema jurídico vivo y muy próximo a los ciudadanos de los Estados miembros" (68)

Sin embargo, y del mismo modo que algunos preceptos de determinadas directivas tienen, como ha reconocido el Tribunal de Justicia (69), efecto directo, pudiendo ser invocadas por los particulares, así algunos reglamentos carecen de fuerza ejecutiva por sí mismos, necesitando para su efectividad medidas de puesta en práctica. Nos enfrentamos a lo que PESCATORE (70) ha llamado "*droit réglementaire incomplet*". Los encargados de adoptar estas medidas son los Estados miembros, y el instrumento ad hoc es el Derecho interno, que mantiene con el Derecho comunitario una relación que este autor (71) define como

"un rapport de complémentarité avec prééminence du droit communautaire".

En cualquier caso, no basta con constatar que existe esa técnica delegatoria, sino que hay que examinar cuál sea su alcance, para ver hasta qué punto se deja a los Estados un poder de decisión, o tan sólo una obligación de ejecución de las normas comunitarias.

2.2. Desarrollo de los Reglamentos por los ordenamientos nacionales. Medidas de gestión y medidas normativas.

Entre las medidas de puesta en práctica del Derecho comunitario en los Estados miembros hay que distinguir, según sea su contenido, entre medidas de gestión y medidas normativas.

Las medidas de gestión obedecen a la necesidad de adaptación de la norma comunitaria, aplicable en lo que siguen siendo doce Estados miembros, a circunstancias particulares de cada una de ellos como su estructura institucional y organizativa, los procedimientos administrativos internos o los repartos de competencias entre los diversos entes públicos que en cada Estado coexisten, que no suponen diferencias en el tratamiento normativo materia, sino encaje del contenido de la norma en la estructura de funcionamiento de las Administraciones nacionales.

Las medidas normativas, por su parte, vienen a desarrollar normas comunitarias cuyo contenido normativo no queda totalmente definido, necesitando de un desarrollo material en función de las características peculiares de los sistemas jurídicos de cada Estado miembro (72)

Este desarrollo material debe ser llevado a cabo por los Estados miembros mediante sus propios instrumentos jurídicos y de acuerdo con su organización -institucional, competencial- interna. Podemos considerar, sin embargo, las dos grandes técnicas legislativas -en sentido amplio- que se pueden dar en los sistemas jurídicos: la vía legal -en sentido estricto, e.d.: la actuación normativa del poder legislativo- y la vía reglamentaria.

a) La vía legal

La actuación normativa del poder legislativo aparece como necesaria en una parte pequeña de los casos que pueden plantearse: los casos en que una materia esté sometida a reserva de ley. La sustracción de competencias de los Parlamentos nacionales en favor de los representantes de los

(67) Asunto 26-62

(68) 1987:82

(69) La sentencia Grand, asunto 9-70, es la primera de una larga serie de sentencias que así lo reconocen. Vid., para una referencia más detallada, MANGAS, 1987:73 ss.

(70) 1975:144.

(71) 1975:150.

(72) No podemos sostener que sea deseable una unificación de los sistemas jurídicos más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de la Comunidad; antes bien, los sistemas jurídicos forman parte esencial de la identidad de cada pueblo.

ejecutivos reunidos en el Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas hace particularmente necesario, por razones de legitimidad democrática, respetar el reparto interno de competencias en todo el conjunto de las materias no transferidas a la Comunidad, así como en aquellas materias que sí han sido transferidas, pero cuya regulación comunitaria necesita de un desarrollo normativo en la esfera estatal.

La rigidez de este respeto del reparto interno de competencias, junto a la existencia de la figura de la legislación delegada, permite paliar los problemas que Guy ISAAC (73) y Araceli MANGAS (74) ven en la intervención del Parlamento en el desarrollo legislativo -stricto sensu- del Derecho comunitario, a saber: la lentitud y complejidad del procedimiento y la función meramente ejecutiva de esta actuación, habiéndose producido con anterioridad el debate político en profundidad y no dejando el Derecho comunitario un amplio margen de maniobra.

Siendo claro todo lo anterior, habrá que preguntarse cuál sea el título, la justificación de esta intervención del legislativo nacional. PESCATORE, a quien debemos uno de los análisis más lúcidos de este problema, lo plantea en los siguientes términos:

"S'agit-il d'un acte de législation 'originaire' (c'est à dire issu de la souveraineté législative nationale) ou d'un acte de législatifs 'délégue'?" En d'autres termes, est-il permis de remonter aux origines communautaires d'une loi d'exécution pour l'interpréter (p.ex. parce qu'elle aurait mal exécuté le droit communautaire, ou parce que sa base en droit communautaire serait viciée?)" (75)

Siguiendo la teoría de la "transferencia de competencias", consagrada por el TJCE, como se vio anteriormente, en su sentencia *Costa c. Enel* (76), la competencia ya no pertenece al Estado, sino a la Comunidad. Por tanto, en el caso de una ley de ejecución del Derecho comunitario, como el caso planteado en el caso *Scheer* (77), no se trata de una "legislación originaria" por emplear el mismo término que PESCATORE-, sino del cumplimiento de la obligación de lealtad que impone el artículo 5 del Tratado, en relación con su artículo 189.

b) La vía reglamentaria

Al contrario que la vía legal, que plantea problemas como los recién enumerados, la vía reglamentaria aparece como el instrumento idóneo para la generalidad de los casos, por su naturaleza -precisamente- ejecutiva. Y, como es bien sabido, éste es el método generalmente seguido por los países comunitarios, y España entre ellos.

Puede plantearse aquí el problema de la legislación delegada, para los casos en que el poder reglamentario no sea bastante para proceder a la regulación de una materia determinada. Dejemos apuntado, simplemente, el problema que ello representa en España al tener las leyes de bases un plazo determinado de caducidad (78) y otras limitaciones, como la obligación que establece el art. 82-4 Const. de que las leyes de bases delimiten

"con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio" (79),

(73) 1990:183.

(74) 1987:185 y sigs.

(75) 1975:146.

(76) Asunto 6-64.

(77) Asunto 30-70. Precisamente en sede de PAC, el TJCE interpretaba normas comunitarias en un caso en el que la República Federal de Alemania había desarrollado las mismas mediante una ley.

(78) Aunque la práctica demuestra que no es infrecuente que se dicten Decretos legislativos fuera del plazo acordado por el Parlamento español. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la existencia constitucional de un plazo determinado para la delegación legislativa permite que este plazo, debiendo ser determinado, sea lo suficientemente amplio para no colapsar la vida parlamentaria.

(79) Si bien puede acuñarse una fórmula delegatoria tipo para ser empleada para todo tipo de delegaciones, haciendo constar la obligación del Gobierno, por ejemplo, de desarrollar "los actos normativos de las instituciones de la Comunidad Europea, y conforme a los principios y criterios que

Así como la imposibilidad, ex art. 75-3 Const., de que las leyes de bases sean aprobadas por las Comisiones Legislativas de las Cortes, lo que hace sensiblemente más largo y farragoso el procedimiento.

2.3. La técnica delegatoria en la PAC

Podemos encontrar ejemplos de estos reglamentos incompletos a lo largo de toda la historia de la Comunidad, no sólo en la política agraria, sino en otras políticas (80). Sin embargo, es en la PAC donde este derecho reglamentario incompleto ha encontrado mayor acogida.

Hasta la puesta en marcha del mercado común agrario, los reglamentos agrarios incluían una cláusula de estilo aparecida, en primer lugar, en el párrafo 1º del art. 23 del Regl. 19:

"Les Etats membres prennent toutes mesures en vue d'adapter leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives de façon que les dispositions du présent règlement puissent être effectivement appliquées à partir du 1er juillet 1962".

El Tribunal de Justicia tuvo oportunidad de pronunciarse sobre esta fórmula en su famosa sentencia de los *croupions de dinde* (81), interpretando el artículo 14 del Regl. 22 (82) como una obligación dimanante del artículo 5 del tratado, estando los Estados miembros obligados a tomar las medidas necesarias para eliminar las trabas a la aplicación del reglamento que pudieran provenir de normas internas, así como impedidos para

"prendre des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même" (83)

Por supuesto, esta técnica se ha reflejado en la política de estructuras, sobre todo desde el momento en que se pasa de un política estructural cuyas normas básicas son directivas (84) a una regulación en la que la piedra angular será un reglamento, el 797/85, a lo largo del cual, y ya en su redacción original, vemos un gran número de ejemplos de esta técnica que, como anticipamos al principio de este capítulo, es la que emplean los reglamentos comunitarios de retirada de tierras.

3. Elenco de normas aplicables al contrato de retirada de tierras.

A la luz de la doctrina creada por el TJCE (85) y por innumerables autores (86) acerca de los principales caracteres del Derecho comunitario en sus relaciones con el Derecho español, es decir, la primacía y el efecto directo, podemos identificar el siguiente elenco de normas aplicables dentro del ordenamiento jurídico -que, recordemos, es uno-, en lo referente al régimen de retirada de tierras (87):

1. Las normas españolas que regulan el régimen de retirada de tierras, es decir, el R.D. 1435/88 y la Orden de 5

ellas determinen".

(80) Así, vid. el art. 12.1 del Regl. 1174/68, que instaura un sistema de horquillas para las tarifas aplicables al transporte por carretera de mercancías entre los Estados miembros, así como el Regl. 2137/85, que crea la figura de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIIR)

(81) Asunto 40-69. Mantenemos la fórmula "croupions de dinde" por ser la consagrada por la doctrina, y por parecernos más eufónica que su traducción española, "rabadillas de pata".

(82) Este precepto, de redacción casi idéntica al recién citado, era de aplicación a la organización común del mercado de la carne de ave.

(83) Pág. 83.

(84) Se trata de las directivas 72/159, sobre modernización de explotaciones; 72/160, relativa al cese de la actividad agraria y 72/161, relativa a la información socio económica y cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura.

(85) Vid. las sentencias en los asuntos 6-64, *Costa c. Enel*, y 26-62, *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, así como las posteriores que han afianzado y matizado la postura del Tribunal

(86) A título orientativo, vid. Robert KOVAR, 1984:115 y sigs. y Araceli MANGAS MARTÍN, 1987:70 y sigs.

(87) Tenemos aquí en cuenta el principio de especialidad, y suponemos que se respete el de jerarquía normativa: el establecimiento de una prelación de fuentes se deberá realizar conforme a los principios generales del Derecho.

de diciembre del mismo año.

2. Las normas comunitarias específicas del régimen que nos ocupa (88).

3. Las disposiciones de la LCE relativas a los contratos de obras gestión de servicios y suministros, en cuanto a la preparación adjudicación, efectos y extinción del contrato.

4. Otra legislación que sea supletoriamente aplicable.

IV. EXAMEN DEL CONTRATO

A. Elementos personales

1. EL ENTE PUBLICO

1.1. Ente público competente.

En el contrato de retirada de tierras concluyen, en España, competencias de tres Administraciones públicas:

- la Comunidad Europea, en el establecimiento de la regulación básica, la evaluación de los resultados del programa y la adaptación del mismos en función de éstos (89), y la cofinanciación de las "ayudas" con los Estados miembros en los porcentajes fijados por el Regl. 797/85 (90);

- la Administración estatal tiene competencias de regulación complementaria, ejecución y financiación, reguladas del modo siguiente:

I) establecimiento del régimen de retirada de tierras, efectuado por el R.D. 1435/88;

II) elaboración de disposiciones de desarrollo del R.D. citado, lo que corresponde al MAPA, en virtud de la D.F. primera del Real Decreto. Este mandato fue cumplido mediante la promulgación de la Orden de 5 de diciembre de 1988. Asimismo, corresponde al IRYDA, en virtud de la D.A. de esta orden, llevar a cabo "las resoluciones y demás actuaciones relacionadas con el régimen de ayudas";

III) la resolución acerca de las solicitudes presentadas (91);

IV) la ordenación de los pagos correspondientes por retirada de tierras (92) y la financiación de los mismos (93) con cargo al Presupuesto del MAPA, aunque se trata, en realidad, de una cofinanciación donde interviene también la Comunidad Europea, como hemos visto anteriormente;

V) el control del cumplimiento del régimen de retirada de tierras por parte de los particulares (94). No se trata de un control exhaustivo, sino indicativo y con un mínimo del cinco por ciento de las explotaciones, lo que me hace suponer que, debiendo fijar el MAPA, por anticipado y con carácter anual, el "listado de explotaciones a controlar" con la posibilidad de conocimiento de esta información que pudieran tener los particulares, la persecución y represión de los posibles fraudes no será todo lo eficaz que pudiera ser;

- las Comunidades autónomas tienen, según el art. 17.1 del Real Decreto, competencias en la recepción y la gestión de las solicitudes. Por otra parte, y teniendo en cuenta que la agricultura está contemplada como competencia exclusiva de todas las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, tendrán, y podrán ejercitar, competencias reguladoras del régimen de retirada de tierras, siempre respetando las normas comunitarias y los artículos del Real Decreto 1435/88 que la Disposición Adicional del mismo tipifica como "criterios de ordenación del sector agrario" (95),

1.2. Ente público contratante

Vemos que tres Administraciones públicas se distribuyen las competencias que crea el régimen de retirada de tierras. Sin embargo, sólo uno de estos tres entes públicos competentes será el que concluya el contrato con el particular.

Mientras que los otros dos entes (Comunidad Europea y Comunidad Autónoma) tienen obligaciones derivadas del establecimiento del régimen de retirada de tierras, sólo la Administración estatal, por medio del MAPA, es quien se compromete con el particular, de manera directa, a cumplir sus obligaciones (96): es quien presta su consentimiento en orden a que el contrato se vea perfeccionado y despliegue sus efectos.

Por lo que respecta a la otra parte, esto es, el "titular de la explotación agraria que sea cultivador personal o directo", se suscitan una serie de cuestiones de interés, que pasamos a analizar.

2. EL PARTICULAR RETIRANTE

2.1. Requisitos de capacidad

No existiendo en la legislación específica de retirada de tierras normas que regulen la capacidad requerida para este contrato, acudiremos a las normas generales sobre capacidad para contratar en el Derecho español.

Según el art. 1263 Cc., tienen capacidad para contratar -c.d., para prestar su consentimiento a un contrato- los mayores de edad y los menores emancipados, que no hayan sido, en su caso, declarados incapaces para contratar por la sentencia de incapacitación. En el caso de los menores emancipados, sin embargo, parece que en este caso su capacidad deberá ser completada por el consentimiento de sus padres o tutor, según se desprende del art. 323, que lo exige para gravar bienes inmuebles.

Además, existe una limitación específica de la capacidad para contratar en el caso de los sordomudos que so sepan escribir.

Respecto de los menores sujetos a patria potestad o los sujetos a tutela no parece necesario en principio, salvo conflicto de intereses, autorización judicial o defensor judicial.

En cuanto a los sujetos a cautela, en principio, tampoco lo requieren a menos que en la sentencia se establezca lo contrario.

Por último, los mayores de 16 años tampoco la requerirán si adquirieron la finca con los frutos de su trabajo o industria, ex art. 1642.Cc. En Aragón, el mayor de 14 años, en cualquier caso, conforme al art. 5 de la Compilación.

En cuanto a la legitimación para suscribir el convenio, tanto la normativa estatal como la comunitaria se refieren al "titular de la explotación agraria".

2.2. Titular de la explotación agraria

Si, siguiendo a BALLARIN (97), identificamos "explotación agraria" y "empresa agraria", la consecuencia lógica es que deberemos identificar "titular de la explotación agraria" con "empresario agrario".

Sin embargo, el Derecho agrario español, "tan huérfano de instituciones y conceptos" (98), no nos da una definición exacta de uno ni de otro término, necesitando acudir a los actos que el sujeto realice para inferir de ellos la cualidad

(88) L.e. los Regls. 797/85, 1272/88 y 1273/88, con sus correspondientes modificaciones.

(89) Lo que ya se ha realizado con el Regl. 752/90.

(90) Modificado en este aspecto por el Regl. 752/90

(91) Art. 11.1 de la Orden.

(92) Art. 11.1 de la Orden.

(93) Art. 18 del R.D., art. 11.4. de la Orden.

(94) Arts. 15.1 del Real Decreto y 11.5 de la Orden.

(95) Se trata de los artículos 1.2. (zonas excluidas), 3.1 a) (período de referencia), 3.2. (superficie mínima restante), 4.1. a) (necesidad de cultivo personal o directo), 4.2. (definición de explotación agraria), 5.3. (consentimiento del propietario no retirada para la repoblación forestal), 9.2. (definición de fines no agrarios) y 10 (importe anual de las ayudas) que

deben considerarse, en mi opinión, bases de la planificación general de la actividad económica, competencia exclusiva del Estado según se expresa en el artículo 149.1.14 de nuestra Constitución, además de ser el límite que nuestra norma suprema establece, en su artículo 148.1.7., a la asunción de competencias agrarias por parte de las comunidades Autónomas.

(96) No podemos afirmar que la comunidad Europea asume este compromiso por el mismo hecho del contrato, ya que el sistema a seguir es el de reembolso a los Estados de gastos elegibles, regulado en el Título VIII del Regl. 797/85, y que estudiaremos, someramente, más tarde.

(97) Cfr. 1978:491 y sigs.

(98) Soldevilla 1982:161

de titular de la explotación: como afirma SOLDEVILLA (99), "el titular de una explotación agraria individual no sólo necesita de la titularidad directa o indirecta sino que la tiene que demostrar, es decir tiene que realizar actos dentro de su actividad agraria, desarrollándola y asumiendo los riesgos inherentes a la misma" (100),

aunque no me parezca correcto exigir, como hace este autor, la profesionalidad -en el sentido de dedicación preferente- para demostrar la titularidad, ya que en tal caso no podríamos considerar titulares de la explotación a la mayoría de los cultivadores directos que, si bien asumen los riesgos de la empresa agraria, siéndoles imputables sus resultados, no cumplen la condición de dedicarse a la agricultura con preferencia a otras actividades.

2.3. El "cultivador personal o directo"

Para hablar de "cultivos-personal o directo" hay que partir de que no estamos ante un sinónimo de "cultivador directo y personal". Para diferenciarlos, el legislador español no sólo ha sustituido la conjunción copulativa por otra disyuntiva, sino que también ha cambiado el orden de los adjetivos, para evitar posibles confusiones pues, aunque el artículo 16 de la LAR habla de "cultivador personal", es bien sabido que la fórmula consagrada por la doctrina (101) es la de "cultivador directo y personal", concepto introducido en nuestra legislación por la Ley de Arrendamientos Rústicos de 23 de julio de 1942 y el Reglamento de 23 de abril de 1959, que la tomaron del art. 2083 del Código civil italiano.

El Derecho español vigente nos da, en el citado artículo 16 de la LAR de 1980, una definición de cultivador personal como

"quien lleve la explotación por sí, o con la ayuda de familiares que con él convivan, sin utilizar asalariados más que circunstancialmente, por exigencias estacionales de la explotación agraria. No se perderá la condición de cultivador personal, aunque se utilicen uno o más asalariados, en caso de enfermedad sobrevenida o de otra justa causa que impida continuar el cultivo personal".

Sin embargo, la legislación vigente no nos ofrece un concepto de cultivador directo, refiriéndose a esta figura en el apartado a) del artículo 15 de la misma LAR como uno de los requisitos para ser profesional de la agricultura (102), debiendo acudir a la legislación anterior en materia de arrendamientos rústicos, a la que acude repetidamente nuestro Tribunal Supremo para, matizándola, aplicarla en casos concretos, de lo que debemos colegir, en mi opinión, que sigue vigente en este aspecto, aunque haya sido derogada expresamente por la Ley de 1980.

Estas normas ya derogadas, que son la Ley de 28 de junio de 1940 -en su artículo 6- y el Reglamento de Arrendamientos Rústicos de 29 de abril de 1959 -en el apartado 5º de su artículo 11- disponen que

"se entenderá por explotación directa aquella en que el propietario de la tierra asume los riesgos totales de la empresa agrícola, sufragando los gastos a que la misma dé lugar".

La jurisprudencia reciente de nuestro Tribunal Supremo ha venido a completar esta definición con dos matizaciones de interés: en primer lugar, dice el alto tribunal que no se debe distinguir

"entre aprovechamiento propiamente agrícola, ganadero o forestal en la finca a que afecta" (103).

Además, ha venido a confirmar la diferencia existente entre cultivo directo y cultivo personal, al decir que la definición legal del primero supone "el desarrollo de la explotación con medios económicos propios, pero no que las operaciones

de laboreo y cultivo tenga que realizarlas personalmente el arrendador" (104)

2.4. Título de Retirante sobre la tierra

2.4.1. Propietario

El supuesto del propietario retirante no parece ofrecer ningún problema.

Salvo en el caso de que las fincas retiradas se destinen a una finalidad no agraria o a repoblación forestal, no será exigible el consentimiento del dueño de la explotación en el caso en que su disfrute corresponda a un tercero. Sin embargo, el art. 5.3 del R.D. 1435/88 exige este consentimiento de forma expresa y mediante acreditación fehaciente en el caso señalado. La existencia de este precepto no va dirigida a asegurar la efectividad del cumplimiento de la obligación de retirar las tierras, lo cual se consigue mediante la acreditación exigida en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del R.D.

¿Por qué un consentimiento específico en estos dos casos y, además, que deba ser prestado en documento fehaciente, es decir, notarial? Ello se debe, sin duda, a las peculiares características de estos dos destinos a dar a las tierras retiradas: ambos suponen una no cultivabilidad inmediata de la tierra -al contrario que el barbecho- y una prolongación de los efectos de la asunción del compromiso más allá del término del contrato: en lo referente a tierras dedicadas a repoblación forestal, las especies objeto de ella no podrán ser taladas sin la autorización administrativa preceptiva, que normalmente no se podrá conceder (105) antes del final del período de compromiso. En lo referente a los fines no agrarios esta prolongación es más clara, y tenderá a la perpetuidad, por ejemplo en el caso de las construcciones.

No parece, por otra parte, que el hecho de que una tierra sea de titularidad pública pueda suponer un cambio en el tratamiento jurídico que se deba dar a la cuestión de su retirabilidad. En los casos en que la tierra sea cultivada por un vecino, será de aplicación lo dicho en el apartado correspondiente al título con que dicho vecino lleve a cabo el cultivo.

En el caso de los predios comunales y otros de uso público, en principio, no será posible que se plantee la pregunta acerca de su retirabilidad, dado que su utilización no es, por lo general, la de cultivos herbáceos.

2.4.2. Usufructuario

Conforma al art. 467 Cc., el usufructuario tiene derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma o sustancia a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa.

Cuestión previa es la de determinar si la retirada de la tierra supone o no un menoscabo de la finca, parece que no debe ser ésta la interpretación correcta, pues ello frustraría en gran parte el fin de la norma. En realidad preocupa al legislador comunitario el mantenimiento de las condiciones agronómicas de las tierras retiradas y la salvaguarda del medio ambiente y de los espacios naturales, imponiendo en consecuencia obligaciones terminantes al explotador.

Queda claro, pues, que no necesitará consentimiento del propietario, dado que no menoscaba su derecho, sin perjuicio de su obligación de comunicarse los actos que puedan ser lesivos para la propiedad ex art. 511 Cc.

En su caso, podrán ser aplicables los arts. 518 a 520 Cc.

En cuanto al destino de la indemnización por retirada, queda claro su carácter de frutos civiles (106) y, en consecuencia, pertenecerán al usufructuario a menos que medie estipulación en contrario (107). Serán aplicables las reglas de prorrateo que establece el Cc. en caso de que el usufructo concluyese o se constituyese en período diferente al del convenio con la administración, la cual sólo vendrá obligada a entregarlas a aquél con quien celebre el contrato.

No podrá el nudopropietario, aunque concorra en la explotación con el usufructuario, celebrar el contrato sin

(99) 1982:159.

(100) En el mismo sentido, BALLARIN (1978:478) considera que "lo decisivo es la imputabilidad de los resultados que se expresa por girar la empresa a nombrar de una persona"

(101) Vid., por todos, BALLARIN 1978:479 y sigs.)

(102) Aunque la exigencia de ocuparse "de manera efectiva y directa" nos hace pensar si no se tratará de un modo de pedir el cultivo directo y personal.

(103) Sentencia de 26 de enero de 1981, R. 113.

(104) Sentencia de 14 de marzo de 1978, R.957.

(105) Como señala ALONSO, 189:15

(106) Art. 355 Cc.

(107) Art. 471 Cc.

consentimiento de éste, al ser contrario a su derecho (108)

2.4.3. Usuario.

Parece que, a menos que el título constitutivo del uso señale otra cosa, la retirada del cultivo excede de las facultades del titular del derecho de uso, aunque es discutible. Por lo demás es aplicable lo dicho respecto del usufructuario.

2.4.4. Censatario

Según la doctrina mayoritaria y las últimas normas promulgadas (109), el censatario o enfiteuta es el auténtico propietario de la finca, que queda sujeta a un canon o pensión. El último problema que se plantea es el supuesto, más teórico que real, del censo a primeras cepas del art. 1656 Cc., que se extingue a la muerte de las mismas o al resultar infructíferas las dos terceras partes de las plantadas. Parece que habrá de respetarse el derecho del censatario mientras no se hubiera extinguido naturalmente (110).

2.4.5. Superficiario o titular del derecho real de vuelo.

El superficiario es asimilable a estos efectos al propietario.

2.4.6. Arrendatario

2.4.6.1. Arrendamiento ordinario del Cc.

Su derecho de disfrute es similar al del usufructuario, aunque no sea titular de un derecho real. La obligación impuesta por el art. 1555,2 Cc de usar la cosa arrendada como un buen padre de familia destinándola al uso pactado no debe impedirle acogerse al programa de retirada de tierras, si bien será responsable de los deterioros que puedan producirse en la finca, de acuerdo con los arts. 1461, 1563 y 1569,4 Cc., teniendo en este caso el propietario las facultades de resolución que le confiere el art. 1556.

Esta modalidad de arrendamiento permite plantearnos el problema de la posibilidad de que el arrendatario retire la plantación en el caso de que el arrendamiento finalice antes de ser realizada la tala de los árboles. El supuesto normal de aparición de este problema será cuando haya llegado a su término el contrato de retirada pero todavía no haya podido ser obtenida la autorización de tala a la que nos referimos anteriormente.

Este problema presupone la consideración de la repoblación forestal como mejora útil del artículo 1573 Cc. en relación con su art. 487, preceptos que permiten al arrendatario retirar las mejoras útiles

“con tal de que no altere su forma o su sustancia”.

En este sentido hay que matizar la afirmación de DELGADO (111) de que retirar la plantación realizada, al finalizar el arrendamiento,

“supondría alterar tanto la forma como la sustancia del predio”.

La matización vendría dada por el hecho de que no siempre la plantación formará parte de la forma y sustancia de la finca: mientras que en el caso del arrendamiento de un higueral, por ejemplo, podemos decir que las higueras forman parte inescindible de su forma y sustancia, e igualmente sucederá si las higueras son plantadas por el arrendatario a lo largo de la vida del contrato -en cuyo caso sí estaremos ante un supuesto de mejora útil del 1573 Cc-, en el caso de repoblación forestal del terreno arrendado es muy posible que no ocurra así: la plantación puede estar destinada a una vida más o menos larga.

En el caso de que la repoblación esté destinada a la posterior tala y venta de las especies plantadas no podremos hablar de la plantación como una mejora, sino como un fruto. Y, como tal, no le será aplicable el artículo 1573 Cc, mientras que sí podrá serlo el 1577, según el cual

“el arrendamiento de un predio rústico, cuando no se fija su duración, se entiende hecho por todo el tiempo necesario para la recolección de los frutos que toda la finca arrendada diere en un año o pueda dar por una vez, aunque

pasen dos o más años para obtenerlos”.

2.4.6.2. Arrendamiento rústico de la LAR

La regulación del arrendamiento rústico en esta ley es mucho más detallada y protectora del colono que la más parca del Cc. En particular, se concede al arrendatario la facultad de elegir el tipo de cultivo, siendo nulos los pactos en contrario. Sólo se exceptúan aquellas limitaciones que tengan por objeto el esquilmo de la tierra o que sean consecuencia de disposiciones legales o reglamentarias, todo ello conforme al art. 10 LAR.

En caso de que las tierras estuvieran en régimen de aparcería debería aplicarse el mismo régimen, considerando la indemnización por retirada como subrogado de los frutos y repartiéndolas de acuerdo con lo establecido en el contrato, si bien la Administración deberá entregarlas directamente al aparcerero, que es el cultivador directo (112) afirma, con razón que para que un arrendatario de la LAR destine las tierras retiradas a la repoblación forestal es necesario el consentimiento del propietario. Y, efectivamente, es así tanto por la vía que sigue este autor (art. 3-2º de la LAR) como por la más específica del art. 5-3 del R.D. 1435/88.)

2.4.6.3. Arrendamientos rústicos valencianos

Regulados por la Ley Valenciana 6/1986, de 16 de diciembre, es aplicable subsidiariamente el régimen de la LAR y el arrendatario que sea cultivador personal podrá acceder a las ayudas si decide retirar las tierras.

B.- Elementos reales.

1.- EL CONCEPTO DE “TIERRAS RETIRABLES”

El párrafo segundo del artículo 1 bis del Regl. 797/85, tal como fue redactado por el Regl. 1094/88, dispone que “podrá beneficiarse de una ayuda a la retirada cualquier tierra de cultivo herbáceo, sin distinción de cultivo, a condición de que haya sido realmente cultivada durante un período de referencia que se deberá determinar. Se excluyen de dicho régimen aquellas tierras utilizadas para producciones no sometidas a una organización común de mercados”.

El Regl. 1272/88, en lugar de aludir a tierras de cultivos herbáceos, hace referencia, desde su título, a tierras arables, y a ellas refiere las normas de aplicación que dicta. Examinemos brevemente esta diferencia terminológica.

1.1. Tierras arables y tierras de cultivos herbáceos.

El Regl. 1272/88, en su art. 2, define tierras arables en relación con la letra D del Anexo del Regl. 571/88 y el Anexo de la Dec. 83/461/CEE (113), salvo las exclusiones que son de aplicación al régimen que nos ocupa.

En ellas veremos que las tierras arables (tierras labradas, según la Dec. 89/651/CEE) se definen:

a) por ser

“tierras labradas con regularidad, generalmente por el sistema de rotación de cultivos” (114)

b) por los cultivos que acogen, y en contraposición a:

- los huertos familiares,
- los prados permanentes y los pastos,
- los cultivos permanentes, y
- lo que las normas llaman “otras superficies”, donde encontramos, principalmente, la superficie agrícola no utilizada y la superficie forestal (115).

Se trata, en consecuencia, de los que podemos llamar, por oposición a los cultivos leñosos o permanentes, cultivos herbáceos. En el plano de la práctica, por tanto, no es relevante esta diferencia entre tierras arables y cultivos herbáceos.

(112) DELGADO DE MIGUEL (1989:22)

(113) Estas normas han sufrido modificaciones, principalmente por el Regl. 807/89 y por la Dec. 89/651/CEE.

(114) Punto D.I. el Anexo a la Dec. 89/651/CEE.

(115) En las normas que han modificado las citadas por el Reglamento se ha incluido un apartado especial para las tierras retiradas. En este sentido, véanse el punto 1.06 del Anexo I establecido por el Regl. 807/89 y el punto 1.06 del Anexo I de la Dec. 89/651/CEE.

(108) Art. 489 Cc.

(109) Como la Ley Catalana de Censos de 16 de marzo de 1990

(110) Efectivamente, este problema es tan sólo teórico; la retirada de tierras se limita a las tierras de cultivos herbáceos.

(111) 1989:22

1.2. Tierras arables y terrenos de uso agrario

La diferencia conceptual, en lo referente a los predios que podran acogerse a este régimen, es abismal, sin embargo, cuando relacionamos el Regl. 1094/88 con el acto jurídico preparatorio del mismo: la propuesta presentada por la Comisión el 13 de enero de 1988.

Esta propuesta hace referencia, desde su título, a terrenos de uso agrícola, y, expresamente, a todos, eso sí, previendo "la posibilidad de excluir de dicho régimen las tierras dedicadas, hasta ahora, a cultivos para los que, desde su situación, no parece adecuada una incitación comunitaria a la reducción de la superficie cultivada" (116).

¿Como se articula esta previsión en el artículo que la Comisión propone para el nuevo artículo 1 bis del Regl. 797/85? Su párrafo 2º dice: "Podrá beneficiarse de una ayuda a la reducción cualquier terreno de uso agrícola, sin distinción de cultivo". Sin imponer otra condición que la de que el terreno en cuestión "haya sido realmente cultivado durante un período de referencia que se deberá determinar". De este modo resulta que no queda determinada, en la propuesta, la lista de cultivos que hagan retirable una superficie, si bien en el mismo párrafo 2º se permite la exclusión de "los terrenos dedicados a cultivos para los que, dada la situación de su productos, no parezca indicada una reducción de los terrenos productivos", y el párrafo 7º contiene el mandato a la comisión para que establezca "la lista de los terrenos excluidos del régimen".

Sin embargo, el hecho de que esta misma propuesta incluya, en su párrafo 6º, la exención-limitada- de las tasas de corresponsabilidad establecidas para los cereales hace suponer que serán éstos, preferentemente, los cultivos que podrán ser objeto de retirada. Ahora bien, el hecho de que ésta sea sólo una suposición refleja que dejar que sea la Comisión quien establezca "la lista de terrenos excluidos del régimen" no parece más adecuada.

El elemento que me parece más adecuado para llegar a una solución satisfactoria en este punto es el hecho de que la propuesta citada, en el considerando 5º citado, basa la extensión del régimen a todos los terrenos de uso agrícola (y así considero que hay que entender el empleo de una conjunción causal, como dado que) en el hecho de que "se destinan, de un año para otro, a los diferentes cultivos que se alternan para la rotación".

Tendremos así que la Comisión, en su propuesta, identifica "terrenos de uso agrícola" con "tierras arables" y "cultivos herbáceos", ignorando ulteriores sutilezas, como la existencia de otros tipos de terrenos que son también superficie agrícola utilizada (vid. supra. la definición de tierras arables).

2. LA EXPLOTACION AGRARIA

Según el art. 4.2 del R.D. 1435/88, se entiende por explotación agraria, a los efectos de la retirada de tierras, el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, y que constituyen una unidad técnico-económica caracterizada por la utilización de una misma mano de obra y unos mismos medios de producción.

La superficie mínima que deba retirarse por explotación será de una hectárea, constituida por superficies continuas. Si la superficie de retirada no es la total de una explotación, la que puede deberá ser al menos la de la unidad mínima de cultivo fijada para la zona.

Las demás circunstancias exigidas para que la superficie sea retirable se estudia en otros lugares.

C.- Elementos formales.

El compromiso debe ser suscrito por escrito. En el caso de que quiera inscribirse en el Registro de la Propiedad,

(116) Considerando 5º

deberá otorgarse la correspondiente escritura pública, conforme al principio de título formal del art. 3 Lh.

En este caso, el notario deberá cumplir con sus obligaciones en orden a informar al beneficiario de sus derechos y obligaciones, así como de hacer las advertencias y reservas legales que sea menester, como necesidad de consentimiento del propietario en su caso, etc.

En el compromiso deberán hacerse constar las circunstancias exigidas por la legislación vigente, como los datos físicos de la explotación y de las superficies que van a ser retiradas, la acreditación del derecho de uso sobre la finca durante todo el período de afección (mediante documento público o certificación del Registro de la Propiedad o del Registro Administrativo de Arrendamientos Rústicos, en su caso), el destino que ha de darse al conjunto de la explotación y de las parcelas que lo integran, la obligación de permitir el acceso a la explotación a efectos de control, etc.

Previamente a la suscripción, deberá acreditarse que el solicitante es el cultivador personal y directo, que las superficies a retirar han sido cultivadas durante el período de referencia y el derecho a cultivar la finca durante el período de compromiso.

D.- Derechos y obligaciones del retirante

1.- DERECHOS

El beneficiario de las ayudas tiene lo siguientes derechos:

a) A percibir las ayudas fijadas por las administraciones públicas competentes durante todo el tipo que dure el compromiso (117).

b) A que la Administración mantenga el suyo durante dicho período.

c) A ver incrementadas las ayudas si aumenta la superficie de la explotación y decide retirar parte de la nueva superficie en las condiciones previstas.

d) A resolver el contrato transcurridos 3 años desde el compromiso, o antes si solicita la jubilación o el cese en la actividad.

e) A destinar la finca a los usos previstos: no agrarios, forestales, cinegéticos, cultivo de leguminosas, pastos, etc.

f) Exención, dentro de los límites previstos en la normativa, de las tasas de corresponsabilidad.

2. OBLIGACIONES

Tiene, en contrapartida, las siguientes obligaciones:

a) Retirar efectivamente las tierras del cultivo, dándole uno de los usos previstos durante el plazo del compromiso.

b) Realizar las labores necesarias para mantener las superficies retiradas en buenas condiciones agronómicas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales en su caso.

c) Permitir el acceso a su explotación de los funcionarios competentes con el fin de verificar su cumplimiento y la identificación de las parcelas retiradas, bajo su responsabilidad y acompañando al funcionario competente.

d) Notificar a la Administración competente la transmisión del dominio o del derecho de cultivar la finca, debiendo entenderse incluida la constitución de derechos reales o personales de goce sobre la finca.

e) Establecer un adecuado plan de cultivos si las tierras se incluyen en una rotación de cultivos y, en todo caso, declarar los datos determinados por la legislación.

E.- Efectos de la transmisión de la explotación o el fundo.

(117) Lo que se producirá de oficio, sin tener que mediar, como sucede en la regulación belga, un formulario anual de petición del pago de la ayuda, lo que parece una medida disuasoria, para evitar que los agricultores belgas se acojan a este régimen.

Este es un aspecto crucial, del que depende en buena medida el éxito de la política de retirada de tierras y la eliminación de posibles fraudes.

El art. 13 del R.D. citado, de acuerdo con la legislación comunitaria, señala que

"si la explotación, tras la concesión de la ayuda y durante el período de compromiso, se transmitiese en todo o en parte a otro titular, el solicitante de la ayuda o sus derechohabientes seguirán siendo responsables de que el nuevo titular cumpla el compromiso contraído, salvo en el caso de que éste suscriba a su vez, dicho compromiso para el resto del período.

En caso de expropiación o venta forzosa de las tierras retiradas no será de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior."

Se plante aquí la duda del carácter de las limitaciones de uso como consecuencia del convenio. Si consideramos que tienen carácter personal, el tercero adquirente sólo quedará sujeto a las mismas si se expresa en el contrato celebrado por él, no puede hacerse constar la retirada temporal en el Registro de la Propiedad y la única consecuencia sería la retirada de las ayudas, pero no de las tierras, durante todo el período.

Si, por el contrario, tienen carácter real, nos encontramos con una limitación de uso oponible a terceros en las condiciones que veremos.

Es de destacar que no puede hablarse de una "servidumbre legal de no hacer", puesto que en la tradicional consideración de las servidumbres no hay aquí predio dominante ni sirviente, aunque sí podría considerarse la existencia de una servidumbre personal.

Más correcto es que nos encontramos ante una limitación legal del dominio o del uso de una superficie que tendría como base una norma legal y el acuerdo entre particular y Administración. De este modo, la finca queda sujeta al régimen de retirada durante todo el período, aunque se transmita a un tercero, sin perjuicio de la responsabilidad del transmitente beneficiario al cumplimiento de sus obligaciones.

Con esta tesis es forzoso distinguir entre una responsabilidad real que afecta a la superficie retirada y una responsabilidad personal que afecta al beneficiario de la ayuda. El caso sería similar al de la transmisión de una finca hipotecada: el deudor hipotecario sigue siendo deudor aunque transmita la finca a un tercero, sin perjuicio de la responsabilidad a que queda sujeta la finca.

En el caso de que la superficie afectada estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y sin entrar en otros problemas registrales que pudieran surgir, podría ser objeto de anotación preventiva la resolución administrativa por la que se concede la ayuda.

Más correcto parece, sin embargo, de acuerdo con la tesis defendida de que nos hallamos ante un contrato, proceder a practicar una inscripción registral separada de esta circunstancia, señalando la fecha en la que queda sujeta al régimen del R.D. 1435/88 y la fecha en la que queda liberada del mismo.

De esta manera se consigue retirar efectivamente las superficies afectadas, máxime si tenemos en cuenta que el control administrativo es meramente muestral, se siguen las exigencias de la publicidad inmobiliaria y de la seguridad jurídica, se obtiene una constatación registral de valor innegable en caso de que el arrendador pretenda resolver el arrendamiento y se siguen las tendencias más recientes de nuestro derecho agrario.

Por otra parte, en el futuro va a resultar congruente con el sistema de identificación física de las parcelas que establece el R.D. 430/1990, que modifica el Reglamento hipotecario.

Esta construcción presenta no obstante problemas graves. El primero de ellos es que en ningún sitio se dice que deba hacerse constar esta circunstancia en el Registro. La justificación parece clara en los Reglamentos comunitarios, dada la gran diversidad de sistemas registrales en los distintos Estados miembros. No lo es tanto en el Derecho español,

donde deberían haberse articulado medidas en este sentido, si bien su ausencia no parece insoslayable de acuerdo con la Ley y el Reglamento hipotecarios.

Por lo demás parece difícil justificar que un acto de administración ordinaria pueda imponer limitaciones de uso con eficacia real sin consentimiento del propietario. En este punto hay que destacar que lo que se limita es una facultad del titular del derecho de goce y no del dominio. Por eso, cuando el aprovechamiento que se va a dar a la superficie no es agrario o de repoblación forestal, se exige que el propietario preste su consentimiento en documento fehaciente.

Lo más importante es determinar qué ocurre en caso de transmisión de la finca. Si admitimos el acceso al Registro de la Propiedad del contrato de retirada, son los generales que resultan de la aplicación de la Lh y el C.:

1) Si la finca está inmatriculada y la limitación inscrita, el adquirente queda sujeto a la limitación respecto de las fincas correspondientes.

2) Si la finca está inmatriculada y la limitación no inscrita, no es oponible con carácter real al adquirente, a menos que se pruebe, extrarregistralmente, que conocía su existencia.

3) Si la finca no está inmatriculada, sólo será oponible al tercer adquirente si se prueba que conocía su existencia.

Hay que señalar, por otra parte, que respecto del contrato de arrendamiento sólo tiene virtud la publicidad negativa del Registro, pero no la positiva o de legitimación registral.

Por último, no es causa de resolución de contratos de arrendamiento, como ya se ha expuesto, y en caso de transmisión *mortis causa*, el sucesor de la explotación seguirá obligado como lo estaba su derechohabiente.

F.- Extinción del Compromiso.

La extinción del compromiso se producirá:

- a) Por la expiración del plazo de 5 años;
- b) Por resolución del compromiso, a instancia del beneficiario, transcurridos 3 años; o
- c) Por jubilación o abandono total de las actividades agrarias por parte del titular beneficiario, lo que implica la resolución del compromiso.

V. LA FALTA DE CULTIVO COMO DESENCADENANTE DE CONSECUENCIAS NEGATIVAS PARA EL TITULAR DE LA EXPLOTACION.

La retirada de tierras presenta un claro problema práctico en los supuestos en los que la falta de cultivo acarrea consecuencias negativas para el titular de la explotación, consistentes normalmente en la pérdida del derecho en virtud del cual la finca forma parte de la explotación.

I. LAS RELACIONES ARRENDATICIAS

En este tipo de relaciones jurídicas, el objeto del contrato está constituido por la cesión del uso de la finca arrendada. Por tanto, en la concepción incentivadora de la producción que ha dominado hasta recientes fechas en el ordenamiento jurídico español, y que todavía pervive, como veremos, en numerosos preceptos del mismo, es obligación esencial del arrendatario, no importa cuál sea su nombre cultivar la finca y, lo que es más, obtener de la misma los máximos rendimientos posibles. En este sentido, autores como COSTATO (118), sostienen que la retirada de toda la tierra arrendada supondría "una posición parasitaria de intermediario de hecho [por parte del arrendatario], lo que supone grave incumplimiento de arrendario" (119).

(118) cit. por AMAT 1989: 16

(119) Con lo que nosotros no estamos, en principio, de acuerdo: el giro en los objetivos de la PAC justifica que esto sea sí, y lo que existe en la

La sanción por el incumplimiento de esta obligación es, por lo general, la resolución del contrato y una indemnización por daños y perjuicios.

1.1. El Arrendamiento Ordinario.

Según el artículo 1566 del Cc. el incumplimiento por el arrendatario de sus obligaciones puede llevar a la rescisión del contrato y a una indemnización de daños y perjuicios - caso de que existan-, o sólo a esta última, sin rescisión del contrato. Y una de las obligaciones del arrendatario es destinar la cosa "al uso pactado" (120), que en el caso de fincas rústicas será, normalmente, el cultivo de las mismas.

1.2. Las formulas arrendaticias reguladas en la Ley de arrendamientos rústicos (LAR)

En el caso de los arrendamientos rústicos, la causa 3ª del artículo 75 (121) permite al arrendador resolver el contrato por una causa más específica que en el arrendamiento del C.c., cual es que el arrendatario no explote la finca, "aun parcialmente, o destinarla en todo o en parte a fines o aprovechamientos distintos a los previstos en el artículo 1º", que son, cómo no, "el aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal" de la finca arrendada. Lo mismo es válido para el caso del arrendamiento parciario, en virtud del artículo 101.1. (122), al no establecerse una regulación específica en este terreno.

En lo relativo a la aparcería, el artículo 117 establece las causas de su extinción: la sexta de ellas consiste en una cláusula residual que remite al artículo 75 (123); la segunda (124) puede ser aplicable en el caso en que la determinación del tipo y clase de cultivo corresponda al cedente.

1.3. La aparcería Foral Gallega.

De modo similar a la regulación de la LAR, el artículo 63 de la Compilación gallega establece, entre las causas de extinción del contrato de aparcería, el "grave incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales del aparcerero". Y, de modo más específico, establece entre las obligaciones del aparcerero, en el artículo 61, la de

"usar de las fincas de acuerdo con lo prevenido en el contrato, destinándolas al cultivo o explotación convenida, y obtener de ellas los máximos rendimientos de que sean susceptibles" (125).

1.4. La Ley de arrendamientos históricos valencianos.

Un supuesto netamente distinto al resto de los que examinamos en esta sección es el que aporta a nuestro ordenamiento jurídico el artículo 7 de la Ley de Arrendamientos Históricos Valencianos. Este precepto conmina al propietario que recabe para sí el cultivo de la finca (126) a que cultive "inexcusablemente" en términos de la propia Ley, la finca en cuestión, "de modo personal y directo, al menos durante un plazo de diez años". La falta de cultivo puede, en este caso, acarrear tres consecuencias: la resolución del derecho de uso, la reposición en el cultivo del anterior cultivador o de su sucesor y la obligación de abonar una indemnización por gastos, que deberá determinar la juris-

dicción ordinaria.

1.5. Los contratos especiales catalanes.

El artículo 338 de la Compilación catalana establece la regulación por el derecho consuetudinario, en defecto de pacto, para los contratos especiales sobre explotación de tierras como los de terrage, boigues y elxarmadas,

"en los que el cultivador asume como obligación principal la de mejorar una finca o ponerla en cultivo".

2. La legislación de reforma y desarrollo agrario

2.1. La Ley de fincas manifiestamente mejorables (LFMM) de 1977.

Esta Ley, en su artículo 2º, establece los supuestos en los que podrá desencadenarse el procedimiento de expropiación por causa de interés social regulado en los artículos 241 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 (LRYDA). Y el primer supuesto es, precisamente, el de las

"fincas que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria".

Matización que debe hacerse al hablar de la remisión al procedimiento expropiatorio de la LRYDA es que la potestad expropiatoria no se referirá siempre a la propiedad, sino que la LFMM contempla preferentemente la expropiación del uso y disfrute de la finca, mediante la fórmula del arrendamiento forzoso al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) o al Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA), cuando se trate de fincas forestales, limitando el art. 7.2 la expropiación de la propiedad a los casos en que existan

"graves motivos de orden económico o social que así lo exijan".

2.2. La legislación andaluza de reforma agraria.

La preocupación que la cuestión agraria ha producido históricamente en Andalucía llevó a que, a la hora de aprobar su Estatuto de Autonomía, éste contemplara entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, en su artículo 12,

"la reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales".

Con base en este precepto estatutario, el Parlamento andaluz aprobó el 3 de julio de 1984 la Ley de Reforma Agraria Andaluza (LARA), cuyos principios inspiradores son, según el párrafo 2º de su artículo 1º,

"el cumplimiento de la función social de la propiedad, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente y la solución de graves problemas sociales".

Las conductas que se ven sancionadas por la LARA están definidas, de modo amplísimo, en su artículo 3º, como el "incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra", incumplimiento que se determinará, según el artículo 20.2.,

"mediante la declaración de fincas manifiestamente mejorables en los supuestos regulados en la legislación general del estado según los criterios objetivos que se fijan por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía".

Estos criterios deberán, también según el Reglamento para la ejecución de la Ley (RARA), ser fijados por la Administración autonómica.

La sanción que se deriva del incumplimiento de la función social de la propiedad viene determinada en el artículo 3º de la LARA: la expropiación del dominio o del uso de la finca, la imposición de planes de mejora forzosa y la exacción del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas, que establece y regula la propia LARA.

2.3. La legislación extremeña de reforma agraria

Con un tenor muy parecido al del Estatuto andaluz, el

actualidad es un problema de acoplamiento entre el ordenamiento jurídico preexistente y las nuevas orientaciones de la PAC. En cualquier caso, los términos empleados por COSTATO nos parecen desmesurados, máxime cuando es la Administración pública la que fomenta estas medidas.

(120) Art. 1555-2º del C.c.

(121) Que regula las causas de extinción del arrendamiento rústico.

(122) "Se regirá por las normas establecidas para el arrendamiento en la presente Ley con las modificaciones que se indican en los apartados siguientes de este mismo artículo".

(123) "Las demás causas que provocan la extinción del arrendamiento".

(124) "Incumplimiento grave de las obligaciones del aparcerero".

(125) Este artículo, como muchos otros en la legislación agraria del Estado y las Comunidades Autónomas, es contrario al objetivo actual de la política agraria de evitar el esquilmo de las tierras agrícolas, mediante la extensificación de la producción, en un punto de conexión entre la política agraria y la de medio ambiente.

(126) Debiendo abonar al arrendatario, en concepto de compensación, el 40 o el 60 por ciento del plus valor del predio, que será fijado por las partes de común acuerdo, en defecto de éste, por la jurisdicción ordinaria.

extremeño incluye también, entre los objetivos básicos de las instituciones de la Comunidad Autónoma, en su artículo 6-d), "la realización de una Reforma Agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo, fomento del empleo y corrección de los desequilibrios territoriales dentro de extremadura".

Para desarrollar esta norma se dictó, el 2 de mayo de 1986, la Ley sobre la Dehesa de Extremadura, que define en su artículo 1º la dehesa como

"toda finca rústica en la que más de cien hectáreas de su superficie, sean susceptibles, según su destino agrario más idóneo, de un aprovechamiento ganadero en régimen extensivo.

Igualmente se consideraran dehesas, todas las fincas que pertenezcan a un mismo titular y formen parte de una unidad de explotación agraria, siempre que radiquen en el mismo término municipal o en términos colindantes y que la suma de sus respectivas superficies susceptibles, según su destino agrario más idóneo, de un aprovechamiento ganadero en régimen extensivo, exceda de cien hectáreas".

Para los casos determinados en el artículo 18 de la Ley, se establece la "calificación en deficiente aprovechamiento" de las dehesas que determine la Junta de Gobierno. Las consecuencias de esta declaración vienen determinadas en el artículo 20:

"implicará el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad y dará lugar a la exacción del impuesto regulado de la presente Ley (127) y, en su caso, por interés social, la expropiación de uso o expropiación forzosa de la misma".

2.4. La Ley Asturiana de ordenación agraria y desarrollo rural (LOADRA)

Como la ley andaluza, la asturiana se remite a

"los criterios objetivos que se fijan por el Consejo de Gobierno"

para emitir la declaración de una finca como manifestamente mejorable, dentro de

"los supuestos regulados en la legislación general del Estado" (art. 11.2)

De igual modo que en el resto de la leyes autonómicas, la declaración de una finca como manifestamente mejorable

"implica el incumplimiento de la función social de la tierra (128), el interés social de la mejora del inmueble a efectos de expropiación y la necesidad de ocupación del mismo con arreglo a la legislación general del Estado" (129).

Para que, realizada la transformación, las tierras queden sujetas a las normas generales que regulan la propiedad inmueble, debe ser alcanzado el grado de intensidad que se haya previsto en el Plan General de Transformación. Este grado de intensidad, según el artículo 120, debe ser alcanzado en cinco años (130), transcurridos los cuales, y según el artículo 122, el IRYDA podrá adquirir, por compra o expropiación, las fincas que no hayan alcanzado estos límites.

3. Planteamiento del problema

(127) Se trata del llamado "Impuesto de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento", regulado en los artículos 21 a 27.

(128) Es llamativo que en esta ley no se hable de la función social de la propiedad, que es el principio que reconoce el art. 33.2 de nuestra Constitución, sino de la tierra.

(129) Art. 13.1 Del mismo modo que otras leyes, la asturiana prevé preferentemente, la expropiación del uso, mediante la fórmula del arrendamiento forzoso a la Consejería de Agricultura y Pesa (art. 15.1), procediendo sólo la expropiación del dominio "cuando existan graves motivos de orden económico y social que así lo exijan y esté acreditado en el expediente el abandono total de la explotación de la finca" (art. 14).

(130) Aunque cabe pedir antes de este plazo la declaración de cumplimiento de índices. Para las actuaciones que se lleven a cabo en Andalucía, y según el art. 44.2.a) de la LARA, el cumplimiento de los índices no tiene un plazo fijo, debiendo éste venir establecido en el Plan General.

Desde el momento en que la aplicación del régimen de fomento de la retirada de tierras de la producción es obligatorio para los Estados miembros (131), salvo Portugal, exento de aplicar este régimen hasta 1995 (132), ¿Como articulamos, entonces, la existencia de un régimen de fomento de la retirada de tierras de la producción con una legislación netamente penalizadora de la falta de cultivo?

Este problema viene determinado por el giro histórico que supone en la historia de la política agraria comunitaria el Regl. 1094/88, junto con todas las otras medidas desincentivadoras -especialmente, las que incentivan el abandono del viñedo y las que establecen tasas de corresponsabilidad establecidas por la Comunidad Europea.

Pero lo que se trata de dilucidar aquí es la solución a un caso en que, habiendo sido una tierra afectada al régimen de retirada, un particular se sienta perjudicado, protegido por algunos preceptos legales que hemos visto, y quiera ejercitar su pretendido derecho; cuando una Administración pública de una Comunidad Autónoma especialmente sensibilizada por los problemas de los trabajadores del campo, y que no se haya visto excluida en su totalidad de la aplicación del régimen de retirada de tierras, pretendiera declarar que un propietario incumple la función social de la propiedad de un determinado predio acogido al régimen que nos ocupa.

4. Una propuesta de solución.

En primer término parece que podríamos superar este problema acudiendo al principio según el cual la ley cuyo presupuesto actual queda más estrechamente determinado prevalece, en un caso concreto, sobre otra ley en la que el caso dado también sea subsumible y la consecuencia jurídica sea incompatible con la anterior, siendo más amplio el supuesto de hecho de la última, es decir, estando éste determinado con menor precisión.

Sin embargo, este principio no es técnicamente aplicable, puesto que las disposiciones que unen una consecuencia sancionatoria por la omisión del cultivo hacen abstracción de la causa de esta falta de cultivo.

Otra vía para la solución del problema consiste en acudir al principio según el cual los tribunales nacionales están obligados a aplicar el Derecho comunitario desde su entrada en vigor, como afirma rotundamente el TJCE en su sentencia *Simmenthal* (133). Dada la primacía de éste sobre el Derecho nacional, la solución vendría por este camino. Ello es, efectivamente, así, y lo contrario, en mi opinión vulneraría no sólo el artículo 189 del Tratado CEE, sino también su artículo 5, que establece una obligación de lealtad por parte de los Estados miembros hacia los fines del Tratado y -creo que debe entenderse así- de los actos que los completan, es decir, el Derecho comunitario derivado.

La solución al problema vendría, pues, por la obligación que tiene el juez español de proteger los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere al particular que se acoge a este régimen, derechos que deben prevalecer

(131) Cfr. el punto 1º del art. 1 bis del Regl. 797/85, u cumplimiento, como se señaló anteriormente, es obligatorio en virtud del art. 189 del Tratado CEE, aunque en su redacción no se incluya ningún término que, desde el punto de vista lingüístico, exprese obligación, como sugería la enmienda aprobada en este punto por el Parlamento Europeo.

Esta enmienda, como ya fue argumentado, me parece, en primer lugar, innecesaria, dado que no añadía al Reglamento ninguna característica que no tuviera el texto propuesto por la Comisión. A mayor abundamiento considero que la enmienda era gravemente perturbadora de los caracteres generales del Derecho comunitario en su aplicación por los Estados, puesto que afirmar dentro de un reglamento su obligatoriedad puede llevarnos, a contrario, a suponer que puede haber reglamentos que no tengan esta característica, lo que sería contrario a dichos principios generales.

(132) Art. 32 bis del Regl. 797/85, incorporado por el Regl. 1094/88
(133) Asunto 106-77. Su fallo dice literalmente: "Le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel (p.646)

sobre los que reconocen las normas nacionales a otros particulares.

Este problema, previsible en un contexto jurídico-político como el español, no fue detectado por el legislador - en sentido amplio- encargado por las normas comunitarias de adaptar este régimen al ordenamiento español. Pues, de haberlo sido, habría podido ser objeto de su atención en un sentido similar al del artículo 58 de la Ley francesa 88-1202, de 30 de diciembre de 1988 (134).

"en cas de retrait de production des terres arables dans les conditions prévues par le titre 01 du règlement C.E.E. du Conseil des communautés européennes n° 797-85 du 12 mars 1985 modifié, les droits et obligations résultant de l'application du livre VII du Code Rural (135) sont appréciés, pendant la durée du retrait, comme si ces terres restaient affectées aux productions agricoles pratiquées l'année précédant ce retrait.

"Le preneur qui procède à un retrait de production de terres arables et qui en assure l'entretien minimum prévu par le règlement du 12 mars 1985 précité est réputé en assurer l'exploitation prévue par le livre IV nouveau du Code rural" (136).

"Les dispositions du présent article s'appliquent à compter de la date d'effet de chaque retrait."

Un precepto similar a éste supondría, en primer lugar, no tener que acudir a una argumentación basada en la primacía del Derecho comunitario en caso de conflicto entre particulares. Sólo por esta razón ya me parece posible la idea de su inclusión en nuestro ordenamiento jurídico. Pero, además, hay otra razón para descartar que ello fuera así: la que se deriva de la conveniencia del cumplimiento de la regulación jurídica del contrato de retirada de tierras en Derecho español: si el Real Decreto que desarrolla la regulación comunitaria recoge preceptos de ésta, lo que en principio no debería hacer (137), parece todavía más aconsejable que se complete la regulación jurídica del contrato de retirada de tierras en este aspecto.

CONCLUSION

El trabajo realizado, del cual reflejo lo expuesto anteriormente, me lleva a las siguientes conclusiones principales:

1. El régimen de retirada de tierras es un régimen contractual, y no subvencional, como podría deducirse de la denominación "régimen de ayudas". Con esta tipificación se produce una equiparación, en derechos y deberes, de las dos partes, a pesar de que la modalidad contractual utilizada -la acción concertada, una subespecie de los contratos administrativos- conceda una posición preferente a la Administración.

2. La legislación española de retirada de tierras carece de un tratamiento específico de los casos en que la omisión de cultivo, por sí misma, puede acarrear consecuencias negativas para el cultivador. Tomando como modelo el precepto francés, una norma española -que, en principio, debería tener carácter legal, pues vendría a modificar el

(134) "Relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social"

(135) El libro VII del Code rural está destinado a "Disposiciones sociales" y regula, entre otras materias, la "Mutualité sociale agricole" y los "Accidents de travail et risques agricoles", así como las condiciones generales de trabajo, entre las cuales señalaremos la jornada y el procedimiento de establecimiento de los reglamentos laborales.

(136) El nuevo libro IV del Code rural regula los arrendamientos rústicos; es decir, el arrendamiento rústico stricto sensu y la aparcería. Supongo que este párrafo está referido, en particular, a preceptos como el art. L. 411-27, que permite al arrendador resolver el contrato "si le preneur d'un héritage rural... abandonne la culture...".

(137) Como vimos anteriormente, el Tribunal de Justicia, en su sentencia Variola (asunto 34-73, cit.) prohíbe expresamente la recepción de los reglamentos comunitarios en Derecho nacional.)

ámbito de aplicación de diversas normas legales españolas -podría rezar como sigue:

"Las fincas rústicas que han sido afectadas, en todo o en parte, al régimen de retirada de tierras regulado por el Reglamento (CEE) número 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, modificado, tendrán la consideración de tierras en cultivo, siempre que se cumplan las obligaciones que impone la legislación aplicable en el sentido de mantener las buenas condiciones agronómicas, a efectos tanto de la legislación de arrendamientos rústicos como de la legislación de reforma y desarrollo agrario."

BIBLIOGRAFIA

Reseñamos aquí los libros, artículos y otros materiales citados en el texto. En páginas siguientes se encontrará un índice de normas y jurisprudencia citadas.

Carlos ALONSO GARCIA (1989, *Les conséquences juridiques du gel de terres en Espagne*, ponencia al XV Coloquio Europeo de Derecho Agrario, policopiado. Publicado posteriormente en RCDI 596 bajo el título "Problemas jurídicos de la retirada de tierras de la producción".

Luis AMAT ESCANDELL (1989), "La retirada de tierras de la producción por agricultores no propietarios", en RDA 14 (sep-dic 1989), pp. 14-16.

Alberto BALLARIN MARCIAL (1978), *Derecho agrario*, 2ª ed. Madrid: EDERSA, 1978.

Giangastone BOLLA (1960), "Marché commun européen et législation agricole. Thèse et tendances méthodiques: harmoniser ou unifier? Limites", en *Rapports généraux au V^e Congrès international de droit comparé*. Bruselas: Bruylant, 1960.

COMISION de las Comunidades Europeas (1959), "La política agrícola común", en *Bol. CEE*, 5-59, pág. 5 y sigs.

COMISION de las Comunidades Europeas (1969), *Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne*, [Luxemburgo]: Services des Publications des CC.EE. 1969 [Suplemento al Bulletin CE 1-1969]

COMISION de las Comunidades Europeas (1973), *Aménagement de la politique agricole commune (Mémoire de la Commission au Conseil, présenté le 5 novembre 1973)*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1973 [Bull. CE, suppl. 17/73]

COMISION de las Comunidades Europeas (1975), *Bilan de la politique agricole commune (Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, transmise le 27 février 1975)*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1975 [Bull. CE, suppl. 2/76]

COMISION de las Comunidades Europeas (1976), *Vers un équilibre sur le marché laitier. Programme d'action 1977-1980 en vue de l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché laitier (Présenté par la Commission au Conseil le 9 juillet 1976)*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1976 [Bull. CE, suppl. 10/76].

COMISION de las Comunidades Europeas (1980), *Réflexions sur la politique agricole commune (communication de la Commission au Conseil, présentée le 8 décembre 1980)*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1980 [Bull. CE, suppl. 6/80]

COMISION de las Comunidades Europeas (1981), *Nouvel essor des politiques communes*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1981 [Bull. CE, suppl. 4/81]

COMISION de las Comunidades Europeas (1981 a), *Rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil en exécution du mandat du 30 mai 1980*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1981 [Bull. CE, suppl. 1/81]

COMISION de las Comunidades Europeas (1983), *Adaptación de la politique agricole commune* (communication de la Commission au Conseil, présentée le 29 juillet 1983). Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1983 [Bull. CE, suppl. 4/83].

Juan Francisco DELGADO DE MIGUEL (1989) "Aspectos jurídicos de la legislación sobre retirada de tierras arables desde el punto de vista del arrendatario que destina las fincas a repoblación forestal", en RDAA 14 (sep-dic 1989), pág. 17 y sigs.

Germán FERNANDEZ FARRERES (1983), *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ (1989), *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 1989.

Brian E. HILL (1984). *The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future*. Londo-New York: Methuen, 1984 [The Mathuen EEC Serie]

Guy ISAAC (1990), *Droit communautaire général*, 3ª ed. París: Masson, 1990.

Hans Kelsen (1926), "Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public", en RCADI 14 pág. 227 y sigs.

Robert KOVAR (1984), "Relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales", en Giancarlo OLMÍ, dir. (1984), págs. 115 y sigs.

Araceli MANGAS MARTIN (1987), *Derecho comunitario europeo y Derecho español*. Madrid: Tecnos, 1986 (2ª ed. 1987)

Giancarlo OLMÍ, dir (1984), *Treinta años de Derecho Comunitario*. Luxemburgo: O.P.O.C.E., 1984.

Pierre PESCATORE (1975), *Ordre juridique des Communautés Européennes*. Liège: Les Presses Universitaires de Liège, 1975.

Christian PHILIP (1980), *Testes institutifs des Communautés Européennes*. París: P.U.F., 1980 [Col. Que sais-je?, nº 2182] Hay trad. española en ed. Ariel.

Antonio D. SOLDEVILLA Y VILLAR (1982), *La empresa agraria (su regulación jurídica)*. Valladolid, 1982.

Antonio TIZZANO (1984), "Las competencias de la Comunidad", en Giancarlo OLMÍ, dir (1984), págs. 45 y sigs.

NORMATIVA CITADA

A. Normativa Comunitaria (138)

Regl. 19: Règlement nº 19 portant établissement graduel d' une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

DO. Nº 30 de 20.04.62, p. 933/62.

Regl. 22: Règlement nº 22 portant établissement gra-

duel d' une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille.

DO Nº 30 de 20.04.62, pág. 959/62

Reg. 1174/68: Reglamento (CEE) nº 1174 del Consejo, de 30 de julio de 1968, relativo a la instauración de un sistema de tarifas móviles aplicables a los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.

DO L 194 06.08.68 p.1

Dir. 72/159/CEE: Directiva del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas (139)

DO L 096 23.04.72 p. 1 (EE 03 V5 p. 177)

Dir. 72/160/CEE: Directiva del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa al fomento del cese de la actividad agrícola y a la asignación de la superficie agrícola utilizada a fines de mejora de las estructuras.

DO L 096 23.04.72 p. 9 (EE 03 V5 p. 185)

Dir. 72/161/CEE: Directiva del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la información socioeconómica y a la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura.

DO L 096 23.04.72 p. 15 (EE 03 V5 p. 191)

Regl. 3330/74: Reglamento (CEE) nº 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974, relativo a la organización común de los mercados en el sector del azúcar.

DO L 359 31.12.74 p. 1

Regl. 355/77: Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas.

Regl. 1360/78. Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978, relativo a las agrupaciones de productores y sus asociaciones.

DO L 166 23.06.78 p. 1 (CEE 03 V14 p. 125)

Regl. 458/80: Reglamento (CEE) nº 458/80 del Consejo, de 18 de febrero de 1980, relativo a la reestructuración del viñedo en el marco de operaciones colectivas.

DO L 57 de 29.2.80, p.27 (EE 03 V17 p. 169)

Dec. 83/461/CEE: Décision de la Commission, du 4 juillet 1983, portant fixation des définitions se rapportant à la liste des caractéristiques et de la liste des produits agricoles en vue d' une enquête "structures 1983" dans le cadre d' un programme d' enquêtes sur la structure des exploitations agricoles.

DO L 251 de 12.9.83, p.100.

Regl. 797/85: Reglamento (CEE) nº 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

DO L 093 30.03.85 p. 1 (EE 03 V 34 p. 66)

Regl. 2137/85: Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la institución de una Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE).

DO L 199 31.07.85 p.1

Regl. 1760/87: Reglamento (CEE) nº 1760/87 del Consejo, de 15 de junio de 1987, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nºs. 797/85, 270/79, 1360/78 y 355/77 en lo relativo a las estructuras agrarias y la adaptación de la agricultura a la nueva situación de los mercados y conservación del espacio rural.

DO L 167 de 26.06.87, p.1

Regl. 571/88: Reglamento (CEE) nº 571/88 del Consejo, de 29 de febrero de 1988, relativo a la organización de encuestas comunitarias sobre la estructura de las explotaciones agrícolas durante el período 1988/1997.

DO L 56 02.03.88 p.1.

Regl. 1094/88: Reglamento (CEE) nº 1094/88 del Consejo, de 25 de abril de 1988, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nºs. 797/85 y 1760/87 en lo relativo a la retirada de tierras de la producción y a la extensificación y reconversión de la producción.

(138) Citamos en el presente epígrafe las normas comunitarias sin hacer referencia, salvo casos especiales, a sus modificaciones.

(139) Citamos textualmente los títulos de las normas, así como la referencia, que tomamos del Repertorio de la legislación comunitaria vigente, caso de figurar.

DO L 106 27.04.88 p. 28.

Regl. 1272/88: Reglamento (CEE) nº 1272/88 de la Comisión, de 25 de abril de 1988, por el que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar el abandono de tierras arables.

DO L 121 11.05.88 p.36

Regl. 1273/88: Reglamento (CEE) nº 1273/88 de la Comisión, de 29 de abril de 1988, por el que se establecen los criterios para delimitar las regiones o zonas que pueden quedar exentas de los regímenes de abandono de tierras arables, de extensificación y de reconversión de la producción.

DO L 121 11.05.88 p.41.

Regl. 807/89: Reglamento (CEE) nº 807/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se modifica el Anexo I del Reglamento (CEE) nº 571/88 respecto de la retirada de tierras arables.

DO L 86 31.03.89 p.1.

Dcc. 89/651/CEE: Decisión de la comisión, de 26 de octubre de 1989, por la que se fijan las definiciones de las características y las listas de productos agrícolas que deben utilizarse para realización de las cuentas comunitarias sobre la estructura de las explotaciones agrarias durante el período 1988-1997.

DO L 391 de 30.12.89, p.1.

Regl. 752/90: Reglamento (CEE) del Consejo, de 26 de marzo de 1990, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 797/85 en lo relativo a los porcentajes de reembol-

so para la retirada de tierras arables de la producción.
DO L 83 30.03.90, p.1.

B. Normativa española.

R.D. 1435/88: Real Decreto 1435/1988, de 25 de noviembre, por el que se regula el régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción.

BOE núm. 290, de 3.12.88, pág. 34286.

Orden de 5 de diciembre de 1988 (MAPA) por la que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción.

BOE núm. 297, de 12.12.88, pág. 34918.

JURISPRUDENCIA CITADA

A. 26-62: Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen, Rep. TJCE 1963 pág. 1.

A. 6-64: Costa c. ENEL, Re. TJCE 1964, p. 585.

A. 40-69: Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe c. Firma Paul G. Bollmann. Rep. TJCE 1970, pág. 70.

A. 30-70: Otto Scheer c. Einfuhr - und Vorraststelle für Getreide und Futtermittel. Rep. TJCE 1970, pag. 1197.

A. 34-73: Variola c. Amministrazione delle Finanze, Rep. TJCE 1973, pág. 981.

A. 106-77: Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA, Rep. TJCE 1978, pág. 629.

¿QUE FUTURO TIENE LA INTERPROFESION EN FRANCIA?*

Sumario:

I. La Comisión afirma el interés de las estructuras interprofesionales.

II.- La Comisión propone establecer interprofesiones sectoriales:

a) Rechazo del estatuto unitario.

b) Elección de sectores.

III.- La Comisión sienta las bases de un estatuto de las interprofesiones.

a) Interprofesiones reconocidas.

b) Acuerdos interprofesionales.

c) Posibilidad de extensión de los Acuerdos Internacionales.

Desde hace al menos cinco años, las interprofesiones francesas vivían en la incertidumbre. La condena de los acuerdos interprofesionales alcanzados en el sector del Cognac por el TJCE estaba clara (1).

El alcance de esta jurisprudencia quedaba, no obstante, oscurecido por las palabras tranquilizadoras de los responsables profesionales, y más recientemente por una jurisprudencia algo extraña de la Corte de Casación (2).

El Ministro de Agricultura francés había dirigido un memorándum a las autoridades comunitarias para que la aplicación del art. 85 del Tratado a los acuerdos interprofesionales y en particular a los acuerdos extendidos, no viniese a destruir todo un sistema pacientemente puesto, en pie desde hacía cincuenta años. La respuesta al memorándum se demoraba y ello suscitaba la impaciencia de los parlamentarios (3).

Hoy por fin ha llegado bajo la forma de una comunicación de la Comisión al Consejo de fecha 28 de Octubre de 1990 (4).

De manera sumaria, la solución adoptada debería brotar del seno de dos contracciones; una, propiamente jurídica, revela la oposición entre el Derecho comunitario de la concurrencia fundado en una economía próxima al "laissez faire, laissez passer", y un Derecho francés preocupado por organizar el sector agroalimentario según los principios de la economía contractual. Por otra parte, el reglamento comunitario nº 26 (5), cercenado por una jurisprudencia restrictiva

del TJCE por un lado, y por el comportamiento excesivamente corporativista (en el sentido jurídico del término) de ciertas profesiones por el otro, han profundizado el abismo entre el Derecho comunitario y el Derecho francés. En el Norte, las regulaciones de producción y de comercialización han sido generalmente elaboradas en el seno de las organizaciones de productores. A las razones históricas se añade el hecho de que la economía agroalimentaria reposa sobre producciones en masa, estandarizadas, homogeneizadas y de circuito relativamente corto. En el Sur las interprofesiones han elaborado regulaciones sobre todo para las producciones de alta calidad y de elaboración lenta. Allí donde se gana dinero produciendo menos caro, la actitud frente a las interprofesiones no puede ser la misma que en sectores en los que la riqueza proviene de la búsqueda de calidad, para productos que caminan lentamente en un proceso complejo que es preciso controlar por completo para preservar la calidad: que la organización económica de la producción del Edam no sea igual que la del sector del vino de Burdeos, no es ni mucho menos sorprendente.

Tras la lectura de la comunicación de la Comisión al Consejo, la primera impresión es que estas contradicciones no quedan solventadas, ya que se adopta una orientación tendente a las regulaciones sectoriales. Nada hay más molesto para el jurista, descosido de bellas construcciones unitarias; nada hay, en cambio, más eficaz que una ley que adapte su complejidad a la diversidad y en especial a la diversidad de los sectores. La impresión dominante tras la lectura del texto, en términos estrictamente nacionales, es que la Comunidad se apresta a trazar el camino para que nuestras interprofesiones a la francesa sobrevivan y actúen, sin que a pesar de ello la PAC se vea sustituida por una política sectorial agroalimentaria, y sin que se pueda alisar una exención general a las reglas de la concurrencia.

I.- La Comisión recalca el interés de las estructuras interprofesionales.

En su recomendación, la Comisión confirma su postura según la cual "el aligeramiento de los medios institucionales de sostenimiento de los mercados debería, en ciertos sectores ser acompañado por el desarrollo de una ligera estructura de concierto y colaboración entre las diferentes categorías profesionales afectada por la producción, la transformación y la comercialización de los productos agrícolas".

La primera función de estas interprofesiones sería contribuir al mejor funcionamiento de la Política agrícola común. A este respecto, las interprofesiones serían instrumentos de "realización de los objetivos del art. 39 del Tratado de Roma". Permitirían la persecución de objetivos atribuidos a las agrupaciones de productores, que no han podido reducir en todos los sectores la dispersión de la oferta. Es necesaria, según la Comisión, cierta colaboración interprofesional para

*Este artículo lo hemos tomado, con el permiso de su autor de la Revue de Droit Rural, febrero 1991. Lo reproducimos por el gran interés que puede tener, dado el prestigio de su autor para nuestros lectores.

(1) TJCE 30 de Enero de 1985, Revue de droit rural, 1985, pág. 155, nota de Denis; P. Saborin, "L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 30 Janvier 1985 et ses implications pour le BNIC Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE", dirigida por C. Blumann y D. Langé, Economica, 1988, pág. 17; TJCE 7 de Diciembre de 1987, com. D. Denis, Revue de droit Rural, 1988, pág. 217.

(2) Civ. 1ère, 6 de Diciembre de 1989 Revue de droit rural, 1990, pág. 195 (tres sentencias) sobre recurso contra Angers 14 de Abril de 1986, Revue judiciaire de l'Ouest, 1987, pág. 35 nota de Lorvellec.

(3) V. Resp. min. Agricultura y Bosque nº 22842: J.O. déb. Ass. nat., Q, 2 de abril de 1990, pág. 1488.

(4) Doc. SEC (90) 562.

(5) Rº, 26 de 4 de Abril de 1962 (D.O.C.E. 30 de Abril sobre el cual: J.D. Blaise, relación de introducción en Les distorsions de la concurrence, cit. nº 1 pág. 11 y Schapira, Le Taille y Blaise, Droit européen des affaires, PUF, col. Thémis, 2ª ed. 1990, pág. 279.

reducir esa dispersión cuyos nefastos efectos se han acrecentado por los movimientos de concentración operados en la industria agroalimentaria de transformación y comercialización. ¡Acuerdos para reducir los inconvenientes de las posiciones dominantes!, harían carcajar a quienes las decisiones del TJCE antes mencionadas no convencieron. En términos más técnicos, la interprofesión produce así una especie de efecto amortiguador en reacción al peso del curso de los acontecimientos sobre las dificultades de ciertos sectores de la producción agrícola. Puede incluso "inflexionar la producción en los sectores excedentarios y moderar la carga resultante para el contribuyente".

La segunda función de las interprofesiones es la de permitir la puesta en práctica de una política de sectores, que aparece ciertamente como elemento de una política agrícola redefinida, pero cuyo interés sobrepasa de hecho los objetivos habituales de ésta. Así, la Comisión dice que el movimiento interprofesional y su "integración (...) en el proceso de adaptación de la agricultura comunitaria" responde a la necesidad de "promover la diversificación cualitativa de la producción en función de los mercados interior y exterior y de los deseos de los usuarios" o especialmente "de contribuir al desarrollo en el territorio comunitario, de industrias que procedan a la transformación de los productos agrícolas". Se plantea una política de los sectores de la que la interprofesión es el esqueleto imprescindible.

La tercera función es la de favorecer una política de calidad de los productos agrícolas. La interprofesión parece a la Comisión la institución ideal donde se elaboran los reglamentos necesarios y donde se controla el respeto de esos reglamentos. Poco a poco se dibuja una PAC de la calidad, como alternativa a la PAC de la cantidad, cuyos efectos benéficos se vienen agotando desde hace decenios.

Incluso, aunque la función de refuerzo de la capacidad exportadora de la CEE aparece sólo de modo tangencial, la importancia del papel de las interprofesiones parece en ello esencial, por último, a los ojos de la Comisión.

En resumen, la Comisión no rechaza el papel de las interprofesiones. Al descubrir las ventajas de la economía contractual, hace de ellas un pilar y en ciertos aspectos una alternativa a la política dirigista hasta ahora aplicada. Es curioso comprobar hasta qué punto los términos empleados asemejan a los que los autores utilizan para describir la superioridad del contrato sobre la ley como fuente de las obligaciones. ¿Estarán descubriendo los funcionarios comunitarios el Derecho privado?. Lo que sigue demuestra probablemente que no.

II.- La Comisión propone establecer interprofesiones sectorializadas.

En su recomendación, la Comisión se abstiene de considerar un estatuto comunitario de las interprofesiones, a la manera de la Ley francesa de 10 de Julio de 1975. Tampoco invoca la posibilidad de prever, en defecto de un estatuto único para las instituciones interprofesionales, un marco jurídico para los acuerdos interprofesionales, al modo de los dieciséis primeros artículos de la Ley francesa de 6 de julio de 1964.

A) El rechazo de un estatuto unitario.

El argumento expresado en favor de las interprofesiones organizadas por sectores no es demasiado convincente: "Generalizar al conjunto de los sectores agrícolas la posibilidad de constituir organizaciones interprofesionales organizadas por sectores no es demasiado convincente: "Generalizar al conjunto de los sectores agrícolas la posibilidad de constituir organizaciones interprofesionales (...), no se puede tomar en consideración en el momento actual. La Comisión tiene una experiencia positiva pero limitada a ciertos sectores". ¿Y las experiencias nacionales? Ciertamente han sido analizadas, pero parece que la Comisión no ha podido llevar

a cabo con precisión suficiente los necesarios estudios. Por lo demás, para decidir la creación de una institución jurídica, se necesitan otros reflejos que los que determinan un reglamento ordinario. Se necesitan de algún modo reflejos de legislador de "Derecho privado", siendo así que los miembros de la Comisión, por su formación, o tal vez por deformación tienen reflejos precios y rápidos de administradores, pero no de legisladores. Hay, sin embargo, una contradicción en querer depositar una esperanza en la economía negociada entre las partes, y decidir detalladamente y caso por caso, los componentes o las funciones de las interprofesiones. Es la prueba de que la elección de una política de "propuestas sectoriales apropiadas", descansa en un sobreentendido del que se adivinan algunos elementos que, paradójicamente, conducen a aprobarlo.

La Comisión, admitiendo o reconociendo interprofesiones en todos los sectores en los que los interlocutores se pongan de acuerdo, chocaría probablemente con la falta de transparencia de algunas instituciones creadas así. Por lo demás, las organizaciones públicas nacionales de la agricultura quedarían en ciertos países completamente desorganizadas por el hecho de crearse interprofesiones en todos los sectores. Por el contrario, ciertos países vivirían la aparición de interprofesiones como un atentado a los derechos de las organizaciones interprofesionales agrícolas. De modo más amplio, el Tratado de Roma no es por lo demás muy compatible con una organización contractual de la economía, y las múltiples fricciones del Derecho de las interprofesiones con las reglas comunitarias de la concurrencia son buen ejemplo de ello. Por último y tal vez sobre todo, una postura inversa hubiese supuesto una reforma del Reglamento nº 26 antes citado (6), o, al menos para los campos en los que una economía contractual organizada desbordase al sector agrícola en el sentido del Tratado de Roma, una exención fundada en el art. 85 pf. 3 del Tratado (7). El asunto saldría de su marco agrícola, no solo en cuanto al fondo, sino sobre todo institucionalmente, en Bruselas. Situar de entrada el debate en el terreno del Derecho de la concurrencia por la promulgación de un estatuto general y controlado de las interprofesiones, desembocaría en la pérdida del expediente por la Dirección General de la agricultura que parece haberlo estado hasta ahora de modo abierto y comprensivo. Debe por último señalarse otra consecuencia: al convertirse las interprofesiones en un aspecto de las OCM, incluso en su instrumento, los Estados miembros perderían el derecho de legislar o regular sus actividades por razón de la regla de la exhaustividad, en los sectores en que existen esas OCM.

B) La opción de los sectores.

Pero si la posibilidad de constituir interprofesiones se limita así a ciertos sectores ¿Cual será el criterio de elección de los sectores autorizados a organizarse? Dos son las ideas emitidas por la Comisión, que se dice preocupada por el pragmatismo. Serán afectados "los sectores para los que la integración de la acción interprofesional en los instrumentos de la PAC coincide con las características económicas de la organización común de mercado y/o permita responder a problemas peculiares que no encuentren solución adecuada en el marco de la regulación existente". En lenguaje moderno, es preciso que la interprofesión aporte algo, sin comportar nunca modificación de las OCM. El carácter complementario y no alternativo de una política europea de las interprofesiones queda subrayado por una precisión añadida por la Comisión. Se tratará de "sectores en los que la economía contractual revista una importancia particular (estén o no sometidos a organización de mercado), así como sectores en los que la organización común de mercado no prevea instrumentos directos de intervención". Salvo error de interpretación, esto significa que la CEE admitirá las interprofesiones existentes que funcionan bien, pero no hará de ellas un

(6) Vid. supra, nota 5.

(7) Vid. Schapira, Le Tallee y Blaise, op. cit., pág. 338.

sustitutivo de las OCM. En especial, parece inimaginable que los Estados escojan esas interprofesiones como "órganos internos competentes habilitados para proceder a intervenciones en los mercados y para los correspondientes pagos" (8). Para Francia, este principio limita las posibilidades de una puesta en práctica de las disposiciones del art. 7 de la Ley 82-847 de 6 de Octubre sobre oficinas de producto, artículo modificado por el art. 3 de la Ley 86-1321 de 30 de Diciembre de 1986 relativa a la organización económica en la agricultura (9), para cuya aplicación se publicó el Decreto nº 88-253 de 15 de Marzo de 1988 (10).

En su aspecto positivo, la postura de la Comisión presenta para nuestro país la gran ventaja de respetar el sistema interprofesional existente. El discurso es sobre este punto idéntico al de nuestro Legislador, que en el art. 5 de la Ley 75-600 de 10 de Julio de 1975 y, sobre todo, en el art. 14-I de la Ley de Orientación agrícola de 4 de Julio de 1980, mostró la preocupación pragmática de dejar en su sitio las instituciones que funcionan bien. Con algunas variantes, esta misma filosofía animaba al Legislador cuando se aprobó la Ley de 6 de Octubre de 1982 (11) y la Ley de 30 de Diciembre de 1986, por muchos cambios políticos que mediaron entre ambas fechas. El movimiento actual de integración de las interprofesiones con estatuto particular en el seno de las interprofesiones reconocidas sometidas al estatuto de Derecho común de la Ley de 10 de Julio de 1975 no contradice esta apreciación. Ciertamente, el Legislador francés facilita uniformar las interprofesiones antiguas y la transferencia de su patrimonio a interprofesiones nuevas, que ejerzan la misma actividad, pero ahora reconocidas en el sentido de la Ley de 10 de Julio de 1975 (12). El movimiento proviene sin embargo de las mismas interprofesiones, que vinculan la posibilidad de percibir una tasa parafiscal a la adopción del estatuto de interprofesión reconocida en el sentido de la Ley de 10 de Julio de 1975 y, por lo tanto, para cada una de ellas, al abandono de su estatuto parafiscal a la opción del estatuto de interprofesión reconocida en el sentido de la Ley de 10 de Julio de 1975. Así, una Resolución de 24 de Julio de 1989 reconocía el Bureau national interprofessionnel du Cognac. Pasada una vendimia, un Decreto, el nº 90-1040 de 22 de Noviembre de 1990 estableció el régimen de la tasa parafiscal destinada a asegurar la financiación del BNIC. El mismo día, numerosos antiguos "comités de vinos tranquilos" (13), transformados o no, recibían el mismo maná parafiscal. Volveremos sobre la cuestión de la parafiscalidad, pero por el momento contentémonos con comprobar que no hay nada que temer para las interprofesiones existentes, que no desaparecerán aunque sus prerrogativas hayan de reducirse. La concepción comunitaria de interprofesiones sectorializadas no implica que sólo hayan de sobrevivir las que en Francia llamamos de estatuto particular, sino simplemente que la Ley general de 1975 no tendrá su homóloga europea. No habrá, según la Comisión, texto semejante al Reglamento 1360/78 de 19 de Junio de 1978 sobre organizaciones de productores.

¿Será posible la creación de nuevas interprofesiones? Leyendo el texto de la comunicación de la Comisión la respuesta parece positiva pero matizada. Si se admite clara-

mente que las viejas interprofesiones existen por hipótesis en los sectores en los que "la economía contractual reviste especial importancia", las nuevas interprofesiones deberán aparecer solamente en los "sectores en que la organización común de mercado no prevea instrumento directos de intervención". Si se hace la cuenta, en Francia hay pocos sectores que no pertenezcan a una u otra de esas categorías: tal vez, huevos y aves, ciertos quesos, piscicultura, acuicultura y ciertos productos "enumerados en el Anexo II del Tratado" en el sentido del Reglamento 827/68 del Consejo de 28 de Junio de 1968 (14), tal como los caballos, los productos de la apicultura, etc.

La noción del "sector" ¿es semejante a la *filière* o hay que introducir también un factor geográfico? En otras palabras, las interprofesiones francesas ¿se fundirán en una gran interprofesión europea por producto o grupo de productos? La respuesta a esta pregunta parece proporcionarla indirectamente la comunicación de la Comisión al afirmar "las organizaciones interprofesionales deberían constituirse dentro de la zona de producción que cubren...". Es todavía más clara cuando se invoca el reconocimiento de las interprofesiones por las autoridades nacionales. El pragmatismo lleva consecuentemente a la Comisión a dejar, según parece, a los Estados libertad de reconocer a su arbitrio interprofesiones regionales o nacionales. En Francia, para simplificar, la dualidad derivada del art. 1 párrafo 2 de la Ley de 10 de Julio de 1975 y del art. 14-1 de la Ley de 4 de Julio de 1980, puede por lo tanto mantenerse. En todo caso, la constitución de interprofesiones europeas no se menciona, sino tan sólo un control comunitario de interprofesiones reconocidas nacionalmente según criterios a su vez definidos por sectores por los reglamentos comunitarios. ¿Que criterios serán estos?

III.- La Comisión sienta las bases de un estatuto de las interprofesiones.

Aun cuando la creación de interprofesiones es, como se ha indicado, sectorializada, su reconocimiento obedecerá a reglas comunes. Estas no se establecerán en un reglamento único, ya que "a la luz de las reacciones de los Estados miembros sobre la ... comunicación y habida cuenta de su análisis de las necesidades económicas concretas, la Comisión presentará al Consejo propuestas sectoriales adecuadas". Mal se comprende como esos textos sectoriales puedan no ser extremadamente semejantes. Fijarán presumiblemente, las condiciones de reconocimiento de las interprofesiones por las Autoridades nacionales, el contenido de los acuerdos interprofesionales obligatorios para los miembros de las interprofesiones reconocidas, las condiciones de la extensión de esos acuerdos, y por último las modalidades de control permanente de las interprofesiones por la Comisión.

A) Interprofesiones reconocidas.

Para la comisión, las interprofesiones deberán ser organismos "paritarios abiertos, sobre la base de la participación voluntaria de sus miembros". El carácter paritario se concreta en cierta medida: dado que el objetivo de las interprofesiones "debe ser especialmente la búsqueda de un justo equilibrio de derechos y obligaciones entre las diferentes categorías profesionales, la constitución y el funcionamiento de estas organizaciones debe garantizarse paritaria". La Comisión cita como categoría profesional a los agricultores, las industrias de transformación y los comerciantes. La experiencia francesa, señaladamente en el sector de la leche (15) muestra que este tipo de enumeraciones deja en suspenso el problema del lugar que han de ocupar las cooperativas: debate clásico. Quedan también en penumbra las empresas de gran distribución: cuanto más se concentre la distribución,

(8) G. Druessne, *Droit material et politique de la Communauté européenne*, PUF, col. Droit fondamental, 1986, pág. 329.

(9) J.O. 31 de Diciembre.

(10) J.O. 17 de Marzo.

(11) Vid. J.C. Helin et L. Lorvellec, "La création des offices par produits", en *Revue de droit rural*, 1983, pág. 1 y ss.

(12) Art. 9 pº 2 de la Ley 90-558 de 2 de Julio de 1990: J.O. 6 de Julio. Para las interprofesiones que no son sociedades y no pueden por tanto invocar el art. 1844-3 del Code, el principio de neutralidad fiscal establecido por este texto es insuficiente. Hubiera debido completarse con una regla que estableciese la continuación de la persona jurídica. (En la Constitución de la 5ª República, solo una Ley puede establecerlo: Vid. los informes parlamentarios previos a la aprobación de la Ley nº 77-731 de 21 de Julio de 1977 y, por ejemplo, el informe Cornette nº 3003.)

(13) Vid. M. Darrigo, "L'interprofession dans le secteur des vins et eaux de vie à appellation d'origine", *Gazette du palais* 1982, doc., pág. 119; D. Denis, *La vigne et le vin, régime juridique*, Sirey, col. immobilier, Paris, 1989, págs. 203 y ss; L. Lorvellec, *Droit Rural*, Masson, Paris, 1988, pág. 456.

(14) D.O.C.E. I. 151, 30 de Junio de 1968; Cl. Blumann, *Juris-classeur rural*, Marché commun, fasc. D. nº 168.

(15) J. Chevallier, "L'organisation interprofessionnelle laitière", *Revue de droit rural*, 1974, pág. 362.

menos compartirán el control del sector las centrales de compra. Es entonces poco realista construir una organización interprofesional que no las abarque, aunque en el terreno del derecho de la concurrencia, esta afirmación pueda horrorizar.

El criterio de la participación voluntaria y abierta conducirá a otros conflictos. El art. 1 de la Ley de 1975 prevé en Francia el reconocimiento de interprofesiones constituidas por "las organizaciones profesionales más representativas". No es difícil comprender el conflicto. El problema será especialmente crucial en los sindicatos vinícolas, sindicatos únicos, cuyo monopolio se refuerza por la aprobación por parte del INAO (Instituto de Denominaciones de Origen) para la ejecución de exámenes analíticos y organolépticos en materia de vinos con denominación controlada (16). Difícilmente podrá la Comisión imponer la adhesión individual a las interprofesiones, pero se arriesga a sembrar la discordia al imponer la apertura de las interprofesiones a todos los sindicatos y agrupaciones de productores.

B) Los Acuerdos Interprofesionales.

La Comisión precisa lo que pueden ser buenas actuaciones interprofesionales, y desvela las que podrían resultar indeseables.

Los objetivos están claros: se trata de poner en marcha "acciones de transparencia del mercado (comprobación de la evolución, previsiones sobre medios de producción, oferta, demanda...); acciones de organización de relaciones sectoriales, especialmente mediante contratos tipo u homologación de productos (...) acciones de promoción de productos (...), acciones de investigación (...).

La lista es bien conocida en Francia, ya que, con poca cosa más, figuraba en el art. 2 de la Ley de 10 de Julio de 1975, antes de que la Ley de 4 de Julio de 1980 añadiese la posibilidad de acuerdos interprofesionales sobre los precios (17). Adí radica la verdadera novedad. Ya no se tratará de que las interprofesiones fijen precios, cualquiera que sea su naturaleza y en particular precios de campaña. Esta postura corresponde a la visión tradicional de los comités interprofesionales de vinos creados tras la segunda Guerra, al menos tal y como se nos presenta por la lectura de los textos, ya que no por el análisis de los hechos.

En sentido inverso, la Comisión afirma que los Acuerdos interprofesionales deberán "evitar cualquier compartimentación de mercados dentro de la comunidad, respetar el buen funcionamiento de las organizaciones comunes de mercado, evitar las distorsiones de la concurrencia que no sean indispensables para alcanzar los objetivos de la PAC perseguidos por la acción interprofesional, la fijación de precios y de cuotas, las discriminaciones así como la eliminación de la concurrencia para partes sustanciales de los productos en cuestión". Se vuelve a encontrar aquí sin dificultad la idea ya expuesta en la motivación del reglamento nº 26 de 4 de Abril de 1962 (18) según la cual "las reglas de concurrencia previstas en el tratado constituyen uno de los elementos de la Política Agrícola Común". La Comisión toma en cuenta la jurisprudencia del TJCE a propósito del BNIC (19). En cambio, parece haber cierta apertura en el punto sensible de la extensión de los acuerdos interprofesionales.

C) La posible extensión de Acuerdos Interprofesionales.

Con infinita prudencia, la Comisión afirma que "sin renunciar al principio de participación voluntaria de los operadores económicos afectados por la constitución de una organización interprofesional, debería sin embargo, respetando

rrence ... cit. supra nota 1, pág. 13.

(19) Vid. supra nota 1.

las reglas del Tratado, estudiarse una posibilidad susceptible de revalorizar y reforzar la acción interprofesional: la posibilidad, en ciertas condiciones y respetando criterios estrictos, de extender algunas reglas interprofesionales a operadores no miembros de la organización".

Sabíamos cuánto chocaba la extensión de los Acuerdos Interprofesionales al TJCE (20) y era lícito pensar que la Comisión rehusaría aceptar tal sistema. En realidad, al igual que respecto de las reglas establecidas por las organizaciones de productores, la Comisión no adopta una oposición sistemática. Se sabe que muy a menudo, los conflictos nacen de la extensión de las cotizaciones a operadores que no son miembros de las organizaciones interprofesionales (21). La Comisión invoca la posibilidad de extender las "reglas" pero es difícil extraer de esa sola palabra una indicación en favor de la exclusión de la extensión de las cotizaciones. Nada se opone en la postura de la Comisión al mantenimiento de la regla sentada por el Tribunal en la sentencia de 22 de Septiembre de 1988 (22). "La obligación de los productores no afiliados a la financiación de las cajas y fondos instituidos por una organización, es ilegal en la medida en que sirve para financiar actividades que en sí mismas se consideran contrarias al Derecho comunitario".

Para las interprofesiones francesas, la cotizaciones no constituyen sin embargo un recurso privilegiado. La parafiscalidad les proporciona en efecto una financiación más segura y menos dolorosa. La comunicación de la Comisión no encierra evidentemente ninguna información particular sobre una hipotética evolución de las autoridades comunitarias sobre esta delicada cuestión, cuyo interés inmediato ha crecido por la implicación fiscal de la famosa sentencia Nicolò de 22 de Octubre de 1989 (23). Como ponía de relieve un informe parlamentario (24), una tasa parafiscal puede chocar con las reglas del art. 92 del Tratado de Roma, relativo al control de las ayudas: se consideran incompatibles con las disposiciones de ese texto las ayudas concedidas por los Estados o mediante recursos del Estado, bajo cualquier forma, cuando afectan a intercambios entre Estados miembros. Por lo demás, las tasas parafiscales pueden ser contrarias a las reglas del art. 95 del Tratado cuando son equivalentes a derechos de aduana. El reembolso de las tasas sobre cereales (tasas FAX y tasas FNDA) a los productores que hayan entregado su cosecha a un colector autorizado ha sido así juzgada "incompatible con el Mercado común en el sentido del art. 92 del Tratado CEE", por una decisión de la Comisión de las Comunidades (25). Así pues, la naturaleza interprofesional de las instituciones beneficiarias de la tasa parafiscal no está en causa. Será sin embargo muy interesante para las interprofesiones francesas velar simultáneamente por la conformidad de sus acciones con el nuevo régimen que registró su reconocimiento por el Gobierno y por la compatibilidad de las tasas parafiscales, de las que viven, con las reglas del mercado común, a menos que tales interprofesiones se conformen con un papel de agradable lugar de encuentro de los operadores de un sector.

D) El control comunitario de las interprofesiones reconocidas

La Comisión indica por último que le corresponderá definir, además de las modalidades de reconocimiento por los Estados, los "procedimientos relativos (...) a la definición

(16) Ley 88-1202 de 30 de Diciembre, art. 61 y sobre ella D. Denis, Droit de la vigne, cit., pág. 27 y Revue de droit rural, 1990, pág. 119.

(17) Vid. para una aplicación del texto a un acuerdo celebrado antes de 1980: C.E. 19 de Junio de 1981, Syndicat viticole de Margaux: Dalloz Sirey, 1982, pág. 71, nota p. Sabourin.

(18) Vid. supra nota 5; sobre este punto en concreto, vid., J.B. Blaise en relación de introducción al Coloquio de Tours, Les distorsions de concu-

(20) TJCE 22 de septiembre de 1988 (asunto 212/87; Gaz. Pal. 30 de Diciembre de 1988, pág. 12 nota G. Hollaux).

(21) Vid. Civ. 1ère 6 de Diciembre de 1989, citada en nota 2.

(22) Vid. supra nota 20.

(23) Droit fiscal, 1989, nº 48, com. 2287.

(24) Doc. Ass.nat. nº 294, Ley de presupuestos 1989, anexo nv 45; Droit fiscal 1989, nº 2-2, comm. 54, págs. 84 y ss.

(25) Decisión nº 90/197/CEE de 4 de Octubre de 1989, Droit fiscal 1990, nº 28, com. 1433; ver también Comunicación nº 94/90/CEE de 12 de Julio de 1990, Droit fiscal, 1990, nº 45, com. 2134, que declara incompatible con el art. 95 una tasa en beneficio del C.N.I.I. (Horticultura). Ver también concl. Bachelier, Revue de droit rural, 1989, pág. 179, (legalidad de las tasas percibidas por el GNIS)

de un poder de control permanente que podría ejercerse en todo momento por la Comisión para garantizar el respeto de los principios apuntados". ¿Se tratará de un control de los reconocimientos, o de un control de las acciones efectivamente llevadas a cabo? Nada, por ahora, permite responder, porque la Comisión probablemente adaptará su política a sus medios, y no a principios abstractos.

Juzgar la comunicación de la Comisión, parece precipitado. Las reacciones de los Estados, los estudios económicos en curso y otras consideraciones, pueden modificar el sistema que se acaba de describir. No obstante, un primer balance de los "daños" causados al sistema interprofesional francés sí es posible hacer. Bajo la doble necesidad de respetar las reglas del art. 85 del Tratado de Roma, y de no sustituir la PAC por un régimen de economía contractual, la Comisión ha pronunciado una de las mejores sentencias posibles. No hay que fijarse en la ruptura de un sistema jurídico unitario desde la Ley de 1975 en una diversidad de reglas sectorializadas, porque la necesaria homogeneidad

permanecerá por medio de los standards comunes de reconocimiento y de control de las interprofesiones. Jurídica y políticamente la reforma no podía sino inscribirse en una prolongación de los mecanismos existentes, y no en un cambio de las estructuras que son las organizaciones comunes de mercado.

Las interprofesiones y el Estado francés deberán acostumbrarse a un juego económico más abierto, y deberán demostrar que su colaboración, que no está prohibida, es marca de dinamismo y no fuente de rigidez protectora de situaciones adquiridas. A la Comisión compete mostrar que ha comprendido las ventajas de una gestión por sectores y que ha descubierto que las solidaridades que en ella se desarrollan benefician a todos, desde el productor al consumidor. Por ello, es necesario que actúe de prisa para no dejar a las interprofesiones, cuyos méritos hoy reconoce, un período de incertidumbre jurídica que, desde las sentencias del TJCE de 1985 ha durado ya demasiado.